



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

**EL FEDERALISMO EN MÉXICO: EL SISTEMA
NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL
(2001-2002).**

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

JAFET RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ.

MATRÍCULA: 200323280

ASESOR:
MTRO. ALEJANDRO
FAVELA GAVIA

LECTOR:
MTRO. RAFAEL
MONTESINOS CARRERA

Iztapalapa, Ciudad de México, Julio, 2004



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

**EL FEDERALISMO EN MÉXICO: EL SISTEMA
NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL
(2001-2002).**

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

JAFET RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ.

MATRÍCULA: 200323280


ASESOR:
**MTRO. ALEJANDRO
FAVELA GAVIA**

LECTOR:
**MTRO. RAFAEL
MONTESINOS CARRERA**

Iztapalapa, Ciudad de México, Julio, 2004

| INDICE | Página. |
|---|---------|
| Introducción..... | 2 |
| I. Federalismo: consideraciones teóricas..... | 6 |
| 1.1 Concepto de Federalismo..... | 6 |
| 1.2 El Federalismo como forma de Gobierno..... | 9 |
| 1.3 El Federalismo: El caso Mexicano..... | 18 |
| 1.3.1 Federalismo Fiscal en México..... | 24 |
| II. La Recaudación del Ingreso Nacional en México..... | 29 |
| 2.1 La Constitución..... | 31 |
| 2.1.1 Facultades del Gobierno Federal en materia Fiscal..... | 32 |
| 2.1.2 Facultades del Gobierno Estatal en materia Fiscal..... | 34 |
| 2.1.3 Facultades del Gobierno Municipal en materia Fiscal..... | 36 |
| 2.2 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal..... | 39 |
| 2.2.1 Antecedentes..... | 40 |
| 2.2.2 Estructura..... | 51 |
| 2.2.3 Criterios para la distribución..... | 56 |
| III. 2001-2002: Participaciones y Aportaciones en el SNCF en el marco del Federalismo Fiscal..... | 62 |
| 3.1 Participaciones a Entidades Federativas..... | 62 |
| 3.1.1 Fondo General de Participaciones..... | 63 |
| 3.1.2 Fondo de Fomento Municipal..... | 66 |
| 3.2 Aportaciones a Entidades Federativas..... | 70 |
| 3.2.1 Fondos que integran las Aportaciones..... | 70 |
| 3.2.2 Aportaciones proporcionados a las entidades Federativas..... | 76 |
| 3.3 Comparación en los montos por concepto de Aportaciones y Participaciones otorgados a las Entidades Federativas..... | 80 |
| IV Conclusiones..... | 86 |
| V. Bibliografía..... | 96 |

Introducción.

La pluralidad de la población que integra el territorio nacional ha sido a lo largo de su historia un factor que ha provocado diversas formas de organización y a la vez propiciado constantes cambios en varios aspectos, situación que prevalece hasta hoy en día, y que han propiciado que diferentes formas de gobierno se implementaran como mecanismo para poner orden en medio de un imperante ambiente de cambios políticos, económicos y sociales que se dieron durante el proceso de confirmación del estado-nación en México.

El Federalismo, como un medio para vincular esta pluralidad se tornó como el modelo más indicado que vincularía la pluralidad de la nación mexicana, sumado al éxito que tuvo en Norteamérica, por ello durante el periodo de la república restaurada y la promulgación de la constitución de 1857 constituyeron factores determinantes que llevaron a la implementación de este sistema, ya que se buscaba esencialmente el reconocimiento de los estados que entonces integraban a la nación por parte del gobierno central, y no de los estados que dieran origen a un orden de gobierno superior que los representara, como sucedió en Estados Unidos.

Sin embargo durante el periodo de revolución y la caída del régimen de Porfirio Díaz, la adopción del Sistema Federal quedo relegado a la teoría, ya que el centralismo que surgió posterior a la lucha de revolución vino a ser el medio más

eficaz para la reconstrucción y unificación del territorio nacional, según Emilio Rabasa.

Ya instaurado el régimen presidencial con Lázaro Cárdenas y su consolidación en los periodos subsecuentes, si bien, alejados del modelo ideal del Federalismo, vino a dar los inicios en la construcción de un orden hacendario para las finanzas públicas, ya que en periodos anteriores el caos dentro de esta área tan fundamental para el gobierno se encontraba en manos de caciques en las diferentes regiones, por ello el proceso de reordenamiento hacendario implicó una concentración de facultades en un solo nivel de gobierno, y por otro una alta dependencia de los gobiernos locales hacia el gobierno central.

En la actualidad, en medio de un ambiente de constantes cambios en los partidos políticos que tienen la oportunidad de ocupar cargos de representación popular, ha traído a la luz la necesidad de contrastar la teoría en materia de Federalismo con la realidad política del país, por ello, la importancia de la presente investigación, que busca en primera instancia, realizar una descripción del modelo Federal en sí, así como su evolución en México, en un sentido práctico a través de los años 2001 y 2002 principalmente por ser un momento clave posterior a la coyuntura que se da en el Ejecutivo Federal, con la derrota del candidato del Partido Revolucionario Institucional, cuya hegemonía se sostuvo cerca de setenta años y que por lo tanto, el marco de un nuevo periodo dentro del régimen presidencial

viene a ser un factor determinante en la reconstrucción y aplicación del Federalismo en México.

En la investigación, el primer capítulo está enfocado a las consideraciones teóricas principales de lo que es el Federalismo, así como el proceso en el que se incorpora a nuestro país como modelo de organización política, además de resaltar al Federalismo Fiscal como la rama dentro del mismo Federalismo que se encarga de ver los procesos de recaudación y distribución de los recursos económicos, así como la función que ha desempeñado en México a través de su historia.

En el segundo capítulo se limita a considerar el marco jurídico dentro del modelo Federal para el caso mexicano, y con ello, las competencias de cada uno de los niveles de gobierno que confirman el modelo Federal mexicano, así como la distribución que se realiza a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como elemento central de la distribución de recursos a las entidades federativas en el marco del Federalismo Fiscal.

En el último capítulo se presenta la distribución de recursos que se realizó en los años 2001 y 2002 entre las entidades federativas, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en cuanto a los dos rubros principales, Aportaciones y Participaciones, cuya importancia radica en ser los conceptos que

concentran el mayor porcentaje de recursos con los que cuentan los gobiernos locales.

En las conclusiones se presentan algunas reflexiones de lo que ha sido el desarrollo del Federalismo en México, así como las posibilidades que se pueden dar para lograr su consolidación, presentando algunas propuestas para alcanzar su eficacia.

I. Federalismo: consideraciones teóricas.

1.1 Concepto de Federalismo.

Partiendo desde un significado etimológico, el término federal, tiene su raíz en la palabra latina feudos, que significa pacto, alianza; la alianza conlleva por lo tanto a un compromiso duradero y vinculante asociado.

El federalismo es una forma de gobierno que puede ser estudiada desde diferentes perspectivas ya que contiene dos formas esenciales: la primera, donde se ve al federalismo como a la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), donde cada uno tiene tareas específicas y ninguno esta por encima del otro.

La segunda perspectiva es la del reconocimiento de diferentes niveles de gobierno autónomos que por común acuerdo se asocian para crear una unidad, es decir una entidad conformada por gobiernos “locales” independientes entre sí, cuyo principal referente es el de la Convención Constitucional en Estados Unidos, recordando que a mediados del siglo XVIII, queriendo dar forma a un sistema político según el cual los estados, a pesar de regirse por leyes propias, aceptan someterse mediante un pacto o alianza a un poder central en ciertos casos y circunstancias; ideas que se traducen en la primera constitución de los Estados Unidos de América en 1787, gracias a los esfuerzos principalmente de James Madison, Alexander Hamilton y John Jay.

En ese contexto, al adoptar la nueva forma de organización política trajo como consecuencia diversos enfrentamientos, ya que la disputa entre "federalistas" y "antifederalistas" marcó buena parte de la historia que siguió a la independencia norteamericana (1776). En aquellos años, distinguidos por la crisis económica y la falta de una autoridad pública consolidada y estable, introducir un Sistema Federal mediante el dictado de una Constitución capaz de organizar la vida institucional del nuevo país apareció como el modelo más adecuado para estructurar las relaciones políticas y económicas de la joven nación.

Liberales, radicales, conservadores, todos parecían desear la Constitución.

“Sin embargo, no todos pretendían la misma Constitución. Había quienes se inclinaban por una Constitución orientada a potenciar la voz de las mayorías; había quienes querían dirigirla, especialmente, a asegurar la situación de los grupos minoritarios; casi todos, a la vez, querían utilizar a la misma como forma de reorganizar la distribución de poderes entre el gobierno central y los diferentes estados. De allí que no todos dieran su consentimiento frente a la Constitución propuesta por la Convención Federal de 1787. Aquellos que al finalizar la Convención, aprobaron la misma, quedaron definitivamente con el nombre de federalistas”¹.

Mientras tanto, se llamó anti-federalistas a quienes se negaron a respaldar el nuevo texto con su firma.

En la actualidad, la definición del Federalismo ha sido abordada por varios autores, según el contexto y el momento en el que se sitúan, aunque si bien tales

¹ <http://www.clacso.edu.ar/~libros/modernal/cap6.pdf>

definiciones poseen algunas diferencias entre sí, podemos encontrar rasgos que permiten establecer ciertas pautas que nos lleven a la unificación de criterios.

Richard A. Watson en su libro “Democracia Americana” define el Federalismo como “un sistema en el cual el poder político está dividido entre el gobierno central de un país y los gobiernos de sus partes que lo constituyen de manera que cada nivel es legalmente independiente del otro, dentro de su propia esfera de actividad” (Watson, 1990:80).

Es importante señalar que enfatiza la característica de la división, con lo que muestra una tajante separación entre cada nivel de gobierno, esto es debido a que en el sistema político norteamericano son evidentes las facultades y competencias que le corresponden a cada nivel de autoridad porque posee una fuente de ingresos propia que le permite no estar subordinado al gobierno central.

La definición proporcionada por Ricardo Uvalle Berrones se refiere al federalismo como “un proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política.”²

²<http://www-azc.uam.mx>

Esta segunda definición refleja de mejor manera las relaciones que se dan dentro de los diferentes niveles de gobierno, en esta caso para el contexto mexicano en particular, debido a que hace referencia a la importancia de los diferentes niveles de gobierno como instituciones con características democráticas que son una reproducción del modelo que se aplica a nivel Federal (gobierno central), y que necesariamente interactúan entre sí, en base a los ordenamientos legales que les permite tener personalidad jurídica.

Otro aspecto interesante que se extrae de la definición es la importancia política que tiene cada una de las esferas de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) como miembros de la federación que pueden establecer acuerdos para que permitan mantener la unión dentro del país según sus facultades o responsabilidades que conforme a derecho les estén establecidas.

En la investigación, al hablar de Federalismo se referirá al sistema de gobierno en el que existen diferentes niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) elegidos democráticamente, que establecen relaciones entre sí según su área de competencia según su propia naturaleza, y que a la vez son legalmente independientes entre ellos mismos.

1.2 El Federalismo como forma de gobierno.

Se puede observar que el Sistema Federal (gobierno Federal, Estatal y Municipal) depende en gran medida de los arreglos de autoorganización y de autogobierno

en el que los socios son capaces de colaborar entre sí para llegar a un acuerdo y que los acuerdos sean, sobre todo, en beneficio de la población.

Las sociedades democráticas federales, son sociedades que de alguna manera realizan un esfuerzo por alcanzar los modelos mediante procesos de opción constitucional, como uno de los lineamientos fundamentales para el desarrollo del federalismo, es decir, en teoría las distintas entidades son las que eligen asociarse estableciendo los términos y las condiciones de gobierno, de tal manera que quienes ejercen la gestión en sus diversos niveles se hacen por lo tanto, responsables de su desempeño.

En Europa, por ejemplo, “las confederaciones holandesa y suiza, y la liga Hanseática tuvieron sus orígenes en el marco de arreglos de alianza. De manera que su condición de cuerpos autónomos fue reconocida en el tratado de Westfalia en 1648” (Ostrom, 1998:13). Esta fue la pauta para el desarrollo de los sistemas federales, aplicado a sociedades autogobernadas que tenían su propia posición independiente entre las demás naciones de Europa, puesto que antes de 1648, especialmente en Europa, habían visto al federalismo como una forma de gobierno incompleto, como un modo transnacional de organización política; como algo que con el tiempo lleva a la centralización.

En la actualidad, se puede considerar que el federalismo proporciona una técnica de organización política que permite en la práctica, desarrollar un gobierno

compartido para ciertas actividades comunes, así como la posibilidad de acciones autónomas por parte de unidades locales de gobierno para propósitos que estén relacionados con los intereses de los asociados en general y articularlos con los intereses locales, lo cual nos lleva a considerar que para que este tipo de sistema llegue a ser efectivo, dependerá del grado hasta el cual se acepte la necesidad de respetar las normas y las estructuras constitucionales. También existe énfasis en el espíritu de tolerancia entre los diferentes niveles de gobierno dentro de una Federación.

En un sentido ideal, lo que se busca en la transición de una teoría federal a la práctica federal es que se adquiera como forma de vida, donde las relaciones humanas deben de ser naturales y no de relaciones que tengan que ver con la camaradería o de luchas armadas por el poder. En este proceso de la teoría a la práctica del Federalismo, se debe de considerar la capacidad de la estructura gubernamental que permitan la aplicación de la idea federalista, de manera que fortalezca la autonomía y capacidad de decisión de cada nivel de gobierno y, desde luego, “de su hacienda pública, a través de la asignación de recursos de programas concretos que vengán a solucionar incluso las necesidades mas sentidas de la población”(Luna, 1999:34).

En este sentido, lo que se busca en un sistema político Federal es proporcionar una manera práctica de combinar, mediante instituciones representativas, los beneficios de la unidad y de la diversidad por medio de la descentralización, tanto

en lo político como en lo económico, lo cual implica el compartir responsabilidades mediante mecanismos adecuados para la consulta y la colaboración intergubernamental.

Podemos entender de este modo que el Federalismo es un conductor de estrategias para combatir las desigualdades o asimetrías, redistribuir los recursos, fortalecer la capacidad local, activar la participación social y modernizar las instituciones políticas, es decir, ver al Federalismo como la fórmula orientadora de los procesos económicos y políticos. Además, la capacidad, la habilidad y el compromiso de la gente ante los acontecimientos de la vida diaria permitirán que los Sistemas Federales funcionen como posibles instrumentos institucionales para resolver los problemas de desigualdad social y a la vez de ser un vehículo para proveer de los servicios públicos a la población ya que con ello se dan, en gran medida, los instrumentos indispensables para alcanzar un cierto grado de desarrollo social, además de ser una de las necesidades primordiales de la sociedad y un elemento legitimador del gobierno.

Sin embargo, es necesario también considerar que la aplicación del Federalismo como forma de gobierno conlleva en cierto modo el riesgo de que se presenten dos casos extremos: "por un lado, el centralismo y, por otro, la total autonomía financiera. El centralismo limita la autonomía política de las entidades federativas, al carecer éstas de sustento económico propio. Por su parte, en el otro extremo,

se corre el riesgo de caer en la anarquía y desintegración nacional en materia de finanzas públicas, y de propiciar desigualdades regionales.” (Ostrom, 1996:46).

Es importante mencionar que el Federalismo no es un remedio para todas las “enfermedades” políticas de la humanidad, puesto que el punto hasta el cual un Sistema Federal pueda acomodar las realidades políticas, dependerá no sólo de la adopción de una Constitución Federal, sino de la forma en particular en la que se vaya desarrollando el mismo sistema y proporcione una expresión adecuada para las demandas y necesidades de esa sociedad en específico.

Sin embargo, el Sistema Federal constituye una de las maneras más eficientes de combinar, por medio de instituciones democráticas representativas, los beneficios de la unidad y de la diversidad. Ya que gran parte de las sociedades modernas se conforman por diferentes regiones dentro de su mismo territorio, lo cual lleva a establecer diferentes formas de organización y de convivencia de la sociedad dentro de un mismo país.

Para identificar el funcionamiento que tiene el Federalismo dentro de un sistema, es importante ver las capacidades que posee mediante sus niveles de actividad identificados por sus niveles de respuesta y de distribución dentro del propio sistema que puede ser delimitado en el marco constitucional, sin dejar de considerar que la movilidad en la dinámica del poder, cuyo ajuste es el propósito esencial de toda constitución, puede estar inclinada en beneficio del detentador

efectivo del poder, es decir, el desarrollo del Federalismo en gran parte estará condicionado a la disposición del gobierno legalmente más fortalecido, ya que ante posibles reformas que se realicen en el ámbito constitucional pueden propiciar una redistribución del poder entre los distintos niveles de gobierno y por lo tanto obligaría a establecer mecanismos de cooperación en los distintos niveles de gobierno.

Respecto a la eficiencia del Sistema Federal hay diferentes posturas, pues hay quienes consideran que “el federalismo esta en decadencia, y ello a pesar de las diversas formas de institucionalización que ha tenido oriente y occidente, la experiencia de los estados federales mas antiguos y mejor integrados, los Estados Unidos y Suiza, demuestra que, por mucha que sea la fuerza que la tradición y los valores emocionales de la teoría política confieran al federalismo, los imperativos económicos del estado tecnológico requieren unas políticas económicas unificadas, si no uniformes, vigentes en todo el territorio, y no toleran esa especie de fragmentación económica que conllevan las soberanías efectivas de los estados miembros.” (Loewenstein, 1981:202).

Mientras que por el otro lado, se considera que la distribución de facultades en un Sistema Federal de los bienes, servicios y oportunidades de diversas clases que pueda brindar a los individuos y grupos integrantes de la sociedad, es base fundamental de su consolidación, reflejado a través de su capacidad de respuesta

en la relación entre que existe entre los insumos y los productos que genera el mismo sistema. (Easton,1967).

En las sociedades fragmentadas la diversidad sólo puede ser preservada basándose en la confianza entre las diferentes comunidades, en las instituciones estatales, en los líderes estatales y en las prácticas institucionales de distribución de poderes. El Federalismo, el regionalismo, las constituciones y los sistemas gubernamentales y electorales constituyen instituciones a través de las cuales las minorías y la mayoría son aceptadas en igualdad de condiciones como componentes del estado y se sienten representadas y protegidas, en tanto que la democracia basada en el consenso fomenta la diversidad.

Por lo tanto, puede considerarse que el federalismo es esencial e indispensable en sistemas donde existen fuertes tendencias a la diversidad multinacional, como ejemplo se encuentra “la constitución de la India, destinada a organizar y gobernar un subcontinente multinacional, no podía funcionar sin desarrollar alguna especie de superfederalismo, que se aplica a (...) categorías distintas de estados y subdivisiones territoriales, con estatutos legales diferentes desde el punto de vista de sus relaciones con la unión.” (Loewenstein, 1981:202).

De este modo, según la diversidad y por lo tanto la intensidad de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, han permitido identificar distintas formas en

las que se ha desarrollado el federalismo en diversos momentos históricos, Klaus Von Beyme establece tres tipos de federaciones:

- § “Federaciones Clásicas, donde predomina la idea del contrato y del pacto entre los estados como base del Estado Federal. Un ejemplo de este tipo son los Estado Unidos y Suiza.
- § Federaciones clasificadas como Estados Federales Unitarios, con vida propia relativamente limitada. Responden a este tipo los casos de Austria, la República Federal Alemana y Canadá.
- § Federaciones de países en vía de Desarrollo. A esta clasificación corresponden Argentina, Brasil y México.” (citado en Faya, 1983:49)

En principio, se puede considerar que las ventajas primordiales de una federación son: (1) producción y prestación de servicios públicos más eficientes y adaptados a la diversidad de los ciudadanos y preferencias de las comunidades; (2) mejor relación de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía diversa y por lo tanto, mayor equidad, pues los ciudadanos tienen de manera directa los beneficios de sus contribuciones; con lo que permite (3) una mayor competencia, experimentación e innovación en los diferentes niveles de gobierno; para tener (4) mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos, sobre todo desde el momento en que los gobiernos regionales y locales tienen la autoridad y capacidad de responder a sus demandas; y (5) mayor sensibilidad a los problemas

regionales, puesto que cada nivel de gobierno se encarga de atender sus propias necesidades.

Es importante señalar que las estructuras Federales deben de tener la habilidad de adaptarse y adecuarse al cambio de las circunstancias económicas, políticas y sociales; dentro y fuera de su contexto a fin de seguir siendo un modelo funcional para la sociedad.

Una comprensión elemental del Federalismo se facilita mediante la apreciación de las funciones y áreas que implica su aplicación. De este modo, podemos encontrar diferentes ramas que comprende el Federalismo para su estudio: el Federalismo Fiscal, el Federalismo Constitucional y el Federalismo Cooperativo; cabe mencionar que los tres se complementan a la vez, ya que la solidez que exista en cada una de sus diversas ramas, propiciara los elementos orgánicos necesarios para la optimización del Federalismo.

El Federalismo Fiscal comprende la distribución del ingreso entre las distintas esferas de gobierno, así como de los mecanismos con los que cuentan cada uno de estas esferas para hacerse llegar recursos económicos para su funcionamiento, marcados por normas constitucionales, lo cual, se refiere al federalismo constitucional que se distingue básicamente por cuestiones de equilibrio constitucional, especialmente en el mantenimiento de la integridad independiente entre los poderes federales y los poderes estatales mediante la

separación de las esferas de autoridad federal y estatal, incluso cuando se presentaba una considerable cooperación federal-estatal.

Conceptualmente, el Federalismo Fiscal se puede definir como “un arreglo institucional que busca la mayor eficiencia en la recaudación y asignación de los recursos en los tres niveles de gobierno. Es también una estrategia que busca garantizar el financiamiento y la provisión, equitativa y eficiente de los bienes y servicios públicos.” (Lomelín, 1995:59).

Por otra parte, tenemos que el Federalismo Cooperativo se caracteriza por el tipo de relaciones, negociaciones y acuerdos que se establecen entre los distintos niveles de gobierno cuyo ideal es el trabajo en conjunto en el logro de objetivos según su área de competencia mediante la cooperación y no por imposición. Éste federalismo se considera como el máximo grado de eficiencia en un contexto con diferencias acentuadas entre su sociedad, sin embargo, depende en gran medida de la voluntad política de los tres niveles de gobierno para llevarse a la práctica.

1.3 Federalismo: El caso mexicano.

Acerca del origen del federalismo en México existen tres teorías principales:

La primera hace referencia a la preexistencia de una organización federativa o confederada desde la época prehispánica, con rasgos descentralizados, donde existían varios estados indígenas al centro de México unidos en alianzas como la de Tenochtitlán-Texcoco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huexotzingo, por

mencionar algunas. La segunda es, el reconocimiento de unir lo que se estaba desunido, remontándose al periodo de independencia del país, erradicando el centralismo colonial de varios siglos. Una tercera explicación es el reconocimiento del éxito que tuvo su implantación en Estados Unidos como solución para la unificación nacional de las trece colonias y constituirse en una sola nación. (Lomelín, 1994).

Considerando que esta tercera explicación sea la que se aplicó en México para adquirir y desarrollar un sistema federal, ya que en cierto modo fue “un proceso interactivo donde las propuestas doctrinarias provenientes de otros contextos fueron reelaboradas a la luz de las necesidades, realidades y necesidades propias.” (Carmagnani, 1993:235), implicando que el modelo práctico del federalismo mexicano difiera de la teoría Norteamericana, ya que el Federalismo en sí no fue diseñado originalmente para el caso mexicano en particular.

Con el inicio del presidencialismo mexicano, la aplicación del Federalismo se convirtió en una concentración de facultades en un solo nivel de gobierno, en este caso en el gobierno federal, principalmente a través del representante del poder ejecutivo en turno, resultando una centralización que vino a limitar la acción de los gobiernos locales y municipales.

Con esto, a partir de la década de los ochentas comienzan a darse los primeros avances por revertir los años de centralización, en este sentido, se encuentran las

iniciativas descentralizadoras que representan esfuerzos encaminados al menos a tres objetivos fundamentales: 1) dotar de mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal, 2) proporcionar una mayor eficacia a las políticas públicas apoyándose en los diversos ámbitos de gobierno y 3) hacer más cercana y legítima ante la sociedad la acción del mismo estado.

Esta etapa de acciones con tintes de Federalismo aparece en México durante el gobierno de Miguel de la Madrid entre los años de 1982 y 1988, surgiendo las primeras reformas constitucionales y sobre todo por la aplicación de programas del gobierno federal donde se pretendía una mayor participación de los municipios con lo que:

“(...) se buscó que los estados promovieran y administraran su proceso de desarrollo con la participación activa y fundamental del municipio, donde los acuerdos con la instancia del gobierno federal se realizaran a través de los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (Coplade), en los que se establecerían los criterios para orientar y ubicar el gasto de las inversiones. Además se instrumentó el convenio Único de Desarrollo (CUD), que era el instrumento jurídico, administrativo y financiero mediante el cual el gobierno federal daría respuesta a las necesidades de los estados y municipios.”
(Cabrero, 1998:107).

Es importante resaltar estos avances, ya que son las primeras estrategias en que se involucra de alguna manera por parte del gobierno federal a los estados y a los municipios, sin embargo, este tipo de acciones se encontraban directamente condicionadas a la iniciativa del gobierno central.

Con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se da una continuidad en la participación de estados y municipios, en particular con el Programa Nacional de Solidaridad, que buscaba en una primera instancia la participación directa de diferentes grupos sociales, dejando la reestructuración del aparato administrativo en sus ámbitos estatal y municipal más como una consecuencia derivada que como una meta específica. En este caso, la participación de los gobiernos locales pasa a segundo plano, ya que el programa se enfocaba primordialmente a los objetivos del Plan nacional de Desarrollo, que a fortalecer el sí al Sistema Federal.

Por ello, en particular durante estos dos periodos presidenciales, si bien aumento en cierto grado la participación de los estados y municipios, la dirección de las acciones y por lo tanto de la mayoría de los recursos se ejercían en base a los intereses del gobierno federal.

El tema del Federalismo como tal no se había considerado parte esencial entre los discursos y en los Programas de Gobierno por parte de los Presidentes de la República, no fue sino hasta el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León, que desde el inicio de su sexenio, el tema del Federalismo ocupaba un lugar importante dentro de la agenda del gobierno federal, puesto que a través del discurso constantemente se mencionaba que “con un federalismo renovado se puede mejorar la calidad de vida, a través de dotar a los gobiernos estatales y municipales de mayores recursos y simultáneamente de mayores responsabilidades” (Levy, 1999:323).

Ejemplo de ello fue la descentralización de la educación y de los servicios de salud que se realizaron en el periodo 1996-1998, como consecuencia de las reformas al sistema de transferencias que se incorporaron al Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 y a su vez en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), a través de recursos que la federación trasladó a los gobiernos locales por medio de convenios celebrados con anterioridad a las reformas, delegándoles nuevas responsabilidades.

Otra de sus mayores aportaciones fue la elaboración del “Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000”, en el que se establecían los lineamientos más importantes para la reformulación del Federalismo en México a través de estrategias de desarrollo social y económico, así como de llevar a cabo la descentralización en materia hacendaria y sobre todo, de las relaciones intergubernamentales en el marco del denominado Nuevo Federalismo.

Por otra parte, un factor que influyó considerablemente en acelerar la reformulación del modelo Federal en México, fue el hecho de que en varios estados de la República comenzaran a ganar las gobernaturas otros partidos políticos diferentes al PRI, “especialmente a partir de 1989, cuando en Baja California se reconoció al primer gobierno estatal de un partido de oposición” (Guillén, 1996:32), hecho que también se había estado observando a nivel municipal desde años anteriores.

Con lo anterior, comenzaron los reclamos por parte de los gobiernos estatales y municipales mostrando como argumento el del Federalismo, con lo que se da un intento de revertir años de centralización de recursos y de facultades, reflejado en condiciones de dependencia y subordinación de las localidades al gobierno central, ya que las formas en las que el Ejecutivo Federal atendía las demandas de la sociedad restringían la participación de los gobiernos locales para el control de su territorio y por lo tanto, de los recursos mediante mecanismos impuestos por el mismo gobierno federal.

En el año 2000, cuando llega a la presidencia de la república un candidato que no oposición al PRI, Vicente Fox Quesada con la Alianza por el Cambio (Integrada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México), para que esta coyuntura permita establecer una segunda etapa dentro de la concepción del Federalismo en el contexto de los cambios políticos en México, donde uno de los objetivos del entonces candidato presidencial dentro de la campaña electoral del 2000 era el de fortalecer la autonomía de los estados mediante un Nuevo Federalismo, de alguna manera trazar una nueva línea en el ejercicio del modelo Federal en México o bien desarrollar el proceso de descentralización que se estaba realizando en el sexenio anterior.

Al igual que en el gobierno Zedillista, la administración presidencial para el periodo 2000-2006, elabora el “Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-

2006”, basado notablemente en el “Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000”, que también se centra en las estrategias para el fortalecimiento del modelo Federal en México en un contexto donde es más notoria la pluralidad de los gobiernos estatales y municipales que se encuentran representados por diferentes partidos políticos, de manera que se presenta el caso en el que el gobierno federal, estatal y municipal esta gobernado por un partido político diferente. Lo que implica el buscar o tratar de desarrollar diferentes programas por parte de los gobiernos en sus diferentes niveles y solucionar los conflictos que se puedan derivar de las nuevas relaciones entre los diferentes gobiernos, ya que pueden darse con mayor frecuencia enfrentamientos como el ocurrido en 1994 por parte del Municipio de Tijuana, Baja California al interponer el recurso de Controversia Constitucional en contra del gobierno federal (a través de la Secretaria de Desarrollo Social), por ejercer atribuciones que le son concedidas al gobierno municipal (citado en Ziccardi, 1996:47-48).

El año 2001 y 2002 resultan fundamentales como indicadores del avance o retroceso en pro de la aplicación o reestructuración del modelo Federal en cuanto a las formas de relación entre los distintos ordenes de gobierno y en el contexto político que ha propiciado por un lado la descentralización, y por el otro la democracia electiva.

1.3.1 El Federalismo Fiscal en México.

El Federalismo Fiscal en materia hacendaria implica *a priori* una serie de acuerdos entre la federación que se encuentran plasmados en la constitución Federal o bien, mediante acuerdos que se realizan según las necesidades del gobierno Federal y cada uno de los estados.

Sin embargo, es necesario considerar que el Federalismo Fiscal se encuentra determinado por las características específicas de cada sistema político que establece el margen de acción en cuanto a ingreso, gasto y deuda (Michel, 1999), de cada una de los niveles de gobierno en cuanto a responsabilidades y facultades fiscales les corresponde.

Para el caso de México, el Federalismo Fiscal ha tenido la característica de no realizar una distribución clara en las competencias entre cada nivel de gobierno, puesto que según lo establecido por el artículo 124 constitucional las atribuciones que no se otorgaron al gobierno federal se entienden establecidas a los gobiernos locales. En la cuestión de finanzas públicas, el pacto Federal establece el derecho de los tres niveles de gobierno para que puedan imponer las contribuciones que consideren necesarias para poder cubrir sus gastos públicos, sin embargo, tal acción puede producir fácilmente una confusión entre los diferentes niveles de gobierno y se deja a la “libre” interpretación.

Debido a la alta concentración de los recursos es que surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que tiene como uno de sus objetivos evitar que

un impuesto se cobre varias veces, lo que representaría un problema administrativo para los gobiernos y una gran carga para los contribuyentes.

Los primeras acciones cercanas a lo que es el Federalismo Fiscal por ser intentos para establecer una coordinación fiscal se dio en 1947 con la introducción del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), aplicado en sustitución de varios impuestos estatales al comercio, con el fin de que el contribuyente tuviera que acercarse ante una sola autoridad (o nivel de gobierno) y cumpliera de este modo con varias obligaciones como si fuera un solo impuesto.

A finales de los años setenta, el Congreso de la Unión aprobó cambiar el ISIM por un impuesto al valor agregado (IVA) que implicó una revisión de los procedimientos para distribuir los recursos económicos. Las modificaciones entraron el vigor el primero de enero de 1980 con la ley del IVA y la Ley de Coordinación Fiscal (Serra, 1987).

Por su parte, los estados tienen tres fuentes principales de ingresos: los tributarios propios, las Participaciones federales y en fechas recientes las Aportaciones. Los ingresos tributarios son diversos, entre ellos están los impuestos sobre transmisiones patrimoniales, negocios jurídicos e instrumentos notariales, compraventa y operaciones similares, espectáculos públicos, remuneraciones al trabajo personal y el impuesto sobre nóminas. Estos impuestos, salvo el de nómina, son poco recaudatorios, con lo cual dependen los estados de las

transferencias que les hace la federación a través de las Participaciones y las Aportaciones.

Entre las principales críticas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra la ineficiencia de las fórmulas de distribución de las Aportaciones, la distribución de las Participaciones entre el gobierno Federal, Estatal y Municipal, además de que en cierto modo los estados desarrollados subsidian a los menos desarrollados.

Por ello, el Programa para un Auténtico Federalismo, desarrollado por el Presidente Vicente Fox, plantea las estrategias en materia hacendaria, y sobre todo optimizar los recursos dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, haciendo énfasis en una participación más activa por parte de las haciendas de cada uno de los diferentes niveles de gobierno.

Como indicador del avance en materia de Federalismo Fiscal en México se ubican los criterios para recaudar el ingreso nacional, así como las políticas para realizar su correspondiente distribución mediante las instituciones que se han establecido para tal fin, así como el marco normativo que establece los procedimientos para su efecto, permitiendo realizar una comparación entre el año 2001 y 2002 que señale la eficiencia de la estrategia por parte del gobierno Federal en Fortalecer el Federalismo Fiscal, ya que no solo se limita a la recaudación, sino también a

través de la distribución en las distintas demarcaciones que conforman el territorio nacional.

II. Lineamientos para la recaudación del Ingreso Nacional en el caso mexicano.

Ya que los recursos que destina el gobierno Federal a las entidades federativas como producto de los impuestos, desde la óptica del ciudadano constituyen un medio por el cual se consideran los costos-beneficios que éste genera, ya que “los impuestos se pagan no porque los ciudadanos deseen dar dinero al gobierno, sino porque éste se los exige. En cambio, el gasto público se considera de ordinario como una prueba de los beneficios del gobierno” (Rose, 1998,162), por ello la importancia dentro de un Sistema Federal identificar las facultades que le son encomendadas a cada nivel de gobierno, lo que permite al ciudadano ubicar el aprovechamiento de los impuestos con los que colaboró.

En materia del Derecho Tributario, el Estado es el sujeto activo que posee esta obligación, como ente soberano, tiene esta facultad tributaria, como elemento de tal soberanía. Sin embargo, “en los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las Entidades Federativas la poseen y ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el Pacto Federal).” (IILSEN,1998:137).

En los Sistemas Federales, pueden darse diferentes formas de recaudar impuestos en función de la distribución de las competencias de cada uno de los niveles de gobierno, identificando tres sistemas o modelos impositivos principales en función de la distribución de competencias:

1. “Aquéllos en donde los impuestos son recaudados por los Estados (se entiende por los estados miembros) y se hacen entregas fijas a la Federación.
2. Aquéllos en que los impuestos son recaudados por la Federación y se entregan sumas fijas a los Estados.
3. Aquéllos en que ambos niveles de gobierno se dividen las competencias sobre impuestos.” (Faya, 1988:40).

La tercera opción, puede indicar la forma más conveniente en la que se respeta la independencia de cada uno de los componentes de la Federación, ya que, como la teoría federal presupone para los miembros (Estados) fuentes financieras independientes. Para el caso mexicano, el incremento en las demandas de las entidades federativas para cubrir las necesidades de salud, vivienda, educación, etc., ha hecho necesaria la aplicación de mecanismos para captar un mayor número de recursos y solventar las necesidades de los estados, resultando un fortalecimiento del orden Federal en la recaudación y por lo tanto un debilitamiento de los estados federados, sin embargo, para el caso de México, la segunda forma es la más cercana a la experiencia histórica en cuanto a la distribución de los recursos que corresponde prácticamente de manera exclusiva al gobierno central.

Por lo tanto, el hecho de que las facultades estén divididas, no implica necesariamente un equilibrio de competencias en materia tributaria, por ello, la constitución es el referente básico para indicar las facultades de cada nivel de

gobierno, o bien, las lagunas jurídicas que existan en el pacto federal constituyen la fuente de constantes conflictos entre los tres gobiernos.

2.1 La Constitución.

La constitución mexicana, al igual que la mayoría de las constituciones modernas, tiene como referente a la Constitución de Estados Unidos de América y la Constitución francesa, donde se rescatan principalmente aquellos elementos que se refiere a la organización del estado, la división de poderes y las competencias de cada uno de éstos.

Hans Kelsen considera que en un país, el sistema jurídico es piramidal, considerando un ordenamiento fundamental, del cual se derivan las demás leyes, en términos de derecho positivo, por lo que la Constitución tiende a ser la norma suprema de la nación. (Kelsen,1991:285-286).Por ello, la importancia de que en la Constitución se establezcan las competencias de cada uno de los niveles de gobierno del Sistema Federal para una coordinación e independencia entre cada miembro de la federación.

Dentro del Sistema Federal en México, a pesar de que las entidades federativas son autónomas para dictaminar sus propias leyes, de ninguna manera pueden ser contrarias a lo que indica la Constitución. Indicando que las autoridades del orden Federal sólo realizan las facultades que les señala la constitución, observándose que sólo la Constitución Federal puede realizar la distribución de atribuciones.

2.1.1 Facultades del Gobierno Federal en materia fiscal

El gobierno Federal, por conducto del Poder Legislativo, constitucionalmente esta facultado para legislar en cuanto a hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear (Artículo 73, Fracc. X), para establecer contribuciones sobre servicio públicos concesionados o explotados directamente por la federación y; especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (art. 73, Fracc.XXIX, párrafo 4 y 5).

Por otra parte, como mecanismo de control sobre el ejercicio de los recursos, su ingreso y egreso, el artículo 79 Constitucional señala que la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. (...)

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Los rubros sobre los cuales el gobierno Federal tiene competencia son amplios, sin embargo, en algunos, se han desarrollado cierta concesión a los demás niveles de gobierno, pero continua siendo evidente un alto grado de concentración de facultades por parte del gobierno federal, contando con el respaldo de la Constitución, dejando sin oportunidad a los gobiernos estatales y municipales de reconsiderar su postura, salvo alguna iniciativa por conducto del Senado.

En resumen, las facultades del gobierno Federal dentro de la Constitución se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 1.

| | |
|------------------|--|
| DE LA FEDERACIÓN | <ul style="list-style-type: none"> - Facultades limitadas y concurrentes con Estados y Municipios (Art. 31 frac.IV, Art. 73 frac. VII, XX). - Facultades exclusivas (Art. 73 frac. XXIX incisos 1, 2, 3 y 4; Art. 118 frac. I; Art. 131). - Facultades exclusivas con la obligación de participar de los ingresos a los Estados y Municipios (Art. 73 frac. XXIX inciso 5 subincisos a, b, c, d, e, f, g). - Facultades exclusivas por prohibiciones a los Estados (Art. 117 frac. III, IV, V, VI, VII; Art. 118 frac. D). |
|------------------|--|

Fuente: IILSEN, 1998:138.

2.1.2 Facultades del Gobierno Estatal en materia fiscal.

Al margen de lo que indica el artículo 124: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, debido a la concentración de facultades en el gobierno Federal, es reducido el margen de maniobra por parte de los estados, puesto que aún sus ordenamientos no pueden contradecir al pacto Federal y por lo tanto a la misma Constitución, sumándose las prohibiciones que señala el artículo 117 constitucional como es: celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras (fracc.I), prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera (fracc. V),expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de su procedencia de mercancías nacionales o extranjeras (...) (fracc. VII), gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (frac. IX).

En este último aspecto, el mismo artículo 73 constitucional, en la fracción XIX, 5º. Párrafo, menciona que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales, según indique la ley secundaria federal al respecto, en este caso la Ley de Coordinación Fiscal.

De manera resumida, en el siguiente cuadro indica las atribuciones de los Estados:

Cuadro 2.

| | |
|----------------|--|
| DE LOS ESTADOS | <ul style="list-style-type: none"> - Facultades ilimitadas y concurrentes con la Federación (Art. 31 frac. IV; arts. 40,41,115 y 124). - Facultades de participación en impuestos Federales (Art. 73 frac. XXIX inciso 5, subincisos a,b,c,d,e,f y g). - Facultades expresamente autorizadas por el texto constitucional (Art. 117 frac. IX). - Facultades delegadas por leyes federales. - Facultades prohibidas por la Constitución (Art. 117 frac. III,IV,V,VI,VII; art. 118 frac. D). - Facultades prohibidas por leyes federales. |
|----------------|--|

Fuente: IILSEN, 1998:138.

Cabe mencionar que respecto al Artículo 117 frac. IX, las legislaturas locales para gravar la producción, acopio o la venta de tabaco en rama tienen la limitación de que para ello deben de proceder con apego a las cuotas máximas que el poder Legislativo Federal autorice.

Por una parte, con las facultades que tiene el Gobierno Federal, se puede considerar que a pesar de que algunas entidades federativas no obstante de ser ricas en recursos naturales, carecen de mecanismos que les permitiera obtener de ello un ingreso mayor. Por otro lado, dentro del artículo 73 Constitucional frac. VII indica que si las fuentes impositivas de la Federación no son lo suficientes para cubrirlo, tiene la facultad de gravar cualquier otra fuente hasta que el presupuesto sea cubierto, acto que se conoce como la doble tributación, ya que un mismo impuesto puede estar gravado por el Gobierno Federal, Estatal y aún por el Municipal.

2.1.3 Facultades del Gobierno Municipal en materia fiscal.

El artículo 115 constitucional establece que el Municipio constituye uno de los factores más importantes y representativos de organización y funcionamiento dentro de las estructuras de gobierno por el contacto entre éste y la ciudadanía, además de ser la base de la división territorial.

En la fracción II del art. 115, donde se reconoce la personalidad jurídica del Municipio, y con ello los derechos y obligaciones a los que se hace acreedor el ayuntamiento, dentro de estas se encuentra el aprobar, según la legislatura local, “a los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas (...), que organicen la administración pública municipal (...).” A su vez el Municipio, a través del ayuntamiento, tienen a su cargo las funciones y servicios públicos (art. 115 frac, III) siguientes:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- Seguridad pública (policía preventiva y de tránsito).
- Además de otras tareas que determinen las legislaturas locales.

Cabe señalar que para proceder en el cumplimiento de sus funciones, deben de sujetarse a las leyes federales. Sin embargo, respecto a sus ingresos se encuentran las siguientes consideraciones:

Según el artículo 115 Constitucional, fracción IV, “los Municipios administraran libremente su hacienda”, basándose en los bienes que le pertenezcan, así como de aportaciones por parte de los Estados para el funcionamiento óptimo de propiedades inmobiliarias a su cargo, previo acuerdo entre el Estado y el Municipio.

Otro ingreso, que por su monto en términos monetarios, constituye uno de los más importantes para el municipio es el que se refiere a las Participaciones por parte de la Federación, según lo marca en el artículo 115, fracción IV, inciso b,

establece que: “Las participaciones Federales, que sean cubiertas por la Federación a los Municipios (se entregarán) con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados”.

De los ingresos sustantivos de los cuales participan los Municipios están las Aportaciones que el gobierno Federal les otorga anualmente, pero que no se encuentran de manera expresa en la Constitución.

Otra fuente de ingreso lo constituyen los servicios públicos que estén a su cargo, aunque éste último, es hasta cierto punto irregular, ya que en gran medida depende de las condiciones particulares de cada Municipio, lo cual provoca una desproporcionalidad entre uno y otro respecto a éste rubro. Las competencias de los Municipios dentro de la Constitución, se resumen de la siguiente manera:

Cuadro 3.

| | |
|-------------------|---|
| DE LOS MUNICIPIOS | <ul style="list-style-type: none"> - Facultades concurrentes con la Federación y los Estados (Art. 31 Frac. IV, Art. 115 Frac. II). - Facultades de participación en impuestos federales (Art. 73 frac. XXIX, inciso 5, subinciso a). - Facultades prohibidas por la Constitución (Art. 115, frac. II; Art. 117, Frac. III, IV, V, VI, VII; Art. 118 frac. I). |
|-------------------|---|

Fuente: IILSEN, 1998:138

La distribución de competencias como hasta ahora se han desglosado por nivel de gobierno, apunta a que hay estados que por ser ricos en recursos naturales no pueden ser explotados como un mecanismo de desarrollo porque se enfrentan a dos problemas principales: no les es permitido por la Constitución, y en caso de tener derecho, no cuentan con los recursos económicos para explotarlos adecuadamente.

Otro problema al que se enfrentan los estados con respecto al gobierno central, en el marco del artículo 73, facultades del Congreso cuenta con la posibilidad de gravar algunas fuentes impositivas para que el presupuesto de la federación quede cubierto, lo que puede ocasionar lo conocido como la doble tributación, ya que en el afán de que cada nivel de gobierno cubra su presupuesto puede darse el caso en que una misma base puede estar gravada por los tres niveles de gobierno.

2.2 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Como se mencionó, para México era indispensable el contar con un mecanismo que hiciera eficiente la recaudación del ingreso, así como su distribución, dando origen a lo que actualmente se conoce como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual representa un esfuerzo en lograr un mejor control de las Haciendas públicas a fin de que se traduzca en mejores condiciones para la población en el marco del Federalismo Fiscal.

2.2.1 Antecedentes.

En el primer capítulo de esta investigación, cuando se mencionaban los elementos teóricos que dan origen al Federalismo, se mencionaban algunos aspectos que dieron origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como un instrumento que pretendía el realizar de manera eficiente la distribución de los recursos como elemento esencial del Federalismo Fiscal. En este apartado se realizará una descripción más amplia sobre los factores que propiciaron su origen.

El sistema de Hacienda en México, se ha caracterizado por los múltiples impuestos que se cobraban, tal como ocurrió con el impuesto del “timbre”(que se cargaba al consumo), que incluía a más de cien actividades, además de sumar el impuesto de los Estados sobre “compraventa”, afectando a los agricultores, comerciantes e industriales. Ya en 1918, se anexaba la ley de impuestos municipales que gravaba el servicio de agua, casas de alojamiento, diversiones, patentes sobre cafés, carnicerías, dulcerías, establos, tocinerías y salchichonerías, legalización de pesas, vehículos y derechos de licencia, etc. (Servín, 1956:20-23).

Sin lugar a duda, la complejidad e innumerables impuestos por los diferentes niveles de gobierno hacían más difícil la recaudación y sobre todo identificar a qué gobierno le correspondía la recaudación, o en el peor de los casos para los ciudadanos, enfrentarse no solo a una doble tributación, sino hasta triple, Alberto J. Pani considera esta etapa como una “(...) extraordinaria complicación, ya que las cuotas, las bases de la imposición, las reglamentaciones, las formas y épocas

de pago de los impuestos, se multiplican (ban) hasta el punto de crear un estado de confusión y de incoherencia, casi anárquicas, en materia fiscal” (citado en Astudillo, 1999:92).

Además de la carga tributaria, en las constituciones de 1857 y de 1917 se establece la participación de los ciudadanos en los gastos públicos de los diferentes niveles de gobierno.

A pesar de enmarcar las competencias de cada nivel de gobierno, con sus respectivas lagunas jurídicas dentro de la Constitución, era necesario el establecer la coordinación entre las distintas haciendas de cada orden de gobierno, sobre todo en un periodo de consolidación del sistema político mexicano.

A todas estas consideraciones pueden añadirse las innumerables corruptelas a que dan lugar tantas leyes distintas y confusas así como los múltiples procedimientos nacidos de la complicación misma del régimen fiscal... Agrégese a ello que si estos impuestos carecen de un mismo propósito, lo cual ocurre cuando las leyes fiscales de la federación y de los estados se fundan en principios distintos y se expiden con fines diversos, se generarán guerras económicas entre ellos obstaculizándose el desarrollo de la nación. (Astudillo, 1999:98-99).

En 1912, la extracción de petróleo quedó gravada por el gobierno federal, el cual formaba parte del impuesto del “timbre”, después de diez años, a los estados, según su ubicación, obtenían hasta un 5% del ingreso que generará dicha actividad.

Los estados obtenían, para 1926, una cuota adicional en sus participaciones del 2% sobre el valor de oro y plata, según la Ley de Impuestos a la Minería, sin embargo, tal participación aplicaba a cambio de que los estados no establecieran impuestos locales.

A pesar de que eran los primeros esfuerzos por realizar la recaudación de manera coordinada para evitar la doble tributación, la dependencia de los gobiernos locales al gobierno federal por concepto de participaciones se sigue presentando.

Por otra parte, un avance significativo se dio “al crearse la Convención Nacional Fiscal en 1925, como producto del acuerdo de las diversas autoridades financieras para coordinar el sistema fiscal, donde se acordaron los elementos que conformarían los ingresos de la federación y de los estados” (Yáñez, 1958:206). Para la federación le corresponderían los impuestos a la importación, a la exportación, a la industria (extractiva, de transformación, transporte, alcoholes y bebidas alcohólicas), sobre la renta, sobre capitales, el impuesto general del timbre sobre actos, documentos y contratos; además del 10% adicional sobre los impuestos, derechos o productos de los servicios aduanales y públicos.

Cabe señalar que durante esta primera etapa, la mayor parte de los ingresos de la federación provenían de los rubros de la importación y de la exportación, sumado a los demás impuestos, conformaba el 60% del ingreso total.

Para los ingresos de los estados, se conformaba el impuesto de la propiedad urbana y rústica, sobre la agricultura, comercio e industria; impuesto especial de patente, sobre compraventa; e impuesto que toma como base el capital, sobre la producción, sobre sueldos y emolumentos, sobre honorarios, sobre actos, documentos y contratos, sobre la adquisición de capitales, entre otros.

Dado que la concurrencia dentro de la recaudación resultaba un problema, se tuvo que promover una reorganización de los impuestos, debido a la confusión que generaba su pago, distribuyéndose de la siguiente manera:

1. Corresponderían a la Federación:

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

2. Pertenerían exclusivamente a los estados:

- Impuestos sobre la propiedad territorial.
- Impuestos sobre actos no comerciales.
- Impuestos sobre sucesiones y donaciones, pero la federación recibiría una participación.
- Las cédulas “sobre explotaciones agrícolas” y “sobre propiedad edificada” del impuesto sobre la renta.

Los resultados que arroja la Primera Convención, es el establecer impuestos que permitan una coordinación entre los distintos niveles de gobierno, sin embargo, cabe mencionar que con esta coordinación propiciaba que el gobierno federal concentrara el ingreso, ya que en cierta medida se compensaba con la distribución de las participaciones que hacía llegar a los estados a cambio de que estos dejaran de cobrar otros impuestos, creando entidades federativas altamente dependientes de la federación, por otra parte, la recaudación por el gobierno federal no permitía a los contribuyentes identificar claramente el destino y uso de sus respectivas contribuciones. Un factor de riesgo que se anexa es que en caso de que en la Federación disminuyera el ingreso, repercutirá notablemente en los estados debido a la dependencia que hay con respecto a las Participaciones.

Durante la Segunda Convención en 1933, seguía teniendo como objetivo marcar los impuestos de cada nivel de gobierno, debido a que en los estados se había incrementado los impuestos locales sobre la producción agrícola, además de hacer necesaria la actualización de los montos correspondientes a los acuerdos entre la federación y los estados, por lo cual, los nuevos acuerdos, menciona Astudillo, fueron:

1. Las recomendaciones más importantes para la federación:
 - “(...)ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio esté gravado por dos o más impuestos, (...) estableciendo por la autoridad a la que sea más conveniente atribuir esa facultad.

- En los casos en los que haya necesidad de que dos entidades impositivas obtengan ingreso de la misma fuente, (...) la determinación del gravamen estará a cargo de una de ellas, reconociendo a las otras una participación en el rendimiento y estableciendo una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.” (Astudillo, 1999:112-113)

Mientras que a la Federación le correspondería gravar en lo siguiente:

- Imposición al comercio y a la industria. La recaudación correspondería a los estados y el rendimiento se distribuiría entre los tres niveles de gobierno.
- Los impuestos especiales (recursos naturales), tendrían un carácter de federal (ya que son dominio de la nación), por lo que a los estados se les otorgara una participación por este ramo.
- Al gobierno federal le correspondería el establecer impuesto al comercio exterior, sobre la renta, instituciones de crédito e instituciones de seguros, rifas, loterías y sorteos, y sobre maderas y bosques

Para los estados resultó lo siguiente:

- Se les atribuirían los gravámenes sobre contactos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se realice en su jurisdicción.
- Los impuestos que corresponden a los estados en lo referente a tabaco, alcohol, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, cerillos y fósforos serán recaudados por ellos.

- Les corresponderá a los estados el impuesto a la sal, donde el gobierno federal participará del 25 por ciento.
- El impuesto a herencias, legados o donaciones, sería regulado por el gobierno federal, pero recaudado por los estados, los cuales deberán hacer entrega de una participación al gobierno central
- Los estados suprimirían los impuestos a la producción agropecuaria.

Los acuerdos de la segunda Convención estaban encaminados a eficientar la recaudación en base a las competencias de cada nivel de gobierno, por ello, era necesario realizar los cambios necesarios en el marco de la legalidad, es decir, que constitucionalmente estuvieran respaldadas. Por ello después de la Segunda Convención se presentaron las reformas constitucionales de 1934 y 1942, que consistieron básicamente en reducir capacidades tributarias de los Estados y de los Municipios para que se concentrasen en el gobierno federal, estableciendo en algunos casos hacer entrega de recursos mediante Participaciones a los gobiernos locales.

Ya en la tercera Convención celebrada en 1947, convocada por el entonces presidente Miguel Alemán, no hubo grandes variaciones respecto a la segunda Convención, excepto por la importancia que se le dio a los servicios públicos, en términos de la capacidad de los diferentes niveles de gobierno para hacer frente a las crecientes demandas de la ciudadanía, dentro de los aportes que se rescatan de la tercera Convención es:

- La expedición de la Ley de Impuesto sobre ingresos Mercantiles en 1947.
- Supresión de la contribución federal en la ley de ingresos de 1949, ampliando la participación para los estados y municipios en los impuestos sobre expendios de bebidas alcohólicas, pasando del 20 al 50 por ciento, y
- El decreto que faculta al gobierno federal para gravar la producción y consumo de cerveza.

Sin embargo, la tendencia centralizadora continuaba, ya que:

En el proyecto de Ley de Ingresos de la Federación año de 1949, con motivo de la supresión de la contribución federal se señaló que el objetivo era delimitar los campos tributarios de cada uno de los ámbitos gubernamentales y robustecer a las economías locales pero en realidad (...) fortalecieron al gobierno federal a expensas de los gobiernos locales, por lo que éstos ya no podían continuar aportando recursos para el sostenimiento de la federación. De ahí en adelante será ésta la que aporte fondos para mantener a los gobiernos locales (Astudillo, 1999:123).

Con la entrada en vigor de la Ley de Ingresos de la Federación, se pretendía que los gobiernos locales recibieran en tiempo y forma las Participaciones que les otorgaba la federación. Sin embargo, se manifestaron una serie de protestas debido a la dificultad que se presentaba en el control de los depósitos, además de prácticas corruptas en el manejo de los recursos.

Ya para el año de 1953, se expide la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de lograr una mejor distribución del ingreso, así como la celebración de convenios de colaboración en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

Las acciones desarrolladas durante 1953-1972 ponen de manifiesto el interés conjunto de la federación y de los estados por mejorar el sistema fiscal, a partir de la unificación impositiva y la mejoría y homogeneidad de los esquemas de recaudación y administración; con ellas se dieron los primeros pasos para avanzar hacia un federalismo fiscal cooperativo en materia fiscal (Ortega, 1994:83).

Con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) el 22 de diciembre de 1978 y publicada en el diario Oficial de la Federación del 27 del mismo mes, adheriéndose todas las entidades al Sistema de Coordinación ya para 1979, lo que implicó que se realizaran reformas que modifican sobre todo la distribución de las Participaciones Federales a los Estados y a los Municipios.

La incorporación de este nuevo sistema como mecanismo para la distribución del ingreso, a finales de la década, tenía por objetivo principal el evitar la doble o triple tributación, principalmente en el ramo industrial y comercial; distribuir las Participaciones a los estados y a los municipios con la equivalencia correspondiente a los impuestos que éstas entidades tenían suspendidas.

En el periodo de 1980-1988, con la aplicación del SNCF, si bien aumento el número de Participaciones a los gobiernos estatales y municipales, también trajo como consecuencia una mayor dependencia, aunque de cierto modo era de

esperarse debido a que este proceso de coordinación propiciaba la eliminación o suspensión de algunos gravámenes locales.

A su vez el SNCF, tenía como instrumentos principales los Convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que se celebraban entre la Secretaria de Hacienda y Crédito Público con los gobiernos de los estados.

Durante la administración de 1989 a 1994, el SNCF se enfocó principalmente a los objetivos del plan Nacional de Desarrollo para atender áreas de educación, salud, infraestructura, incluyendo los tres ordenes de gobierno.

En el periodo 1995-2000, la administración del SNCF sigue sumamente ligado a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, a pesar de que los montos de las Participaciones y, recientemente, las Aportaciones para las entidades federativas comenzaron a representar recursos cada vez más significativos, los “convenios de coordinación o colaboración en los que las partes aportan (ban) recursos para la instrumentación de programas, pero en los que la Federación tiende a imponer a las entidades normas y mecanismos administrativos de ejecución y control de recursos” (Zebadúa, 2003:9); que ha provocando un constante reclamo de los Estados miembro de la federación respecto a los criterios de distribución del ingreso.

En el actual SNCF se han realizado algunas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo propósito principal es que las entidades no perciban Participaciones menores a las del año anterior, aunque esto lleva a construir nuevos lineamientos tanto para la recaudación incluyendo acuerdos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, así como enmarcar los criterios de distribución en función del contexto y por lo tanto necesidades actuales de la sociedad.

La construcción de los nuevos lineamientos tendrán que tener en consideración que:

(...)puede existir una asignación inapropiada de las responsabilidades de recaudación de impuestos y del gasto tal que las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales excedan a sus medios de ingresos. (...) puede ser más eficiente para el gobierno federal recaudar los impuestos a nombre de los estados y luego transferirles este dinero que les permita cumplir con sus responsabilidades de gasto, evitando la competencia y las distorsiones interestatales de impuestos que podrían impedir que los estados capten la cantidad óptima que necesitan recaudar. (Boadway y Shah, 1996:35).

En el Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006, tiene como propósito explotar las ventajas que un sistema Federal tiene para el Estado, sin embargo, los antecedentes históricos, la particularidad del Federalismo mexicano y el marco Constitucional, referentes a la distribución de responsabilidades, deben establecerse de manera precisa, de tal forma que evite violaciones a la jurisdicción de cada nivel de gobierno; además de la necesaria creación de

mecanismos para la consulta y coordinación de las llamadas responsabilidades compartidas.

2.2.2 Estructura del SNCF.

El marco fundamental del funcionamiento del SNCF es la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en donde se desglosa el procedimiento para la distribución del ingreso.

Cabe señalar que el pertenecer o no a este sistema es voluntad de cada una de las entidades federativas:

La ley de Coordinación Fiscal establece que las Entidades Federativas deberán celebrar un convenio con la Secretaria de Hacienda para adherirse al SNCF y poder recibir las participaciones en ella establecidas; dicho convenio lleva el nombre de Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La adhesión debe llevarse a cabo integralmente y no en relación con algunos ingresos de la Federación. Debe, también, publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico oficial de la entidad. (IILSEN, 1998:143).

Por otra parte, en dado caso que se quiera dar por terminado el convenio de Coordinación, este sólo podrá ser autorizado por el Congreso local. Según lo indica el Artículo 10 de la LCF.

Para los estados que consideren no adherirse al SNCF, podrán ser partícipes de los impuestos especiales a los que se refiere la Constitución en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, acerca de las denominadas contribuciones especiales.

Sin embargo, los estados pueden coordinarse únicamente en materia de impuestos o bien en impuestos y derechos, para los que opten por el segundo caso no podrán mantener en vigor derechos estatales o municipales como:

Cuadro 4.

| | A EXCEPCION DE: |
|---|---|
| LICENCIAS | <ul style="list-style-type: none"> - Licencias de construcción. - Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de aguas o alcantarillado. - Licencias para fraccionar o lotificar terrenos - Licencias para conducir vehículos - Expedición para placas y tarjetas de circulación de vehículos |
| REGISTROS | <ul style="list-style-type: none"> - Registro civil. - Registro de la propiedad y del Comercio |
| USO DE VIAS PUBLICAS O TENENCIA DE BIENES SOBRE LAS MISMAS. | <ul style="list-style-type: none"> - Derecho de estacionamiento de vehículos |
| ACTOS DE INSPECCION Y VIGILANCIA | |

Fuente: IILSEN, 1998:144.

Para los estados que se adhieran al SNCF y que viole lo indicado en el artículo 73 fracción XXIX, artículo 117 fracciones IV,V,VI, VII y IX, así como del artículo 118 fracción I, constitucionales, o en su defecto, no de cumplimiento a los convenios

con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en base al dictamen que emita la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se podrá disminuir la percepción de participaciones al estado, según se estime la cantidad que haya obtenido del incumplimiento. Y en caso de que la entidad no corrija la falta en un periodo mínimo de tres meses a partir de la fecha que se le notifica por parte de la SHCP, se podrá dejar fuera a tal entidad del SNCF, según lo marca el Artículo 11 de la LCF.

Las relaciones que se dan entre los diferentes niveles de gobierno en el marco del SNCF, consideran que la SHCP (como representante del gobierno federal) conservará la facultad de establecer a los Estados y Municipios los criterios de interpretación en cuanto a las disposiciones fiscales, así como de las reglas de colaboración administrativa que se contemplen en los convenios y acuerdos que se llevaron a cabo para ingresar al SNCF.

Los organismos que se crean para desarrollar y vigilar el funcionamiento del SNCF, según el artículo 16, fracción I,II,III y IV de la LCF son:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- El instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- La junta de Coordinación Fiscal.

En general, las labores fundamentales de los diversos organismos giran en torno a la elaboración de propuestas para mejorar el SNCF entre las que destacan la elaboración de investigaciones que contribuyan a este fin y vigilar que las Participaciones se realicen en tiempo y forma.

Este sistema de Participaciones, considerado como un tipo de subvención se originó en Estados Unidos, donde se le conoce como revenue-sharing, pero nombrado Plan Heller-Pechman; que básicamente consistía en un fondo que el gobierno federal establecía con el 2% de la recaudación proveniente del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el cual se distribuía entre los estados, según la población respectiva.

La aplicación de instrumentos de este tipo en diversas federaciones, se originó por la creciente demanda de servicios públicos y por la incapacidad de los gobiernos locales para suplirlas y a su vez por los altos costos que representaba para el gobierno federal satisfacer tales necesidades, por ello, en el marco del Federalismo, las Participaciones constituyeron una alternativa para proveer de recursos a los gobiernos locales para cumplir con las demandas de la ciudadanía.

Para el caso mexicano, las Participaciones se refieren principalmente al grado de contribución de las entidades federativas en la recaudación y que se distribuye en función de las formulas que se establecen dentro de LCF y que por lo tanto, conforman una parte de los recursos que cada Estado recibe de la federación y

constituye uno de los temas centrales del SNCF, las Participaciones la conforman los siguientes fondos :

- Fondo General de Participaciones: Integrado por el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) en un año. La RFP será lo que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de extracción de petróleo y minería.
- Fondo de Fomento Municipal: Del 1% de la RFP, el 16.8% se destinará a formar dicho fondo, distribuyéndose por igual a todos los municipios, mientras que el 83.2% se distribuirá sólo a los estados que se coordinen en materia de derechos.

Como mecanismo para garantizar que las participaciones que reciben los estados sean mayores a las del año anterior se crea la Reserva de Contingencia, formada con el 0.25% de la RFP y “tiene por finalidad garantizar que las participaciones de las entidades crezcan, por lo menos en el mismo porcentaje en que lo haga la RFP del año, respecto a la de 1990” (IILSEN, 1998:145).

Otra parte de los recursos lo constituyen los fondos de Aportaciones múltiples que comprende el capítulo V de la LCF, que son recursos que la federación otorga a los Estados y Municipios como gasto programable.

Si bien la recaudación es un factor importante para el desarrollo del Federalismo Fiscal, como se ha visto, no es el único elemento sustancial, ya que los criterios

para la distribución en gran medida permitirán hacer una maximización de los recursos dentro del Sistema Federal, que a su vez permitan a la misma ciudadanía identificar el destino de sus contribuciones.

2.2.3 Criterios para la distribución de los recursos.

Uno de los problemas derivados de las facultades de recaudación de cada uno de los niveles de gobierno han sido en parte superados por la construcción de mecanismos que permitan coordinar este tipo de acciones, primeramente en base a la Constitución y posteriormente a la ley secundaria, para este caso la LCF, donde los criterios de distribución del ingreso a través de las Participaciones y de las Aportaciones tengan por objetivo el disminuir las desigualdades entre los Estados y sus respectivos Municipios.

Sin embargo, la falta de control o de criterios objetivos pueden provocar que los recursos sean destinados a fines políticos y no para el desarrollo del país. Los medios para la distribución han dado lugar a plantear diversas alternativas, entre ellas se sugiere:

“(...) el uso de transferencias condicionadas de la federación a los estados como un medio por el cual el gobierno federal alcanza objetivos de eficiencia y equidad, a la vez que permite que los estados proporcionen servicios públicos. Estas transferencias no necesitan ser compartidas; el gobierno federal puede aportar fondos per cápita iguales a los estados para su uso en campos generales condicionados a los programas que cumplen con ciertos estándares nacionales mínimos” (Boadway y Shah, 1996:42).

Debido a las amplias áreas en las que repercuten las Participaciones y Aportaciones en las diversas entidades, así como su alto grado de dependencia, el reto del SNCF, es lograr un método tal de distribución que permita por un lado mantener el equilibrio y por el otro aproximar la relación entre el ingreso y el gasto de cada entidad, a fin de permitir su desarrollo.

En el caso de México, el Fondo general de participaciones (FGP), según lo establece la LCF en su artículo 2, se distribuye de la siguiente manera:

El 45.17% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes³ que tenga cada entidad en el año que corresponda. Bajo este criterio resultan beneficiados el Estado de México (13,096,686hab.), Distrito Federal (8,605,239hab.), Veracruz (6,408,975hab.), Jalisco (6,322,002hab.), Puebla (5,076,686hab.) y Guanajuato (4,663,032hab.).

Otro 45.17% del FGP, para las entidades adheridas al SNCF, ya que participaran de la recaudación del impuesto que se obtenga sobre producción y servicios, así como de los actos o actividades gravadas sobre lo siguiente: 20% de la recaudación en caso de la cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, además de un 8% de la recaudación para tabacos labrados.

³ <http://www.inegi.gob.mx>

El restante 9.66% se distribuirá en proporción inversa a las Participaciones por número de habitante, a fin de que no sean tan afectados los estados con menor población, entre los que se encontrarían Baja California Sur (424,041hab.), Colima (542,627hab.), Campeche (690,689hab.), Quintana Roo (874,963hab.), Nayarit (920,185hab.), Aguascalientes (944,285hab.) y Tlaxcala (962,646hab.) que poseen menos de un millón de habitantes.

Al FGP, se le incrementará un 80% del impuesto recaudado en 1989 por los estados, bajo en rubro de bases especiales de tributación, este monto se divide entre 12 y se distribuye mensualmente a los estados, en la proporción que representa la cantidad recaudada de esas bases de cada estado.

De manera adicional, en los productos de la Federación en relación con los bosques, ésta recibirá el 50% de su monto que se obtenga de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de su explotación. Además, los estados que estén adheridos al SNCF y que tengan convenio de colaboración administrativa podrán, en caso del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, recibir el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, a éste impuesto se anexa la posibilidad de tener convenio de colaboración administrativa sobre automóviles nuevos con los mismos porcentajes de distribución.

Otro ingreso (equivalente al 0.136% de la RFP) que solo beneficia a los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los cuales se realiza la entrada y salida de bienes, siempre y cuando el Estado tenga convenio con el gobierno federal, es en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, señalándose en los convenios los descuentos en las Participaciones a la Entidad federativa en los casos en que se detecten mercancías extranjeras sin acreditación para estar en el país.

Por otra parte, los Estados están obligados a realizar la entrega de las cantidades del Fondo de Fomento Municipal según lo determinado por las legislaturas locales a sus respectivos Municipios, además de que los recursos no podrán ser inferiores al 20% de las cantidades que les corresponden al gobierno del Estado.

La distribución de las Participaciones será de manera escalonada, es decir, la Federación otorgará los recursos al estado, los cuales a su vez, en un lapso de cinco días posteriores a los que haya recibido las participaciones, deberán hacer entrega a los Municipios.

Otra fuente ingreso es el fondo que se maneja dentro de la LCF en el capítulo V, y que constituye una fuente importante en los recursos que reciben tanto los Estados como los Municipios, es el de las Aportaciones que otorga el gobierno federal a los demás niveles de gobierno, según lo indica el artículo 25 de la LCF, que se consideran “como recursos que la Federación transfiere a las haciendas

públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley”

Los montos que se asignarán a cada Fondo, serán basándose en el presupuesto de la Federación que se apruebe para el ejercicio del año que corresponda, de los cuales dos corresponden de manera directa a los Municipios (Fondo de aportaciones para la Estructura Social y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal).

Uno de los propósitos de las Aportaciones es compensar los rezagos de algunas entidades que pudieran verse afectadas en la distribución de las Participaciones. Sin embargo, un aspecto que afecta la distribución es que, en la LCF no se dan los lineamientos para su repartición, es decir no se otorgan todas las fórmulas o bien se encuentran en la ley general de educación para el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, o a la ley de salud en el caso del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, respectivamente.

A pesar de los intentos por desconcentrar las facultades para la recaudación, la parte para designar el gasto vuelve a imponerse la tendencia centralizadora, ya que prácticamente no hay oportunidad para que los gobiernos locales determinen los montos a las áreas que sean prioritarias para lograr su desarrollo en lo que se refiere a las Aportaciones. “En México, el decidir cuánto, cómo y cuándo deben

percibir recursos económicos las entidades federativas y los municipios ha sido, por mayoría de fuerza, un tema que el gobierno federal se reserva para sí solo. Lo anterior resulta evidentemente contrario a los principios del auténtico federalismo fiscal” (Astudillo, 1999:161).

Si bien se han dado pasos importantes en los procesos de recaudación, se manifiesta una falta de equidad en la distribución de las Participaciones y Aportaciones para que a su vez, constituyan un avance dentro del Federalismo en México.

III. 2001-2002: Participaciones y Aportaciones en el SNCF en el marco del Federalismo Fiscal.

Como se mencionó antes, los recursos que reciben los estados y los municipios constituyen un factor importante para su desarrollo, ya que tanto Participaciones y Aportaciones son las fuentes básicas de las entidades y municipios para hacerse llegar de recursos. Por lo cual su distribución influirá notablemente en las posibilidades de desarrollo de Estados y Municipios y por lo tanto de la misma federación.

3.1 Participaciones a Entidades Federativas en el periodo 2001-2002.

Las Participaciones, cuyo “monto (...) queda definido en el ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, son recursos no etiquetados” (IILSEN, 2002:28), que representan el grado de colaboración entre la federación y los gobiernos estatales y municipales en la recaudación de un año fiscal, mediante las diferentes competencias que a cada nivel le son conferidas. Las cuales según la fórmula indicada en la LCF se distribuyen en proporción a la población, más una segunda fórmula en sentido inverso para que el grado de desigualdad sea menor entre los estados.

Debido a que las Participaciones se integran por dos fondos, es preciso analizarlas por separado a fin de identificar con mayor claridad la importancia que

tiene tanto el gobierno estatal y municipal con respecto al gobierno federal en el marco del Federalismo Fiscal.

3.1.1 Fondo General de Participaciones.

La importancia del Fondo General de Participaciones consiste básicamente en que son recursos que los estados utilizan para desarrollar sus programas a realizar durante el año del que se trate, cuya distribución se encuentra enmarcada en el decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, con el respaldo jurídico del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal y el artículo 3º de la LCF, que se dan a conocer a través del Diario Oficial de la Federación.

Por este concepto, los montos que correspondieron a cada Estado y al Distrito Federal fueron los siguientes:

Cuadro 5.

| FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES* | | |
|--|-------------|-------------|
| ESTADO | 2001 | 2002 |
| AGUASCALIENTES | 1759 | 2024 |
| B. CALIFORNIA | 4547 | 5212 |
| B. CALIFORNIA SUR | 1117 | 1275 |
| CAMPECHE | 2024 | 2293 |
| COAHUILA | 3889 | 4440 |
| COLIMA | 1225 | 1403 |
| CHIAPAS | 7056 | 8133 |
| CHIHUAHUA | 4753 | 5552 |
| DISTRITO FEDERAL | 18436 | 21523 |
| DURANGO | 2261 | 2599 |

| | | |
|-----------------|-------|-------|
| GUANAJUATO | 6319 | 7204 |
| GUERRERO | 3833 | 4419 |
| HIDALGO | 3001 | 3449 |
| JALISCO | 9841 | 11313 |
| MEXICO | 20282 | 23079 |
| MICHOACAN | 4842 | 5531 |
| MORELOS | 2414 | 2764 |
| NAYARIT | 1675 | 1901 |
| NUEVO LEON | 6893 | 8111 |
| OAXACA | 4045 | 4686 |
| PUEBLA | 6463 | 7403 |
| QUERETARO | 2708 | 3079 |
| QUINTANA ROO | 1587 | 1854 |
| SAN LUIS POTOSI | 3116 | 3559 |
| SINALOA | 4259 | 4783 |
| SONORA | 4341 | 4918 |
| TABASCO | 8220 | 9651 |
| TAMAULIPAS | 4531 | 5203 |
| TLAXCALA | 1706 | 1941 |
| VERACRUZ | 10543 | 12118 |
| YUCATAN | 2490 | 2876 |
| ZACATECAS | 2040 | 2350 |

*Cifras redondeadas a millones de pesos.

Fuente: Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

El incremento que se dio en el año de 2002 con respecto al anterior, muestra que los Estados obtuvieron mayores ingresos para los proyectos dentro de su localidad, sin embargo es necesario hacer la aclaración que en el caso específico del Distrito federal, la diferencia con respecto a las entidades federativas es muy superior debido a la situación que ocupa dentro de la Constitución puesto que en un sentido estricto no posee la misma personalidad que los estados miembro de la federación (artículos 44 y 119), pero si forma parte de ésta (artículo 43), por lo que sus ingresos, en este caso a través de las Participaciones tienen una considerable diferencia con respecto a las demás entidades.

Las transferencias a los estados durante estos dos años tuvo un incremento, lo que implica que los estados en cuanto a los recursos que entraron a sus haciendas permitieron una mayor oportunidad de “maniobra”, sin embargo, esta situación no implica necesariamente que se avance en el Federalismo Fiscal, puesto que sólo comprende la primera parte de los ingresos que los estados reciben en cuanto a la Recaudación Federal Participable.

El cuadro anterior muestra que los Estados que resultaron más beneficiados en esta primera etapa con más de Mil Millones de pesos respecto al año anterior (excluyendo al Distrito Federal) fueron: Estado de México (2,797), Veracruz (1,575), Jalisco (1,472), Tabasco (1,431), Nuevo León (1,218) y Chiapas (1,077).

Por otra parte, los estados menos beneficiados (menos de doscientos millones de pesos) fueron: Baja California Sur (158) y Colima (178). Quienes recibieron más de 200mdp y menos de 500mdp se encuentran Nayarit (226), Tlaxcala (235), Aguascalientes (265), Quintana Roo (267), Campeche (269), Zacatecas (310), Durango (338), Morelos (350), Querétaro (371), Yucatán (386), S.L.P. (445) e Hidalgo (448). Mientras que los estados con una crecimiento mayor a 500mdp y menor a 1000mdp se ubica Sinaloa (524), Coahuila (551), Sonora (577), Guerrero (586), Oaxaca (641), B.C. (665), Tamaulipas (672), Michoacán (689), Chihuahua (799), Guanajuato (885) y Puebla (940).

A su vez, la diferencia entre los estados “más” beneficiados y los que podrían catalogarse como “menos” beneficiados se debe a que “la distribución de las participaciones premia la recaudación, una mayor población y compensa a los estados que recaudan poco y tiene poca población” (Martínez, 1996:76), razón por la que, en parte, se debe la diferenciación entre cada entidad.

En este aspecto influye de manera considerable la capacidad administrativa de cada Estado, pues a pesar de tener una población considerable, es necesario que también tenga los mecanismos que le permitan recaudar. Por otra parte, las entidades cuya población no está por encima del millón de habitantes, resulta lógico que su contribución sea menor, sin embargo, pese a que está la fórmula de distribución en sentido inverso, por ser un mínimo porcentaje viene a ser más notable la diferencia entre los recursos que recibe el estado con mayor población en comparación con el de menor número de habitantes.

3.1.2 Fondo de Fomento Municipal.

El fondo de Fomento Municipal, como complemento del Fondo General de Participaciones, tiene su importancia en que, al igual que en el caso anterior, son recursos que permiten desarrollar los proyectos de los gobiernos municipales en base a su colaboración, junto con los estados, en la contribución.

Estos recursos por constituir el 1% de la recaudación Federal Participable son menores, además de ser entregados a los estados para realizar su distribución.

Sin embargo, como se describió en el capítulo 2 de éste trabajo, el 16.8% formará una parte del fondo, es decir todos los estados con sus respectivos municipios participan, mientras que el resto sólo corresponderá a los municipios (de los estados) que estén coordinados en materia de Derechos con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, según lo establece la LCF en su artículo 2º, fracción III.

Los montos que recibieron los Municipios a través de su estado por conducto de la federación, por concepto del Fondo de Fomento Municipal fue el siguiente:

Cuadro 6.

| FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL* | | |
|------------------------------------|-------------|-------------|
| ESTADO | 2001 | 2002 |
| AGUASCALIENTES | 224 | 255 |
| B. CALIFORNIA | 77 | 84 |
| B. CALIFORNIA SUR | 45 | 58 |
| CAMPECHE | 98 | 88 |
| COAHUILA | 94 | 125 |
| COLIMA | 91 | 117 |
| CHIAPAS | 74 | 90 |
| CHIHUAHUA | 132 | 163 |
| DISTRITO FEDERAL | 1761 | 1949 |
| DURANGO | 217 | 226 |
| GUANAJUATO | 188 | 230 |
| GUERRERO | 145 | 134 |
| HIDALGO | 306 | 449 |
| JALISCO | 203 | 281 |
| MEXICO | 188 | 195 |
| MICHOACAN | 352 | 453 |
| MORELOS | 242 | 337 |
| NAYARIT | 189 | 206 |
| NUEVO LEON | 106 | 141 |

| | | |
|-----------------|-----|-----|
| OAXACA | 547 | 490 |
| PUEBLA | 407 | 478 |
| QUERETARO | 162 | 213 |
| QUINTANA ROO | 114 | 127 |
| SAN LUIS POTOSI | 228 | 291 |
| SINALOA | 72 | 92 |
| SONORA | 62 | 74 |
| TABASCO | 163 | 193 |
| TAMAULIPAS | 153 | 208 |
| TLAXCALA | 161 | 177 |
| VERACRUZ | 201 | 237 |
| YUCATAN | 283 | 304 |
| ZACATECAS | 357 | 334 |

*Cifras redondeadas a millones de pesos.

Fuente: Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

A diferencia del Fondo General de Participaciones donde todas las entidades registraron un incremento, para el caso del Fondo de Fomento Municipal encontramos que los Estados a los que se les redujeron las participaciones fueron Oaxaca (-57), Zacatecas (-23), Guerrero y Campeche (-11), pese a que son Estados cuya población en términos generales oscila entre 1 y 3 millones de habitantes, la poca capacidad para recaudar constituye uno de los factores por los cuales se ven afectados durante este periodo, pues como se mencionó, para el caso de las Participaciones no es suficiente el número de población para tener mayores ingresos, sino también del grado de colaboración en la Recaudación Federal Participable.

Los beneficiados con incrementos inferiores a los de 10 millones de pesos esta Baja California y Estado de México (7) y Durango (9). Las entidades con un crecimiento mayor a 10 millones de pesos y menores a 20 millones de pesos

fueron Sonora (12), B.C.S. y Quintana Roo (13), Chiapas y Tlaxcala (16), Nayarit (17) y Sinaloa (20). Los que incrementan entre 30 y 50 millones de pesos se encuentra el caso de Tabasco (30), Aguascalientes, Coahuila y Chihuahua (31), Nuevo León (35), Veracruz (36) y Guanajuato (42), en un rango superior a los 50 millones de pesos e inferior a 100 millones se ubican Querétaro (51), Tamaulipas (55), San Luis Potosí (63), Puebla (71), Jalisco (78) y Morelos (95). Mientras que los pocos beneficiados con recursos superiores a los 100 millones de pesos fueron Michoacán (101) y por último Hidalgo (143). En el caso del Distrito Federal, cuyo incremento fue de 188 mdp., obedece a la misma situación que se mencionó con el Fondo General de Participaciones.

También las diferencias se deben a la existencia de convenios con la SHCP en cuanto a derechos entre cada Estado con sus respectivos Municipios. Sin embargo, es notable el contraste que existe entre estados como Zacatecas, quien recibió una cantidad menor con respecto al año anterior, si se le compara con incremento del estado de Hidalgo durante el mismo periodo, pese a que la población de Hidalgo es aproximadamente en un millón de habitantes mayor a la de Zacatecas.

Los incrementos o decrementos que se dan año con año en las Participaciones provoca que las políticas públicas se adapten al presupuesto para el siguiente año, impidiendo el desarrollo de una planeación con objetivos a mediano y a largo plazo tanto para los Estados así como de los Municipios.

3.2 Aportaciones a Entidades Federativas.

La creación del ramo 33, pretendía el alcanzar por un lado, la distribución de recursos federales a actividades específicas que contribuyeran a mejorar el bienestar de la población, por el otro, otorgar mayor gasto a las haciendas de los estados y de los municipios. Sin embargo, en sus inicios, la propuesta de la creación de este fondo a cargo de la iniciativa presentada por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, comprendía solo 3 fondos (fondo de aportaciones a la educación básica, fondo de aportaciones para los servicios de salud y un fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal), que provenían de actividades específicas contenidas en el Ramo 26 y del Ramo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación, para que posteriormente se aprobaran dos fondos más por parte del Congreso (Fondo de Fortalecimiento Municipal y para el Distrito Federal y Fondo de Aportaciones Múltiples), para que resultaran cinco fondos por concepto de Aportaciones, las cuales pasaría a constituir el Ramo 33 para entrar en vigor en 1998. Mientras que los fondos de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y de Aportaciones para la Seguridad Pública se incluyeron hasta 1999.

3.2.1 Fondos que integran las Aportaciones.

Como se ha mencionado, las Aportaciones constituyen recursos del gobierno Federal que no corresponden a la distribución del ingreso, razón por la cual su gasto se encuentra “etiquetado” a diferencia de las Participaciones. Además, “Las

aportaciones son consideradas por el Gobierno Federal como gasto programable y se incluyen dentro de los Ramos Generales. El ramo 33 *Aportaciones Federales para Entidades y Municipios*, el cual se divide en siete sub-ramos o fondos (...)” (IILSEN, 2002:30), que son los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal:

Su monto se determina de acuerdo al registro común de escuelas, plantilla de personal y los recursos que se otorgaron el año anterior para determinar el incremento presupuestal que se haya autorizado, así como de la actualización de los gastos de operación. En cuanto a su distribución la LCF no es muy clara, ya que solo menciona en el artículo 28 que “las autoridades federales y de las entidades federativas (...) en materia educativa como responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán (...), con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad (y) la mejor utilización de los recursos transferidos”. En cuanto al destino, la Ley General de Educación corresponderá a los servicios de educación básica, normal y especial, a la formación de maestros, a la investigación científica y tecnológica y a programas contra el alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

Se formará de acuerdo a la infraestructura médica, a la plantilla de personal, en base al presupuesto anterior se consideraran los montos para cubrir los servicios de personal, gastos de operación e inversión, además de los incrementos salariales aprobados, y recursos que se consideren expresamente

en el presupuesto de Egresos de la Federación para la promoción de los servicios de salud. La LCF solo establece la fórmula de distribución para el último caso, cuyos montos se darán a conocer a través de la Secretaría de Salud. Para el resto de los recursos que conforman el fondo no se establecen los criterios ni las fórmulas de distribución.

Este fondo, de acuerdo a la Ley General de Salud, se utilizará para servicios de salud, la prevención de enfermedades y control sanitario, así como de la formación de recursos humanos.

3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Se integra con el 2.5% de la recaudación federal participable, dividido en:

a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal: Le corresponde 0.303% del 2.5% de la RFP, que se otorga a los estados, distribuido mediante el Índice Global de Pobreza que surge de la fórmula del artículo 34 de la LCF, en la que se considera el Ingreso per cápita, nivel educativo, además de la disponibilidad de espacio en la vivienda, de drenaje y electricidad-combustible para cocinar.

Este fondo tiene por objeto que los estados lo puedan emplear en obras y acciones de alcance regional o intermunicipal.

b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal: con el 2.197% restante, se distribuye con la misma fórmula del Fondo para la Infraestructura Social Estatal, pero en caso de que los datos que requiere la fórmula no se encuentren disponibles, se emplearán los criterios ponderados como son: población municipal que reciba menos de dos salarios mínimos, población

ocupada mayor de 15 años que no sepan leer o escribir, población municipal que habite en viviendas particulares sin drenaje, así como la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

Según el artículo 33, inciso A, de la LCF, estos recursos se emplearán para los servicios de "agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural", además de que un 2% de este fondo municipal podrá emplearse para programas de desarrollo institucional, mediante un convenio entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno del Estado correspondiente y el Municipio del que se trate.

4. Fondo de Aportaciones Para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Integrado con un monto del 2.35% de la recaudación federal participable, repartido en proporción directa al número de habitantes de cada estado, según se distribuya en los municipio que lo conforman. Para el caso del Distrito Federal y sus demarcaciones, los fondos se le entregarán de la misma forma que a los estados y municipios, pero calculados con el 0.2123% de la recaudación federal participable, debiendo publicar, al igual que los estados, las fórmulas para su distribución en sus respectivos periódicos oficiales, además de que un 75% que le corresponde a cada demarcación del Distrito

Federal se asignará en base a la población residente y el otro 25% considerando la población flotante, de acuerdo a datos proporcionados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

Los recursos de éste fondo se emplearán de manera exclusiva para la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de necesidades que se encuentren vinculadas a la seguridad pública de los habitantes de su demarcación.

5. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Conformado con el 0.814% de la recaudación federal participable, integrado por tres subfondos:

- a) Asistencia Social: empleado para proporcionar desayunos escolares, apoyos alimentarios, asistencia social a población en pobreza extrema, además de dar apoyo a población en desamparo.
- b) Infraestructura Educativa Básica: destinado a la infraestructura educativa a nivel básica, en cuanto a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física.
- c) Infraestructura Educativa Superior: los mismos propósitos que el inciso anterior, solo que a nivel universitario.

En cuanto al procedimiento para su distribución, se realizará a partir de las consideraciones que se establezcan en el presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, pese a que se presentan las asignaciones correspondientes a cada estado, no se publican los criterios, reglas o fórmulas que se emplean para su distribución.

6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

Para determinar el fondo se consideran los registros de planteles, instalaciones educativas y de plantillas de personal, los recursos presupuestarios transferidos con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal ejercido el año anterior considerando las ampliaciones presupuestarias autorizadas y la actualización de los gastos de operación (distintos de los servicios personales). La distribución se realizará mediante las fórmulas empleadas por la Secretaría de Educación Pública, tomando en cuenta el rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo, publicándolas en el Diario Oficial de la Federación.

Como su nombre lo indica, éste fondo se empleará para otorgar servicios de educación tecnológica y educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad mediante convenios de coordinación con el gobierno Federal.

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

Los recursos para este fondo se establecen en el presupuesto de egresos de la Federación a partir de una propuesta que envía la Secretaría de Gobernación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para su distribución, se tomará en cuenta los criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, considerando el número de habitantes, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, los avances en la aplicación del Programa

Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Los recursos se emplearán para el reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos relacionados con la Seguridad Pública, así como para complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales, peritos, policías preventivos, custodios con su respectivo equipamiento. También para el establecimiento de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública, al igual que en la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia de los centros de readaptación social y en el seguimiento y evaluación de los programas.

Al pertenecer los recursos del ramo 33 a la federación y siendo ésta la que determina los procedimientos para su distribución, para el caso del Distrito Federal, no se le incluye en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; ya que dentro de la Constitución, como se mencionó en el caso de las Participaciones, los montos de los que participa en otros rubros compensan su omisión en los fondos antes mencionados, además de que en términos legales no constituye en sentido estricto una entidad federativa.

3.2.2 Aportaciones proporcionadas a las entidades federativas.

Dentro de los montos que cada estado recibió en el periodo 2001-2002, como se mencionó, la aplicación de los recursos por parte de las Aportaciones se vincula primordialmente a los objetivos Plan Nacional de Desarrollo permitiendo al “Ejecutivo Federal imponer su voluntad sobre los políticos locales, a la par que construir una relación paternalista” (Elizondo, 2001:33), en cuanto a los rubros que cada fondo pretende cubrir.

Para los recursos que se asignaron a cada estado, se tomarán en cuenta los datos consolidados, es decir el monto total obtenido por los siete fondos en los que son partícipes los estados y los correspondientes para el caso del Distrito Federal.

Cuadro 7.

| RAMO 33 POR ENTIDAD FEDERATIVA CONSOLIDADO* | | |
|--|-------------|-------------|
| ENTIDAD | 2001 | 2002 |
| AGUASCALIENTES | 2441 | 2673 |
| B. CALIFORNIA | 5331 | 5536 |
| B. CALIFORNIA SUR | 1789 | 1859 |
| CAMPECHE | 2510 | 2697 |
| COAHUILA | 5144 | 5535 |
| COLIMA | 1701 | 1896 |
| CHIAPAS | 11033 | 12618 |
| CHIHUAHUA | 5731 | 6363 |
| DISTRITO FEDERAL | 4202 | 4405 |
| DURANGO | 4172 | 4603 |
| GUANAJUATO | 8117 | 9005 |
| GUERRERO | 10082 | 11091 |
| HIDALGO | 6110 | 6788 |
| JALISCO | 10608 | 11470 |
| MEXICO | 19955 | 21163 |
| MICHOACAN | 9336 | 10246 |
| MORELOS | 3519 | 3948 |
| NAYARIT | 2855 | 3163 |
| NUEVO LEON | 6383 | 6644 |
| OAXACA | 10141 | 11644 |

| | | |
|-----------------|-------|-------|
| PUEBLA | 9411 | 10410 |
| QUERETARO | 3243 | 3618 |
| QUINTANA ROO | 2543 | 2798 |
| SAN LUIS POTOSI | 5825 | 6459 |
| SINALOA | 5173 | 5747 |
| SONORA | 5086 | 5451 |
| TABASCO | 4733 | 5245 |
| TAMAULIPAS | 6762 | 7375 |
| TLAXCALA | 2539 | 2781 |
| VERACRUZ | 15225 | 16852 |
| YUCATAN | 4067 | 4306 |
| ZACATECAS | 3809 | 4275 |

*Cifras cerradas a millones de pesos.

Fuente: INAFED.

En el cuadro, se muestra una tendencia positiva de los recursos que reciben los Estados, ya que todas las entidades mostraron un incremento considerable con respecto al año anterior, de ahí hubo quienes durante el periodo 2001-2002 mostraron incrementos menores a los 500 millones de pesos como fue el caso de los Estados de Baja California Sur (70), Campeche (187), Colima (195), D.F. (203), Baja California (205), Aguascalientes (232), Yucatán (239), Tlaxcala (242), Quintana Roo (255), Nuevo León (261), Nayarit (308), Sonora (365), Querétaro (375), Coahuila (391), Morelos (429), Durango (431) y Zacatecas (466).

Mientras que los estados que registran mayor incremento, superior a los 500 millones de pesos, están Tabasco (512), Sinaloa (574), Tamaulipas (613), Chihuahua (632), S.L.P. (634), Hidalgo (678), Jalisco (862), Guanajuato (888), Michoacán (910) y Puebla (999).

Dentro de los treinta y un Estados y el Distrito Federal, sólo cinco demarcaciones registraron un incremento superior a los mil millones de pesos, Guerrero (1,009), México (1,208), Oaxaca (1,503), Chiapas (1,585) y finalmente Veracruz (1,627).

Sin embargo, un incremento en los recursos que recibieron los Estados no conlleva necesariamente a un desarrollo sustantivo en las condiciones de vida de la población. Pese a que constituyen fuertes sumas de dinero, tampoco indica un avance en el fortalecimiento del Federalismo, ya que como se ha mencionado en repetidas ocasiones, su gasto de este rubro esta a merced de los objetivos del Ejecutivo Federal, donde corresponde a las entidades el aplicar los recursos que le fueron asignados.

De los recursos que comprende el ramo 33, el Fondo donde se concentra más del 60% del total es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, mostrando la prioridad del gobierno federal en cuanto al sector educativo, mientras que para el caso del Distrito Federal su principal rubro es el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

Por otro lado, el Fondo al que menos recursos se asignan en todas las entidades (excepto el Distrito Federal que no se le incluye) es el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos, que representa entre el 1 y 3 por ciento del ramo 33. Limitando en cierta manera el potencial que cada uno de los

Fondos puede alcanzar según las necesidades particulares de cada Estado y Municipio.

Además, parte de los Fondos que integran el ramo 33 ya estaban considerados en el anterior ramo 26 y 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que no constituyen recursos nuevos para los Estados y sus Municipios a diferencia del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

A pesar del aumento en los recursos, la falta de participación en las propuestas para ejercer los montos que le son asignados da un grado de dependencia de las entidades federativas hacia el Gobierno Federal.

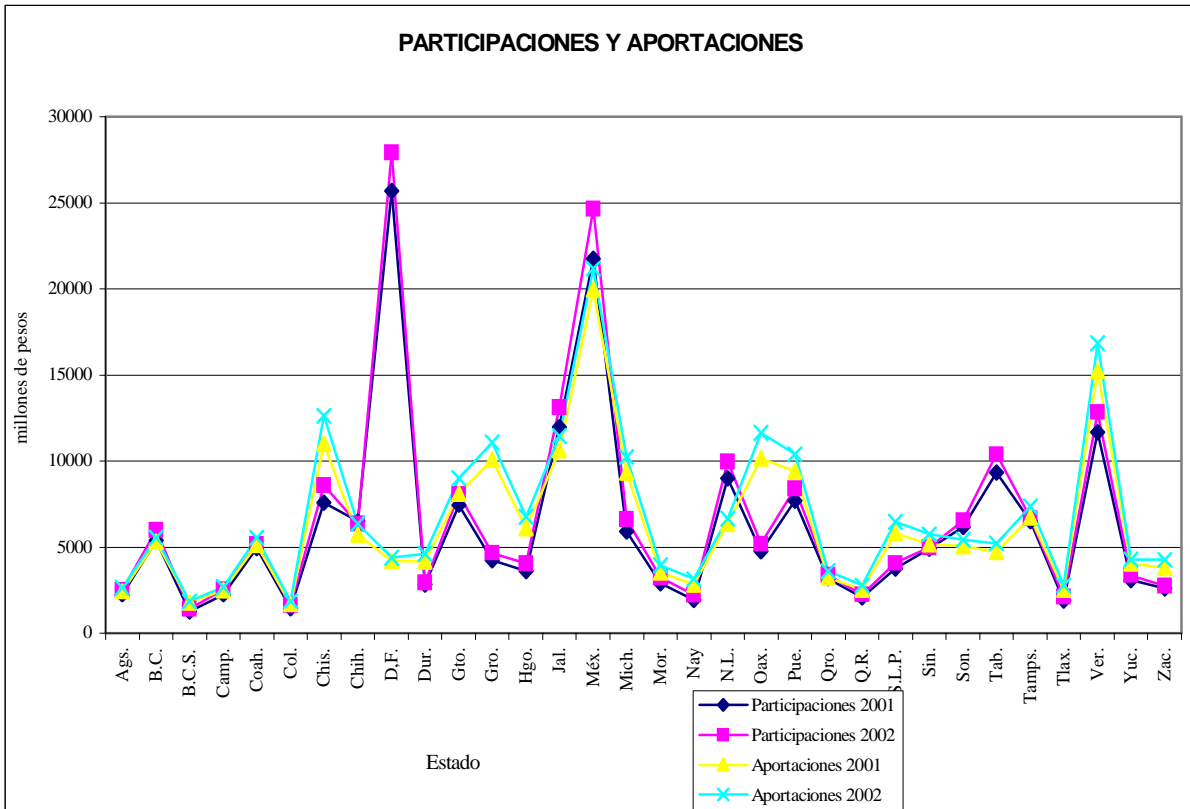
3.3 Comparación en los montos por concepto de Aportaciones y Participaciones a las entidades federativas en los años 2001 y 2002.

Los recursos que cada entidad federativa obtiene, ya sea por las Participaciones o Aportaciones, permite el tener diversos grados de dependencia al gobierno federal, puesto que en las Participaciones se tiene un mayor margen de maniobra para la utilización de los recursos, además de constituir en cierta medida el grado de participación dentro de la recaudación.

Por otra parte, las Aportaciones tienen el rasgo de que los recursos, a través de los distintos fondos que lo componen, tienden estar destinados a tareas específicas de acción, por lo que estos recursos no garantiza necesariamente que se de prioridad a las necesidades del estado en particular y que por lo tanto se constituya en un factor de desarrollo para la economía estatal y municipal y por lo tanto se traduzca en mejores condiciones de vida de la población que en su conjunto forma parte del territorio nacional.

En el gráfico se muestran los recursos que recibió cada entidad durante el año 2001 Y 2002 por Aportaciones (consolidado) y Participaciones (Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal), en base a los datos proporcionados en los cuadros de los apartados anteriores.

Gráfica 1.



Fuente: INAFED y SHCP.

En términos generales. Se observa que todas las entidades registran un aumento con respecto al año anterior, tanto en participaciones como en Aportaciones, sin embargo, el Estado de Chihuahua es la única entidad que decrece en 122mdp en sus Aportaciones con respecto al año anterior, pero registrando un aumento en sus Aportaciones al igual que el resto de las entidades.

De la gráfica se pueden desprender dos grupos en cuanto a la forma en que cada estado obtiene sus ingresos principales. Aquellos cuyo ingreso es mayor por vía de las Participaciones y, por otro lado, quienes dependen en mayor medida de las Aportaciones otorgadas por el gobierno Federal.

En el primer grupo se encuentran los estados de Baja California, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, México, Tabasco, Sonora y el Distrito Federal, que representan el 25% de las demarcaciones que conforman el territorio nacional cuya fuente principal de ingreso se debe a dos cuestiones, a su grado de contribución en la Recaudación Federal Participable y por el número de habitantes.

En el caso de Baja California, que registra incrementos tanto en Participaciones como en Aportaciones durante el periodo 2001-2002, fue mayor el crecimiento en Participaciones (como indica la gráfica), de esta manera, considerando el total de Aportaciones de los 2 años y comparándolo con el total de Participaciones en el mismo periodo, hay una diferencia de 518 millones de pesos más que recibió el Estado vía Aportaciones.

Para Chihuahua, a pesar de ser el único estado que disminuyen sus Participaciones en 2002 con respecto al año anterior, y siguiendo el mismo criterio de comparación, encontramos que sus Participaciones durante el mismo periodo superan en 778mdp a sus Aportaciones registradas.

En cuanto a Jalisco, México, Nuevo León, Sonora y Tabasco, sus Participaciones siguen siendo superiores a las Aportaciones durante el mismo periodo que en los

casos anteriores, registrando diferencias de 3,047mdp, 5,288mdp, 5,958mdp, 2,231mdp y 9,756mdp. respectivamente.

El caso del Distrito Federal, la diferencia tan marcada en los dos años en cuanto a sus Aportaciones y Participaciones, como se mencionó anteriormente, se debe a que no se le incluye en varios fondos del ramo 33 y que se compensa con el porcentaje que percibe en cuanto a las Participaciones, razón por la que la diferencia en el mismo periodo asciende a 45,007mdp.

En cuanto al segundo bloque que se desprende de la gráfica, encontramos estados cuya principal fuente de ingreso esta marcada por las Aportaciones, que representan el 75% de las demarcaciones, es decir tres cuartas partes de las entidades federativas deben su principal ingreso a los fondos que integran el ramo 33, pese a que todos los estados crecen en participaciones y aportaciones, la característica es que es mayor el rubro de Aportaciones en relación al incremento (en menor medida) de las Participaciones, como es el caso de los estados de Querétaro cuyas Aportaciones son en 257mdp mayores a las Participaciones correspondientes en el periodo 2001-2002, en Aguascalientes de 352mdp, en Campeche 391mdp, Colima 500mdp, Coahuila 556mdp, Tamaulipas 934mdp, Baja California Sur 948mdp y para Quintana Roo de 958mdp.

Mientras que en otras entidades, como indica la gráfica, la diferencia en el periodo 2001-2002 es de proporciones considerables, siguiendo el mismo criterio de

comparación, encontramos que Guerrero es el caso más notable, pues recibió por Aportaciones 12,240mdp más que por las Participaciones obtenidas en el mismo periodo, de ahí le siguen Oaxaca 11,821mdp, Veracruz 7,558mdp, Chiapas 7,487, Michoacán 7,053mdp, Hidalgo 5,203mdp, San Luis Potosí 4,415mdp, Puebla 3,715mdp, Durango 2,966mdp, Zacatecas 2,727mdp, Yucatán 1,912mdp, Nayarit 1,836mdp, Guanajuato 1,592mdp, Morelos 1,310mdp, Tlaxcala 1,251mdp y Sinaloa 1,026mdp.

Como se puede ver, hay entidades cuyo grado de desarrollo en gran medida esta en manos de los recursos que año tras año le sean aprobados por la Ley de Egresos de la Federación, mientras que hay otras entidades cuya principal fuente de recursos se debe a su grado de participación en la recaudación, ya que a pesar de que el pago de algunos servicios a los gobiernos locales también es otra fuente de ingreso adicional, no es comparable frente a las cantidades que se distribuyen a través de las Aportaciones y de las Participaciones respectivamente.

Los Estados reciben sus ingresos en mayor grado por alguno de los dos principales rubros, Aportaciones o por Participaciones. Sin embargo, ya sea por uno u otro, la distribución de recursos no deja de ser tema de constante conflicto y reclamo de los gobiernos locales al gobierno federal, pues ya sean recursos etiquetados o no, son medios necesarios para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes y de la generación de oportunidades que permitan contribuir al desarrollo Municipal y Estatal, y por lo tanto del país mismo.

IV Conclusiones.

El Sistema Federal, cuyos orígenes se dan en otros contextos y a pesar de similitudes que se presentaron en diferentes momentos históricos en México con éste modelo, propiciaron que el modelo teórico del Sistema Federal se tuviera que adaptar a la realidad mexicana, con ello, a pesar de que se pudo proveer de un sistema que fuera capaz de organizar la vida de los distintos ordenes de gobierno, no pudo prever las necesidades sobre todo de administración y cooperación que surgirían, de manera paralela al desarrollo de la vida democrática.

Si bien hasta antes de los ochentas el Sistema Federal cumplía con la mera tarea de dar una estructura organizacional a los distintos niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, los cambios dentro de los gobiernos locales al comenzar con la transición de varios partidos políticos a ocupar cargos de representación popular en la figura del ejecutivo en sus diferentes niveles, provocó que el tema del Federalismo se trajera la discurso y en la misma administración pública, pues la noción de modelo Federal que se venía desarrollando ya no respondía a las necesidades de los cambios políticos dentro del país, pues basados en la teoría se demandaba una mayor participación sobre todo económica, dentro de la jurisdicción de cada nivel de gobierno.

Por ello, durante mucho tiempo, el Federalismo en el sentido americano, estaba muy distante de lo que se hacía en México, sin embargo, los cambios y la

pluralidad dentro de los diferentes niveles de gobierno han acelerado la construcción de nuevos mecanismos donde se pueda replantear y por lo tanto apearse al modelo teórico del Federalismo como tal.

La concentración de facultades en uno de los niveles de gobierno que componen el Sistema Federal en México, si bien, a la luz de la historia sirvió para evitar que diversos impuestos fueran gravados por dos e inclusive por los tres gobiernos, además de organizar el proceso de recaudación, trajo como consecuencia que los gobiernos locales, tanto estatal como municipal, cedieran el derecho de ser quienes directamente cobraran los impuestos a cambio de que el gobierno federal les pudiera proveer de recursos equivalentes a los que hubiera recaudado.

Este esquema, si bien no encajaba en un modelo Federal como tal, si resultaba funcional ya que la homogeneización de las gubernaturas y presidencias municipales que estaban regidas por el mismo partido que ocupaba el gobierno federal, principalmente la Presidencia de la República, permitían establecer relaciones de subordinación al gobierno central y con ello la disminución de conflictos de grandes proporciones que se dieran entre los distintos niveles de gobierno.

Con un procedimiento centralista en la recaudación y la correspondiente distribución vino a constituir en cierta parte un factor que propició que el desarrollo

dentro de los estados no sea el mismo, sumando las características geopolíticas de cada entidad.

En fechas más recientes, las reformas tanto en educación como en salud han constituido un avance en cuanto a delegar facultades concretas a los Estados, sin embargo ello implicaba el desarrollo tanto de recursos humanos y técnicos que pudieran enfrentar de manera eficiente a las necesidades de sus habitantes de cada entidad federativa, recursos con los que la mayoría de los Estados no contaba y por lo tanto era poca la capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas a pesar de que se fortalecieron los ingresos para los Estados para tales causas ya que el grado de retraso entre las entidades frena el desarrollo homogéneo en estas áreas.

Además, durante los años anteriores resultaba de manera cómoda para los gobiernos estatales y municipales el recibir los recursos por parte del gobierno federal ya que no cargaban con los costos políticos que implicaría un aumento en los impuestos o bien la generación de nuevas cargas tributarias.

El desarrollo del Federalismo Fiscal ha estado en gran medida condicionada a la voluntad del gobierno federal, lo que implica el poseer los mecanismos para recaudar y distribuir bajo sus propios criterios, con lo que se creó Estados y Municipios con un alto grado de dependencia hacia el gobierno federal.

La recaudación ha sido un tema importante, porque en ella se consideran las capacidades de cada nivel de gobierno de poder extraer los recursos necesarios para solventar sus necesidades y primeramente la de sus ciudadanos, para que se puedan percibir los beneficios o distinguir el uso de sus impuestos. Además la alta dependencia de la misma recaudación de la Federación en cuanto a un solo producto como es el petróleo, viene a generar un clima de incertidumbre año tras año al darse los criterios tanto por el concepto de Participaciones como en el de Aportaciones.

Si la recaudación como una primera parte de lo que es el Federalismo Fiscal, ha sido medianamente llevada a cabo debido a que existen acuerdos para establecer los rubros que se destinan a cada nivel de gobierno, la distribución es una de las áreas mas importantes y también una de las que presenta más inconsistencias o vacíos jurídicos que de alguna manera reflejan la eficiencia del mismo sistema.

En el caso de las Participaciones cuya distribución se basa en la población con la que cuenta cada estado, así como el grado de participación en el proceso de recaudación, han hecho que los Estados con mediana posibilidad de recaudación y con poca población sean de los menos beneficiados dentro de este rubro, aun más notorio en el caso de entidades que teniendo bajos niveles de Participación en la recaudación y menos de un millón de habitantes, los recursos que reciben frente a los que se ven beneficiados por los dos criterios es sumamente considerable, en esta situación encontramos al Estado de Baja

California Sur y por el otro al Estado de México, y es que de alguna manera resulta lógico, dado que ante una mayor población, crecen sus posibilidades de recaudación, además son Estados en donde hay fuertes inversiones tanto de capital privado como público que permiten ser uno de los vectores del desarrollo local o regional.

Para la distribución de Participaciones, como sugerencia sería que las Participaciones se distribuyen en diversos porcentajes, considerando el grado de contribución en la recaudación y que el criterio en de la población, pase de ser por Estado a ser *per capita*, que permitiría por un lado, el que los Estados procuren tener una recaudación más activa y por otro, que todas las entidades tengan las mismas posibilidades de optimizar sus recursos. Aunque esta propuesta posiblemente generaría protesta por los Estados que se ven beneficiados por el actual sistema.

Sin embargo, los fondos que integran las Aportaciones vendrían a ser un mecanismo de compensación. El problema con el actual sistema de Aportaciones es que, por ser recursos que el gobierno federal otorga a los gobiernos locales, por lo tanto condiciona a labores específicas su ejecución, por lo que la participación de los Estados y Municipios prácticamente es nula y que han creado un fuerte grado de dependencia de algunas entidades, sobre todo de las más pobres, su distribución contradice de alguna manera a los preceptos del Federalismo, ya que no hay una participación activa dentro de su ejecución.

Como propuesta, para que sea un mecanismo de compensación entre los distintos gobiernos locales, es que la distribución de cada uno de los fondos que integran las Aportaciones se gastaran en función de las necesidades particulares de cada estado, lo cual demandaría la construcción de acuerdos entre los tres niveles de gobierno para que los resultados sean lo más óptimos posibles, acción que implica desarrollar mecanismos de cooperación y objetivos en común de cada uno de los tres niveles de gobierno, sobre todo ante un panorama en el que los gobiernos se vuelven mas plurales en cuanto al partido que esta en el gobierno en los diferentes gobiernos del Sistema Federal.

Además, se evitaría que los recursos se utilicen con fines partidistas, ya que se desvía de los preceptos de Federalismo y se tornen en relaciones clientelares entre los gobiernos y los ciudadanos.

La distribución de manera conjunta de las Aportaciones permitiría el desarrollar áreas que pueden ser un motor de impulso en la generación de infraestructura para el desarrollo y de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, con lo que incrementaría las de recaudación.

Esta propuesta demanda que los gobiernos Federal, Estatal y Municipal tengan:
1) capacidad de cooperación y 2) dejar intereses partidistas.

La primera resulta más posible, ya que la falta de construcción de acuerdos puede llevara una parálisis del sistema. El segundo se vincula más a los intereses personales de cada gobernante, sobre todo en la denominada carrera política de cada uno de ellos.

Sin embargo, la participación de los ciudadanos en los procesos electorales permite ser un indicador para cada nivel de gobierno sobre la eficiencia o no de un partido en el poder ya sea Federal, Estatal o Municipal; razón por la que el Sistema Federal, en cuanto a la fiscalización debe de permitir a los ciudadanos identificar el aprovechamiento de sus contribuciones para convertirse en un voto calificador.

Si bien la recaudación y la distribución son ejes primordiales del Federalismo Fiscal, este no se encuentra completo sin los elementos de control para cada uno de los niveles de gobierno, ya que la transparencia en el manejo de los recursos será determinante para que la eficiencia del modelo Federal se considere por los mismos habitantes de cada hacia cada nivel de gobierno.

Ya que el actual sistema de control en cuanto a las Participaciones y Aportaciones presenta grandes deficiencias, por lo que urge que los órganos de vigilancia puedan establecer medios para ejercer su labor auditora con absoluta transparencia. Como propuesta sería que la labor de auditoría se diera entre homólogos en el mismo nivel de gobierno como recurso en aras de lograr que la

transparencia sea entre unos y otros, ya que si bien a niveles locales compete al congreso local y al cabildo a nivel municipal, se corre el riesgo de que ante la mayoría de un partido en su respectivo congreso o cabildo pueda ser manipulado por mecanismos que favorezcan a la mayoría y que permitan encubrir una incorrecta ejecución de los recursos.

Es importante mencionar que la eficacia del Federalismo tampoco se da con desarrollar mas facultades a los diferentes niveles de gobierno, sino en la creación de mecanismos por los cuales los tres ordenes de gobierno participen de manera concurrente y compartida, y que se pueda contar con la independencia en la recaudación en un ambiente de coordinación y cooperación en la áreas de la distribución y de la vigilancia, permitiendo la construcción de proyectos que lejos de tener intereses partidistas, permitan ser medios para el desarrollo y consolidación de funciones y eficiencia de cada nivel de gobierno y con ello, mejorar las relaciones entre ciudadano y gobiernos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha constituido un avance considerable para avanzar hacia un verdadero Federalismo, sin embargo la perfección del mismo sistema permitirá también un avance en la adaptabilidad de la Federación ante las necesidades de la sociedad mexicana en un ambiente de cooperación y apego a derecho.

El futuro del Federalismo en México, estará en gran parte condicionado por su acercamiento a un Federalismo Cooperativo permitiendo llegar a la consolidación de un Federalismo Fiscal, respaldado por el Federalismo Constitucional, sobre todo en un país que por su pluralidad de regiones y de individuos permita igualdad de oportunidades de desarrollo.

El hecho de que la mayoría de los Estados dependa principalmente de los recursos que otorga la Federación denominadas Aportaciones indica que pese a que se han realizado esfuerzos por desconcentrar facultades hacia los Estados, la dependencia económica hacia el gobierno federal indica que las entidades federativas por sí mismas no podrían hacer frente a las necesidades que tienen sus habitantes, esto indica que modificar los criterios de distribución tampoco implica un avance del Federalismo ya que siguen dependiendo de recursos del gobierno federal.

Por ello, el avance en el Federalismo depende en cierta medida de la construcción de acuerdos en los diferentes niveles de gobierno mediante una justa distribución de los recursos tanto de Aportaciones y Participaciones que permitan disminuir la desigualdad entre las entidades federativas y se amplíen los procesos de desarrollo a cada mexicano. Por otra parte, el Federalismo también requiere de una sociedad activa y que esté atenta en la ejecución de los recursos que ella misma ha generado, además de un alto grado de participación en la contribución para poder demandar eficiencia y eficacia a cada uno de los niveles de gobierno,

ya que si bien una parte del Federalismo implica el compartir y distribuir recursos, requiere de igual manera que las responsabilidades se compartan entre todos los actores que van desde el ciudadano contribuyente hasta los representantes de las instituciones de gobierno en sus tres niveles Federal, Estatal y Municipal.

V. BIBLIOGRAFIA.

Astudillo Moya, Marcela, (1999), *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, Porrúa, México.

Boadway, Robin y Shah, Anwar, (1996), "Federalismo Fiscal en las Economías en Desarrollo y en Transición", en Arellano Cadena, Rogelio (comp.), (1996), *México hacia un Federalismo Fiscal*, FCE, México, pp. 25-45.

Carmagnani, Marcello. (1993), *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, Fondo de Cultura Económica, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.). (1998.), *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.

Carpizo, Jorge, (1994), *Estudios Constitucionales*, Porrúa, México.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2001), *Impuestos, Democracia y Transparencia*, v.2, Serie: Cultura y Rendición de Cuentas, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, México.

Easton, David (comp), (1967), *Enfoques sobre Teoría Política*, Amorrortu editores, Buenos Aires.

Faya Viesca, Jacinto, (1983), *Administración Pública Federal*, Porrúa, México.

___, (1998), *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Guillén López, Tonatiuh (1996), “El Debate sobre el Federalismo: Nuevos Actores Políticos y Reforma de Gobierno”, en Martínez Uriarte, Jaqueline, y Díaz Cayeros, Alberto (coord.), (1996), *Federalismo*, Colegio nacional de Ciencias Políticas A.C., Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral. México. pp. 23-35.

Kelsen, Hans, (1991), *Teoría Pura del Derecho*, Porrúa, México.

Levy Alcagazy, Santiago, (1999), “Descentralización del Gasto Federal Mediante la Ley de Coordinación Fiscal” en *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y

Calidad, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Gobierno del Estado de Tabasco, Instituto de Administración Pública A.C., México. pp.323-330.

Loewenstein, K, (1981), "La Constitución en vivo: Teoría y Práctica", en Blondel, J, Duverger, M, Finer, S.E., Lispet, S.M. y otros, (1981), *El Gobierno: Estudios comparados*, Alianza Universidad. pp. 195-209.

Luna Obregón, Luis Felipe (1999), "Bienvenida a la ciudad de Guanajuato", discurso de bienvenida al IV Coloquio de Federalismo en las Américas, en *Cuadernos de Federalismo IV*, (1999), (Coloquio Federalismo en las Américas: encuentro de gobernadores y exgobernadores. 1999, Guanajuato), Instituto Cultural, Ludwig Von Mises, México, pp. 31-35.

Martínez Uriarte, Jaqueline (1996), "Las participaciones Fiscales como Fuente de Recursos para los Municipios", en Martínez Uriarte, Jaqueline, y Díaz Cayeros, Alberto (coord.), (1996), *Federalismo*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas A.C., Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, México. pp. 63-79.

Montesquieu, Charles L. (trad.) (1985), *Del Espíritu de las Leyes*, Tecnos, Madrid, España.

Ortega Lomelín, Roberto. (1994), *Federalismo y Municipios*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ostrom, Vincent (1997), "El Federalismo en la vida cotidiana", en *Cuadernos de Federalismo I*, (Coloquio teoría y Praxis del federalismo contemporáneo, 1997, San Juan del Río, Querétaro), Gobierno del Estado de Hidalgo, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

___, (1998), "El reto al que se enfrenta la Revolución mexicana en su tercer siglo", en *Cuadernos de Federalismo III*. (1998), (Coloquio federalismo: de la teoría a la práctica, 1997, Pachuca, Hidalgo) Instituto Cultural Ludwig Von Mises, México, pp. 11-20

Rose, Richard, (1998), *El Gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, México.

Senado de la República, LVIII Legislatura (2002), *Ley de Coordinación Fiscal (Evolución, Funcionamiento y Propuestas)*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), México.

___, LVI Legislatura (1998), *El Federalismo mexicano (Elementos para su Estudio y Análisis)*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), México.

Servin, Armando, (1956), *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, SHCP, México.

Watson, Richard A. (1990), *Democracia Americana*, Limusa Editores, España.

Watts, Ronald (1999), "Presente y Futuro del Federalismo en las Américas", en *Cuadernos de Federalismo IV*, (1999), (Coloquio Federalismo en las Américas: encuentro de gobernadores y exgobernadores. 1999, Guanajuato), Instituto Cultural, Ludwig Von Mises, México, pp. 37-49.

Yáñez Ruiz, Manuel, (1958), *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, Tomo V, SHCP, México.

Ziccardi, Alicia (1996), "El Papel de los Gobiernos Municipales en las Políticas Sociales: El caso de México", en Martínez Uriarte, Jaqueline, y Díaz Cayeros, Alberto (coord.), (1996), *Federalismo*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas A.C., Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, México. pp. 37-61.

Documentos.

Código Fiscal de la Federación 2004, Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C., México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2001), Porrúa, México.

Ley de Coordinación Fiscal (2004), México.

Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

Revistas

Michel Uribe, Hugo Alberto, (1999), “El Federalismo y la Hacienda Pública: Principios Fundamentales”, en revista *Indetec*, No. 119, 31 de diciembre, México, pp.47-52.

Ortega Lomelín, Roberto (1995), “Federalismo Fiscal en México”, en revista *Federalismo y Desarrollo*, año 9, noviembre-diciembre de, México, pp.59-64.

Serra Puche, Jaime, (1987) “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Fortalecimiento del Federalismo” en revista *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, año 1, No. 4, julio-agosto, México, pp.8-11.

Yarce Viveros, Marcela (2002), “Descentralizar el Federalismo no es presión política”, en Revista *Contra línea*, Año 1, Número 1, abril, México, pp.10-12.

Zebadúa, Emilio, (2003), “El Federalismo desde el sur”, en suplemento *Enfoque*, en periódico Reforma, Número 467, 2 de Febrero, México, D.F., pp.8-11.

Páginas de Internet

Uvalle Berrones, Ricardo, “Descentralización Política y Federalismo: consideraciones sobre el caso de México” en Revista *Gestión y Estrategia*, en www-azc.uam.mx

Gargarella, Roberto, “En nombre de la Constitución: El Legado federalista dos Siglos Después”, Capítulo VI, en www.clacso.edu.ar/~libros/modernal/cap6.pdf

www.inegi.gob.mx

www.segob.gob.mx

www.inafed.gob.mx

www.shcp.gob.mx