

123  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ESTRUCTURA FISCAL DEL  
FEDERALISMO EN MEXICO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION  
PUBLICA

P R E S E N T A:  
MIGUEL SOTRES MARTINEZ

DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. MAURICIO HERRERA TREJO

MEXICO, D. F.

1997



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**DEDICATORIAS**

***A la Universidad Nacional Autónoma de México***

***A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales***

***A mis padres***

***Inés y Sabino: por su comprensión y apoyo en el transcurso de mi vida***

***A mis Hermanos***

## **AGRADECIMIENTOS**

***Deseo manifestar mi agradecimiento y reconocimiento especial al Maestro Roberto Rives Sánchez por su apoyo y respaldo en la elaboración de esta investigación.***

***De manera particular al profesor Mauricio Herrera Trejo por su dirección, comentarios y sugerencias en la realización y término de esta tesis.***

## **INDICE**

### **INTRODUCCIÓN..... 1**

<b>CAPÍTULO I EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.....</b>	<b>4</b>
1.1 Consideraciones Previas.....	4
1.2 Principios Constitucionales del Sistema Federal.....	6
1.2.1 Pacto Federal.....	6
1.2.2 La soberanía de los gobiernos.....	8
1.2.3 División de Poderes.....	8
1.2.4 Supremacía de la Constitución.....	10
1.2.5 Ambitos de gobierno en México.....	11
1.2.5.1 El gobierno federal.....	12
1.2.5.2 El gobierno estatal.....	15
1.2.5.3 El gobierno municipal.....	15
1.2.6 Distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno en México.....	17
1.2.6.1 Facultades de la Federación.....	19
1.2.6.1.1 El Distrito Federal.....	22
1.2.6.2 Facultades de los estados.....	23
1.2.6.3 Facultades concurrentes.....	24
1.2.6.4 Atribuciones a los municipios.....	25
<b>CAPÍTULO II EL FEDERALISMO FISCAL.....</b>	<b>28</b>
2.1 El Federalismo Fiscal.....	28
2.2 Objetivos de la política fiscal: Eficiencia y Equidad.....	28
2.3 Centralización versus descentralización.....	29
2.4 Tipos de Ingresos.....	32
2.4.1 Ingresos tributarios.....	33
2.4.2 Ingresos no tributarios.....	38
2.5 Deuda Pública.....	40
2.6 Transferencias intergubernamentales.....	42

<b>Capítulo III La Coordinación Fiscal en Materia de Ingreso.....</b>	<b>45</b>
3.1 Antecedentes.....	46
3.1.1 Primera Convención Nacional Fiscal.....	46
3.1.2 Segunda Convención Nacional Fiscal.....	47
3.1.3 Reformas a la Constitución en 1942.....	48
3.1.4 Tercera Convención Nacional Fiscal.....	49
3.1.5 La Ley de Coordinación Fiscal de 1978.....	51
3.2 Convenios Fiscales.....	53
3.2.1 Convenios de Adhesión al SNCF.....	53
3.2.2 Convenios de Colaboración Administrativa.....	55
3.3 Sistema de Participaciones.....	58
3.3.1 El Fondo General de Participaciones.....	58
3.3.2 El Fondo Financiero Complementario.....	62
3.3.3 El Fondo de Fomento Municipal.....	64
3.3.4 Evolución de las participaciones.....	65
3.4 Organismos en materia de coordinación.....	68

<b>CAPITULO IV LA COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE GASTO.....</b>	<b>71</b>
1.1 Consideraciones previas.....	71
4.2 Antecedentes.....	72
4.3 Definición.....	76
4.4 Objetivos.....	76
4.5 Modalidades de operación.....	77
4.6 Procedimiento del Pronasol.....	78
4.7 Modalidades de financiamiento del Pronasol.....	80
4.8 La fórmula.....	83
4.9 Vertientes de operación.....	84
4.9.1 Solidaridad para el bienestar social.....	84
4.9.2 Solidaridad para la producción.....	84
4.9.3 Solidaridad para el desarrollo regional.....	86

## **CAPÍTULO V HETEROGENEIDAD DE LOS ESTADOS Y**

<b>MUNICIPIOS</b> .....	87
5.1 Densidad de población.....	87
5.2 Estructura productiva.....	89
5.3 Disponibilidad de servicios públicos por entidad.....	89
5.4 Grado de marginación de estados y municipios.....	91
5.5 Composición de ingresos por entidad.....	92
5.6 Importancia de las participaciones en las entidades.....	94
5.7 Distribución del gasto.....	97

## **CAPÍTULO VI PROPUESTA PARA MEJORAR LA ESTRUCTURA FISCAL DEL FEDERALISMO EN MÉXICO**

<b>DEL FEDERALISMO EN MÉXICO</b> .....	100
6.1 En el aspecto político.....	100
6.2 En el aspecto legal.....	101
6.3 En el aspecto financiero.....	104
6.4 En el aspecto administrativo.....	107

<b>CONCLUSIONES</b> .....	111
---------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	114
---------------------------	-----

## **Introducción**

En México, en los últimos 15 años de gobierno se han efectuado avances en la modificación del marco jurídico que regula la Administración Pública Federal, con la finalidad de hacer más racional y operativo el aparato administrativo del Estado, ya que en él se materializan las funciones de gobierno para satisfacer las necesidades colectivas. Por tal razón, los estudios generados en la materia han cobrado gran importancia en la función pública de los tres ámbitos de gobierno del Sistema Federal Mexicano, porque sirve para actualizar, formar y proponer modificaciones a la estructura fiscal del federalismo en México.

En el campo de la gestión pública la coordinación fiscal tiene como finalidad responsabilizar a cada ámbito de gobierno en su participación en el desarrollo nacional, debido a que nuestro país al adoptar el régimen federal, reconoce la existencia de un sistema jurídico que establece y distribuye competencias en los ámbitos de gobierno, para que al momento en que surgen las demandas de la población tengan capacidad financiera suficiente para resolverlas. Por lo tanto, se hace urgente regular y fortalecer la relación entre los distintos ámbitos de gobierno en la materia, ya que a pesar de los ingresos locales, la mayoría de las entidades federativas en el país no tienen recursos suficientes para hacer frente a las demandas de servicios públicos, es decir, no cuentan con capacidad suficiente para resolver sus problemas.

El desarrollo de la coordinación fiscal tanto en materia de ingreso como de gasto entre los ámbitos de gobierno no ha sido efectiva, debido a la constante centralización de recursos y facultades por parte del gobierno federal. Lo anterior significa, por una parte, la insuficiencia de las haciendas estatales y municipales, es decir, al no tener otra alternativa para enfrentar el abatimiento de la recaudación federal, propio de las limitaciones que impone el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a impuestos y derechos locales.



Por otra parte, esta gran disparidad en la distribución y uso de los ingresos ha ocasionado un desigual desarrollo en las diferentes entidades federativas, debido al hecho que el gobierno federal sea el poseedor de la mayor parte de los recursos públicos de la nación, provocando con ello problemas desde un punto de vista político al concentrar el gobierno federal toma de decisiones.

Para analizar el estudio de la problemática fiscal se considera en primer término al Sistema Federal Mexicano, pues la organización federal determina una necesidad de distribución de facultades entre los ámbitos de gobierno, como instancias políticas del régimen.

En el segundo capítulo se analizan los elementos que trae consigo el Federalismo Fiscal, como los objetivos de la política fiscal, así como las ventajas y desventajas tanto de la centralización y descentralización de la división tripartita del sector público, es decir, las acciones que el gobierno central lleva a cabo para el mejor cumplimiento de ellas, como son la deuda pública. Además de analizar las fuentes de ingreso de los tres ámbitos de gobierno.

En el capítulo tercero se aborda la Coordinación Fiscal en Materia de Ingreso, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en la forma de recaudación, como en la que se distribuyen los ingresos entre los tres ámbitos de gobierno.

En el capítulo cuarto se presenta la Coordinación Fiscal en Materia de Gasto, a través del instrumento jurídico llamado Convenio de Desarrollo Social, mismo que se financia a través del ramo XXI del presupuesto de Egresos de la Federación. El mencionado convenio sirvió de marco para que se instrumentara el Programa Nacional de Solidaridad.

En el capítulo quinto, se muestra la heterogeneidad existente entre las diferentes entidades federativas. En base a diferentes elementos como, la densidad de población, extensión territorial, disponibilidad de recursos públicos, así como la composición de sus ingresos públicos, con la única finalidad de situar a las entidades

en su relación a la asignación presupuestal y como se distribuye el Gasto del gobierno Federal en ellas.

En el capítulo sexto se presentan algunas propuestas para el mejoramiento de la estructura fiscal del Federalismo en México, a fin de que se constituyan los gobiernos de los Estados y municipios en verdaderos rectores de su propio desarrollo.

La hipótesis central de la investigación parte de la consideración de que el Gobierno Federal limita la capacidad de captación de los ingresos estatales y municipales través de prácticas centralizadas en materia fiscal, ocasionando una dependencia financiera de éstos últimos con respecto al primero. En consecuencia las acciones del Gobierno Estatal y Municipal en materia de ingreso y gasto, están en función de las políticas que establece el Gobierno Federal.

## **CAPITULO I EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO**

### **1.1 Consideraciones previas**

La Constitución Política Federal establece, en su artículo 40 el Régimen Federal de la República Mexicana, el cual considera que por voluntad del pueblo, México es una "República Representativa, Democrática y Federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación".<sup>1</sup>

En base a lo anterior, el Sistema Federal Mexicano encuentra su principal sustento como forma de organización política y social; señalando a demás las instancias que lo integran, siendo los Estados libres y soberanos y en donde la idea de soberanía indica que los Estados son ámbitos de capaces de decidir libremente su ejercicio de gobernar.

Por otra parte, aunque los municipios no suscriben el pacto federal también constituyen otro ámbito de gobierno, dentro del Sistema Federal Mexicano, ésta consideración es importante, ya que en los sistemas federales no existen niveles de gobierno; por lo tanto no hay un gobierno superior a los demás y es preferible identificar a las instancias políticas que conforman a la Federación como ámbitos de gobierno.

A continuación se revisan los puntos de vista de los principales exponentes del tema, en México, uno de ellos es Jorge Carpizo, quien señala cuatro preceptos que definen "la naturaleza jurídica del Estado Federal en México"<sup>2</sup>, en base a los siguientes principios:

- 1.- División de la soberanía entre la Federación y las entidades federativas.
- 2.- Coincidencia de decisiones políticas entre la Federación y las entidades

---

<sup>1</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 40., Ed. Segob.

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge. "El Sistema Federal Mexicano", en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Editorial. INAP, No.3, Julio-septiembre, México 1981, p.87.

federativas

3.- Cada entidad federativa se da su propia constitución local.

4.- Existe una división de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

En éstos cuatro principios, Jorge Carpizo reconoce la forma y estructura del Estado Federal y su capacidad de solidez y su funcionamiento este determinado por las condiciones de igualdad jurídico políticas.

José Gámas Torruco<sup>1</sup>, identifica al Sistema Federal de la siguiente forma:

1.- Un orden jurídico supremo, fundamento de la soberanía; existiendo dos órdenes jurídicos derivados de la Constitución en diferentes ámbitos de competencia.

2.- Autonomía de los Estados federados, en cuanto a su régimen interior.

3.- Integridad del orden y la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de los Estados.

El mencionado autor agrega en su último principio la noción de un federalismo coordinado o dual, en donde la Federación y las entidades federativas participan conjuntamente en materias afines en la realización de las demandas de la sociedad.

Por su parte Felipe Tena Ramírez distingue tres elementos necesarios en todo Sistema Federal:

1.- "Una zona de materias retenidas por los Estados miembros.

2.- "Una zona de facultades delegadas a los poderes centrales.

3.- " Un sistema que garantice a los Estados miembros la conservación del anterior estatus".

Otro autor es Ignacio Pichardo Pagaza<sup>2</sup>, quien identifica a los principios constitucionales como características del Sistema Federal, en la forma siguiente:

<sup>1</sup> Gámas Torruco, José. El Federalismo Mexicano. Editorial Septentas, México 1972, p. 89-92.

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1988, p. 40.

<sup>3</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo 1, Editorial INAP, México 1985, p. 65-71

- 1.- Dos órdenes, Federal y estatal o local.
- 2.- Coexistencia de dos sistemas constitucionales.
- 3.- Supremacía de la Constitución Federal.
- 4.- Estados libres y soberanos.
- 5.- Los elementos que integran a las entidades (población, territorio y poder).
- 6.- Idéntica forma de gobierno.
- 7.- Municipio libre: otra esfera de gobierno.
- 8 y 9.- Lo que los Estados no pueden hacer (art. 117).
- 10.- Distribución de competencias.

Los principios del Sistema Federal, mencionados permite garantizar la convivencia y presencia del Estado Federal, es decir, asegura que le corresponden derechos y obligaciones a cada ámbito estado-miembro con respecto a él, respetándose y sujetándose a la Constitución General y la particular de cada uno de ellos.

Así el Sistema Federal Mexicano define dos órdenes jurídicos: El Federal y el estatal y tres ámbitos de gobierno: Federal, estatal y municipal, los cuales están sujetos a lo establecido por la Constitución Federal y a sus constituciones locales, éstas últimas no pueden contradecir a lo establecido en la Constitución Federal.

## **1.2 Principios constitucionales del Sistema Federal**

### **1.2.1 El Pacto Federal**

Una de las discusiones más polémicas que han existido acerca del pacto federal es si efectivamente este fue el que creó a los Estados o por el contrario, los Estados fueron los que le dieron vida al pacto. Bajo ésta perspectiva se cuestiona la existencia de regiones que difícilmente pudieron ser federalizadas, excepto en particular Jalisco, Oaxaca y Zacatecas, debido a que no tenían fuerza suficiente para decidir y formar al pacto; y que de alguna manera no podían presionar a la formación

de un federalismo o una Federación.

Otro argumento que apoya lo anterior, lo menciona Luis Aguilar Villanueva: "uno de los defectos más graves de nuestro Sistema Federal; que los Estados no eran tales, que no tenían vida propia antes del nacimiento del Sistema Federal y que por eso siempre han dependido del centro", es decir la existencia de un centralismo que va más allá de la época colonial y que explica el carácter centralizado del sistema.

El plano jurídico no es muy claro al respecto, así en el artículo 40 constitucional, base y fundamento del Sistema Federal, señala las partes integrantes de la Federación, siendo los Estados libres y soberanos, pero no se menciona como se dio ese pacto. Un aspecto relevante es que no existe regulación sobre las dimensiones y fronteras de los Estados, limitándose únicamente, la Constitución Federal, a enumerar a los Estados de la Federación, en el artículo 43 constitucional, además señala, en el artículo 45 de la Constitución, que los límites de los Estados seguirán siendo los mismos, pero cuando haya dificultad o conflicto entre ellos se podrán resolver con la aprobación del Congreso, mencionado en el artículo 46.

El pacto federal constituye la esencia del Sistema Federal al responder a la voluntad de establecer una unión entre los Estados miembros, los cuales forman a la Federación, dándose a través de quienes tienen la capacidad para actuar con entera libertad. La Constitución Federal identifica a la Estados miembros como entidades federativas, junto con el Distrito Federal, atribuyéndoles soberanía. Es por ello, que la unión federal no pretende ningún tipo de reducción de las formas propias de vida de los Estados sino una organización más amplia que reconozca cada circunstancia que rodea a ellos, de lo cual se deriva su respectivo modo de ser y de gobernar; permitiendo así el desarrollo de todos sus aspectos.

---

\* Aguilar Villanueva, Luis. "funcionamiento y tareas pendientes del Federalismo Mexicano. Coloquio Internacional". ¿Hacia un nuevo Federalismo?. El Colegio de México. P. 38.

### **1.2.2 La soberanía de los gobiernos**

De acuerdo con este principio, cada estado miembro tiene cierta independencia en la gestión de sus asuntos. disponen de soberanía toda vez que tienen competencia legislativa, debido a que tienen capacidad de darse su propia organización política-jurídica dentro de su ámbito territorial; y dentro de su competencia para dictar normas relativas a la composición y designación de sus respectivos poderes, así como la manera en que se llevarán a cabo las relaciones entre los diversos órganos con sus respectivas poblaciones.

La naturaleza de la soberanía indica que las entidades federativas y la Federación son ámbitos que no representan diferentes niveles de gobierno, pues no existe preeminencia entre uno y otro, ya que la Federación surge en la realización del Pacto Federal, entre Estados libres.

Es así como en el artículo 40 constitucional reconoce la existencia de dos órdenes jurídicos; el de la Federación y el de las entidades federativas, además de señalar, en el artículo 41, que por medio de los Poderes de la Unión el pueblo ejerce su soberanía, es decir, a través de la Constitución Política, el pueblo deposita la justificación de la imposición de las leyes. Por lo tanto, resulta ser la expresión suprema de la soberanía popular.

Bajo este panorama, si se considera que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, necesariamente se tiene que buscar delimitar, lo más claro posible, las competencias que corresponden a cada ámbito de gobierno, reforzando los principios de legalidad y división competencial propia de un Estado de Derecho.

### **1.2.3 División de Poderes**

El artículo 80 constitucional establece que se deposita el ejercicio supremo del Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Este artículo está estrechamente vinculado con el

artículo 49, de la propia Constitución, que establece , la separación del ejercicio de las funciones del poder central. Dicho artículo señala: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", no pudiendo reunirse dos o más de éstos en una sola persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo. Sólo en el caso del Poder Ejecutivo la constitución establece que es el único de los tres poderes que aparece detentado en forma unipersonal.

En el artículo 50 constitucional establece la división del Poder Legislativo, el cual el Congreso General es bicameral: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores es de 500, de los cuales 300 diputados son de mayoría relativa' y los demás por el método de representación proporcional'. En cuanto al número de senadores por cada estado ascendió de 2 senadores, antes de 1993, a 4 senadores.

En la Reforma Política de 1993, se modificó substancialmente la estructura del Poder Legislativo al introducirse los siguientes cambios:

- 1.- Se estableció que el límite máximo de diputados en la cámara de un mismo partido es de 315.
- 2.- Aumentó la representación de los Estados de la Federación al pasar de 2 a 4 senadores por entidad, en donde tres de los cuales son electos por mayoría y el último corresponde al partido que ocupe el segundo lugar en votación.
- 3.- Se suprimió la cláusula de gobernabilidad, por medio de la cual el partido que obtuviera un 35% de la votación total contaba de manera automática con mayoría absoluta.
- 4.- Se quitó la autocalificación de ambas cámaras en validez de la elección de sus respectivos miembros.

---

<sup>7</sup>Consiste en la elección de los diputados, uno por cada distrito electoral, en el que se encuentra dividido el país para su votación.

<sup>8</sup>Este método se refiere a la elección de los otros 200 diputados a través del número de votos que obtengan cada partido político en su totalidad, es decir a través de las listas de candidatos que cada partido haya presentado en cada una de las circunscripciones plurinominales.



Como se señaló en el inicio, el Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo que es el Presidente de la República, que junto con los senadores son electos por sufragio cada 6 años y los diputados cada 3 años; está prohibida la reelección para el Presidente, en tanto para los legisladores la prohibición opera en el periodo inmediato que hayan ocupado el cargo.

Por lo que respecta al Poder Judicial, la Constitución señala, en su artículo 94, que: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito". En donde la Suprema Corte de Justicia esta integrada por 21 ministros numerarios y pudiendo nombrarse hasta 5 ministros supernumerarios y su funcionamiento será a través de Salas o en Pleno.

Por su parte, las entidades federativas, excepto el Distrito Federal, en relación a su gobierno cuentan con una estructura similar a la del gobierno de la Federación, es decir, la división en el ejercicio del poder se realiza a través de la forma Republicana, Representativa y Popular, siendo el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, del cual el primero es un Congreso Local unicameral y de igual forma es electo por el sistema de mayoría relativa y de representación proporcional. En cuanto al Poder Ejecutivo estatal se deposita en el gobernador del estado y el Poder Judicial esta sujeto a requisitos de la Procuraduría General de la República, para garantizar su independencia con respecto al Ejecutivo estatal.

#### **1.2.4 Supremacía de la Constitución**

El Sistema Federal Mexicano está organizado sobre la base de una Constitución, que es la norma central y, por lo tanto, válida para todo el territorio nacional, al contener las normas esenciales relativas a la estructura, designación y funciones de los órganos federales, de las que regulan las relaciones entre los ámbitos de gobierno, para lo cual se delimitan sus respectivas competencias.

Al ser la Constitución Federal la norma suprema, las constituciones estatales están subordinadas a la pautas que señale. Así en el artículo 133 constitucional emana el principio de la Supremacía de la Constitución al establecer que: "las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con Aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

En nuestro Sistema Federal la Constitución, además de constituirse como la ley fundamental, en la que el pueblo deposita su soberanía y a través de la cual justifica la aplicación de las leyes, cumple el papel de pacto federal y se dividen las funciones y ámbitos de competencia entre los gobiernos. De aquí que "si bien una constitución Política es fundamental para todo Estado de Derecho, en el caso de los Estados Federales lo es aún más, ya que sólo si existe un acuerdo previo en el que se establezcan clara y permanentemente los derechos y obligaciones de cada una de las partes podrá sostenerse la idea de compartir el poder entre distintos gobiernos con el mínimo de conflictos. Cuanto más en un sistema que pretende darle el carácter de soberano a sus distintos ámbitos de gobierno"<sup>9</sup>.

En la anterior cita, se plantea la idea de que en un Sistema Federal se den un mínimo de conflictos entre los ámbitos de gobierno, como condición indispensable de la integridad nacional al establecer los derechos y obligaciones de cada uno de ello, a fin de, consolidar y mantener la soberanía de cada gobierno. A partir de que la Constitución adquiere una doble legitimación. Por una parte depositaria de la voluntad del pueblo y por el otro como el único instrumento posible de control y coordinación de las relaciones entre distintos ámbitos de gobierno.

### **1.2.5 Ámbitos de gobierno en México**

Todo Estado Federal, para cumplir con sus objetivos, actúa a través de

---

<sup>9</sup> C.P.E.U.M. artículo 133, p. 156.

<sup>10</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 124.

diferentes ámbitos de gobierno o distintos ámbitos de decisión territorial, cuya única finalidad es permitir la organización eficiente del Estado Mexicano. Estos ámbitos de gobierno son el Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

### **1.2.5.1 El Gobierno Federal**

El gobierno federal es aquel cuyos órganos de gobierno tienen jurisdicción en todo el territorio nacional y, por ende, la población que lo habita; en donde está conformado por el Presidente de la República, siendo el representante más significativo del Poder Ejecutivo Federal, del cual se desprenden las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Constitución Política, en su artículo 90, establece que la Administración Pública será Central y Paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales para la creación de las entidades paraestatales y la integración del Poder Ejecutivo Federal en su operación.

La Administración Pública Centralizada consiste en "la dirección de órganos jerárquicamente dependientes de un poder central. Dicha autoridad central tiene facultades de nombramiento sobre los órganos que dependen de él, así como la normatividad, decisión, vigilancia, revisión y resolución de conflictos sobre los asuntos que les son conferidos"<sup>11</sup>, es decir, guardan una relación de subordinación con respecto al poder central, cuyo representante más alto es el Presidente de la República.

El aparato administrativo del Estado, órganos centralizados, los mantiene bajo su control, por lo que constituyen dependencias del sector central.

Las características de la Administración Pública Central, de acuerdo con

---

<sup>11</sup> Serrá Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1974, p. 484.

**Andrés Serra Rojas<sup>12</sup>, son:**

- 1.- **Dependen jerárquicamente del Presidente de la República.**
- 2.- **Tienen igualdad jurídica.**
- 3.- **Carecen de autonomía orgánica.**
- 4.- **Gozan de autonomía técnica.**

**La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la composición de la Administración Pública Central, la cual comprende la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos.**

**En el artículo 26, de la mencionada ley, establece: "Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:**

- 1.- **Secretaría de Gobernación.**
- 2.- **Secretaría de Relaciones Exteriores.**
- 3.- **Secretaría de la Defensa Nacional.**
- 4.- **Secretaría de Marina.**
- 5.- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**
- 6.- **Secretaría de Desarrollo Social.**
- 7.- **Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.**
- 8.- **Secretaría de Energía.**
- 9.- **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.**
- 10.- **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.**
- 11.- **Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**
- 12.- **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.**
- 13.- **Secretaría de Educación Pública.**
- 14.- **Secretaría de Salud.**
- 15.- **Secretaría del Trabajo y Prevención Social.**

---

<sup>12</sup> Idem. 483.

16.- Secretaría de la Reforma Agraria.

17.- Secretaría de Turismo.

Departamento del Distrito Federal<sup>13</sup>

Procuraduría General de la República.

Por lo que respecta a la Administración Pública Paraestatal está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

De acuerdo con la ley respectiva, los organismos descentralizados son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, contando con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuales quiera que sea la estructura legal que adopten.

Respecto a las empresas de participación estatal mayoritaria, según la ley, son las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación respectiva, las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, que satisfagan alguno de los siguientes aspectos:

- 1.- Que el gobierno federal sea propietario de más del 50% del capital social.
- 2.- Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social.
- 3.- Que el gobierno corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.

Para los fideicomisos públicos, la ley establece, que son aquellos que el gobierno federal o de alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar el Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica

---

<sup>13</sup> El Distrito Federal a partir de 1997 dejará de ser parte del sector central, debido a la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos.

#### **1.2.5.2 El Gobierno Estatal**

El gobierno estatal es aquel que ejercen los Estados miembros de la Federación, reproduciendo el mismo esquema del gobierno federal. La elección de su representante más alto, el gobernador del estado, es cada seis años.

Una de las características de éstos gobiernos es que, a través del Sistema Federal, los asuntos políticos administrativos son responsabilidad única y exclusiva del gobernador del estado, siendo este la figura más representativa del Poder Ejecutivo Estatal, de la cual se derivan sus respectivas dependencias.

Por otra parte, la jurisdicción territorial del gobierno estatal corresponde únicamente el territorio que ocupa a través de su organización política que establece sus propias constituciones locales.

Como ya se ha visto, los Estados de la Federación elaboran su propia constitución, sin contradecir a la Constitución Federal, ya que si bien los Estados al conformar la nación mantienen su soberanía en todo lo concerniente a su régimen interior, para decidir el rumbo político que más les convenga, teniendo en cuenta las circunstancias específicas que lo rodean. Bajo este panorama el gobierno estatal, como elemento de los Estados, junto con la población y su territorio, asume como tal su figura político institucional al dirigir a sus Estados.

En cuanto a su órgano legislativo se encuentra el Congreso local y el órgano judicial es el Tribunal de Justicia de la entidad, es decir, se establece la división de poderes.

#### **1.2.5.3 El Gobierno Municipal**

El gobierno municipal lo constituye el Ayuntamiento como "un órgano de gobierno colegiado y deliberante, que cada tres años asume la máxima

representación política del municipio, se encarga de encauzar los diversos intereses sociales y la energía ciudadana hacia la promoción del desarrollo, darle plena vigencia al Estado de Derecho, y por intermedio del gobierno del estado, robustecer el Pacto Federal"<sup>14</sup>, y su estructura esta conformado por el Presidente Municipal, el cual cumple con una doble función, es decir, constituirse en un órgano colegiado y las funciones propias de su administración, que se generan en su ámbito de gobierno.

Además del presidente municipal, los síndicos y los regidores constituyen la estructura formal del Ayuntamiento, en donde los primeros tienen a su cargo todo lo relacionado con la vigilancia de los asuntos financieros del mismo así como los intereses municipales, además de representarlo jurídicamente y erigirse, ocasionalmente, en Ministerio Público, en donde no exista este y los segundos se encargan de vigilar que se cumplan las disposiciones establecidas por el propio Ayuntamiento en el ejercicio público municipal.

La Constitución Federal establece que tanto los presidentes municipales, regidores y síndicos serán electos popularmente por elección directa sin ser reelectos para un período inmediato. Hay que tener en cuenta que la composición e integración del Ayuntamiento varía en los Estados, debido a que son determinados por las respectivas leyes orgánicas municipales.

En un análisis, de las leyes mencionadas, se establece que "en 12 entidades federativas del país la definición del número de integrantes de los ayuntamientos se hace en base a criterios poblacionales, estableciéndose rangos de población para definir el número de integrantes del mismo. Y en 19 entidades federativas, la definición del número de integrantes de los ayuntamientos se establece con la presentación de un listado de los municipios con sus correspondiente número de integrantes del ayuntamiento, sin el tipo de criterios utilizados para la dicha definición, en otros casos se remite a la Constitución Política del estado o la

---

<sup>14</sup> Fernández Sánchez, "Integración y funciones del Ayuntamiento", en Gobierno Y Administración Municipal en México, Editorial, Segob, México 1993, p.119

respectiva ley electoral”<sup>15</sup>. De igual forma existe un gran número de autoridades auxiliares y órganos de participación popular, delegados, comisiones, conejos.

La Administración Pública Municipal varía de acuerdo al número y amplitud de su órganos y a varios criterios que determinan que tipo de municipio es. Estos son, principalmente, el número de habitantes, los servicios públicos que prestan, su población económicamente activa y su estructura administrativa, cuyos criterios definen que tipo es, ya sea un municipio rural, semiurbano, urbano, o metropolitano.

Mencionado lo anterior, la Administración Pública Municipal debe constituirse “como un sistema dotado de funciones expresadas en las leyes y reglamentos y estructurada conforme a tres subsistemas, tendríamos que dividir en áreas de regulación o normativas; áreas de operación o sustantivas y áreas de apoyo, sean técnicas o administrativas”<sup>16</sup>, es decir, las unidades administrativas que conforman los tres subsistemas mencionados. En las primeras, las de regulación, se encuentran el Ayuntamiento, la presidencia municipal, secretaría particular, unidad de comunicación social, entre otras. Las segundas, sustantivas, se encuentran la secretaría del ayuntamiento y la tesorería, la de obras y servicios públicos. Las terceras están la oficialía mayor o su semejante así como las unidades de recursos humanos y materiales y otro grupo llamado servicios generales.

En sí, esa es la estructura administrativa, en términos generales, en el ámbito municipal, teniendo en cuenta que la estructura se va convirtiendo más compleja en relación directa al aumentar la complejidad de los criterios que determinan que tipo de municipio se trate.

### **1.2.6 Distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno en México.**

La distribución de competencias, como uno de los principios fundamentales del

---

<sup>15</sup> Idem. p 20.

<sup>16</sup> Gómez Collado Roberto. “La Organización Administrativa Municipal”, en Gobierno y Administración Municipal en México. Op. Cit. p 198.



Sistema Federal depende, en gran medida, de que los ámbitos de gobierno se acerquen hacia los extremos de centralización o descentralización. La distribución entendida como el reparto de facultades y competencias que se atribuyen jurisdiccionalmente a los gobiernos federal, estatal y municipal, como entidades que conforman a la Federación.

En el contenido de la parte orgánica de la Constitución Federal, des de su promulgación, otorga un conjunto de facultades al gobierno federal, estatal y, a partir de 1983, al municipal. Las facultades en favor del gobierno federal han aumentado considerablemente en grandes privilegios constitucionales originando, a su vez, un deterioro en las facultades y funciones de los gobiernos estatales y municipales.

Bajo este panorama, la distribución de competencias constituye un principio esencial de un régimen federal, ya que aquí se encuentra la estructura del poder federal y en la Constitución Política es donde se establecen las competencias entre la Federación y los Estados, además de señalar las atribuciones a los municipios.

Antes de hacer mención acerca de las facultades de cada ámbito de gobierno es necesario conocer los tres principales métodos de distribución de competencias, siendo los siguientes:

- 1.- La enumeración de las respectivas competencias de los gobiernos federal y estatal.
- 2.- La enumeración de las respectivas competencias que le corresponden al gobierno federal, bajo el supuesto que el resto pertenecen a los Estados.
- 3.- La enumeración de competencias que le corresponden a los gobiernos estatales, siguiendo el mismo criterio que el anterior, sólo que ahora es el gobierno federal.

En nuestro país, la distribución de competencias está regido bajo el segundo método.

### **1.2.6.1 Facultades de la Federación**

Las facultades del gobierno federal están en varios artículos constitucionales: en el artículo 25, mismo que señala la rectoría del desarrollo nacional; el artículo 26, la elaboración de planes nacionales, el artículo 73, en lista las materias en las que legisla el Congreso de la Unión; el artículo 89, señala las facultades del Presidente de la República y en el artículo 104, se mencionan las facultades de la Federación. Aunque éstos no son los únicos que hace referencia a la competencia federal, debido a que gran parte de la Constitución se dedica a establecer las facultades de los poderes federales y su relación con los poderes locales.

Las facultades de los órganos federales, a través del Congreso de la Unión son:

- Admisión y formación de Estados.
- Arreglo de límites de los Estados.
- proponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- Cambiar la residencia de los poderes federales.
- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía nuclear.
- Sostenimiento, organización y reglamentación de ejército, marina y fuerza aérea.
- Legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, naturalización, colonización emigración e inmigración.
- Definición de los delitos y faltas contra la Federación y sus castigos.
- Concesión de amnistía por delitos federales.
- Expedición de la ley de Contaduría Mayor.
- Legislar sobre bandera, escudo e himno nacional.
- Establecer contribuciones sobre:

**Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.**

**Comercio exterior.**

**Instituciones de crédito y sociedades de seguros.**

**Servicios públicos concesionados.**

- **Establecer contribuciones especiales sobre:**
  - **Energía eléctrica.**
  - **Producción y consumo de tabacos labrados.**
  - **Gasolina y otros derivados del petróleo.**
  - **Cerillos y fósforos.**
  - **Aguamiel y otros productos derivados de su fermentación.**
  - **Explotación forestal.**
  - **Producción y consumo de cerveza.**
- **Legislar sobre el establecimiento, organización de escuelas rurales elementales, superiores, secundarias, y profesionales, de investigación científica, bellas artes y enseñanza técnica.**
- **Promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso.**
- **Legislar sobre vías de comunicación, postal y correos.**
- **Expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal.**
- **Gravar la importación y la exportación.**
- **Legislar sobre el cuerpo diplomático y consular mexicano.**

**Por su parte las facultades del Presidente de la República son:**

- **Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y demás empleados de la Unión.**
- **Declarar la guerra.**
- **Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.**

En relación a los Tribunales de la Federación están:

- Todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten de los tratados celebrados por el Estado Mexicano.
- Al igual que el Derecho Marítimo.
- De las que se susciten en la Federación.
- De las que se susciten entre dos o más Estados o un estado y la Federación; así como entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un estado.

De igual forma, la competencia del gobierno federal, en cuanto a Secretarías de Estado, de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social, se sustentan en diversos ordenamientos, como son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

En relación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la LAPP<sup>17</sup>, entre otras, la faculta:

- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo.
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación.
- Manejar la deuda pública de la Federación.
- Determinar los créditos fiscales y los montos de los estímulos fiscales.
- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales.
- Dirigir la política fiscal de la Federación.
- Formular el programa de gasto público federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias.

En cuanto a la Secretaría de Desarrollo Social, destacan las siguientes<sup>18</sup>:

- Formular, conducir y evaluar la política de desarrollo social para el combate a

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 31. Editorial Segob, México 1995, p. 23.

<sup>18</sup> Idem. Artículo 33, p. 38.

la pobreza.

- Proyectar y coordinar, con la participación conjunta de los gobiernos estatales, la planeación regional.
- Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal.
- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a Estados y municipios y de los sectores social y privado.

Además la mencionada ley<sup>19</sup>, faculta al Presidente de la República a celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales.

En la Ley de Planeación se establece la participación conjunta del gobierno federal y los gobiernos estatales en la planeación nacional, es decir, coordinar acciones mediante convenios, a fin de llevar a cabo el Programa Nacional de Desarrollo.

#### **1.2.6.1.1 El Distrito Federal**

No todas las actividades de la Federación corresponden específicamente al ámbito federal, es decir, existen casos en los que los poderes federales actúan, de igual forma que en los Estados, localmente. Tal es el caso del Distrito Federal, pero “la diferencia esencial entre los Estados miembros y el los territorios federales estriba en que éstos últimos no pueden ser autónomos...(y por lo tanto)... no pueden darse su propia constitución para su régimen interior”<sup>20</sup>, es decir, no tienen la facultad de autogobernarse.

La creación del Distrito Federal, en 1824, se debió fundamentalmente al modelo federal de los Estados Unidos, es decir, tras la creación del Distrito de Columbia y constituirse en parte esencial de los sistemas federales.

De acuerdo con el artículo 43 constitucional, el Distrito Federal forma parte de la Federación, considerándolo como entidad federativa. sin embargo no reúne las

---

<sup>19</sup> Idem. Artículo 22, p. 20.

<sup>20</sup> Jorge Carpizo. Op. Cit. p. 121.

características que tienen los Estados, aunque no ejerzan la función legislativa, función que venía desempeñando el Poder Legislativo, aunque un buen número de facultades fueron transferidas a la Asamblea de Representantes. La función ejecutiva, la desempeña el Poder Ejecutivo, en donde el Presidente de la República nombra libremente al Jefe del Distrito Federal y la función judicial, que es la única excepción, le corresponde al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Con la reforma al artículo 122<sup>21</sup> se establece la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, producto de buscar la democratización del mismo. Además, se considera como autoridades locales a la Asamblea Legislativa y al Tribunal Superior de Justicia del D.F.

Hay que tener en cuenta la representación del D.F. en la Cámara de Senadores, de los cuales cuenta con cuatro senadores, dos son elegidos bajo el principio de mayoría relativa, uno en base a la primera minoría y el restante bajo el principio de representación proporcional.

### **1.2.6.2 Facultades de los Estados**

El artículo 124 constitucional, como principio fundamental de la distribución de competencias en el Sistema Federal Mexicano, establece que: "las facultades que no estén expresamente concedidas por ésta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Del mencionado artículo se entiende que las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, y que las demás facultades corresponden a los Estados miembros, además de otorgar la facultad, en el artículo 126, de "elaborar su propia Constitución para organizar y estructurar las bases de su organización política y administrativa y derivándose de sus constituciones las leyes locales, respetando siempre los principios de la Constitución Federal".

---

<sup>21</sup> Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

Bajo este panorama, "la Constitución no otorga facultades a los Estados, en vez de eso reconoce que son entes soberanos, libres y con voluntad propia, que pueden actuar en todo por sí mismo, siempre que no les hayan sido prohibido expresamente por la constitución, en todos los ámbitos de acción, que no le hayan sido e transferidos al gobierno federal con carácter de exclusivo"<sup>22</sup>.

En el artículo 116 se establecen las características que debe cumplir la forma de gobierno de los Estados, siendo democrática, representativa y popular y la división de los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y en donde su división política y administrativa y territorial deberá hacerse en base a los municipios, artículo 115.

La Constitución Federal enlista, principalmente en el artículo 117 constitucional, otras materias que caen dentro del sistema exclusivo del gobierno federal, ya sea identificadas como prohibiciones absolutas o relativas a las facultades locales. Entre las facultades de los Estados se encuentran:

- Elaborar su propia Constitución.
- Organización y estructura de su gobierno y su administración pública.
- Legislar en materias de su competencia.
- Administración del sistema penal.

### **1.2.6.3 Facultades Concurrentes**

Las Facultades concurrentes son aquellas en las que participan sobre una misma competencia tanto la Federación como los Estados y municipios, es decir, existe una coincidencia sobre una misma materia. Por tanto, sólo con excepción a este principio se entiende que una misma facultad sea ejercida en forma simultánea en dos o más jurisdicciones.

La concurrencia de acciones entre ámbitos de gobierno del Sistema Federal

---

<sup>22</sup> Canes Nieto, José. "La descentralización de la Administración Pública", en Avances del Derecho Administrativo y Social. Serie Práxis No.68. Editorial INAP, México 1985, p.133.

Mexicano, en su dimensión político institucional, en la modalidad gobierno federal-estatal son:

- 1.- Educación.
- 2.- Vías generales de comunicación.
- 3.- Sistema penitenciario.
- 4.- Administración de la reforma agraria.
- 5.- Tratamiento de asentamientos humanos.
- 6.- Expropiación por causa de utilidad pública.
- 7.- Vigencia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas.
- 8.- Regulación y control ecológico
- 9.- Convenio con los gobiernos estatales para la planeación democrática.
- 10.- Seguridad pública.
- 11.- Protección Civil.

En la modalidad Federación , Estados y municipios:

- 1.- Formación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano.
- 2.- Creación y reservas territoriales.
- 3.- Regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- 4.- Otorgamiento de licencias y permisos de construcción.
- 5.- Creación y administración de reservas ecológicas.
- 6.- Control y vigilancia del uso del suelo.

#### **1.2..6.4 Atribuciones a los gobiernos municipales**

En el Artículo 115 constitucional, además de señalar que el municipio es la base de la división territorial, señala las atribuciones correspondientes a este ámbito de gobierno, que aunque no forma parte del pacto federal, es posible hablar de facultades municipales propias de su organización y además de participar en



**forma conjunta con la Federación y los Estados en materias concurrentes.**

**El mencionado artículo ha sido modificado en varias ocasiones, cuya única finalidad es el de crear una área de competencia en la que pueda participar más únicamente el municipio, en su propio desarrollo, al ser el ámbito que tienen contacto directo con las demandas de la población, es decir, las reformas al artículo 115 constitucional surgen como respuesta a la exigencia de los municipios por atribuirles mayores responsabilidades en su problemática.**

**El actual artículo 115 constitucional establece la competencia municipal de la siguiente forma:**

- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobernador.
- Expedir bandos de policía y buen gobierno.
- Están investidos de personalidad jurídica.
- Tienen a cargo los servicios públicos de:
  - 1.- Agua potable y alcantarillado.
  - 2.- Alumbrado público.
  - 3.- Limpia.
  - 4.- Mercados y centrales de abasto.
  - 5.- Panteones.
  - 6.- Rastro.
  - 7.- Calles, parques y jardines.
  - 8.- Seguridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas determinen.
- Administrarán libremente su hacienda.
- La Constitución establece que en todo caso los municipios percibirán contribuciones sobre: propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base de cambio de valor de los inmuebles.

- Le corresponden a los municipios las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Como se ha visto en este apartado, existe el predominio del gobierno federal sobre los gobiernos estatales y municipales, debido a que cuenta con un gran número de facultades y funciones, situación que no permite que éstos últimos tengan responsabilidades en la dirección de su desarrollo y puedan atender su problemática respectiva.

## **CAPITULO II FEDERALISMO FISCAL**

### **2.1 Federalismo Fiscal**

El federalismo fiscal son las relaciones de carácter fiscal, basado en el esquema ingreso-gasto que se dan entre los tres ámbitos de gobierno, en función de sus respectivas facultades y responsabilidades.

### **2.2 Objetivos de la política fiscal: eficiencia y equidad**

Los dos principales objetivos de la política fiscal son la eficiencia y la equidad, en el cual el primero se refiere a la asignación y el segundo a la distribución de ingresos públicos como la forma de asignarlos a los tres ámbitos de gobierno ya que provienen y deben regresar a la población, vía bienes y servicios públicos. En base a lo cual se destaca la importancia de la función de los contribuyentes, en el sentido de pagar sus contribuciones, mediante a los cuales se permite el funcionamiento de la actividad gubernamental. Para garantizar tal situación, a través del uso de los criterios de equidad (consistencia entre los recursos a recaudar y las necesidades del gasto) y de eficiencia (minimización del gasto de los recursos)<sup>21</sup> De los cuales se identifica el ámbito de gobierno mas eficaz para administrar los impuestos y los gastos, que se generan en su territorio, ya sea un Gobierno Central o un Gobierno Local a fin de buscar el bienestar social.

Como se ha visto en la distribución de competencias, en el Sistema Federal Mexicano, entre los tres ámbitos de gobierno en materia fiscal tanto los gobiernos estatales y municipales cuentan con un acceso limitado en sus fuentes de ingreso, generando así una centralización que se traduce en no poder actuar eficazmente en su problemática respectiva. Es por eso que sus bases impositivas deben basarse en

---

<sup>21</sup> Arellano Cadena, Raúl. El Federalismo Fiscal. Retos y Propuestas. Fundación Mexicana Cambio XXI. Luis Donaldo Colosio. 1994, p. 28.

critorio de equidad y financiamiento como lo muestra Musgrave<sup>24</sup> en los siguientes aspectos, que se centralizan y se descentralizan:

**1.- Que se centraliza**

- A) Los impuestos progresivos con fines de distribución (impuestos al ingreso) criterios de equidad.
- B) Las bases impositivas desiguales en diferentes jurisdicciones. Criterio de eficiencia.
- C) Los impuestos sobre factores de la producción móviles (impuesto al capital, a las utilidades empresariales y al activo).

**2.- Que se descentraliza:**

- A) Los impuestos que se generan en el lugar de residencia de los ciudadanos (impuesto a minoristas).
- B) Los impuestos sobre la producción de carácter inmueble (impuesto predial).
- C) Los impuestos de uso y los derechos pueden ser ejercidos por el gobierno que provee el bien o servicio respectivo.

Así, la asignación de la responsabilidad fiscal plantea situaciones como la de buscar que ámbito de gobierno puede llevar a cabo un determinado bien o servicio público, a fin de que cada uno de ellos cuente con responsabilidades tanto de ingreso como de gasto y lograr la eficiencia en su administración fiscal.

### **2.3 Centralización versus descentralización**

Para conocer tanto las ventajas que ofrece un gobierno centralizado como los gobiernos descentralizados o locales, es preferible identificar las distintas funciones de la acción gubernamental en la economía, es decir, en funciones de asignación,

---

<sup>24</sup> IDEM p. 28

distribución y estabilización. Por lo cual se toma en cuenta que forma de gobierno ya sea de carácter centralizado o descentralizado, asegure su mejor éxito en cada uno de ellas.

La función de estabilización sugiere que una forma de gobierno centralizada es capaz de mantener altos niveles de empleo, a través de políticas fiscal y monetaria, que faciliten la aplicación de medidas macroeconómicas dirigidas a la estabilidad de precios y una tasa suficiente de crecimiento, a través del banco central.

Caso contrario para los gobiernos descentralizados, debido a que se traduciría en presiones inflacionarias, por lo cual tienen acceso únicamente a la política fiscal, traducidos en programas de ingresos y gastos, como medio de estabilización de sus respectivas economías y en casos de situación de crisis los Estados no se vean afectados de igual forma, para esto el gobierno central actúa como medio de seguridad ante la crisis. Así por ejemplo, cuando se devalúa la moneda nacional los Estados exportadores se benefician en tanto que los Estados importadores resultan perjudicados. Eso significa que solo un gobierno central puede lograr un equilibrio en la economía de los Estados a través de políticas de alcance nacional. Sin embargo, la economías de los Estados son muy diferentes entre sí, además de ser abiertas, es decir, sus habitantes realizan sus compras de bienes y servicios en otras localidades.

El mismo caso se presenta en la función de distribución del ingreso, para los gobiernos locales, estatales y municipales, al no poderles instrumentar debido a que esta los rebasa, es decir; las políticas descentralizadas enfrentan limitaciones, una de ellas es por ejemplo; al adoptar un programa de impuesto un gobierno local para distribuir el ingreso, se busca un objetivo de equidad pero un programa de esta naturaleza y teniendo en cuenta el alto grado de movilidad individual de la economía nacional provocaría una atracción migratoria de los pobres, mientras que los ricos se desplazarán a lugares vecinos, al darles fuertes incentivos de movilidad, es decir; el ingreso de los primeros y la salida de los segundos. Trayendo como consecuencia

una caída en la renta per cápita en la comunidad en cuestión. Esta situación la política de distribución del ingreso originada en un nivel descentralizado conseguiría distribuirla mas igualitariamente la renta, pero como se vio estaría limitada por el grado de movilidad individual.

Es por ello que la política distributiva sea de alcance nacional que permita alcanzar la eficiencia en todas las funciones que están a cargo de los diferentes ámbitos de gobierno.

Por último, la tercera función del sector público, es la asignación que sugiere la participación de los gobiernos locales en sus ámbitos territoriales, al conocer y tener trato directo con las demandas de sus poblaciones, en materia de servicios públicos y las características políticas y económicas que rodean a sus comunidades. Por tal razón una forma descentralizada de gobierno permite proporcionar, en gran diversidad, en la prestación de servicios públicos a través de sus aparatos administrativos, estatales y municipales, permitiendo así un mayor progreso técnico en los aspectos de financiamiento, ministración y tecnología, así como un eficiente promotor del desarrollo económico impulsor de la participación ciudadana.

Por el contrario, el gobierno central al no contar con sensibilidad de la diversidad de preferencias de la población se ve limitado para responder a ellas, creando un criterio de uniformidad, solo que en casos que beneficien a todos los individuos de la nación podría ofrecerlos en un nivel eficiente de producción de un bien público como seguridad nacional, carreteras, las presas, correos, etc. o servicios como defensa nacional, política monetaria, fiscal, política internacional, comercio e inversión, redistribución del ingreso, política de empleo, política de regulación y fomento industrial. De hecho, dichas áreas se reservan normalmente al gobierno central. En caso de los gobiernos locales, municipales o estatales los tuvieran que dar resultaría costoso, por eso no es deseable que los den, pero existen algunos casos en los que tienen que participar conjuntamente con la federación en materia de

educación, bienestar social y política ambiental. En estos casos es para evitar disparidades o desequilibrios entre las entidades federativas.

En si el gobierno central resuelve mejor los problemas de estabilización y distribución y en la función de asignación solo en casos en los cuales la producción de un servicio beneficia a todos los habitantes del país. Es por ello que los gobiernos estatales y municipales encuentran su campo de acción gubernamental al actuar con mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, al estar mas cerca de sus comunidades y contribuyentes y conocer la diversidad de preferencias, las cuales las canalizan a su problemas, prioridades y características de sus ámbitos territoriales que da lugar a una mayor experimentación e innovación en la presentación de servicios públicos debido a que las decisiones de gasto están muy relacionadas con el costo real de ellos, y deja al gobierno central "corregir ineficiencias fiscales e iniquidades regionales que surgen de las capacidades fiscales heterogéneas en las diversas entidades."<sup>23</sup>

Como se ha visto el gobierno central como los gobiernos locales ofrecen ventajas y desventajas, estas ultimas constituyen las ventajas de unos a los otros y viceversa. Sin embargo se debe buscar una mayor conciliación de ambos en el Sistema Federal Mexicano, a fin de combinar las ventajas de estos dos enfoques y evite en mayor medida los defectos de cada uno.

#### **2.4 Tipos de ingreso**

Una de las actividades principales del Estado Mexicano esta constituida por la satisfacción de necesidades colectivas de interés general, las cuales justifican su actuación y existencia, por lo cual tiene que buscar los medios para allegarse recursos para responder a las demandas públicas; solo que existen diversas clasificaciones que explica los ingresos que recibe el Estado. Así se conocen:

---

<sup>23</sup> Arellano R. Op. Cit., p. 22

derivados; ingresos ordinarios y extraordinarios; ingresos de derecho público y de derecho privado; ingresos tributarios y no tributarios. En esta última clasificación nos referimos a como las fuentes de ingresos de los tres ámbitos de gobierno.

Los ingresos tributarios comprenden los ingresos que se derivan de los impuestos, derechos, contribuciones, especiales y sus accesorios y los ingresos no tributarios comprenden los derechos y aprovechamientos.

#### **2.4.1 Ingresos tributarios**

Los ingresos tributarios son fuentes de ingreso establecidas en la legislación tributaria y hacendaria a que tienen derecho tanto el gobierno Federal como los gobiernos estatales y municipales.

Dentro de éstos ingresos destaca la importancia de los impuestos debido a que constituyen el principal ingreso del Estado Mexicano, ser una contribución o un tributo entendiendo por tal la prestación económica que los ciudadanos están obligados a apuntar al Estado con el objeto de cubrir sus gastos públicos. Así constituyen "prestaciones en dinero... que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines."<sup>26</sup>

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación los impuestos, en su artículo 2 fracción I son: "contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en situación jurídica o de hecho previstas en la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo."<sup>27</sup>

Ahora bien, los impuestos se han clasificado tradicionalmente en impuestos directos e indirectos, en base a la incidencia o impacto económico de ellos, en donde los primeros inciden en forma directa en el ingreso de quien los paga, por lo que no se puede trasladar su efectivo a otras personas. Este tipo de contribuciones directas se

<sup>26</sup> De la Garza, Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, DE. Porrúa, México 1992 p..30

<sup>27</sup> *Código Fiscal de la Federación*, artículo 1, fracción I



aplica el principio de proporcionalidad, mediante el cual se fija el monto del impuesto a pagar, en función de la capacidad de pago del contribuyente, en estos se encuentran el impuesto sobre la renta y el impuesto predial, entre otros y los segundos, los indirectos, son los que gravan el consumo, por la importación de bienes y servicios entre otros, además se caracterizan por el hecho de quienes están obligados a pagarlos no sufren el impacto económico, ya que se traslada el monto del impuesto a quienes adquieren los bienes o servicios gravados.

A continuación se mencionan los impuestos para los tres ámbitos de gobierno; para el gobierno federal se encuentran:

1.- Impuesto especial sobre productos y servicios.

A) Impuesto sobre la renta

B) Impuesto al activo

C) Impuesto al valor agregado

D) Impuesto especial sobre producción y servicios<sup>2</sup>

E) Impuesto sobre automóviles nuevos.

F) Impuestos generales de exportación e importación

G) Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos

H) Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros

2.- Para los Estados de la República aunque no existe un patrón de aplicación general, se encuentran:

A) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales

B) Impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales

C) Impuesto sobre espectáculos públicos

D) Impuesto sobre nominas

Cabe destacar que los mencionados impuestos no necesariamente operan en todos los Estados.

---

<sup>2</sup>A partir de 1996 la Federación entrega en forma adicional un 20% de este impuesto a bebidas alcohólicas y cerveza y un 8% por concepto de tabacos.

**Para los municipios se encuentran entre otros:**

**A) El impuesto predial**

**B) Impuesto sobre traslación de dominio**

Como se puede observar, el gobierno federal tiene control sobre los impuestos mas importantes mientras que los Estados tienen control sobre los impuestos con base muy reducida y los gobiernos municipales al tener control sobre el impuesto predial, tienen mayor capacidad recaudatoria que los Estados mismos.

Otros ingresos tributarios lo constituyen los derechos, los cuales son definidos por el Código Fiscal de la Federación, en su artículo segundo fracción III, como: "contribuciones establecida en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados... También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado."

Al igual que el impuesto, tiene carácter de obligatorio, por lo que no se les puede considerar como una prestación voluntaria, debido a que lleva siempre la obligación del pago del mismo, ya que desde el momento mismo que el estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, no puede reusarse al pago, aun cuando no haga uso de aquel, por que los servicios apuntan al interés general. En base a lo anterior los derechos son considerados como contribuciones y son pagados por los particulares a cambio de un servicio que el estado u organismo descentralizado preste en funciones de derecho público.

Por otra parte se distinguen dos grupos o de derechos, el primero se le puede llamar derechos por servicios, que son aquellas contribuciones cuyo presupuesto consiste en recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público y el segundo grupo abarca los derechos por el uso del dominio público, las cuales consisten en aprovechar los bienes del dominio público de la nación. Ambas clases se

encuentran contenidas en la Ley Federal de Derechos, la cual en lista los servicios, usos o aprovechamiento de bienes del dominio del poder público de la nación, es decir, los servicios que presta el estado, a través de organismos públicos del gobierno federal, en sus funciones de derecho público, por los que se cobran los derechos. Así se encuentran, entre otros, los siguientes:

- A) Servicios migratorios
- B) Pasaportes y documentos de identidad y viaje
- C) Inspección y vigilancia
- D) Padrón de contratistas e inspección y vigilancia
- E) Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología
- G) Permisos de conductos de señales

En relación a los gobiernos de los Estados y municipios, al igual que la federación, los derechos son contribuciones en dinero requeridas por el poder público estatal y municipal, en pago de los servicios administrativos que prestan. Los principales derechos estatales son:

- A) Por servicios por el uso, suministro y aprovechamiento de agua.
- B) Por servicios del registro civil.
- C) Por servicios de control vehicular
- D) Por servicios del registro público de la propiedad y del comercio.
- C) Por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de los Estados
- F) Por servicios de demolición de inmuebles, entre otros.

Los gobiernos municipales cuentan con lo siguiente:

- A) Licencias de construcción
- B) Licencias para fraccionar o notificar terrenos
- C) Registro civil
- D) Uso de vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o

semifijos.

E) Por propaganda, promociones comerciales

F) Por servicio de alumbrado público

G) Por servicio de rastro

H) Por servicio de panteones

Estos son los principales derechos que tienen potestad tributaria tanto las entidades federativas como los municipios, y que al vincularse en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no tendrán que suprimir, de acuerdo a lo establecido en sus artículos 10 a y 10 b de la Ley de Coordinación Fiscal.

Además de los impuestos y derechos, se encuentran las aportaciones de seguridad social y las contribuciones de mejoras, en el cual, las primeras son definidas por el código fiscal de la federación, en su artículo segundo como: "contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social proporcionados por el mismo estado". A este respecto, se encuentran varios ejemplos, los cuales son los siguientes:

A) Las cuotas que recibe el Instituto Mexicano de Seguridad Social por parte de las relaciones obrero patronales por este concepto.

B) Las aportaciones que recibe el Infonavit (Instituto Nacional de Vivienda de los Trabajadores) por parte de los patrones.

C) Las cuotas que recibe el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) por parte de los patrones.

D) Las cuotas que obtiene el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

Estas aportaciones se han considerado "como intermediarias entre la del impuesto y la de los derechos, puesto que posee características propias de ambos tributos. Es una figura de reciente creación y ha sido recogida por casi todas las legislaciones, a pesar

de que se denomina de diferente manera”<sup>28</sup>.

Así, las relaciones de seguridad social son producto de las relaciones laborales entre los trabajadores y empleados con el patrón, ya sea este último un particular o el estado, el cual no es el acreedor de dichas aportaciones si no por organismos descentralizados, como los señalados anteriormente.

Por otra parte, las segundas, las contribuciones de mejoras, constituyen otro tipo de contribución al ser consideradas por el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2 fracción III, como las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas”, y debido a esto último adquieren la categoría de contribuciones especiales, es decir, cuando la administración pública, ya sea federal, estatal o municipal, lleva acabo la realización de una obra o servicio público y con ello se benefician algunas propiedades, el cual los dueños de estas deberán aportar una contribución o cuando se realiza un obra por cooperación. Los habitantes deberán pagar una contribución especial por aportación de mejoras. Como ejemplo de tales aportaciones en obras como la construcción o ampliación de avenidas, parques públicos, pavimentación, embanquetado, construcción de caminos y carreteras entre otros.

#### **2.4.2 Ingresos no tributarios**

Los ingresos no tributarios son fuentes de ingreso establecidas en ley, entre los que se encuentran los productos y aprovechamientos, en el cual los primeros los define el Código Fiscal de la Federación, en su artículo tres, como “contraprestaciones por los servicios que preste el estado en funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”, es decir, son ingresos que el estado obtiene a través de la explotación de sus bienes y recursos patrimoniales, tanto de dominio público como privado. Por lo tanto, no tienen carácter de contribución.

---

<sup>28</sup> Quintana Valtierra Jesús et. al. Derecho Tributario Mexicano ED. Trillas México 1994 p. 68.

La ley General de Bienes Nacionales establece cuales son los tipos de bienes de la nación, como ya se ha mencionado, en bienes del dominio público de la federación y bienes del dominio privado. Respecto a los primeros se encuentran:

- A) Los de uso común, los cuales son utilizados por cualquier persona
- B) Los terrenos rústicos y propiedades urbanas
- C) El suelo del mar territorial.
- D) Los inmuebles que utiliza la federación para la prestación de un servicio público.
- E) Los movimientos históricos o artículos de propiedad federal
- F) Los terrenos baldíos
- G) Mar, río, corrientes, lagos, lagunas, estéreos de propiedad nacional
- H) Bienes relacionados con el funcionamiento de las oficinas de las dependencias del gobierno federal.
- I) Las pinturas murales, esculturas de la federación

En cuanto a los segundos, bienes del dominio privado, están los siguientes:

- J) Los recursos naturales de la plataforma continental
- K) Los zócalos submarinos de las islas

En cuanto a los terceros, bienes del dominio privado, están los siguientes:

- A) Las tierras y aguas no comprendidas en el archivo 2
- B) Los nacionalizados, es decir, bienes que sean indispensables de un culto religioso
- C) Los ubicados en el distrito federal
- D) Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los poderes de la Unión
- E) Los bienes muebles e inmuebles adquiridos por la federación en el extranjero

Así quedan comprendidos dentro de la categoría, de un ingreso no tributarios, los productos como fuente de ingresos que percibe el estado, a través del gobierno

federal, por los mas variados conceptos, como los señalados en los anteriores, representando una considerable fuente de ingresos financieros.

Para los Estados y municipios se encuentran:

- A) Enajenación de bienes inmuebles y muebles de los Estados y municipios
- B) Los derivados de concesiones, de explotación o arrendamiento de bienes inmuebles (edificios, instalaciones, mercados, centros sociales, etc.)
- C) Estacionamientos

Los segundos, los aprovechamientos son aquellos recursos derivados del sistema sancionatorio (multas, recargos e indemnizaciones). De igual forma se encuentran aprovechamientos en las herencias, donaciones y legados

## **2.5 Deuda pública**

En la Constitución General de la República, en el artículo 73 fracción VIII, facultad al Congreso de la Unión para dar las bases para adquirir empréstitos sobre el crédito de la nación, por parte del ejecutivo federal y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Sin embargo, también limita la capacidad de endeudamiento, debido a que los empréstitos solo se pueden celebrar para la ejecución que inciden directamente en obras públicas, las cuales produzcan un incremento en los ingresos públicos salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República. Así la deuda pública financia un determinado tipo de actividad y que al local que la federación, los Estados y municipios pueden adquirirla, artículo 117 fracción VIII.

La deuda pública como un conjunto de prestamos, tiene varios objetivos para el gobierno federal como para los gobiernos estatales y municipales; así para el primero destacan:

- A) .La capacidad del sector público encaminado a lograr altos niveles de empleo

estabilidad de precios y una tasa de crecimiento suficiente.

B) Cubrir los gastos federales que no se cubrieron con los ingresos tributarios es decir, presupuesto deficitario "compensando los faltantes recursos a partir de la emisión de deuda y la contratación de créditos"<sup>10</sup>

C) Dar mayor movilidad en la utilización de recursos tanto en la producción como el consumo, así como su financiamiento a todos los niveles de la economía, trayendo consigo el aumento de la capacidad productiva del país.

Por su parte, los objetivos de la deuda pública en los gobiernos estatales y municipales son:

A) Financiar proyectos de capital, traducidos en programas de inversión a largo plazo.

B) Cubrir los gastos estatales y municipales que no se captaron con sus propias fuentes de ingreso.

Estos son los objetivos principales que trae consigo el endeudamiento, vía deuda pública, de los tres ámbitos de gobierno del sistema federal mexicano. No obstante se reconoce que hay ventajas e inconvenientes, de las cuales las primeras se encuentran: el aumento de la capacidad de administración gubernamental para atender los problemas respectivos de cada ámbito de gobierno, además permite ampliar la capacidad de construcción y dotación de servicios públicos. De igual forma es más aceptada de obtener recursos que los propios impuestos. En las segundas se destacan el pago de intereses generados en su adquisición, en casos en los que el área gubernamental no puede con ella y el inconveniente más importante es que no es aceptada igualmente por la población.

Por otra parte, la deuda pública esta integrada a través de diversos criterios de clasificación, sin que ello abarque a las formas de contratación de los empréstitos por los gobiernos estatales y municipales, los cuales son:

---

<sup>10</sup> Normatividad en materia de Deuda Pública Estatal y Municipal. Guadalajara Jalisco. ED. INDETEC México 1994, p. 12



## Criterios de clasificación de la deuda pública

Por la nacionalidad de los tenedores	- Deuda interna - Deuda externa
Por el plazo de amortización del empréstito - Deuda a largo plazo o consolidada	- Deuda a corto plazo o flotante
■ Deuda activa ■ Deuda pasiva ■ Deuda lastre	- Deuda perpetua
Por los efectos que causa en las actividades económicas ■ Deuda de peso muerto	b) Deuda autoliquidable - Deuda no autoliquidable c) Deuda reproductiva
Por su forma de emisión - Deuda no titulada	- Deuda titulada

Cuadro No. 1: Fuente: Normatividad en materia de deuda pública estatal y municipal p. 42.

Así la deuda pública constituye un valioso mecanismo de financiamiento a las haciendas de la Federación, Estados y municipios y los organismos públicos dependientes a sus gobiernos; además de ser un instrumento de desarrollo que en coordinación con sus políticas fiscales y económicas y en base a las directrices, criterios y estrategias busque una mayor racionalización del crédito público o privado, que requieran para complementar sus ingresos, de tal forma que sea un elemento positivo para fortalecer sus respectivas finanzas.

### 2.6 Transferencias intergubernamentales

Un aspecto importante en el sistema Federal Mexicano constituyen las transferencias intergubernamentales, las cuales son otorgadas, principalmente, por el gobierno central a los Estados y Municipios, como un mecanismo de asistencia financiera intergubernamental, cuya finalidad es ayudar, a través de flujo de ingresos,

al logro de los objetivos de gasto del gobierno que las reside, debido a que complementan a los ingresos de su hacienda.

La clasificación convencional de las transferencias intergubernamentales es clasificarlas en complementarias y no complementarias, según Raúl Arellano en donde las primeras se prestan cuando el gobierno central requiere que cierto porcentaje de la misma sea complementado por el gobierno estatal al que esta dirigida y las segundas, no complementarias, cuando su asignación no requiere de ningún monto complementario. En ambos casos las transferencias se dividen en selectivas o generales (condicionadas o no condicionadas). Una transferencia complementaria selectiva tiene como objetivo principal impulsar actividades consideradas por el gobierno central. Pero son de baja prioridad para el gobierno estatal. En el caso de una transferencia general no existen limitaciones en la ejecución del gasto.

También identifica, el mencionado autor, la existencia de transferencias abiertas, en las que no existe un límite específico en la asistencia financiera, principalmente en la deficiencia en la provisión de servicios públicos y transferencias cerradas con límites al monto asignado. De estas dos últimas transferencias los gobiernos descentralizados (estatales y municipales) prefieren las primeras.

En base a lo anterior, existen diversos criterios que sirven de indicadores o criterios que se utilizan para otorgar las transferencias, entre los que destacan: el poblacional, ingresos per cápita, la capacidad tributaria, el costo para proporcionar los servicios públicos, principalmente.

Para efecto de este trabajo solo se tomarán en cuenta la clasificación de dos tipos básicos: por un lado las transferencias condicionadas y las no condicionadas, que juntas forman el sistema de transferencias intergubernamentales. Así en las condicionadas el gobierno que, se les otorga específica, en cierta medida, el destino de los recursos y las condiciones o especificaciones de participación del gobierno que las reside, en su ejercicio gubernamental. Dentro de estas transferencias se encuentran

por ejemplo, la transferencia compensadora, mediante la cual, previo establecimiento de especificaciones, por cada peso que transfiere el gobierno por otorgante el gobierno receptor esta obligado a aportar una cierta cantidad de pesos de sus propios ingresos.

Las transferencias condicionadas tienen varios objetivos primordiales los cuales son:

- a) Asegurar un nivel mínimo de servicios públicos, cuyos beneficios se vean reflejados en los gobiernos municipales y estatales.
- b) Igualar las jurisdicciones del esfuerzo fiscal a fin de hacer posible el anterior objetivo.
- c) Financiar programas de carácter federal.

Por lo tanto, éstas transferencias tienen un objetivo fundamentalmente local, aunque también pueden utilizarse para el impulso de programas de interés nacional, en base a sus respectivas circunstancias que les rodea.

En relación a las transferencias incondicionadas no se establecen especificaciones o restricciones en la forma que recibe, en base a sus prioridades.

Los objetivos de las transferencias incondicionadas tienen varios objetivos, destacando los siguientes:

- A) Sirven para mantener un equilibrio en las desigualdades existentes entre diversas regiones del país es decir, mantener una equidad horizontal.
- B) Previene distorsiones en la distribución de ingresos a través de establecer cantidades diferenciales a cada estado en base a su posición económica, de forma que las jurisdicciones mas pobres reciban un apoyo mas generoso.

Así las transferencias incondicionadas representan asignaciones de ingresos que permiten buscar una igualdad en la forma que se distribuyen los ingresos.

Por otra parte, el federalismo fiscal, en base a los elementos que se presentarán, busca el equilibrio tanto en la forma en que se obtienen los ingresos como la forma de

**asignarlos entre los distintos ámbitos de gobierno, para que estos, en un marco de las ventajas y desventajas puedan actuar eficazmente en la realización de sus problemas.**

## **CAPITULO III LA COORDINACION FISCAL EN MATERIA DE INGRESO**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el vínculo que une y refuerza las relaciones fiscales intergubernamentales fiscales entre la Federación, entidades federativas y municipios.

En el transcurso de los años, la coordinación fiscal ha experimentado una serie de cambios que han sido necesarios para adecuarse al desarrollo de país; situación reflejada en las modificaciones que han tenido los convenios de adhesión y colaboración administrativa en materia fiscal y, por lo tanto, el sistema de participaciones federales .

Así el Sistema de Coordinación Fiscal, como producto de diversos convenios entre entidades y la Federación, pretende lograr un sistema de recaudación y distribución más equitativo y justo, a través de homogeneizar los impuestos, eliminándose la doble y triple tributación, además de las otras fuentes de ingresos, como los productos, derechos, aprovechamientos a fin de fortalecer las finanzas públicas de los tres ámbitos de gobierno, sobre todo de los Estados y municipios. sin embargo ante la existencia de un centralismo, producto de un proceso en el que cada vez más se concentraban las competencias del gobierno federal.

### **3.1 Antecedentes**

#### **3.1.1 Primera Convención Nacional Fiscal**

A partir de 1917, mediante la promulgación de la constitución General de la República, se consolida el Sistema Político Mexicano surgido de la revolución, y una de sus materias establecía la concurrencia impositiva entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, sólo que este último contaba con pocas materias reservadas a su favor.

El 22 de julio de 1925, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda, convoca a los gobernadores de los Estados y al Distrito Federal y de territorios federales, con la finalidad de llevar a cabo la Primera Convención Nacional Fiscal con el objetivo de delimitar las competencias de los Estados y el gobierno federal en materia impositiva y sentar las bases de la unificación de los sistemas locales de tributación y coordinación, en el Sistema Federal, a través del plan nacional de árbitros disminuyendo los gastos de recaudación y administración, recayendo equitativamente sobre los causantes; vía simplificación del aparato administrativo y los procedimientos fiscales.

De ésta convención surgieron varias conclusiones entre las que se encuentran:

- 1.- Son exclusivos para los Estados los impuestos sobre la tierra y los edificios.
- 2.- Reservar el poder tributario federal sobre el comercio y la industria, de los que participaban una porción a las entidades para resarcir sus pérdidas fiscales en esos impuestos.
- 3.- Son exclusivos para los Estados los impuestos sobre herencias y las donaciones, de las cuales participa el gobierno federal en sus productos.

- 4.- Reservar el poder tributario a los Estados sobre los actos no mercantiles; concesiones otorgadas por autoridades locales y los servicios públicos locales.
- 5.- Se reservan para futuras convenciones los impuestos especiales, tanto para la Federación como para los Estados.

Esta convención deja de manifiesto la necesidad de “eliminar la doble tributación mediante una coordinación en la participación sobre ciertos impuestos, delimitar con mayor claridad las jurisdicciones fiscales y establecer un órgano encargado de coordinar y arbitrar en la materia”<sup>11</sup>. Sin embargo el único logro tangible fue el de reservar al gobierno federal algunos impuestos especiales sobre determinadas industrias.

Con éstos antecedentes, siendo presidente Elimino Portes Gil, se celebra la Segunda Convención.

### **3.1.2 Segunda Convención Nacional Fiscal**

Esta convención se llevo a cabo en marzo de 1932, convocada por el gobierno federal con la participación de los gobernadores de los Estados, de los territorios federales y del Distrito Federal, con el objetivo de buscar una mayor distribución de los poderes tributarios entre el gobierno federal y los Estados, llegando a las siguientes conclusiones:

- 1.- La imposición territorial debe ser la base de la tributación de los Estados, situación que hace al gobierno federal no ser participe en establecer impuestos sobre esa fuente.
- 2.- Reservar el poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles.
- 3.- Reservar a los Estados poder tributario exclusivo en materia de servicios públicos municipales y las concesiones de ellos.
- 4.- Al gobierno federal debería tener el poder tributario sobre el comercio

---

<sup>11</sup> Martínez Almazán Raúl, Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. Editorial INAP., México 1989, p. 61.

exterior, importaciones y exportaciones; renta e industria, debiendo participar los Estados y municipios en sus productos.

5.- Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre impuesto sobre impuesto sobre haciendas y donaciones, debiendo participar el gobierno federal en sus productos.

Al igual que en la Primera Convención Nacional Fiscal, la segunda pretendía delimitar la jurisdicción territorial fiscal entre los tres ámbitos de gobierno, además de buscar la unificación de sus respectivos sistemas de tributación. En ésta convención se logró constituir la Comisión Permanente como un órgano técnico administrativo para llevar acabo los acuerdos a que llegarán las convenciones.

### **3.1.3 Reformas a la Constitución en 1942**

En 1942<sup>22</sup> se autoriza el Congreso de la Unión legislar con la única finalidad de impedir que el comercio de estado a estado se establezcan restricciones, artículo 73, fracción IX, además en el mismo artículo<sup>23</sup> en la fracción X se legisla en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión y Trabajo. En la fracción XXIX, para establecer contribuciones sobre: comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y contribuciones 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 y exportación forestal. Así en las reformas a las fracciones IX, X y XXIX tuvieron como finalidad precisar que le correspondía al gobierno federal, en cuanto a carga tributaria se refiere.

---

<sup>22</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 24 de octubre de 1942.

<sup>23</sup> *Idem.*, 18 de noviembre de 1942.



En relación a los Estados, éstos tendrán participación en el rendimiento de los impuestos especiales, en proporción que estableciera la ley secundaria. Así mismo, con ésta reforma se le delegó a las legislaturas de los Estados la facultad de fijar la proporción en la que los municipios participarían en el rendimiento en el impuesto sobre energía eléctrica.

Por otra parte, se reforma el artículo 117<sup>o</sup> en la fracción VII con la finalidad de prohibir a los Estados emitir títulos de deuda pública, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos y bonos al portador o transmisibles por endoso, además de gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en ramas, en la forma distinta o con cuota mayores de las que el congreso de la Unión autorice y legisle a dictar las leyes encaminadas a compartir el alcoholismo.

En sí la reforma constitucional de 1942 tuvo gran importancia, debido a que ésta distribuyó los poderes tributarios entre la Federación y los Estados a través de adicionar diversas fracciones de los artículos 73 y 117.

### **3.1.4 Tercera Convención Nacional Fiscal**

En la Tercera Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo en octubre de 1947 a convocatoria del gobierno federal, a fin de proponer el mejoramiento del sistema impositivo, el cual había empeorado tras la creación de los impuestos, tanto para la Federación como para los Estados y municipios.

A diferencia de lo ocurrido en las dos convenciones anteriores, la tercera convención buscaba un sistema fiscal en el que “las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno deberían constituirse esencialmente con ingresos derivados de fuentes impositivas privadas... (mismas que) ... deberían sujetarse a bases uniformes

---

<sup>24</sup> Idem., 24 de octubre de 1942.

de coordinación en beneficio del conjunto de las entidades y de la economía nacional”<sup>39</sup>. En base a esto se reconocieron las fuentes privativas de ingresos del gobierno federal en el impuesto sobre la renta, aunque los Estados participaban en el rendimiento de su producto, en particular sobre las retribuciones por servicios personales y sobre el producto de la inversión de capitales. De igual forma le correspondía en forma exclusiva los impuestos al comercio exterior ( exportaciones e importaciones) y los derechos por el suministro de los servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.

En cuanto a los ingresos privativos de los Estados y municipios se establecía como fuentes exclusivas, en donde la Federación no tendría parte, en el impuesto predial, productos que recaían en la agricultura y la ganadería, al comercio al menudeo, y expendio de bebidas alcohólicas, enajenación de bienes sobre servicios públicos locales, además de ingresos de derecho privado, como impuestos sobre herencias, legados y donaciones. Por su parte a los municipios se les reconocía ingresos privativos sobre: diversiones públicas, mercados, rastros, comercio ambulante, servicios públicos municipales, licencias y registros.

En relación a los ingresos de tributación concurrente, en el cual se contaba con la participación de los tres ámbitos de gobierno, se consideraban los siguientes impuestos sobre: al comercio y la industria, integrados en un sólo impuesto, explotación de recursos naturales; impuestos especiales sobre: hilados y tejidos, elaboración y compra-venta de azúcar, venta de bebidas alcohólicas, cerveza y agua envasada existentes en los ámbitos territoriales de la Federación, Estados y municipios.

Como resultado de ésta tercera convención se aprobó la ley Federal sobre Impuestos Mercantiles, en 1947, mismo que sustituía al impuesto del timbre sobre las ventas, y que regula el pago de participación de los ingresos federales a las entidades

---

<sup>39</sup> Chapoy Bonifaz, Beatriz, Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Doctrinales, serie G, N° 140, México 1992, p 167.

federativas, el cual establecía la creación de un impuesto de 3% sobre las ventas, en donde regía una tasa federal uniforme nacional de 1.8% y otra en la que los Estados que decidieran coordinarse en este impuesto era de 1.2%. Pero en 1973 se establecía una tasa uniforme anual del 4%, independientemente que los Estados hubieran o no celebrado el convenio y así como elevar las participaciones al 45% de lo recaudado en sus territorios. Mediante ésta modalidad, 45% del rendimiento al estado y 55% al rendimiento a la Federación.

Otro resultado de la tercera convención, fue la federalización de la producción y consumo de cerveza, por lo cual se reformó el artículo 73<sup>a</sup> constitucional en su fracción XXIX.

Por otra parte en 1953<sup>16</sup> se expide la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, significando un avance importante al suspender gravámenes alcabatorios; crear zonas fiscales y la instalación de la Comisión Nacional de Arbitros, misma que se integraba por un representante de la Secretaría de Hacienda y Economía, cinco representantes de las zonas fiscales del país y tres representantes de los causantes a ,fin de asesorar a los gobiernos federal y estatales y proponer medidas que faciliten la coordinación de los ingresos públicos.

Antes de la aprobación de la segunda ley de coordinación fiscal en 1978, la federación distribuía las participaciones a los Estados por un 12.48% por concepto de impuestos como ingresos mercantiles y especiales, de la recaudación federal total.

### **3.1.5 La Ley de Coordinación Fiscal de 1978**

En 1978 el Congreso General aprueba la nueva Ley de Coordinación Fiscal que deroga la anterior, entrando en vigor en 1980, teniendo como principales objetivos los siguientes:

- 1.- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados y municipios y el

<sup>16</sup> Diario Oficial de la Federación, del 10 de noviembre de 1949.

<sup>17</sup> Idem, diciembre de 1953.

**Distrito Federal.**

- 2.- Establecer las participaciones correspondientes de los ingresos federales a las haciendas públicas.
- 3.- Establecer reglas de colaboración administrativa entre ellos.
- 4.- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal.
- 5.- Y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Ahora bien, la mencionada ley para establecer las bases de coordinación recurría a "acuerdos, convenios y declaratorias...(a fin de dar) pautas para que se establezca en forma expresa la voluntad soberana de las dos entidades con capacidad tributaria, la Federación y los estados, para así apoyar las relaciones fiscales entre ellos"<sup>14</sup>. Así su principal objetivo consiste en fortalecer las haciendas de los Estados y municipios, a través del funcionamiento de nuevos mecanismos de coordinación, el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, mismos que se han complementado con anexos y tienen carácter de uniformidad.

Con la introducción del Impuesto al Valor Agregado, en 1980, sustituyendo al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, se modificó en su conjunto la ley de coordinación fiscal, señalando que las entidades federativas participarían sobre el total de los impuestos federales. Esto significó eliminar la concurrencia fiscal, debido a que los Estados coordinados dejaron de aplicar un impuesto a las ventas en las actividades gravadas con el IVA a nivel federal, situación que permitió armonizar la aplicación de los impuestos en las ventas de todo el país.

Con la entrada en funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y con la creación de tres fondos de participaciones, mismo que en su conjunto se distribuían los ingresos obtenidos a las entidades federativas por no gravar los impuestos federales. Estos fondos son el Fondo General, mismo que distribuía un

---

<sup>14</sup> Miguel Calzado, Ma. de Jesús, "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", en Derecho Fiscal, por Fernández Cuevas José. Editorial UNAM, México 1991, p. 121.

13%; el Fondo Financiero Complementario que distribuía un 0.37% en proporción inversa a las participaciones recibidas por el Fondo General y el Fondo de Fomento Municipal que distribuía bajo los mismos principios que el anterior.

### **3.2 Convenios Fiscales**

Los convenios fiscales son mecanismos de coordinación entre el gobierno Federal y estatales, es decir, son acuerdos en el cual las entidades federativa se comprometen a suspender y colaborar en ingresos federales. Estos convenios son el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Convenios de Colaboración Administrativa.

#### **3.2.1 Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

Para integrarse al sistema" las entidades federativas pueden adherirse al sistema por medio de firmar un convenio de adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de ésta forma participan las entidades en la recaudación de ingresos federales, a través de los fondos de participación señalados por la misma ley, a cambio de no mantener en vigor impuestos estatales y municipales que contravengan ingresos federales, como al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto Sobre Producción y Servicios.

El convenio de adhesión debe ser aprobado por las legislaturas locales. Así la adhesión "se efectúa íntegramente y no sólo en relación con algunos ingresos. Las entidades se abstienen de gravar aquellas fuentes y quedan expresamente determinadas en la legislación fiscal federal y en los convenio de adhesión a través de sus correspondientes anexos. El sistema de coordinación funcionaba con los 31 Estados adheridos al mismo convenio, mientras que el Distrito Federal es voluntad

---

<sup>10</sup> Ley de Coordinación Fiscal. Editorial porúa artículo 10.

voluntad del legislador la que lo incorpora”<sup>94</sup>.

Por otra parte, el mencionado convenio plantea la opción de coordinarse en materia de derechos, lo cual implicaba que un estado suspenda ciertos derechos estatales y municipales.

A continuación se presenta la estructuración del convenio de adhesión en el siguiente cuadro

### Convenio de Adhesión

Claúsula	Comprende
1ª	Se refiere a la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por parte de la entidad.
2ª	Alude al concepto de "ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos", que vendría siendo la Recaudación Federal Participable.
3ª	Se identifican los "impuestos cuyo origen por entidad federativa era plenamente identificable"; conocidos como asignables (IVA, Renta y Sobre Producción y Servicios, Enajenación y Tenencia de Vehículos).
4ª	Hace referencia a la coincidencia de los ejercicios fiscales de los contribuyentes.
5ª	Hace mención al procedimiento para la asignación de impuestos asignables.
6ª	Derogada.
7ª	Se refiere a los impuestos de los contribuyentes que pasan a tributar al régimen.
8ª	Señala los anticipos de las participaciones del Fondo General.
9ª	Hace mención al procedimiento de distribución del Fondo Financiero Complementario.
10ª	Aludía a los anticipos del Fondo Financiero Complementario.
11ª	Se refiere a la determinación del coeficiente de participaciones del Fondo General.

Cuadro 2. Fuente: Elaborado en base a: El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por Morones Hernández Humberto. Editorial INDETEC, Guadalajara Jal. México 1995. p. 71-94.

<sup>94</sup> Miguel Calzado, Ma de Jesus. Op Cit p

En relación a los anexos se presentan en el siguiente cuadro.

Anexo	Comprende
1°	Los estados suspenden impuestos que contravengan al Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre Producción y Servicios.
2°	Se hacen ajustes al Fondo General por las entidades petroleras (Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz).
3°	Hace mención a la suspensión del cobro de derechos a las entidades por la expedición de pasaportes provisionales al porcentaje que integra el Fondo General.
4°	Se refiere al apoyo que se dio al Sistema Alimentario Mexicano, mediante la suspensión o el no establecimiento de gravámenes estatales sobre producción, enajenación o tenencia en materia agropecuaria.
5°	Incorpora los cambios al IVA en el sistema de participaciones en 1981.
6°	Se señala la suspensión del IVA en espectáculos públicos (obras de teatro, funciones de circo o cine).

Cuadro No.3. Fuente: Morones Hernández Humberto. Op. Cit. 96.

En términos generales, los convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, consisten en el establecimiento de un acuerdo mediante el cual las entidades federativas se comprometen a suspender impuestos, a fin de que la Federación se los reponga a través del Sistema de Participaciones, es decir, a partir de la recaudación de los impuestos, distribuirselos conforme a los elementos que intervienen en los respectivos coeficientes de los fondos General y de Fomento Municipal.

### 3.2.2 Convenio de Colaboración Administrativa

Los Estados pueden celebrar convenios de colaboración administrativa con la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público sin que ello signifique que los Estados adheridos al sistema estén obligados a colaborar necesariamente en la administración de los ingresos federales, situación establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, además dicha colaboración se lleva a cabo en funciones del Registro Federal de Contribuyentes, como son la recaudación, fiscalización, y administración ejercidas por Estados y municipios.

De esta manera las entidades y municipios al llevar a cabo lo señalado en los convenios de colaboración adquieren carácter de autoridades fiscales federales, y en base a esto reciben incentivos económicos. Es por ello que la suspensión de ingresos locales trae consigo una delegación de función de la administración de ingresos federales a sus respectivas haciendas.

En la firma de los mencionados convenios, los Estados toman en cuenta dos elementos fundamentales<sup>41</sup>.

- 1.- Las posibles ventajas comparativas que traería consigo la firma del convenio, entre las que se encuentran que ámbito de gobierno (estatal o municipal) cuenta con un aparato administrativo capaz de conocimiento de la región y de los sectores de los contribuyentes a administrar, y
- 2.- El otro consiste en determinar, por la vía de la colaboración administrativa, la posibilidad de que el gobierno titular del poder tributario por compartir el ejercicio de dicho poder.

De ésta forma, la colaboración en materia administrativa tienen como finalidad "mejorar la administración de los impuestos federales coordinados, aumentar su recaudación y consecuentemente el incremento considerable en sus participaciones y a percibir por los Estados y municipios"<sup>42</sup>, el cual está estructurado, en relación a sus anexos, de la siguiente forma:

---

<sup>41</sup> García Lepe, Carlos. "El Proceso de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México 1995, p. 87.

<sup>42</sup> Miguel Calzado Ma. De Jesús. Op. cit.



**Anexos de los Convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal.**

Anexo	1980-1983	1984-1988	1989-1996
1	Multas administrativas Federales Fiscales no	Zona Fed. Marítimo Terrestre	Zona Fed. Marítimo Terrestre
2	Incentivos en Función de Comprobación	Prog. Fiscalización Permanente	Rev. y Facult. de Comprobación (IVA)
3	Facultades de Comprobación	Bases Especiales de Tributación	Recaudación del IVA en las Inst. de Crédito
4		Acciones Fiscalizadoras	Cobranza
5		Rev. del Informe Complementario (IVA)	Recau. Comp. Deter. y Cobranza (C.U.D)
6			Vigilancia del Cumpl. de Obligaciones
7			Admón. I.T.U.V. y Re. Vehicular (E. y M.)
8			T. U. V. Ver. Pro. Ext. Reg. Estal. Vehicular
9			Anticipos a Cuenta de Participaciones
10			Vigi. Maq. Reg. de Com. Fiscal
11			Vig. Control (E. y M.) Colind. Mer. Extrang.
12			Veri. Leg. en Ter. Nal. de Beb. Alch. del Ext.
13			Fun. Oper. de Admón. de Der. por Serv. Tuna.
14			Vig. Contr. (E-F) de Mer. Ext. Exc. Vehicular.

Cuadro N. 4 Fuente: Revista INDETEC. Mayo-junio. Guadalajara Jalisco, México 1996.. p. 278.

Los mencionados convenios de colaboración establecen en forma general la recaudación como la administración de ingresos provenientes de IVA, Tenencia o uso de vehículos así como las multas que imponga las autoridades federales, mismas que

serán realizadas por los Estados y aceptan llevar acabo programas de verificación y fiscalización y en base a esto realizan visitas de auditoría los domicilios fiscales de los contribuyentes del IVA.

En cuanto a la Federación, El convenio la faculta para ejercer la planeación, regulación y evaluación del Sistema de las relaciones tributarias entre los dos ámbitos de gobierno, el estatal y municipal.

### **3.3 Sistema de Participaciones**

Con la entrada en función del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en 1980, como se ha visto tiene varios objetivos, uno de ellos se refiere al fortalecimiento de las haciendas públicas de los Estados y municipios, mediante la firma de los convenios de adhesión y de colaboración administrativa entre las entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En base a esto, tienen derecho a participar de la Recaudación Federal Participable, a cambio de no mantener en vigencia ingresos estatales o municipales que contraríen al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto Sobre Producción y Servicios.

De ésta forma, el Sistema de Participaciones Federales representa la columna vertebral del Sistema, a través de diferentes fondos de participaciones, tales como el Fondo General, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal. De los mencionados fondos el General y el Fondo de Fomento Municipal actualmente permanecen.

#### **3.3.1 El Fondo General de Participaciones**

El Fondo General de Participaciones representa la esencia de las participaciones que reciben las entidades federativas por este fondo, por lo tanto, resulta ser el más importante de los tres fondos mencionados anteriormente, debido que en este se distribuyen los impuestos federales a las entidades.

En su origen, el fondo General representó la posibilidad de compensar a las entidades al suspender varias fuentes de ingreso al firmar el convenio de adhesión. De ésta forma, los recursos que se reciben tienen carácter compensatorio, al corresponderse con el monto de los ingresos propios por los ingresos que dejaron de percibir. Después se incluyó el objetivo de hacer eficiente tanto la recaudación como la administración de impuestos federales, emanados de las entidades.

El Fondo General de Participaciones distribuye a las entidades federativas un porcentaje fijo de la Recaudación Federal Participable (constituida por la recaudación que obtiene la Federación por todos los impuestos federales, así como los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, mismos que incluyen el monto disminuido del total de las devoluciones. Así mismo, se deducen aquellos ingresos que la Federación no obtiene en forma efectiva, como el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, mismos que reciben las entidades para sí y, a partir de 1996, la proporción de la recaudación del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, en el cual las entidades participan directamente).

A continuación se presentan las etapas por las que ha pasado la integración del cálculo del coeficiente para distribuir el Fondo General.

La primera se ubica en el período de 1980-1983, en donde los elementos que intervenían en el coeficiente de participaciones tenían carácter resarcitorio por los ingresos que dejaron de aplicar las entidades, en el cual, el coeficiente era calculado en base al monto de las participaciones obtenidas por las entidades por los diversos conceptos en 1979, más la recaudación que obtenía la entidad por los impuestos locales y municipales, mismos que fueron dejados suspendidos al entrar en funcionamiento el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el monto de administración que percibía la entidad en ese año.

La segunda etapa abarca de 1984-1989, en donde se sustituyen los elementos resarcitorios por elementos que buscaba premiar la dinámica económica de la entidad

como la eficiencia administrativa de las mismas. Así la integración del Fondo General intervienen el monto de las participaciones obtenidas por las entidades dos años antes del cálculo y los impuestos asignables. En ese mismo año desaparece el Fondo Financiero Complementario.

La tercera etapa abarca de 1990-1996, a partir de la firma de los Convenios de Colaboración Administrativa, en base a esto desaparecen los impuestos asignables (recaudación federal de impuestos cuyo origen sea identificable, los cuales eran: El Impuesto al Valor Agregado, El impuesto Sobre la Renta y al valor agregado de los contribuyentes menores, el impuesto sobre la renta que cubría contribuyentes conforme a bases especiales de tributación establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a partir de 1991 el Fondo General se integra en base a tres criterios: el poblacional; impuestos asignables y la tercera se distribuye en forma inversa a la participación por habitante obtenida en los conceptos anteriores.

Al reducirse los impuestos asignables a tres, modifica el coeficiente de participaciones " a través de la eliminación del Impuesto al Valor Agregado como asignable, el que por su monto como por ser administrado por las entidades, era el más importante de todos ellos. Tal acción fue en detrimento de aquellas entidades que presentaban un mayor grado de desarrollo y, por ende, de actividad económica, ya que del total de los impuestos asignables el valor agregado representaba, para tales entidades, un porcentaje superior al 50% del total que les correspondían...(así)...a partir de 1990, únicamente recaudaban, controlaban y administraban al Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, excepto de aeronaves.

En el siguiente cuadro se presentan los elementos que han dado sustento en la determinación del coeficiente de participaciones en el Fondo General.

**Elementos que han sido aplicados en la determinación del Coeficiente del Fondo General**

<b>Periodo 1980-1983</b>	<b>Periodo 1984-1989</b>	<b>Periodo 1991-1996</b>
Monto de las participaciones recibidas por la entidad federativa en 1979	Impuesto al Valor Agregado	Población
Recaudación que hubiese tenido la entidad en 1979 por lo gravámenes estatales suspendidos	Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos
	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (cerveza, aguas envasadas y refrescos, tabacos labrados, bebidas alcohólicas, gasolina).	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios a: cerveza tabacos labrados bebidas alcohólicas petrolíferos

Cuadro 5. Fuente: Revista INDETE, mayo-junio, Guadalajara Jal. México 1996, 9.13.

El Fondo General de Participaciones se distribuye a las entidades con forme a los siguientes elementos, con sus respectivos porcentajes:

1.- El elemento poblacional con un 45.17%, es decir, se determina en proporción directa al número de habitantes de cada entidad. Este es un elemento de uniformidad, en el cual no se tomas en cuenta la productividad ni la eficiencia ec.

onómica y, de esta forma, al ser mayor el número de habitantes más recibe de los ingresos federales y favorece el criterio de equidad.

2.- En base a los impuestos asignables, mediante la utilización de la siguiente fórmula, favoreciendo al criterio de eficiencia:

i

$$CP = Bi$$

t

Donde:

Cpi = es el coeficiente de participaciones que le corresponda a la entidad y

TB = suma de B

i = cada entidad federativa

CPI IA<sub>i</sub>

$$B_i = \frac{(t-i)}{IA_i} \cdot (t-i)$$

Cpi = es el coeficiente de participaciones de la entidad y en año  
t-1

IA<sub>i</sub> = Es el coeficiente de participación de la entidad un año antes.

i

IA<sub>i</sub> = Corresponde a los impuestos asignables de la entidad.

t-2

3.- Y el 9.66% se signa y se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante otorgadas a cada entidad por concepto de los dos elementos anteriores y tiene carácter compensatorio.

El primer porcentaje representó en 1991 18.05%, el segundo con un 72.29% y el tercero con un 9.66%. En 1992 los porcentajes correspondientes fueron: 27.10%, 63.24% y 9.66%. En el siguiente año fueron de 36.15%, 54.19% y 9.66% y a partir de 1994 operan los porcentajes antes citados.

### 3.3.2 El Fondo financiero Complementario

Este fondo tuvo vigencia de 1980 a 1989 y su objetivo principal consistía en

distribuir participaciones a las entidades federativas que obtenían menos participaciones del Fondo General.

En sus inicios el Fondo Financiero Complementario se integró por un 3.5% del Fondo General, más la participación de la Federación que equivalía a un 3% y se distribuía en forma inversa a las entidades federativas al monto asignado al F.G. . La desaparición de este Fondo Complementario se debió a las modificaciones establecidas en 1990 en relación al distribuir una parte del Fondo General en términos perceptiva.

En seguida se presentan los diferentes elementos que integraron dicho Fondo en su vigencia.

**Elementos que intervenían en la determinación del coeficiente de participaciones del FFC.**

1980	1981-1983	1984-1980
Partes iguales	Participación que	Población de la entidad.
Participación de la entidad e impuestos federales.	corresponde a la entidad en el Fondo General.	Participaciones que le correspondieron a la entidad en el fondo General.
Gasto corriente federal en educación primaria y secundaria.	Gasto corriente federal en materia de educación en la entidad.	(Relación pércapita de las participaciones).
	Gasto corriente de la Federación en apoyos financieros con el estado.	
	Población .	
	Partes iguales.	

Cuadro N.6. Fuente: Revista INDETEC, Julio-Agosto, Guadalajara Jalisco, México 1996

### **3.3.3 El Fondo de Fomento Municipal**

El Fondo de Fomento Municipal fue creado con un medio que permitiera fortalecer las finanzas municipales, a través de impulsar la eficiente administración de los ingresos municipales. En su origen se distribuyeron ingresos obtenidos de los beneficios petroleros, como la recaudación adicional sobre hidrocarburos y por el impuesto adicional sobre el impuesto general de importaciones de petróleo crudo y gas natural. Después se integró a la distribución en la recaudación federal.

En la actualidad dicho fondo se integra por el 1% de la Recaudación Federal Participare, debido a que este fondo se le integró, a partir de 1996, el Programa de Reordenamiento Urbano, y la recaudación del Impuesto Predial y los derechos del agua.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuye de la siguiente forma:

- 1.- El 16.8% está destinado a integrar el Fondo de Fomento Municipal.
- 2.- El 83.2% incrementará dicho fondo, sólo que correspondería a aquellas entidades coordinadas en materia de derechos.

Hay que tener en cuenta que a partir de 1995 todas las entidades se encuentran coordinadas en esta materia, lo cual significa que todas ellas participan del 100% de los recursos integrados en el fondo.

La fórmula para distribuir dicho fondo es la siguiente:

$$CE_j = \frac{A_i}{TA}$$

Donde:

$CE_j$  = Corresponde al coeficiente de participación del Fondo a la entidad  $t$

$TA$  = Suma de  $A_i$

$j$  = Cada entidad

$A_i = CE_j \cdot IPD_i$



~~t-1~~ t-1

IPDA

t-2

Cei = Corresponde al coeficiente de participación a la entidad

t-1

IPDA<sub>i</sub> = Recaudación local del predial y los derechos del agua

t-1

IPDA y = Igual que el anterior, sólo que ahora es el segundo año

t-2

Por otra parte, hay participaciones distintas a municipios fronterizos con litorales donde se realice el comercio, siendo un 0.136% de la Recaudación Federal Participable y aquellos municipios que intervengan en la extracción y exploración de petróleo, mismos que obtendrán un derecho adicional de 3.17% por concepto de los señalado.

En relación al Fondo General, este les distribuye a los municipios un porcentaje como mínimo de 20% del total de las participaciones que reciben los Estados, mismos que se distribuyen de acuerdo a las legislaturas locales.

### 3.3.4 Evolución de las participaciones

En el siguiente cuadro se presenta una perspectiva histórica de la distribución de recursos entre la Federación, los Estados y Municipios.

### Distribución porcentual de los ingresos públicos

Año	Federación	Estados	Municipios
1900	63.0	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1935	68.7	22.9	08.4
1930	67.4	25.1	07.4
1940	71.4	23.3	05.3
1945	75.6	19.0	03.4
1950	78.3	18.4	03.3
1955	80.8	16.2	02.0
1960	78.6	18.6	02.8
1965	88.8	10.5	01.5
1970	86.4	12.0	01.6
1975	90.1	08.6	01.3
1980	89.4	09.4	01.1
1985	82.6	15.0	02.4
1991	81.1	15.5	03.4
1996	80.0	16.0	04.0

Cuadro N. 7. Fuente: Díaz Cayeros Alberto. *Desarrollo y Desigualdad Regional. Hacia un Nuevo Pacto Federal*. Edit. Porrúa-CIDAC, p. 82.  
 Actualizado a 1996

En base al cuadro anterior se observa que ha influido la predominancia en la concentración de recursos por parte del gobierno federal.

### Participaciones a las entidades respecto al PIB (1979-1992)

(millones de pesos)

Año	Participaciones	% en relación al PIB
1979	58	1.83
1980	114	2.55
1981	155	2.53
1982	259	2.67
1983	654	3.16
1984	904	3.07
1985	1,340	2.83
1986	2,086	2.62
1987	5,498	2.85
1988	12,133	3.12
1989	14,336	2.85
1990	20,326	2.99
1991	26,047	3.05
1992	31,828	3.13

Cuadro N. 8. Fuente: Coordinación General de Entidades Federativas y Dirección General de Políticas de Ingresos SHCP

Año	% del coeficiente
1980	16.89
1981	16.84
1982	16.94
1983	16.98
1984	16.98
1985	16.98
1986	16.98
1987	16.98
1988	17.38
1989	17.50
1990	18.26
1991	18.63
1992	18.63
1993	18.63
1994	18.62
1995	18.51
1996	20.00

Cuadro N. 9.

Es importante señalar que, a partir de la reforma fiscal de 1996, además de incrementarse el porcentaje del Fondo General a un 20% de la Recaudación Federal Participable, la Federación entrega en forma adicional un 20% de la recaudación por concepto del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios a bebidas alcohólicas y cerveza y un 8% de lo obtenido por concepto de tabaco, mismos que se distribuyen en base a las enajenaciones de dichos bienes, así como el aumento de las aportaciones federales a un 25% de los ingresos provenientes de los puentes de peaje.

En el Presupuesto de Egresos de 1996 se establece que las participaciones a las entidades federativas asciende a 73,041,300 pesos, los cuales representan un 13.19% del total. Lo anterior significa que las participaciones federales a Estados y municipios representan la tercera prioridad en el presupuesto. Así las principales prioridades del mismo son: las empresas paraestatales y las Secretarías de Estado, que significa 3.7 veces superior a lo otorgado en las participaciones.

Por otra parte, la Federación creó una reserva de contingencia equivalente al 0.25%

de la Recaudación Federal Participable en su ejercicio, misma que se destina a compensar a los Estados cuyas participaciones en el ejercicio sean inferiores a las que hayan correspondido en 1990. Así mismos se creó una reserva compensación para las entidades que sean afectadas en el cambio de la fórmula de participación. Esta reserva esta integrada por el 1% de la Recaudación Federa, misma que se destina restando las participaciones que les otorgaron.

### **3.4 Organismos en materia de coordinación.**

La Ley de Coordinación Fiscal establece cuatro órganos para vigilar, perfeccionar y buscar el desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas, los cuales son:

- 1.- La Reunión Nacional de funcionarios Fiscales.
- 2.- La Comisión Permanente de funcionarios Fiscales.
- 3.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y
- 4.- La Junta de Coordinación Fiscal.

Los dos primeros órganos empezaron a funcionar a partir de la entrada en funcionamiento del sistema, en 1980, el INDETEC ya había tenido vigencia a partir de 1973 y el último órgano, la Junta de Coordinación Fiscal, entró en funcionamiento en 1990.

La Reunión Nacional de funcionarios Fiscales es el órgano supremo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, misma que se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de los órganos hacendarios de cada entidad. Las Funciones de la Reunión son:

- 1.- Aprobar lineamientos de funcionamiento de:
  - La misma Reunión.
  - De la Comisión Permanente del Indetec.
  - De la Junta de Coordinación Fiscal

**2.- proponer al ejecutivo Federal medidas para mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**

**La Comisión Permanente de funcionarios Fiscales esta integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por los ocho funcionarios fiscales que representan a las 32 entidades federativas y sus principales funciones son:**

- 1.- Preparar las reuniones.**
- 2.- Establecer los temas a tratar.**
- 3.- Fungir como Consejo Directivo del Indetec.**
- 4.- Vigilar todo lo relacionado al Sistema de Participaciones.**

**El Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios y sus principales funciones están.**

- 1.- Realizar estudios para mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**
- 2.- Realizar estudios sobre la legislación tributaria.**
- 3.- Sugerir medidas a fin de coordinar la acción impositiva federal y local.**
- 4.- Ofrecer consultoría técnica.**

**La Junta de Coordinación Fiscal es una instancia administrativa integrada de la misma forma que la Comisión Permanente de funcionarios Fiscales, es decir, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por los ocho funcionarios que representan a las entidades federativas. En ésta Junta, principalmente, se presentan denuncias por violaciones al Sistema a cargo de los contribuyentes.**

**FALTA PAGINA**

No. 70

## **CAPITULO IV LA COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE GASTO**

### **4.1 Consideraciones previas**

Para mejorar las relaciones financieras entre los ámbitos de gobierno y fortalecer las finanzas estatales y municipales se establece una coordinación en materia de gasto, a través de la transferencia de recursos del gobierno federal.

Como se ha visto, para lograr los propósitos redistributivos del ingreso, el gobierno federal tiene dos caminos: las participaciones, que les otorga a través de Sistema de Participaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o a través de un instrumento jurídico de coordinación intergubernamental llamado Convenio de Desarrollo Social (CEDES), mismo que se deriva de las vertientes de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, al ser el instrumento de coordinación entre la Federación y los Estados para convenir prioridades y programas de interés común.

En virtud de que el gasto federal obedece exclusivamente a políticas federales, en este apartado se analiza la coordinación en materia de gasto a través del mencionado convenio, cuyo objetivo es "fortalecer la coordinación de acciones en materia de gasto entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, para evitar la dispersión de recursos y unir esfuerzos en materia de interés común para los tres niveles de gobierno, utilizando los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), organismos que están bajo la responsabilidad política jurídica de los gobiernos de los Estados como única instancia de coordinación y comunicación entre los gobiernos para que en su seno se definan las prioridades estatales y municipales, se establezcan compromisos y se propicie la participación ciudadana"<sup>43</sup>. De ésta forma constituye ser un mecanismo de coordinación destinado a descentralizar programas federales de inversión para obras de infraestructura social y económica de alcance

---

<sup>43</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México. Tomo 10, p.422.

local, a través de la transferencia de recursos financieros y asesoría técnica de los gobiernos estatales.

#### **4.2 Antecedentes**

El Convenio de Desarrollo Social tiene sus antecedentes en el Convenio de Único de Coordinación. Este convenio nace a partir de 1976 con la coordinación de tres tipos de inversión (estatales de inversión, sectoriales concertados, y de desarrollo estatal), con el propósito de establecer el canal para coordinar acciones entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, el cual le transfiere recursos a los primeros a fin de impulsar el desarrollo social y económico de las entidades federativas.

Por medio del Convenio Único de Coordinación se busco una participación conjunta de la Federación y los Estados a través de coordinar acciones en materia de gasto y al mismo tiempo ampliar su capacidad de planeación, ejecución y administración en las acciones públicas, mismo que se financia de forma compartida. Es por ello que tenía como objetivo "coordinar las acciones de los ejecutivos federal y estatales en materias que les compete en materia concurrente, así como en aquellas de interés común para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, consistentes en la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras, o la consecución de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios público, abatir los costos y fortalecer el desarrollo integral de la entidad para fortalecer conjuntamente al sistema federal"<sup>44</sup>.

En base a lo anterior se destaca lo siguiente: a través del CUC permitía fortalecer en lo político al pacto federal, en lo económico incrementar el desarrollo económico de la entidad y en el aspecto social buscar un atender las necesidades más apremiantes de la sociedad, buscando la participación de los grupos sociales de las comunidades en su propio desarrollo y en materia de gasto público aprovechar más racionalmente

---

<sup>44</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. *El Convenio Único de Desarrollo como un Convenio para el Desarrollo*, México 1980, p. 77



los recursos.

En 1980 se incorpora a la estructura del convenio PIDER, programa de zonas deprimidas y grupos marginados, de desarrollo de las zonas fronterizas y zonas libres y de fortalecimiento municipal.

En 1983 cambia de denominación a Convenio Único de Desarrollo, ampliándose su alcance al incluir todos los programas de inversión estatales y federales e incorporando el establecimiento de sistemas estatales de planeación democrática, es decir, buscar un medio que permitiera lograr una efectiva participación de las entidades en el proceso de planeación nacional. En este mismo año, con la reforma al artículo 115 constitucional que tenía como finalidad apoyar al municipio en su capacidad para llevar a cabo su propio desarrollo se establecieron como parte del convenio los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y los subcomités regionales o municipales de los COPLADES.

En 1984 el convenio a fin de fortalecer las haciendas de los Estados y municipios, se amplió la asignación de recursos al medio regional, modificándose substancialmente y darle el enfoque de política regional.

La estructura y contenido del CUD, en 1985, se modificó para empezar la consolidación del proceso único de desarrollo, en virtud de plantearse con un enfoque integral y como eje conductor a los sistemas estatales de planeación y al logro de la consolidación del mismo, como el instrumento regional. De 1986 a 1988, el convenio se orientó a dar mayor énfasis a la fortaleza de la planeación estatal y regional. En conjunto, destaca en todos ellos el hecho de que las entidades federativas fueron comprometidas a promover, por una parte, la participación de los municipios y de los sectores social y privado en la administración y conservación de las obras convenidas y, por otra parte, a dictar medidas de control y evaluación necesarias para lograr la eficiencia de los recursos transferidos. Así mismo, se inducía a los Estados a revisar la ejecución de los programas financiados con recursos estatales, federales y

coordinados.

A partir de 1989 una de las áreas importantes de atención fué la atención de los reclamos de necesidades básicas de la población, al considerarse que no se esperaba el crecimiento económico y la estabilidad de la economía sin dejar a un lado la problemática social. Así el principal objetivo del convenio era promover una coordinación eficaz entre los ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) a fin de coordinar acciones conjuntas tendientes a impulsar programas que promovieran el desarrollo social y económico de las entidades federativas del país. En este año se incluyó al convenio el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), como eje de la política social, debido a que "el combate a la pobreza es una de las más importantes funciones del Estado, mediante el ejercicio puntual de los recursos que se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación ...(propiciando)... que las asociaciones de las entidades y de los municipios se muevan de manera conjunta a los grupos sociales"<sup>41</sup>.

De ésta forma la política social busca ser integral mediante la instrumentación de programas y proyectos de inversión, dirigidos a atender la problemática social y el bienestar de los grupos más necesitados (indígenas, campesinos, y la población que habita zonas populares).

En este sentido y dentro de una política económica de ajuste se determinó que el gasto social del sector público fuera revisado y adecuado a los reclamos de la sociedad y buscar una mayor coordinación del mismo, en donde el gobierno federal fija las políticas y estrategias y a cada entidad federativa corresponde seleccionar y jerarquizar las obras sociales y los proyectos productivos a los que se destinarán los recursos del ramo 26 "Superación de la Pobreza". Así "no se exagera afirmar que el principal reto de la modernización de México es instrumentar una eficaz estrategia redistributiva. Debe señalarse que la manera como se decida lograrlo definirá la

---

<sup>41</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Combate a la Pobreza. Editorial Nacional. México, p 16.

Reforma del Estado, el afán por la justicia y equidad, arraigado en el origen de la Revolución Mexicana sigue siendo el anhelo social, cuyo cumplimiento es más trágico”<sup>46</sup>.

En base a ello, se identifican las causas del surgimiento del Programa Nacional de Solidaridad, según Mario Zepeda”:

1.- El debilitamiento de la hegemonía del Partido Oficial, como producto del sexenio de Miguel de la Madrid, en los sectores medios y populares, situación que se manifestó en las elecciones federales de 1988.

2.- El grave rezago social producto de la concentración de la riqueza, que se concentró en los años ochenta y la transferencia de recursos para el pago de intereses de la deuda.

3.- El surgimiento de los nuevos sectores sociales y el debilitamiento de los sectores tradicionales como interlocutores del gobierno y receptores de la política social.

En 1992 el Convenio cambia de denominación a Convenio de Desarrollo Social debido a que se busca que sea un instrumento integral para el desarrollo social, en el cual se conjuntan acciones derivadas de las vertientes de coordinación y concertación de la planeación nacional entre los tres ámbitos de gobierno y el sector privado.

Para efectos de este apartado se toma en cuenta del Convenio de Desarrollo Social, el Programa Nacional de Solidaridad, debido a que en este programa se establece la coordinación fiscal en materia de gasto. En base a lo anterior, se crea la Secretaría de Desarrollo Social” a fin de aplicar lineamientos definidos por la Secretaría Hacienda y Crédito Público en la elaboración de programas sectoriales, regionales y operativos y anuales en un marco de la planeación del desarrollo social, así como controlar los programas respectivos en el ejercicio de la inversión pública federal, vía ramo XXVI,

---

<sup>46</sup> Reyes Heróles, Jesús. “La Estrategia Redistributiva”. *Revista Nexos*, No. 151, julio 1990, p.37.

<sup>47</sup> Zepeda Mario. *El Pronasol, la Política y la Pobreza*. *Revista Memoria*, México 1991, p. 3 y 4.

<sup>48</sup> Diario Oficial

mismo que se gestiona con la SHCP dirigido a redistribuir el gasto público a Estados y municipios en la realización de acciones en materia de desarrollo social.

De esta manera, la Secretaría de Desarrollo Social se convierte en el instrumento del gobierno federal para aplicar los recursos federales en materia de gasto social de forma coordinada con los Estados y municipios.

#### **4.3 Definición**

El Programa Nacional de Solidaridad se define como una "estrategia de política pública para coordinar esfuerzos de dependencias públicas, sumar recursos de los niveles de gobierno Federal, estatal y municipal, canalizar la inversión hacia grupos de menores recursos"<sup>44</sup> y constituirse como "el instrumento que el gobierno (de Carlos Salinas) creó para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales"<sup>45</sup>.

De ésta forma se constituyó como el eje de la política social del anterior régimen cuyo propósito es la atención de las necesidades básicas de las comunidades rurales e indígenas así como las colonias populares que habitan en áreas urbanas.

#### **4.4 Objetivos**

En base al Manual Único de operación, como el documento que norma el proceso programático-presupuestal en el que se llevaba acabo el programa, señala los siguientes objetivos:

- 1.- "Atender las necesidades básicas de la población". Este objetivo busca que las condiciones de pobreza en el campo y en las ciudades cambie a través de atender

---

<sup>44</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. México 1994, p. 22.  
<sup>45</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo., p 127.

los mínimos de bienestar social (nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo).

2.- "Dar prioridad a los pueblos indígenas por contraste en condiciones de extrema pobreza, injusticia, rezago y desventaja". Debido a la existencia de zonas indígenas en las que se presentan las con lo mínimo de bienestar, es por ello que este objetivo busca a apoyar sus niveles productivos.

3.- "Apoyar a los trabajadores agrícolas y migratorios".

4.- "Apoyar a los habitantes de las colonias populares en la obtención de servicios públicos"<sup>31</sup>.

Los mencionados objetivos dejan de manifiesto la intención de responder la las demandas de la población, en cuanto a aspectos sociales, de ahí la importancia de este programa. Sin embargo, se ha discutido entre las diversas fuerzas políticas, principalmente de oposición, que el único objetivo tangible del programa es la consecución de votos de el electorado, es decir, zonas en el que el partido oficial ha perdido hegemonía y en donde el descontento social ha aumentado.

#### **4.5 Modalidades de operación del Pronasol**

El Pronasol operaba bajo el ramo XXVI, del Presupuesto de Egresos de la Federación, en este se financian las acciones que se coordinen y concierten en el Pronasol, a fin de lograr el mejoramiento del nivel de vida de la población. Bajo este panorama, el Pronasol se realizaba a través de tres mecanismos de programación y presupuestación, los cuales eran:

1.- De coordinación. Permite avanzar en el proceso de descentralización mediante el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales en su papel de rectores de su desarrollo.

---

<sup>31</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Manual Único de Operación. p7.

2.- De concentración. Incorpora al sector social en la definición y ejecución de las acciones tendientes a la atención de presupuestos y necesidades, bajo este esquema de participación.

3.- De coordinación especial. En este las dependencias y entidades del gobierno federal acuerda con los gobiernos estatales en la ejecución de proyectos prioritarios para el desarrollo regional, vía transferencia de recursos presupuestales del ramo XXVI.

Como ya se ha visto, el Pronasol funcionaba a través del Manual Único de Operación como el "instrumento que norma la operación del Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de cumplir con los cuatro principios del programa que se sintetizan en el respeto a las formas de organización de las comunidades, la plena y efectiva participación de la comunidad, en un marco de corresponsabilidad y manejo eficiente, transparente y honesto de los recursos"<sup>22</sup>, además en el se señala la normatividad y los lineamientos generales de los gastos de inversión que observa todas las acciones realizadas en el marco de operación del programa así como el procedimiento que debe seguir el programa (programación, autorización, aprobación, seguimiento y evaluación, es decir, a través del proceso programático presupuestal en el que se desarrolla hasta el seguimiento físico financiero de las obras.

Así el Pronasol implicaban vincular a los grupos y comunidades a quienes se dirigió el programa con los procesos productivos y comerciales, para que en un mediano plazo se logre la satisfacción de sus necesidades y elevación de su nivel de vida, a través de la dotación de servicios públicos que demandan.

#### **4.6 El procedimiento del programa**

El procedimiento que siguió el Pronasol, señalado en el Manual Único de Operación, consistían en: programación, autorización, ministración de recursos y

---

<sup>22</sup> Programa Nacional de Desarrollo Social. Editorial Sedesol-Secodam-Porrúa. p 39.

seguimiento y evaluación.

En la etapa de programación la desempeñaban los municipios y los Comités de solidaridad, en donde la población propone que obras requieren y el Comité para el Desarrollo Municipal se encarga de integrarlas al Coplade de la entidad.

Al momento en que se integran las propuestas, validadas previamente por el delegado estatal de la Sedesol, se envían a la Dirección General de Planeación de la Sedesol para su posterior aprobación.

La autorización le correspondía a la Dirección de Planeación, enmarcado en un mecanismo denominado "acuerdo de secas"<sup>33</sup>, en la cual las autorizaciones de las propuestas se llevan a cabo antes de la finalización del ejercicio en curso, es decir, estas son consideradas a fin de que haya disponibilidad de recursos cuando inicie el siguiente curso.

Esta etapa finaliza cuando la Dirección mencionada, emite los oficios de autorización.

En la aprobación, el delegado estatal de la Sedesol, previa revisión del informe técnico de las obras y en base a los oficios de autorización, emita el oficio y anexo de aprobación, en el cual se presenta la aceptación de la obra y la validación de la dependencia federal respectiva.

En base a las primeras autorizaciones, el Director General de Planeación, de la Sedesol, solicitaba a la Tesorería de la Federación tanto la apertura de una línea de crédito, en el Banco de México, así como la ministración de recursos federales, periódicamente, a los Estados, de acuerdo al avance físico y financiero de las obras. De igual forma los gobiernos de los Estados abren una cuenta en favor de el Pronasol en el mismo banco, a fin de ministrar los recursos estatales para su funcionamiento.

En cuanto "al pago de la obra ejecutada, la dependencia ejecutora elabora la cuenta por liquidar certificada (CLC), que es una orden de pago en la que se registran

---

<sup>33</sup> El acuerdo de secas consiste en autorizar únicamente obras en proceso de ejecución o nuevas de alta prioridad.

entre otros datos, el importe a pagar, y el monto federal y estatal con que se cubre; el nombre de la obra y el tipo de documento que se paga (nómina, estimación, recibo, factura, etc.). Con base a la documentación comprobatoria y la verificación de la obra, el coordinador general del Coplade autoriza la CLC. Posteriormente, el gobierno estatal de la Sedesol aprueba la CLC y la remite a la Coordinación General del Coplade para su trámite de cobro ante el banco corresponsal””.

En esta última etapa, a fin de evaluar los resultados que se han tenido en la realización de obras, en el marco del programa, se establecían cuatro tipos de informes, los cuales eran:

- 1.- Informes de los recursos del programa en la entidad.
- 2.- Informes trimestrales de las obras prioritarias a la H. Cámara de Diputados.
- 3.- Informe trimestral del avance físico financiero de las obras.
- 4.- Y el Informe del cierre del ejercicio. en base a esto se elabora el informe de la Cuenta Pública Federal.

#### **4.7 Modalidades de financiamiento del programa**

En el Convenio de Desarrollo Social se establecen las modalidades de financiamiento del Programa Nacional de Solidaridad, el cual se financió de la siguiente forma:

- 1.- Por los recursos aportados del gobierno federal, en la ejecución de proyectos acordados con los gobiernos estatales.
- 2.- Aportaciones de los Estados.
- 3.- De los beneficiarios.
- 4.- De crédito de la banca de fomento.
- 5.- Transferencias de otros sectores de la Administración Pública Federal.

Para efectos de la coordinación fiscal en materia de gasto sólo se tomará en cuenta

---

<sup>24</sup> Programa Nacional de Solidaridad. Op. Cit. p. 41.



los recursos que el gobierno federal distribuía, a través del ramo XXVI "Superación de la Pobreza" del Presupuesto de Egresos de la Federación, hacia los gobiernos estatales y municipales, a fin de llevar a cabo la dotación de mínimos de bienestar, mediante la instrumentación de programas contenidos en el Pronasol, es decir, programas dirigidos a la prestación de servicios públicos (drenaje, agua potable, vialidades, electrificación etc. y para equipamiento para la salud y educación). De igual forma, se canalizan inversiones para la protección ecológica y la promoción de proyectos productivos, mismos que se enfocan a apoyar la estructura productiva de los Estados.

En base a cifras de 1992, la inversión del gobierno federal en materia de desarrollo social significó el 80.33% y al rededor de 12.1.3% de la inversión pública federal total. a partir de ese año, Solidaridad ha crecido en términos reales del 33% anual desde su creación.

A continuación se presenta la evolución del Programa Nacional de Solidaridad con respecto al Producto Interno Bruto así como a partir del porcentaje con respecto al gasto de inversión del gobierno federal.

**Programa Nacional de Solidaridad con respecto al PIB  
1989-1995  
(millones de pesos)**

Año	Gasto de Inversión	PNS	% respecto al PIB
1989	3,683.3	1,640.0	0.3
1990	6,146.8	3,277.4	0.5
1991	9,634.2	5,185.8	0.6
1992	10,880.1	6,992.1	0.7
1993	13,052.1	8,259.0	0.7
1994	16,520.5	9,400.0	0.8
1995	19,393.5	10,676.3	0.6

Cuadro 10. Fuente: Sexto informe de gobierno y proyecto de presupuesto de egresos de 1995.

**Programa Nacional de Solidaridad con respecto al  
gasto de inversión del gobierno federal**

Año	Gasto de inversión	PNS	%
1989	3,683.3	1,640.0	44.5
1990	9,146.8	3,277.4	53.3
1991	9,634.2	5,185.8	53.8
1992	10,880.1	6,992.1	64.3
1993	13,052.1	8,259.0	63.3
1994	16,520.5	9,400.0	56.9
1995	19,393.5	10,176.3	52.5

Cuadro N. 11 Fuente Idem.

Como puede deducirse del análisis de los cuadros anteriores, el monto del Programa Nacional de Solidaridad representa una cantidad importante de la inversión del gobierno federal. Sin embargo, no es suficiente para atender las demandas de la población de escasos recursos, es decir, no basta asignarles mayores recursos sino más bien que los gobiernos estatales y municipales cuenten con mayores responsabilidades en la realización y ejecución de programas de interés local.

En 1996 la inversión por ramo XXVI asciende a 11 mil millones de pesos, de los cuales se destina un 65% del total, es decir, 7,150 millones de pesos al Fondo de

Desarrollo Municipal, esta cantidad de recursos hacia los Estados a través de su asignación a los municipios. De ésta forma el municipio, al ser el ámbito de gobierno que tiene contacto directo con las demandas de la población y, por tanto, de sus necesidades, ha cobrado gran importancia para las políticas federales, como el Pronasol, para combatir la pobreza. Así si se dividen los 7, 150 millones de pesos entre la población del país, excepto la del Distrito Federal, mismo que no tiene participación en la distribución de dicho fondo, del censo de 1990 se obtiene que se destina casi 98 pesos por cada habitante de los Estados.

#### 4.8 Las fórmulas

El Fondo para el Desarrollo Social Municipal se distribuye en base al artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación entre las entidades federativas de acuerdo a dos fórmulas:

- 1.- Índice de Rezagos. Mide las carencias fundamentales y detecta el nivel de necesidades básicas insatisfechas.
- 2.- El cálculo del índice de pobreza por insuficiencia de ingresos. Mide las deficiencias en la educación elemental y los servicios de las viviendas, la distribución de la población en el territorio y principalmente el ingreso que perciben las personas, misma que constituye el medio de acceso a los satisfactores mínimos de bienestar.

Así las fórmulas son las siguientes:

Índice de Rezagos.

v

$$vR = rLi = r \sum_{j=1}^v W_{ij} \cdot P_{ij}$$

Índice de pobreza por insuficiencia de ingresos

g

$$P(\alpha, z) = 1/n \sum_{j=1} (g_j/z) \alpha \text{ y } \alpha \geq 0$$

La consolidación de el Pronasol exigió un constante perfeccionamiento y regulación en los criterios contenidos en su distribución (condiciones de rezago social y la magnitud de la pobreza) a fin de incrementar la capacidad de actuación de los municipios en acciones de política social.

#### **4.9 Vertientes del Pronasol**

El Programa se llevaba a cabo a través de tres vertientes que definen su naturaleza, es decir, resolver las necesidades más urgentes a las comunidades de escasos recursos, mismas que son: Solidaridad para el bienestar social, Solidaridad para la producción y Solidaridad para el desarrollo regional.

##### **4.9.1. Solidaridad para el bienestar social.**

Esta vertiente buscaba el mejoramiento del nivel de vida de la población en materia de salud, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra, es decir, buscaba que la población tuviera acceso a los mínimos de bienestar. Se encuentran en ella los siguientes programas:

- a) Infraestructura educativa.
- b) Solidaridad para una escuela digna.
- c) Niños en Solidaridad.
- d) Apoyos al servicio social.
- e) Maestros jubilados y pensionados.
- f) Infraestructura deportiva.
- g) Infraestructura de servicios de salud.
- h) IMSS-Solidaridad.
- i) Hospital Digno.

- j) Enfermeras en solidaridad.
- k) Agua potable y alcantarillado.
- l) Electrificación rural y urbana.
- m) Urbanización.
- n) Regularización de la tenencia de la tierra.
- ñ) Viviendas en solidaridad.
- o) Solidaridad obrera.
- p) Atención solidaria a población abierta.
- q) Jóvenes en solidaridad.
- r) Atención y orientación jurídica a la comunidad en solidaridad.
- s) Alimentación y abasto.

#### **4.9.2. Solidaridad para la producción.**

Consistía en la generación de empleos y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y psíquicas. Los programas de ésta vertiente son:

- a) Fondos de Solidaridad para el desarrollo de los pueblos indígenas.
- b) Apoyo a cafecultores.
- c) Fondo de Solidaridad para la promoción del patrimonio cultural.
- d) Procuración de justicia INI-Solidaridad.
- e) Jornaleros agrícolas.
- f) Fondo de Solidaridad para la producción.
- g) Empresas en Solidaridad.
- h) Cajas solidarias.
- i) Mujeres en Solidaridad.
- j) Ecología productiva.
- k) Apoyo a productores forestales.

## **1) Solidaridad forestal.**

### **4.9.3 Solidaridad para el desarrollo regional.**

Esta vertiente pretende reducir una serie de desigualdades en el crecimiento económico regional y por la marginación de una gran parte de la población. Es por ello que se dirigió a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas. Los programas de ésta vertiente son:

- a) Fondos municipales.
- b) Infraestructura en carreteras y caminos rurales.
- c) 100 ciudades.
- d) Programas de desarrollo regional.

Las mencionadas vertientes implicaban el reto de vincular a los grupos y comunidades a los que se dirigió el programa, con los procesos productivos y comerciales con la única finalidad buscar el mejoramiento del nivel de vida de la población de escasos recursos.

En términos generales, el Programa Nacional de Solidaridad, inscrito en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, permite en cierta forma la participación conjunta de los gobiernos estatales y municipales, a través de adquirir responsabilidades en la definición de prioridades y la realización de acciones y proyectos de alcance local, constituyéndose en el central de la política social del gobierno federal.

## **CAPITULO V HETEROGENEIDAD DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Los Estados de la Federación no se pueden considerar como homogéneos, debido a la existencia de grandes diferencias, físicas, demográficas, sociales, políticas y económicas. Es por ello, que para hacer una valoración del tamaño en la distribución regional del gasto hay que considerar la heterogeneidad del grado de desarrollo que observan los Estados, tomando en cuenta las características asociadas a su territorio y población, además de la disponibilidad de los servicios públicos.

Así "las diferencias que existen en las regiones que conforman el territorio nacional tienden a convertirse en diferencias políticas en tanto los intereses de las regiones no son los mismos. Por ello, en un sistema federal funcionante, la heterogeneidad es la razón del Federalismo, y al mismo tiempo es la base sobre la cual se estructura el quehacer político"<sup>22</sup>.

### **5.1 Densidad de Población.**

Un primer indicador que muestra la heterogeneidad en los Estados es la densidad de población, como se muestra en el siguiente cuadro:

---

<sup>22</sup> Díaz Cayeros. Op. Cit. p. 55

### Densidad de Población por Entidad Federativa y Municipios.

Estado	superficie territorial	total de Municipios	Habitantes	Densidad de población
Aguascalientes	5589	9	719659	128.76
Baja California	70113	4	1660855	23.68
B. California S.	73677	4	317764	4.31
Campeche	51833	8	535185	10.32
Coahuila	151571	38	1972340	13.01
Colima	5455	10	428510	78.55
Chiapas	73887	111	3210496	43.45
Chihuahua	247047	67	2441873	9.88
Distrito Federal	1499	16	8235744	5494.15
Durango	119648	39	1349378	11.27
Guanajuato	30589	46	3982593	130.19
Guerrero	63794	75	2620637	41.07
Hidalgo	20987	84	1888366	89.97
Jalisco	80137	124	5302689	66.17
México	21461	121	9815795	457.37
Michoacán	59864	113	3548199	59.27
Morelos	4941	33	1195059	241.86
Nayarit	27621	20	824643	29.85
Nuevo León	64555	51	3098736	48.31
Oaxaca	95364	570	3019560	31.66
Puebla	33919	217	4126101	121.64
Querétaro	11769	18	1051235	89.32
Quintana Roo	50350	7	493277	9.79
San Luis Potosí	62848	56	2003187	31.87
Sinaloa	58092	18	2204054	37.94
Sonora	184934	70	1823606	9.86
Tabasco	24661	17	1501744	60.89
Tamaulipas	79829	43	2249581	28.18
Tlaxcala	3914	44	761277	194.50
Veracruz	72815	207	6228239	85.53
Yucatán	39340	106	1362940	34.64
Zacatecas	75040	56	1276323	17.00
<b>Total Nacional</b>	<b>1967183</b>	<b>2402</b>	<b>81249645</b>	<b>41.30</b>

Cuadro No. 12. Fuente: Consejo Nacional de Población, 1990

Como se ha observado existe una gran disparidad en la densidad de población por cada entidad. Por ejemplo mientras el Distrito Federal cuenta con una densidad de población cercana a 5,494 habitantes por kilómetro cuadrado, Baja California sur cuenta con apenas 4.3 habitantes por kilómetro cuadrado. Esto significa que ante el



desequilibrio en la distribución demográfica persistan desigualdades sociales en los niveles de bienestar.

Por otra parte, si sumamos los ocho Estados menos poblados (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo y Tlaxcala.) se aproxima a la población del Distrito Federal.

Un segundo indicador consiste en la extensión y división territoriales, es decir, mientras Chihuahua es el estado más grande, Tlaxcala es el más pequeño, mismo que podría caber cerca de 63 veces. Pero si se considera esta disparidad a nivel municipal, por ejemplo uno de los municipios de Baja California es más grande que estado de Tlaxcala.

## **5.2 Estructura productiva**

En cuanto a la estructura productiva, conviene señalar la disminución de la importancia de la agricultura a cambio de la industria y servicios, sólo que los Estados agrícolas siguen siendo los más pobres, como Oaxaca y Chiapas, caso contrario en la existencia de Estados agroindustriales exportadores como lo son Sinaloa y Sonora. En relación a Estados con mayor dinamismo de los sectores industrial y servicios se encuentran Nuevo León, Jalisco y el Estado de México.

## **5.3 Disponibilidad de servicios públicos por entidad federativa**

Esta heterogeneidad también se observa en la disponibilidad de servicios públicos en las entidades federativas, como se muestra en el siguiente cuadro.

### Disponibilidad de servicios públicos por entidad federativa

Estado	Agua entubada	Electricidad
Aguascalientes	95.6	95.1
Baja California	80.5	89.5
Baja California Sur	88.8	88.5
Campeche	70.7	85.3
Coahuila	91.7	94.5
Colima	92.8	93.9
Chiapas	58.4	66.9
Chihuahua	87.7	87.1
Distrito Federal	96.3	99.3
Durango	85.3	87.0
Guanajuato	82.7	87.6
Guerrero	56.9	78.4
Hidalgo	70.0	77.3
Jalisco	86.5	92.5
México	85.1	93.8
Michoacán	78.7	87.2
Morelos	88.5	95.9
Nayarit	83.5	91.5
Nuevo León	92.9	96.2
Oaxaca	58.1	76.1
Puebla	71.2	84.5
Querétaro	83.4	85.0
Quintana Roo	66.6	84.5
San Luis Potosí	66.7	73.0
Sinaloa	80.0	90.9
Sonora	90.7	90.3
Tabasco	58.3	85.2
Tamaulipas	81.4	84.4
Tlaxcala	90.4	93.8
Veracruz	59.8	74.4
Yucatán	71.5	90.4
Zacatecas	75.3	87.0
<b>Total Nacional</b>	<b>63.6</b>	<b>87.5</b>

Cuadro No. 12. Fuente: Consejo Nacional de población, 1990

Del anterior cuadro se observa que Estados con menores porcentajes en la provisión de servicios públicos, son Estados en el que su desarrollo y su estructura productiva es agrícola, es decir, Estados como Chiapas y Oaxaca en el que al no contar con suficiente estructura de servicios repercute en su capacidad de buscar un desarrollo productivo para ellos.

#### 5.4 Grado de marginación de las entidades y municipios

También es importante observar la heterogeneidad de las entidades y municipios en el grado de marginación, en base a un estudio elaborado por el Consejo Nacional de Población, el cual revela que las 32 entidades federativas del país 15 tienen un tipo de marginación calificada entre alta y muy alta; 4 manifiestan un tipo marginación media y 12 entidades se ubican en un nivel de marginación baja y muy baja.

**Grado de marginación por entidad federativa**

Entidad	LOCN	GM
Chiapas	1	Muy alta
Oaxaca	2	Muy alta
Guerrero	3	Muy ata
Hidalgo	4	Muy alta
Veracruz	5	Muy alta
Puebla	6	Muy alta
San Luis Potosí	7	Alta
Zacatecas	8	Alta
Tabasco	9	Alta
Campeche	10	Alta
Yucatán	11	Alta
Michoacán	12	Alta
Guanajuato	13	Alta
Querétaro	14	Alta
Durango	15	Alta
Tlaxcala	15	Media
Nayarit	16	Media
Sinaloa	17	Media
Quintana Roo	18	Media
Morelos	19	Baja
México	20	Baja
Tamaulipas	21	Baja
Colima	22	Baja
Jalisco	23	Baja
Sonora	24	Baja
Chihuahua	25	Baja
Aguascalientes	26	Baja
Baja California Sur	27	Baja
Coahuila	28	Baja
Baja California	29	Muy baja
Nuevo León	30	Muy baja
Distrito Federal	31	Muy baja
	32	

Cuadro 13. Fuente: Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal. 1990

Pero si consideramos esta heterogeneidad a nivel municipal las diferencias en cuanto al grado de marginalidad son más marcadas, es decir, El Consejo Nacional de

**Población, clasificó a los entónces 2402 municipios de acuerdo a su grado de marginalidad, obteniéndose los siguientes resultados:**

- 1.- El 14.2% (341) municipios son de muy alta marginalidad.
- 2.- El 33.8% (812) municipios son de alta marginalidad.
- 3.- El 19.2% (462) municipios son de media marginalidad.
- 4.- El 27.3% (656) municipios son de baja marginalidad.
- 5.- El 05.5% (131) municipios son de muy baja marginalidad.

En base a lo anterior se destaca que el 48% del total de los municipios del país están catalogados como de alta y muy alta marginalidad. En el período de 1990 a 1996 se han creado 26 nuevos municipios, mismos que no se han clasificado en base a lo mencionado.

Los municipios con muy alta marginalidad se encuentran en Estados en donde el descuento social ha sido tal que su miseria la han pretendido encauzar en armas, siendo los Estados ya mencionados (Oaxaca, Chiapas y Guerrero). Caso contrario sucede con Estados como México, Sonora y Nuevo León.

### **5.5 Composición de ingresos por entidad**

Otro elemento en el que se observa la heterogeneidad es en la composición de ingresos públicos por entidad federativa. En este sentido entidades como Chihuahua, Guanajuato, Tamaulipas y Yucatán los ingresos efectivos ordinarios (impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos) representan más del 90%, mientras que entidades como Oaxaca, Nuevo León, Jalisco y Baja California sus ingresos representan más de la mitad, es decir, provienen de otros (deuda pública, disponibilidades), como se observa en el siguiente cuadro:

### Composición de Ingresos por Entidad Federativa, 1979-1992.

Entidad	Ingresos totales	Ingresos		TMC		TMC
		Ordinarios	Otros	IB	IO	O
Aguascalientes	100	78.8	21.2	3.4	5.2	-2.0
Baja California	100	43.1	56.9	3.4	-1.1	7.4
Baja California S.	100	82.2	17.8	3.4	3.9	2.9
Campeche	100	73.0	27.0	6.2	3.2	14.5
Coahuila	100	97.6	2.4	0.6	0.9	0.0
Colima	100	77.2	22.8	5.3	10.4	-9.0
Chiapas	100	86.0	14.0	1.5	2.2	-2.2
Chihuahua	100	91.4	8.6	7.5	7.3	9.2
Durango	100	80.6	19.4	2.4	1.5	6.4
Guanajuato	100	96.1	3.9	3.6	3.8	-1.6
Guerrero	100	69.2	30.8	12.2	8.9	39.6
Hidalgo	100	88.7	11.3	7.5	6.9	9.6
Jalisco	100	48.2	51.8	5.6	2.2	8.5
México	100	76.6	23.4	-1.2	1.7	-8.0
Michoacán	100	81.9	18.1	3.9	5.0	-1.9
Morelos	100	76.7	23.3	3.2	8.7	-14.7
Nayarit	100	82.8	17.2	5.3	3.2	19.9
Nuevo León	100	35.9	64.1	0.9	-1.7	2.4
Oaxaca	100	21.7	78.3	3.9	6.7	3.0
Puebla	100	87.2	12.8	6.2	6.1	7.4
Querétaro	100	86.3	13.7	7.9	10.3	-6.1
Quintana Roo	100	82.4	17.6	3.0	2.0	10.1
San Luis Potosí	100	73.4	26.4	7.3	7.5	7.0
Sinaloa	100	80.9	19.1	2.5	2.9	1.1
Sonora	100	82.9	17.1	5.9	4.0	12.0
Tabasco	100	92.7	7.3	-0.4	-0.3	-10.3
Tamaulipas	100	93.8	6.2	2.5	1.7	0.0
Tlaxcala	100	81.8	18.2	7.0	9.1	1.7
Veracruz	100	89.5	10.5	0.6	1.5	0.0
Yucatán	100	96.7	3.3	5.5	5.4	6.6
Zacatecas	100	85.4	14.6	6.1	5.8	11.8
Distrito Federal	100	73.4	26.0	-1.4	2.8	-20.0
República	100	69.0	31.0	1.9	2.8	0.1

TMC= Tasa Media de Crecimiento BT= Ingresos brutos totales, IO= Ingresos Ordinarios, O= Otros  
Cuadro No. 14. Fuente: Finanzas Estatales y Municipales de México, 1979-1992.

En relación a la evolución conjunta, entre los ámbitos de gobierno, de la estructura por tipos de ingresos se observa como se concentra en favor del gobierno federal, situación que no permite que obtengan capacidad recaudatoria los Estados y

municipios, ocasionando cada vez más la dependencia de éstos con el primero, así como la poca autonomía fiscal, como se muestra a continuación:

**Estructura porcentual de los ingresos por ámbito de gobierno**

Año	Federal	Estatal	Municipal
1987	86.4	12.0	1.6
1988	90.1	8.6	1.3
1989	89.4	9.4	1.1
1990	82.6	15.0	2.4
1991	81.1	15.5	3.4
1992	73.6	21.9	4.5

Cuadro No. 15. Fuente: INEGI (1993 y 1994).

En base a los cuadros anteriores, con el esquema de ingresos podría traer consigo dos riesgos: por un lado el incentivo para que algunas entidades federativas, sobre todo las que generan más, se descordinarán fiscalmente, ante la expectativa de recaudar mayores ingresos y la posibilidad de mejorar su situación y, por la otra, descentivar a aquellas entidades que generan menos, es decir, en éstas últimas dependen del gobierno federal, sabiendo que este les distribuirá recursos, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

**5.6 Importancia de las participaciones en las entidades.**

En este aspecto se muestra la dependencia de algunas entidades, es decir, hay entidades en las que dependen substancialmente en ellas, en el sentido de que las entidades como Coahuila, Querétaro, Nayarit y Chiapas reciben, cerca del 90% de

sus ingresos, mientras que Estados como Nuevo León, Baja California no alcanzan el 50 %. Esta situación "se debe a la interacción de tres causas: por un lado, el comportamiento de la planta productiva de algunos Estados es más favorable que en otros, lo cual se refleja tanto en su recaudación local como en sus participaciones. Por otra parte, los Estados varían en cuanto a su capacidad de asumir deuda pública, sobre todo con la Federación... Por último, los Estados obtienen importantes recursos a través del presupuesto federal que obedecen a patrones diferentes de los de las participaciones, por lo que las oportunidades de desarrollo económico pueden estar más determinadas por las causas políticas y económicas de la inversión pública que de sus recursos fiscales"<sup>34</sup>. De hecho es importante resaltar que las disparidades en el monto de las participaciones, hay un factor común, la heterogeneidad de infraestructura productiva, lo que ocasiona la desigual capacidad fiscal. Es por ello que algunas entidades dependen más de ellas que otras.

En seguida se presentan los porcentajes de las participaciones federales, en 1990, con el objeto de poder apreciar cual monto de los recursos fluyen a las entidades.

---

<sup>34</sup> Idem.p. 55.

### Importancia de las participaciones

Entidad	Participaciones en 1980 (%)	1990 (%)
Aguascalientes	4.4	66.1
Baja California	22.4	29.6
Baja California Sur	38.4	75.6
Campeche	48.4	72.6
Coahuila	63.7	89.5
Colima	0.0	76.1
Chiapas	67.7	81.8
Chihuahua	66.3	70.4
Durango	72.9	73.1
Guanajuato	57.0	75.0
Guanajuato	62.6	58.8
Hidalgo	4.0	77.1
Jalisco	37.9	71.3
México	41.0	64.1
Michoacán	54.3	78.5
Morelos	6.3	69.5
Nayarit	5.4	82.1
Nuevo León	23.7	22.6
Oaxaca	11.8	24.6
Puebla	62.4	79.0
Querétaro	33.6	82.8
Quintana Roo	28.3	65.0
San Luis Potosí	38.5	78.8
Sinaloa	42.9	65.9
Sonora	59.8	65.6
Tabasco	91.0	67.2
Tamaulipas	71.3	81.1
Tlaxcala	44.7	75.5
Veracruz	52.1	68.2
Yucatán	74.8	81.9
Zacatecas	47.0	58.8
Distrito Federal	36.9	50.4

Cuadro No. 16. Fuente: Díaz Cayeros, México 1995. Op. cit. p. 103.



### **5.7 Distribución del gasto**

La distribución del gasto del gobierno federal por entidad federativa se observa que mientras entidades como Aguascalientes, Colima y Baja California Sur recibieron menos recursos, caso contrario de los Estados de Chiapas, Oaxaca, y Guerrero, en los que se presentan los niveles más bajos de vida en base a los indicadores de la tabla de servicios, se les canalizó mayores recursos.

Hay que tener en cuenta que la inversión pública federal es un indicador para evaluar la naturaleza de nuestro Federalismo Fiscal, para esto la mayoría de los recursos que se canalizan por este concepto son nombrados por el gobierno federal, es decir, se ejercen de acuerdo a criterios que pueden o no coincidir con los intereses de los gobiernos estatales y de los causantes a quienes se destina. De hecho se tendría que hablar de inversión pública gubernamental, pues es el Ejecutivo Federal es el que prácticamente decide cuánto se destina y en que se gasta.

Si bien es cierto que puede ser normal que las entidades más desarrolladas requieran gastar más, (debido a que cuentan con mayor infraestructura productiva) y en base al análisis de las diferencias netas en la dotación de servicios públicos, es decir, cuanto más desarrollada una entidad sea mayor recursos gastara. Sin embargo, el papel del gobierno federal por distribuirles recursos a las entidades poco desarrolladas como las señaladas, con forme al siguiente cuadro.

### Gasto por Entidad Federativa en el periodo 1989-1994

Estados	Federal	Estatal	Total	% gasto federal
Chiapas	2,232,584.7	941,166.6	3,173,751.3	6.5
Oaxaca	2,204,411.8	763,492.7	2,967,904.5	6.4
Guerrero	1,806,986.0	440,711.2	2,247,697.2	5.2
Michoacán	1,757,457.0	968,022.2	2,725,479.2	5.1
México	1,635,776.2	1,574,644.7	3,210,420.9	4.7
Yucatán	1,546,520.5	390,015.6	1,936,536.1	4.5
Veracruz	1,347,400.2	860,691.9	2,208,092.1	3.9
Sonora	1,257,488.0	865,177.9	2,122,665.9	3.6
Coahuila	1,164,158.7	436,109.5	1,600,268.2	3.4
Hidalgo	1,127,008.1	527,916.8	1,654,924.9	3.3
Chihuahua	1,040,445.6	724,998.4	1,775,444.0	3.0
Nuevo León	1,034,010.4	726,937.1	1,760,947.5	3.0
Puebla	1,009,087.2	853,522.1	1,872,609.3	2.9
Jalisco	1,002,194.2	970,052.1	1,972,246.3	2.9
Guanajuato	869,778.2	708,715.8	1,978,494.0	2.5
Tabasco	801,019.9	476,990.2	1,278,010.1	2.3
Durango	769,810.6	235,242.2	1,005,052.8	2.2
Sinaloa	769,280.4	520,085.0	1,259,365.4	2.2
San Luis Potosí	759,484.9	280,241.8	1,039,726.1	2.2
Zacatecas	752,478.2	290,972.8	1,043,441.0	2.2
Tamaulipas	746,159.5	601,582.1	1,347,741.6	2.2
Campeche	668,382.2	287,249.0	955,631.2	2.0
B. California	637,689.9	570,984.7	1,208,674.0	1.8
Morcles	605,509.4	270,426.2	875,935.6	1.8
Tlaxcala	599,565.7	287,384.6	886,950.3	1.7
Quintana Roo	535,156.1	163,437.5	698,593.6	1.5
Querétaro	506,800.7	375,431.0	882,231.7	1.5
Nayarit	506,044.8	205,426.1	711,470.9	1.5
Aguascalientes	505,136.8	552,867.3	1,058,004.1	1.5
Colima	408,573.5	182,370.0	590,943.5	1.2
Baja California	363,794.3	91,554.8	455,339.1	1.1
Subtotal	30,990,194.1	17,144,399	48,134,194.0	89.6
Nivel C.	3,304,249.4	81,946.5	3,338,195.9	9.6
Pronass	176,112.4		176,112.4	0.5
D.F.	116,934.6	4,816.2	121,790.8	0.3
<b>Total</b>	<b>34,587,530.5</b>	<b>17,231,162.6</b>	<b>51,818,693.1</b>	<b>100</b>

Cuadro N. 17. Programa Nacional de Solidaridad. Edit. SEDESOL- SECODAM- PURRUA, p.53.

En base a ello 11 entidades Federativas concentraron casi el 50% del total de los

recursos en el periodo de 1989-1994, estas son: Chiapas 6.5%, Oaxaca 6.4%, Guerrero 5.2%, Michoacán 5.1%, Veracruz 3.9%, Sonora 3.6%, Coahuila 3.4%, Hidalgo 3.3% y Chihuahua 3.0%. Los recursos destinados al Pronasol muestran tendencias concentradoras debido a que los Estados antes mencionados absorben la mayor parte de los recursos. Por lo contrario, Estados considerados como de mayor desarrollo relativo, como México y Veracruz se encuentran entre los mas beneficiados en la inversión Federal. Sin embargo Estados como Aguascalientes, Colima y Baja California Sur reciben los menores montos.

Tomando en consideración que la inversión pública es uno de los principales elementos de desarrollo, es importante que esta se distribuya de tal forma que promueva la creación de infraestructura necesaria para el crecimiento económico, y a su vez propicie mejores condiciones de vida.

Así la heterogeneidad constituye, por un lado un aspecto importante del Federalismo en México debido a que se deben buscar elementos políticos, sociales y económicos que nos permitan deducir el tipo de intereses que debe seguir la política en la entidad, y por el otro se requiere una mayor valorización y reconceptualización en la forma en que se toman las decisiones en el Sistema Federal Mexicano, en materia de desarrollo regional y fiscal en la forma en que se asignan recursos a los Estados.

## **CAPITULO VI PROPUESTA PARA MEJORAR LA ESTRUCTURA FISCAL DEL FEDERALISMO EN MÉXICO.**

### **6.1 En el Aspecto Político**

En este aspecto se pretende fortalecer al federalismo fiscal a través de los siguientes puntos:

El Ejecutivo Federal debiera tener voluntad política a fin de llevar a cabo lo propuesto en el aspecto jurídico, es decir, una redefinición de funciones y responsabilidades.

De igual forma las entidades federativas deben constituirse como contrapesos al Poder de la Federación, es decir, como un elemento clave para fortalecer el Federalismo en todos sus aspectos.

Uno de los aspectos importantes en la propuesta constituye el fortalecimiento de la representación de las entidades federativas en el senado, es decir, a través de asumir su carácter de representación de los intereses regionales, estatales y no solo ser tribuna de las discusiones de orden coyuntural que afectan al país.

Por otra parte, se plantea la democratización de la vida política nacional, con esto pretendemos una participación conjunta, consciente y decidida, entre la ciudadanía y los partidos políticos, en un marco en el que prevalezcan los intereses generales y de los beneficios de su alternancia en el poder. Así se lograría:

- 1.- El fortalecimiento de Federalismo en todos sus aspectos.
- 2.- Mayor participación de las distintas fuerzas políticas, básicamente las principales, en la necesidad de llevar a cabo modificaciones al pacto federal.
- 3.- Además, los diferentes gobernadores, de distintos partidos, deberían de encontrar mayores coincidencias de los problemas que surgen de un Federalismo y dialogar las divisiones entre ellos, para fortalecer su capacidad de solución en

los problemas nacionales.

4.- La opción electoral abre pasos a modificaciones, sobre todo en un nuevo replantamiento de las relaciones gubernamentales, en aspectos de coordinación de los tres ámbitos de gobierno en el manejo de demandas.

En la medida en que haya la participación de las diferentes fuerzas políticas permite a la ciudadanía cobrar conciencia del papel que asume en el ejercicio del gobierno.

En base a esto, la ciudadanía pasaría de un papel pasivo a uno de mayor acción. En relación al ámbito municipal se debe fomentar la participación ciudadana, como un elemento clave para avanzar en la democracia municipal por último evitar que exista una subordinación política para todos los gobiernos estatales con respecto al gobierno federal, y los gobiernos municipales a los estatales.

## **6.2 En el aspecto legal.**

Como se observó en la distribución de competencias existe una excesiva concertación de las mismas por parte del Gobierno Federal. Situación que no permite la eficiente actuación de los gobiernos estatales y municipales en la atención de su problemática. Es por ello que se propone:

1.- Revisar la Constitución General de la República a fin de conocer que competencias son susceptibles de ser transferidas a los Estados y municipios.

En base al punto anterior, reformar la Constitución a fin de que se delimiten funciones y competencias entre los ámbitos del gobierno (federal, estatal y municipal), lo cual permitiría, por una parte, incrementar la capacidad fiscal y financiera de Estados y municipios y, por la otra, la programación y presupuestación de las actividades públicas e implicaría mayor transparencia en la aplicación de los recursos fiscales propios y coordinados. Para esto se presenta un resumen en la existe un amplio consenso internacional, de una distribución de competencias:

### Distribución de competencias

Responsabilidad			
Competencia	Normatividad	Provisión/Admón.	Razones
Política fiscal	F,E	F,E,M	Eficiencia y equidad en la coordinación fortalecimiento de las fuentes propias
Legislación	F,E	F,E,M	Congruencia de los marcos jurídicos para fortalecer el federalismo
Reglamentación	F,E,M	F,E,M	Incrementar la capacidad reglamentaria del municipio
Recursos Naturales	F	F,E	Conservación preservación
Ambiente y Ecología	F,E,M	E,M	Eficiencia y eficacia de los programas en materia de calidad del aire, manejo de residuos tóxicos, conservación y equilibrio ecológico
Industria	F,E,M	E	Promoción y localización de la industria
Agricultura	F,E	E	Descentralización de los asuntos agrarios Procampo, asistencia técnica y los recursos de Pronasol de crédito de la palabra.
Educación	F,E,M	E,M	Transferencia del CAPPCE, NEA, infraestructura capacidad ejecutiva y participación comunitaria .
Salud	F,E,M	E,M	Transferir la facultad de atención de la salud a la población abierta IMSS-SOLIDARIDAD, fomentar el involucramiento de la comunidad .
Bienestar social	F,E,M	E,M	Descentralización del Pronasol y de los recursos del ramo XXVI, el INI y programa de vivienda de Sedesol.
Protección civil	F,E,M	E,M	
Policia	F,E,M	E,M	Avanzar en la coordinación, entre los cuerpos policiaos.
Sistema penitenciario	F,E	F,E	
Agua Potable Drenaje y Alcantarillado	F,E	M	Avanzar en su pleno municipalización promover convenios intermunicipales.
Bomberos	M	M	Avanzar en la coordinación intermunicipal.
Caminos y Carreteras:			
Federales	F	E	Régimen de concesión a los estados.
Estatales	E	E	Fortalecer las juntas locales de caminos e impulsar la coordinación intermunicipal.
Camino vecinales	E	M	

Cuadro N. 18 F = Responsabilidad federal, E = Responsabilidad estatal , M = Responsabilidad municipal .

Así mismo, revisar las leyes secundarias en materia de coordinación fiscal, como la propia ley de coordinación fiscal, afin de modificar los esquemas normativo, orgánico y funcional del sistema de coordinación fiscal vigente .

Creación de una ley de coordinación del gasto público. Con esta ley se podrían definir la orientaciones de la política de gasto de los tres ámbitos de gobierno, para impulsar los objetivos nacionales, estatales y municipales bajo un proceso de planeación que permitieron una mejor vinculación y estructuración de los mismo. Así en forma conjunta tanto el gobierno federal como Estados y municipios definirían las políticas presupuestales conforme al entorno nacional y local, facilitando la atención de las demandas de la población .

De esta forma al uniformarse de las políticas de gasto en las entidades federativas, se fortalecerían las relaciones gubernamentales y propiciando una mejor coordinación para impulsar sus desarrollos.

Por otra parte, se propone revisar los convenios de colaboración administrativo, como parte del fortalecimiento al sistema nacional de coordinación fiscal a fin de procurar la presencia de los Estados en el desarrollo del esquema tributario nacional, mediante mayor y mejor desarrollo de las relaciones entre la federación. Para esto se propone:

1.- Ampliar los espacios de colaboración administrativa. Con esto las entidades federativas y la federación se replantean las bases conceptuales, normativas y operativas así como las nuevas alternativas o modalidades de colaboración a fin de favorecer las responsabilidades en materia de ingreso envase a principio de correspondencia .

2.- Ampliar las funciones de recaudación y administración estatal de impuestos federales. Por ejemplo, sobre bebidas alcohólicas, compra y venta de agua embazada y refrescos, venta de gasolina, de las cuales los Estados podrían participar de los montos recaudados de manera provisional, mismos que serían

resarcidos, a través de un ajuste, del monto total de las participaciones federales.

3.- Fortalecer el principio de autoridad fiscal estatal y municipal .

### **6.3 El del aspecto financiero**

Uno de los elementos que contribuyen a incrementar las fuentes de ingresos a Estados y municipios, es darles mayores atribuciones impositivas, es decir, en la medida que estos tengan mayores responsabilidades de ingresos tendrán mayor capacidad fiscal, misma que se reflejaría en el funcionamiento de sus administraciones. Por ello se presenta que fuentes de ingresos (en materia de impuestos), debieran corresponder a cada a ámbito de gobierno, mismo en el que existe también consenso:



### Bases conceptuales en la asignación de impuestos

tipo de impuesto	determinación base tasa		recolección y administración	comentarios
aduanas	F	F	F	al comercio internacional
renta de empresas	F	F	F	factor móvil
sobre recursos naturales	F	F	F	distribución de tasas inequitativas
al ingreso de las personas físicas	F	F,E,M.	F	factor móvil
ala nómina	F,E	F,E	F,E	cobre seguridad social
i.v.a.	F	F	F	las fronteras entre estados son revazadas
impuestos al " pecado " alcohol y tabaco	F,E	F,E	F,E	Responsabilidad compartida
loterías	E,M	E,M.	E,M.	responsabilidad local
impuestos a los "males" carbono a la emisión de contaminantes	F	F	F	combatir contaminación ambiental
a los vehículos automotores	F,E,M	F,E,M	F,E,M	impacto puede ser nacional, regional o local
a los negocios	E	E	E	responsabilidad estatal
a la propiedad	E	E	E	beneficios de impuestos
a la tierra	E	M	M	factor móvil
	E	M	M	Factor no móvil
cargos/ servicios	F,E,M	F,E,M	F,E,M	Pago: por servicio de recibidos

Cuadro N. 19. F= responsabilidad federal, E= responsabilidad estatal, M= responsabilidad municipal.

De igual forma debe revisarse la fórmula de participaciones a fin de simplificar el cálculo y distribución de las participaciones. Además de establecer nuevas bases de cálculo, en función de dar trato equitativo a las entidades considerando un factor distributivo que atienda la multiplicación de la población por el inverso del PIB.

Por otra parte, frente a las nuevas necesidades de una mejor coordinación en materia de gasto público entre los diferentes ámbitos de gobierno, acorde a las necesidades propias de cada entidad federativa. Para ello se propone:

1.- Definir las orientaciones de la política de Gasto de los tres ámbitos gubernamentales. Con esto se podría impulsar los objetivos nacionales, estatales y municipales en el marco de un proceso de planeación que permitiera una mejor articulación.

2.- Establecer en forma conjunta políticas presupuestales congruentes con el entorno macroeconómico. De esta manera se facilitaría tanto la atención de situaciones coyunturales así como el logro de objetivos de largo plazo. situación que permitiría fortalecer las relaciones financieras intergubernamentales y una mejor coordinación para impulsar el desarrollo de las entidades y municipios.

3.- Debe ser medible y auditable el Gasto, es decir, al no contar con los gobiernos estatales y municipales, no tienen suficiente conocimiento de sistemas de programación y presupuestación, en las que se delimiten los objetivos y metas, del gasto programado.

Una de las propuestas en las que existe un consenso en los gobiernos estatales y municipales, consistentemente es transferir a éstos gobiernos los recursos provenientes del ramo XXVI "superación de la pobreza" del Presupuesto de Egresos de la Federación por lo cual se propone:

1.- Reglamentar los criterios asignados en su distribución.

2.- Crear un índice a fin de facilitar su distribución institucional, mismos que estarían determinados en función de los objetivos de la federación y de desarrollo regional.

3.- Descentralizar las políticas de desarrollo regional, la cual consistiría en llevar a cabo acciones que permitan eliminar la práctica centralista del Gobierno Federal en el ejercicio y canalización de los fondos a través de descentralizar la instrumentación de los programas de Solidaridad y desarrollo Social.

4.- Creación de dos fondos de combate a la pobreza, uno de los cuales tiene carácter mayoritario, en donde tiene participación todos los Estados. Este fondo se

tomarían en consideración criterios específicos proporcionados por los mismos Estados.

El segundo fondo tendría carácter compensatorio, el cual sería manejado por la Federación a discrecionalidad.

En base a los puntos anteriores se debe llevar a cabo un replanteamiento de las transferencias, en el sentido de que fortalezcan las relaciones fiscales entre los tres ámbitos de gobierno, depende de la forma en que colaboren fiscalmente. Para esto se debe de tomar en consideración elementos que definan el tipo de transferencias, como los siguientes:

- 1.- Situación de las entidades y municipios.
- 2.- El tiempo en que se otorgan , es decir, pueden ser de corto plazo.
- 3.- En que se piensan gastar, es decir, que usos particulares o específicos se piensan atender.

#### **6.4 En el aspecto Administrativo.**

Para fortalecer las haciendas estatales y municipales en cuanto a su capacidad fiscal así como la disminución de los costos en la gestión administrativa se debe tomar como prioridad la automatización de los servicios administrativos, es decir, a través de una creación de una mejor infraestructura y capacidad técnica en la administración de las contribuciones locales en aspectos del manejo de equipos de cómputo, sistemas de procesamiento de información, sistemas de manejo castral, administración tributaria y sistemas de gestión de personal, entre otros.

Un elemento importante lo constituye la formación de los recursos humanos debido a que constituye un elemento importante en la propuesta, es decir, otorgar la atención a programas de formación de personal público en las entidades y municipios en materia fiscal, hacendaria, de administración pública entre otros temas. En relación

a esto se propone instrumentar un sistema de capacitación continua en base a:

- 1.- Programas de capacitación y actualización.
- 2.- Organización de diplomados y cursos en áreas claves tanto en la administración estatal y municipal.
- 3.- Promoción de sistemas de incentivos claros, así como sanciones administrativas en caso de ineficiencia.
- 4.- Estudios sobre viabilidad de un servicio público.

Todo lo anterior tiene como única finalidad instrumentar la productividad de las administraciones estatales y municipales en la atención permanente al público, la recaudación y la administración tributarias.

Por otra parte, es necesario llevar a cabo acciones para fortalecer las capacidades de información de las administraciones estatales y municipales en el manejo mínimo de sistema de información y documentación para lo cual se propone:

- 1.- Crear un acervo documental de su gestión.
- 2.- Establecer un banco de datos de retroalimentación formal, tanto de los gobiernos locales así como con el Gobierno Federal, mismo que debe contener información de programas, mecanismos administrativos, ingresos tributarios y de otra índole, política de gasto pública a fin de que se construya una herramienta para eficientizar las infraestructuras tributarias.

Merece especial interés la provisión de servicios públicos. Así por ejemplo, actualmente ha aumentado la presencia de la iniciativa privada en la dotación y prestación de servicios públicos. Pero para tener elementos en la asignación de responsabilidad en la presentación de los mismos se debe de tomar en cuenta:

- 1.- Economías a escala.
- 2.- Abatimiento de costos; presente y futuro.
- 3.- Infraestructura actual.
- 4.- Derrames económicos.

5.- Proximidad de los beneficiarios.

6.- Y las preferencias del consumidor.

A continuación se presenta una propuesta sobre el hecho de que el sector público o privado puede llevar a cabo un determinado servicio público, en base a criterios de equidad y eficiencia, dependiendo del estado o municipio que se trate.

**Provisión de servicios públicos por parte del sector público o privado.**

**Criterios de asignación al sector público o privado.**

Sector público	Eficiencia	Equidad	Composición
	a		
Bomberos	P	G	P
Policia	P	G	P,G
Recolec. de basura	P	P	P
Parques vecinales	P	G	P,G
Mant. de calles	P	P	P
Señalización	P	P	P
Transito local	P	G	G
Bibliotecas locales	G	G	P,G
Educación primaria	P	G	P,G
Educación secundaria	P	G	P,G
Transporte público	P,G	G	G
Agua potable	P	P	P,G
Recic. y des. Basura	P	P,G	P,G
Desecho de aguas neg.	P,G	P,G	P,G
Salud pública	P	G	P,G
Hospitales	P,G	G	G
Electricidad	P	G	P
Contam. Aire y amb.	G	G	G
Policias especiales	G	G	P
Parques regionales	G	G	G

Cuadro. 20. P = privado G = gubernamental

En relación a la función realizada por los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) como instancias de coordinación y concentración de acciones entre los tres ámbitos de gobierno y los grupos sociales. Es por ello que se deben fortalecer a dichos Comités Técnicos en sus funciones de coordinación intergubernamental, a fin de que se constituya como un foro de Concentración y

dialogo político entre los gobiernos y las organizaciones sociales y órganos técnicos para coordinar las actividades de la planeación estatal y nacional. Es por ello que estaría integrado por representantes del gobierno federal y estatal y municipal.

Por último debe analizarse a los organismos en materias de coordinación fiscal, con la finalidad de realizar una evaluación acerca de sus funcionalidad en el SNCF.

## CONCLUSIONES

A través de los capítulos anteriores de la presente investigación, acerca de la estructura Fiscal del Federalismo en México, se llega a las siguientes conclusiones:

1.- Hay que entender al federalismo como una estructura armónicamente organizada, en la que existe una separación claramente reconocida y constitucionalmente especificada de poderes, en los tres ámbitos de gobierno, y en la medida en que estos ámbitos gubernamentales podrán constituirse como rectores de su propio desarrollo. Sin embargo, existen desigualdades políticas, económicas, como producto del centralismo que ejerce el gobierno Federal, ocasionando una relación de dependencia de los gobiernos estatales y municipales con respecto a él, es decir, estos ámbitos de gobierno depende en gran medida de las políticas y decisiones del centro. Así la situación de dependencia y el exagerado peso de las decisiones centralistas han debilitado la estructuración de un federalismo auténtico.

2.- En relación a la distribución de recursos a las entidades, como se observó en el coeficiente del Fondo General de Participaciones, se hace patente la concentración de éstos por el Gobierno Federal. Esta situación constituye un grave proceso de centralización de recursos, como consecuencia de hecho de que la mayor parte de las facultades y las más importantes en materia fiscal, en el área de ingresos, son ejercidas por el gobierno federal.

De hecho, en el actual sistema de coordinación fiscal encierra dos riesgos, por una parte el incentivo de que algunas estados se descordinen fiscalmente de la Federación ante la expectativa de recaudar mayores ingresos y por la otra la posibilidad de mejorar su situación dentro del mismo a partir de un menor esfuerzo fiscal.

3.- Así mismo, las entidades federativas, sobre todo las que recaudan menos, dependen substancialmente de las demás participaciones, afectando sus actividades gubernamentales. De igual forma reclaman la insuficiencia de las participaciones

frente a las navegaciones de promotores del desarrollo, junto con los gobiernos municipales, de sus ámbitos, debido a que no cuenta con la flexibilidad fiscal necesaria para llevar a cabo una política económica estatal y municipal.

4.- En base a lo anterior, tanto los porcentajes como los ingresos que conforman el Fondo General de Participaciones, fueron acordados entre las entidades y la SHCP. Dichos porcentajes se han modificado desde la entrada en vigor del sistema. Sin embargo, lo que ha sucedido hasta la fecha es que los Estados no han recibido un incremento en términos reales, del monto de ingresos percibidos por concepto de participaciones.

5.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene dos tendencias claramente marcadas, por un lado la recaudación y por la otra la administración de diferentes conceptos de ingreso, (como los impuestos y los derechos), sin embargo, el fortalecimiento tanto de los Estados y municipios descansa una mayor descentralización, debido que al conocer la realidad existente en sus ámbitos tengan mayores posibilidad de resolver sus problemas que les rodea.

6.- Por otra parte, los gobiernos estatales y municipales carecen de una confiable información de los montos y composición de los ingresos que el Gobierno Federal les canaliza, a veces a causa de su infraestructura administrativa o por no contar con personas, que, sobre todo el Gobierno Municipal desconocen total o parcialmente lo que es el sistema y sus mecanismos administrativos, que en ocasiones resultan complicados hasta para los gobiernos estatales. Situación que deja sin posibilidad a los gobiernos estatales y municipales, conocer el monto real de lo recaudado, no poder exigir un porcentaje proporcional en su distribución. Así estos gobiernos sólo se pueden especular con información parcial y no real sobre dichos montos.

7.- Aún cuando el Programa Nacional de Solidaridad, basándose en el esquema normativo de los Convenios de Desarrollo Social, ha incorporado la definición de



responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales en la realización de acciones y proyectos de alcance local. De igual forma, el Pronasol logró en primer instancia, impulsar tanto los objetivos del desarrollo regional como de combate a la pobreza, constituyéndose así como uno de los ejes centrales de la política social.

Aún cuando se ha avanzado en la descentralización en materia de gasto, enmarcados en el mecanismo de coordinación como el Programa Nacional de Solidaridad entre la federación, Estados y municipios es necesario reconocer que la coordinación en materia de gasto público es un aspecto importante para el desarrollo integral del país. En base a ello, al parecer la administración del Presidente Ernesto Zedillo, bajo el lema de un "Nuevo Federalismo" se ha comprometido a trasladar recursos, autoridad y responsabilidad del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo no deben ser buenos deseos sino que constituyan elementos al fortalecimiento de Estados y municipios, es decir, el problema real que han enfrentado las diversas instancias para lograr una efectiva descentralización del gasto no es de carácter económico sino político, en la medida en que se contraponen a la excesiva centralización en la toma de decisiones políticas, lo cual ha sido componente fundamental del régimen prevaleciente en nuestro país.

8.- La Coordinación Fiscal entre los tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) debe constituirse en la vía para conjuntar esfuerzos; recursos e impulsar el desempeño eficaz de las responsabilidades atribuidas a las instancias de gobierno, producto de la transferencia de recursos y decisiones, a fin de que los Estados y municipios puedan atender su problemática respectiva, y de una reconceptualización de las fases de ingreso y gasto, ya que ambas forman parte de un mismo y único proceso de desarrollo. En base a esto crearía un ánimo de los habitantes por participar con un gobierno que pueda traducir sus demandas en acciones organizadas o alternativas de solución.

## **BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA**

ACEVEDO Valenzuela, J.

**Convenio de Desarrollo Municipal en el Estado de México; Instituto de Coordinación Intergubernamental para el Fortalecimiento Municipal.**

Revista Estudios municipales No. 1 y 2.

México 1985.

ACOSTA Romero, Miguel.

**Teoría General de Derecho Administrativo**

ED. Porrúa.

México 1983.

ALMADA F Carlos.

**La Administración Estatal en México.**

Serie II Administración Pública N. 2

ED. INAP.

México 1982

Aguilar Villanueva, Luis

**Funcionamiento y Tareas Pendientes del Federalismo Mexicano. Coloquio Internacional ;Hacia un nuevo Federalismo?**

ED. COLMEX.

México 1994

Arrellano Cadena, R.

**El Federalismo Fiscal: Retos y Propuestas.**

ED. Fundación Mexicana Cambio XXI

México 1994.

CARPIZO, Jorge.

**El Presidencialismo Mexicano.**

ED. Siglo XXI

México 1979.

CHAPOY Bonifaz B.

**Coordinación y Colaboración Intergubernamental en Materia Fiscal.**

En Anuario jurídico N.6

México 1979

CHAPOY Bonifaz, Beatriz

**Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales.**

ED. UNAM, Instituto de Investigaciones Doctrinales Serie G. N. 140  
México 1991.

CHANES Nieto, José

**La Descentralización de la Administración pública.**

En Anuales del Periodo Administrativo, Económico y Social.  
Serie Práxis No. 68-INAP.  
México 1985.

DE LA GARZA, Francisco

**Derecho Financiero Mexicano.**

ED. Porrúa.  
México 1995.

DIAZ, Cayeros Alberto.

**Desarrollo Económico y Desigualdad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal.**

ED. Porrúa.  
México 1985

DOMINGUEZ Alcuahud y Monge Jesulado.

**Desconcentración, Descentralización y División Territorial.**

Serie Práxis N. 32.  
ED. INAP.  
México 1982.

FAYA Viesca Jacinto.

**El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal**

Edt. INAP.  
México 1988.

FRAGA, Gabino.

**Derecho Administrativo.**

ED. Porrúa.  
México 1987

GARCIA Lepe, Carlos.

**El Proceso de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal entre la Federación y Entidades Federativas.**(gaceta mexicana de Administración pública. Estatal y Municipal)

GIL Valdivia, G.

**El Federalismo Mexicano y la Coordinación Fiscal en México.**

ED. Instituto de investigaciones jurídicas N. 50.

México, 1981.

GONZALEZ Parás, José Natividad.

**Mecanismos de Coordinación Federación-Estados y Municipios.**

Revista Administración pública. 25 Aniversario.

ED. INAP:

México 1980.

GUEVARA, Julieta.

**Bases para la Coordinación de la Administración pública.**

En Coordinación administrativa.

Colección seminarios N. 6. Secretaría de la Presidencia.

México 1977.

GUTIERREZ Salazar, Sergio

**Derecho Administrativo en Estados y Municipios.**

Revista de Administración pública.

México 1983

GUTIERREZ, Salazar, Sergio.

**Las Reformas al Artículo 115 Constitucional y la Coordinación Administración Intergubernamental.**

Revista Estudios Municipales

Edt. Centro de Estudios Municipales, México 1985

IBARRA Muñoz, David.

**La Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa.**

Revista Mercado de Valores.

México 1979

JIMENEZ C., Wilburg.

**Introducción al Estudio de la Teoría de la Administración Pública.**

Edt. FCE

México 1974

JIMENEZ Vázquez, Raúl.

**La Coordinación Fiscal del Estado Mexicano.**

Revista de Comunicación pública No. 8

México 1985

MARTINEZ Almazán, Raúl

**Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano.**

Edt. INAP

México 1989

MARTINEZ Almazán Raúl

**Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México.**

Edt. INDP

México 1981

MARTINEZ Cabañas, Gustavo

**Administración Pública Estatal y Municipal**

Ediciones INAP

México 1985

MARTINEZ Guerrero, Porfirio.

**Derecho Constitucional**

Edt. Diana

México 1984

MIGUEL Calzado, Ma. de Jesús

**Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**

En Derecho Fiscal por Fernández Cuevas José M.

Edt UNAM

México 1991

MUÑOZ Amato, Pedro

**Introducción a la Administración Pública Mexicana.**

Edt. INAP

México 1984

**Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal**

Edt. INDETEC

Guadalajara Jalisco,

México 1994

ORTEGA Lomelin, Roberto

**El Nuevo Federalismo, la Descentralización**

Edt. Porrúa  
México 1988

PICHARDO Pagaza, Ignacio  
**Introducción a la Administración pública**

Tomo 1 y 2  
México 1985  
Edt. CONACYT-INAP

**Programa Nacional de Solidaridad**  
Edt: SEDESOL-SECODAM-PORRUA  
México 1994

QUINTANA Valtierra, Jesús  
**Derecho Tributario Mexicano**  
Edt. Trillas  
México 1994

Revista INDETEC. marzo-abril 1996

Revista INDETEC. mayo-junio 1996

REYES Heróles, Jesús  
**La Estrategia Redistributiva**  
Revista Nexos No. 15, Julio  
México 1990

Rives Sanchez, Roberto  
**La Constitución Mexicana.**  
Editorial Líneas del Mar.  
México 1994.

RUIZ Massieu, José  
**Estudio de Derecho Político de Estados y Municipios**  
Edt. Porrúa  
México 1986

RUIZ Massieu, José  
**Naturaleza Jurídica del Convenio Único de Coordinación**  
En Estudios Políticos

Edt. Porrúa  
México 1981

SERNA Elizondo, Enrique  
**Coordinación y Colaboración entre la Federación-Estados y Municipios**  
En la Gaceta Mexicana de Administración pública Estatal y Municipal  
No. 10

SERRA Rojas, Andrés  
**Derecho Administrativo**  
Tomo I y II  
Edt. Porrúa  
México 1974

**Solidaridad. Seis años de Trabajo**  
Edt. SEDESOL  
México 1994

TENA Ramírez, Felipe  
**Derecho Constitucional Mexicano**  
Edt. Porrúa  
México 1988

UBALLE B. Ricardo  
**El Gobierno de Acción**  
Edt. FCE  
México 1975

VALADEZ Diego y RUIZ José  
**El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano**  
Edt. Porrúa 1983

WILSON Woodrow  
**El Estudio de la Administración pública**  
En DWIGHT; Waldo  
Administración pública  
Edt. Trillas  
México 1967

## **DOCUMENTOS OFICIALES**

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Edt. SEGOB  
México 1996

### **Código Fiscal de la Federación**

Edt. Porrúa  
México 1996

### **Convenio Unico de Desarrollo, Instrumento de Desarrollo regional**

México SPP 1983

### **Convenio Unico de Desarrollo 1990 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del estado de Aguascalientes**

Edit. SEGOB  
Diario Oficial de la Federación  
México D.F. 17 de agosto de 1990

### **Convenio Unico de Desarrollo 1988 que suscribe el Ejecutivo Federal y el ejecutivo del Estado de México**

Edit. SPP  
Diario Oficial de la Federación  
México D.F. 8 de junio de 1988

### **Ley de Coordinación Fiscal**

Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1980  
Edit., Porrúa  
México 1996

### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Edt. SEGOB  
México 1996

### **Ley de Planeación**

ED. SEGOB  
México 1996

### **Plan Nacional de Desarrollo. 1988-1994**

Edit. Secretaría de Programación y Presupuesto



México 1990

**Plan Nacional de Desarrollo. 1994-200.**  
Edit. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
México 1995.