

Revista de Administración Pública



El federalismo hacendario mexicano: Una valoración a más de una década

Martha Laura Bolívar Meza*

Antecedentes

La necesidad de la coordinación hacendaria y fiscal proviene de las características de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en lo que toca al régimen de las finanzas públicas. La Constitución establece que cada ámbito de gobierno puede acudir a las mismas fuentes de recursos para financiar su presupuesto de egresos, deja en libertad a los gobiernos federales, estatales y municipales para determinar estas fuentes tributarias, excepto aquellas que están reservadas en la propia Constitución a la Federación. Esta situación ha originado en la práctica la llamada “conurrencia impositiva” o “doble o múltiple tributación”, lo que implica que dos o más autoridades tributarias tienen la competencia para gravar la misma fuente de ingresos.

Cabe recordar que el fundamento surgió cuando el régimen republicano fue definido en *el Decreto Constitucional de 1814*, *el Acta Constitutiva de la Federación* y *la Constitución de 1824*, la cual se plasmó en el artículo 40. En esta categoría política los estados se integran en el sistema federal como libres y soberanos, pero unidos en un Pacto Federal. En complemento, en los artículos 73, 89, 103 y 104 se establecieron los campos de actividad, las competencias, las materias y funciones reservadas en forma exclusiva a los poderes federales, y determina que las constituciones estatales y leyes emanadas de las legislaturas locales deban respetar las facultades otorgadas a la Federación.

El Estado federal mexicano permite que entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (Artículos 40 y 115).

* Maestra en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Maestra en Administración Pública por el INAP. Actualmente es consultora del INAP y docente en la maestría de Administración Pública de ese Instituto. Además, labora en la División de Educación Continua de la FCPyAP de la UNAM.

Para Sergio Francisco de la Garza, las facultades tributarias federales en materia fiscal se caracterizan por:

- Facultades ilimitadas concurrentes: El Congreso de la Unión puede imponer tributos sobre cualquier materia, sin ninguna limitación. (Artículo 73, fracción VII: Competencia para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto).
- Facultades exclusivas por razón de prohibición: Limita a los estados miembros de la federación (Artículo 117, fracciones III, V, VI y VII fracción XXIV).

En tanto, las facultades tributarias estatales en materia fiscal se caracterizan por:

- Como principio general tienen facultades ilimitadas.
- Limitaciones establecidas en el artículo 73 fracción XXIX, así como las contenidas en el artículo 117, fracciones III, IV, V, VI y VII.
- Subordinación de los estados al Poder Legislativo Federal, establecida en el artículo 118, fracción I.¹

Este enfoque parte de la promulgación de la *Constitución de 1917*, de la cual se identifica el avance histórico durante el siglo xx como se expone a continuación.

1. De la federalización a la centralización: Un análisis constitucional a lo largo del siglo xx

En el inicio del siglo xx, debido a la multiplicidad de impuestos, había una gran complejidad en el ramo hacendario, tanto para el contribuyente, como para las autoridades. De ahí que la ciudadanía difícilmente podía saber sus obligaciones fiscales, mientras que para la autoridad hacendaria resultaba muy complicado aplicar la legislación correspondiente.

Un claro ejemplo de ello, fue el hecho de que en la mayoría de los estados se contaba con el impuesto predial basado en el valor de la propiedad rústica y urbana. Cabe recordar, que es en este periodo cuando se levanta el registro catastral por vez primera en todo en territorio nacional², por medio de “juntas calificadoras” que registraron todas las propiedades raíces. Adicionalmente existían impuestos de patentes y de ventas

¹ Carpizo, J., “Sistema Federal Mexicano”. En: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. No. 3, Julio-septiembre 1981, México, D.F. páginas, 84-95.

² Astudillo Moya, Marcela. “La Distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo xx”. En: *Textos breves de economía*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México, marzo de 2001.

de menudeo que recaían en el comercio; la extracción de oro y plata, e impuesto personal o de capitación. Mientras que a nivel municipal se captaron sobre los consumos de artículos necesarios, tales como los rastros, las panaderías, entre otros.

El proceso de centralización fiscal continuó avanzando a principios de ese siglo, ya que el gobierno federal pretendía distribuir equitativamente los impuestos entre los contribuyentes a través de la ampliación de atribuciones fiscales, prohibiendo o delimitando el otorgamiento de exenciones de impuestos en el ámbito estatal.

Por lo tanto en materia fiscal, la *Constitución de 1917* recogió la herencia de su predecesora de 1857 al establecer en lo general “la concurrencia de facultades entre esta dos esferas de gobierno para imponer las contribuciones necesarias que le permitieran cubrir los gastos públicos. Derivado de lo anterior, los constituyentes se propusieron que los respectivos órdenes de gobierno estuvieran en condiciones de sufragar por sí mismos sus necesidades de recursos en condiciones tales, que ni uno, ni otro estuviese supeditado en el ejercicio de su poder tributario a una instancia distinta a la propia, para dar cumplimiento a las atribuciones que a cada uno de ellos le corresponde, conforme a nuestro régimen de distribución de competencias”.³

No obstante, lo que se generó fue la concurrencia tributaria, situación que tiene su fundamento jurídico y de operación en el principio de que los estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales. Así se dio lugar a fuentes de ingresos diversos cuyo origen fiscal respondía a reglas y objetivos diferentes para cada esfera de gobierno, pero con la autoridad de poder incurrir en ellos de manera simultánea.

Sin embargo, en la práctica se estableció un cierto grado de discriminación o distinción a favor del Gobierno Federal, en lo que se refiere a algunos impuestos específicos. Tal es el caso de los gravámenes sobre salidas de mercancías a través del territorio nacional, así como el tránsito por el mismo. También se prohibió a los gobiernos locales la emisión de estampillas, misma que se interpretó como conferidas al Gobierno Federal para efectos del cobro de impuestos.

Como se puede observar, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* estableció un régimen de concurrencia de facultades impositivas del orden federal y estatal, y solamente en un número limitado

³ Núñez Jiménez, Arturo. “Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México”. En: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, julio-septiembre de 1981, México, D.F.

de materias establecidas en la fracción XXIX del citado artículo 73 (que se hizo aún más patente a partir de la reforma de 1942)⁴.

En consecuencia, con que el Congreso de la Unión decrete un tributo sobre determinada fuente gravable, es suficiente para que ésta sea limitante o prohibitiva en cuanto a la potestad tributaria de las entidades, aun en el caso de que con anterioridad ya estuvieran en la posibilidad o materialmente ya la hubieren gravado.

Así es que a partir de la segunda década del siglo xx, la principal preocupación fiscal fue delimitar los campos de tributación de los estados y la federación, partiendo de la base que el problema se derivaba de la propia Constitución, en virtud de no hacer la separación de las fuentes impositivas. Un intento de solución fue la de reformar el texto constitucional, sin éxito, ya que la experiencia señalaba que la delimitación de las fuentes impositivas entre Estado, Federación y municipios, no era solución al problema de la concurrencia fiscal.

El principal problema desde 1925 fue la concurrencia impositiva derivada de que la Constitución no hacía separación de fuentes de ingresos para la Federación y los estados. Este fenómeno, denominado concurrencia tributaria de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, de debió a la falta de clasificación o delimitación de fuentes tributarias reservadas en forma exclusiva para los diferentes niveles de gobierno con potestad tributaria (art. 73, fracción VIII, y art. 124), ya que se establecen limitaciones expresas a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta, de determinadas materias a la Federación (art. 73, fracciones X y XXIX, y art. 131), así como restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (art. 117, fracciones III a VIII, y art. 118).

El proceso de coordinación fiscal en nuestro país se gestó con una reforma amplia y profunda que abarca varias etapas y procesos, la cual inició en 1925, 1932 y 1947, con las Convenciones Nacionales.

El sistema federal de participaciones, tenía como característica principal que las participaciones se otorgaban en impuestos y con criterios diferentes, su monto era desigual y se distribuían entre entidades productoras y consumidoras, a través de procedimientos y proporciones que variaban de impuesto a impuesto. Otra característica es que había impuestos federales por los que no se otorgaba participación y existían impuestos federales en los que la recaudación era exclusiva de la Federación.

⁴ Hoyo D' Addona, Roberto, "Hacia un Convenio Tipo de Coordinación Fiscal Federal-Estatal (1995)". En: *Revista Bimestral INDETEC*, Tomo 22, 30 de junio 1996. pp. 239-240.

Estas desventajas propiciaron que los procedimientos del sistema de participaciones se debilitara y creara conflictos; como solución a esta problemática se creó la política de coordinar a todos los estados en impuestos federales sobre ingresos mercantiles y se incluyeron en el sistema de participaciones los impuestos sobre la renta en el concepto de contribuyentes menores, de bases especiales de tributación, sobre tenencia y uso de vehículos y envasamiento de bebidas alcohólicas. Se ampliaron las participaciones que ya tenían los estados en diversos impuestos federales y se adoptaron acuerdos para compartir facultades de administración en varios impuestos federales participables.

En lo relativo a las participaciones en impuestos federales, los estados recibían ingresos por concepto de los impuestos especiales y en el caso de impuestos sobre ingresos mercantiles. A partir de 1947 la mitad de los estados habían aceptado suprimir los impuestos locales a la compraventa a cambio de una participación de un 40% de la recaudación total del impuesto federal. Con la unificación de criterios entre la Secretaría de Hacienda y las tesorerías de los estados se aclaró la situación de algunos estados que gravaban localmente a las ventas con un rendimiento mayor al que resultaría de aplicar la sobretasa federal del 1.2%.

Fueron necesarias una serie de negociaciones con el propósito de regular el problema de la concurrencia y organizar la política de coordinación fiscal, que dieron origen a la *Ley de Coordinación Fiscal*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1978, que entró en vigor el primero de enero de 1980. Durante 1979, todos los estados celebraron con la Federación dos convenios: el de *Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* y el de *Colaboración Administrativa*, con los cuales se daba una solución al problema de la doble o múltiple tributación.

La solución al problema de la concurrencia impositiva se da mediante “el sistema nacional de coordinación fiscal”, que establece que los estados que desearan podían pactar con la Federación en recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su facultad tributaria. Las reglas de esta nueva política quedan sentadas en el *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* que celebraron los estados con la Federación.

En otros términos, y como lo manifiesta Jacinto Faya Viesca, “fiscalmente, las entidades federativas participan de crecientes ingresos pero no por vía de competencia constitucional para el cobro de impuesto, sino a través de participaciones, establecidas en un sistema de Coordinación Fiscal que no se origina en la Constitución General de la República, sino en una concertación administrativa que se lleva a cabo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los estados”.⁵

⁵ Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*, p. 15, Editorial Porrúa, 1998.

Con todo, la historia nos indica que, en donde por virtud de convenios, la Federación y las entidades federativas determinan las atribuciones tributarias de éstas últimas, mermando su soberanía financiera, aceptando sólo participaciones, y dejando el camino libre a la Federación para establecer sus contribuciones.

Adicionalmente, con la emisión de la *Ley de Planeación* en 1983, con este instrumento jurídico se le dio mayor fuerza a los acuerdos entre dichos niveles de gobierno, que realizaron todas las entidades federativas, se comprometieron a establecer un sistema estatal de planeación semejante al nacional denominado Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE), presidido por el gobernador correspondiente, con la participación de representantes de las dependencias federales, estatales y municipales, buscando una concertación de los sectores social y privado.⁶

Con este mecanismo de coordinación también se buscó subsanar diferencias regionales, armonizar las funciones de planeación integral del desarrollo, aprovechar los recursos racionalmente, incrementar las actividades productivas y elevar los niveles de bienestar y consolidar la participación ciudadana. Todo ello, dentro del marco federalista.

Para 1984 se realizan los acuerdos para descentralizar los servicios de salud y educación a los gobiernos estatales y municipales, así como participar en la formulación y ejecución de programas prioritarios para el desarrollo nacional⁷, para lo cual se complementó, en el ámbito municipal, con los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).

2. El modelo de federalismo fiscal mexicano

Desde el punto de vista del derecho constitucional, varios tratadistas⁸ han coincidido en considerar que un sistema federal se constituye con base en una Constitución General que establece la estructura organizacional del Estado, integrada por un Estado global que representa internacionalmente a varios estados componentes y que cuenta con un gobierno que realiza varias funciones y actividades, conservando la unidad. Pero, al mismo tiempo, se reconoce la autonomía interior de los estados miembros dirigidos por gobiernos locales, dotados de facultades para realizar tareas y acciones para sus habitantes.⁹

⁶ Poder Ejecutivo Federal, "Convenio Único de Desarrollo". En *Antología de la Planeación en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, Tomo 17, pp. 214-215.

⁷ Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración estatal y municipal en México*, México, INAP, 1985, pp. 283-284.

⁸ Se consideran las posturas de José Gamas Torruco, Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa.

⁹ Gámiz Parral, Máximo. *Derecho y Doctrina Estatal*, Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 14.

Esta definición implica la identificación de la concurrencia de dos soberanías, una general y varias locales. Esto es, dos órdenes gubernamentales que en conjunto propician un lazo general, pero en la aceptación de las particularidades políticas, económicas y sociales, con sistemas jurídicos que se complementan. Este esquema considera que el orden constitucional deja muy claras las competencias federales en su conjunto, y las de los estados, lo cual no implica subordinación sino distribución.

Por ello, en el caso mexicano, que es una república representativa, democrática y *federal*, tiene por ello que estar definida constitucionalmente, el listado expreso de las atribuciones distribuidas entre ambos órdenes de gobierno (federal y local). La solución en nuestra Carta Magna ha sido la definición explícita de las facultades que ejerce el gobierno federal, en atención al pacto del sistema federal y *a contrario sensu*, dejar el resto a los estados y gobiernos locales.

Esto ha generado un exceso de regulación de los artículos constitucionales de atribuciones federales¹⁰, y poco han dejado a los artículos relativos a los órdenes estatal y municipal.

Sobre todo, los aspectos hacendarios han quedado muy restringidos. Como un ejemplo claro en este aspecto, en que cada vez el gobierno federal ha ampliado su campo de acción, invadiendo incluso la soberanía de los estados, son las constantes reformas al artículo 73 constitucional, en donde las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión se han modificado significativamente. De las 60 reformas que desde 1917 hasta 2009 se han dado, destacamos a continuación las que han impactado las haciendas locales, al restarles las competencias tributarias por quedarles prohibidas ciertas materias como factibles bases de tributación:

- a) Reforma de 18 de enero de 1934: otorga facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica.
- b) Reforma del 14 de diciembre de 1940: amplía facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre industria cinematográfica y energía eléctrica, y le concede a la federación la aplicación de las leyes en materia laboral de la industria eléctrica.
- c) Reforma del 24 de octubre de 1942: le concede la facultad al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre:

¹⁰ Sólo por hacer referencia a los artículos que involucran las atribuciones federales en contraste con las estatales, el artículo 73 constitucional se ha reformado en 60 ocasiones, mientras que el artículo 115 ha tenido 12; el artículo 116, 6; el artículo 117, 4 reformas, y el artículo 122, referente al Distrito Federal, ha tenido 5 reformas desde 1993.

- Comercio exterior;
- Aprovechamiento y explotación de recursos naturales;
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y
- Especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de fermentación y explotación forestal.

Por esta limitación, se estableció que las entidades federativas participarían del rendimiento de dichas contribuciones especiales, en la proporción que las leyes fiscales determinaran, y los municipios sólo en lo correspondiente a la energía eléctrica.

- d) El 29 de diciembre de 1947 se amplían las competencias del Congreso para dictar leyes sobre juegos y sorteos.
- e) El 13 de enero de 1966 el Congreso tiene como atribución legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.
- f) El 6 de febrero de 1975 se amplían al Congreso de la Unión las facultades de legislar sobre energía, en este caso, la nuclear.
- g) En contraste, el 6 de febrero de 1976 la materia de asentamientos humanos se determina como una concurrencia entre federación, estados y municipios.
- h) El 3 de febrero de 1983 se genera una reforma que le da al Congreso la atribución de legislar en materia de planeación del desarrollo económico y social, nacional, así como para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico.
- i) El 25 de octubre de 1993 se emitieron cambios sustanciales por el nuevo régimen del Distrito Federal:
 - Se deroga la fracción VI para legislar lo relativo al Distrito Federal, pasando al artículo 122.
 - Se amplía la fracción VIII para que el Congreso apruebe anualmente los montos de endeudamiento del Distrito Federal, y sea obligación del Ejecutivo federal informarle sobre el ejercicio de dicha deuda.
- j) El 15 de agosto de 2007 amplía las facultades del Congreso para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas, las cuales establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento

y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la federación, estados y municipios.

- k) El 7 de mayo de 2008 se establecen atribuciones al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.
- l) El 30 de abril de 2009 se reforma en el sentido de que el Congreso legisle en materia educativa, desde nivel elemental hasta profesional, tanto de escuelas rurales como de artes y oficios; dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

El análisis en conjunto de estas modificaciones y adiciones al artículo constitucional de referencia, no es más que una muestra del constante acotamiento que a lo largo del siglo xx se fue dando a los estados y municipios sobre sus atribuciones y, en específico, sobre sus potestades tributarias y hacendarias, teniendo como corolario final no sólo lo referente a la limitación por efectos de la coordinación fiscal, o el ejercicio del presupuesto, sino a últimas fechas una “armonización contable”, que integra en el mecanismo para la rendición de cuentas a los gobiernos locales.

3. De la coordinación fiscal a la coordinación hacendaria

a) La coordinación fiscal

Para establecer un nuevo medio de entendimiento entre federación, estados y municipios fue necesario realizar una serie de negociaciones con el propósito de regular el problema de la concurrencia y organizar la política de coordinación fiscal, que dieron como origen a la *Ley de Coordinación Fiscal*, consistentes en la suscripción de dos convenios: el de *Adhesión*¹¹ al *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* y el de

¹¹ Convenio de adhesión, es el instrumento jurídico-administrativo en el que las instancias de gobierno expresan tácitamente su compromiso de permanencia en uno de los instrumentos de coordinación pactados, bajo la premisa del interés común.

*Colaboración*¹² *Administrativa*, con los cuales se daba una solución al problema de la doble o múltiple tributación.

El objetivo del Sistema fue evitar la múltiple concurrencia en la imposición de gravámenes, cuando los diferentes niveles de gobierno, a través de sus haciendas públicas, coinciden en el ejercicio de una potestad tributaria o cuando una hacienda pública, teniendo el derecho de gravar una determinada materia, opta por compartir sus frutos con otras haciendas públicas (tener derecho de gravar una materia no implica la exclusividad del aprovechamiento absolutos del rendimiento de la recaudación)

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implica una distribución de los recursos recaudados por efectos de los convenios mediante los cuales se dejan en suspenso las potestades tributarias locales para dejarle a la federación el cobro de dichas contribuciones coordinadas, siendo entregadas –en resarcimiento– las participaciones a las entidades federativas y sus municipios, las cuales tienen una naturaleza de ingresos propios, y en la soberanía y autonomía estatales y municipales, respectivamente, pueden distribuir el gasto en las áreas y montos que potestativamente determinen.

De origen, el Sistema requiere de la clasificación de los impuestos federales en:

- a) Impuestos participables: Aquellos que intervienen en la integración de la recaudación federal participable, recursos de los que emanan los ingresos que se conforman de los diversos fondos de participaciones (todos los impuestos federales pertenecen a este grupo).

Impuestos coordinados: Son los que la SHCP y la entidad federativa convienen coordinarse en materia de administración, para que éstos y sus municipios desarrollen ciertas funciones operativas de administración de ingresos federales, incluyendo sus accesorios, en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa (IVA, tenencias, multas).

- b) Impuestos asignables: Aquellos cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable y que por ello le es asignado a la entidad donde se generó la actividad económica que dio origen a la misma (IEPS).

Se debe recordar que el sistema pretende fundamentalmente:

¹² El convenio de colaboración es el instrumento jurídico-administrativo en el cual las partes convienen en coordinarse para que alguna de éstas, fundamentados en las capacidades de una de las instancias y/o el mandato legal de auxilio entre éstas, se asuma las funciones operativas de administración en relación con funciones que de origen pertenecen a otra instancia.

- Evitar la múltiple tributación sobre una misma fuente de ingresos;
- Asignar a cada ámbito de gobierno fuentes definidas de ingresos y suficiencia para el cumplimiento de sus actividades.
- Proteger la economía del exceso de tributación que pueda dar lugar a su eliminación.
- Convenir con las entidades federativas la transferencia de un mínimo básico de participaciones a los municipios.

En este contexto se buscó la funcionalidad racional del sistema, ya que opera bajo el principio de establecer una sola modalidad de impuesto al ingreso y una al consumo; evitar la multiplicidad de impuestos; integrar montos totales por lo recaudado y participar de sus rendimientos a los estados y éstos a su vez a sus municipios que los conforman.

Así fue que en 1979 con la reforma fiscal correspondiente, las entidades federativas en ejercicio de su soberanía tributaria, suscribieron en dicho *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* y el *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*, en los términos de la *Ley de Coordinación Fiscal*. A partir de 1980 se convierte el régimen de participaciones en el punto nodal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual no hace distinción entre impuestos federales participables y no participables como ocurría en 1979. Se homogeneiza la magnitud de la participación de los impuestos para todas las entidades. Con ello, se establece un criterio uniforme que fija la proporción en la recaudación de todos los impuestos federales correspondientes a estados y municipios.

Sin embargo, este Sistema de Coordinación Fiscal mantenía algunas limitantes para estados y municipios:

- Centralismo en las decisiones de inversión física y gasto público.
- Determinación de las participaciones (actividad económica) con criterios no muy adecuados (sólo son considerados algunos impuestos indirectos).
- Mecanismos para hacer llegar los recursos a los municipios sin conocer con plena certeza sus requerimientos y demandas.
- Desequilibrio financiero.
- Falta de simplificación de las regulaciones existentes.
- Los problemas de sobre endeudamiento (en los 3 órdenes de gobierno).

Si bien es cierto que se cumplió con el objetivo de mostrar que con el esquema de distribución de participaciones vigente a partir de 1980, estas crecerían al ritmo de la recaudación federal participable, al estar directamente relacionada con el desarrollo de la economía en su conjunto. También es cierto que abrió la brecha para demostrar las desventajas entre los estados, así como supeditar el desarrollo y autosuficiencia

tributaria a los designios de la Federación, y depender económicamente de las participaciones y disminuir la capacidad y posibilidad de ampliar fuentes de ingresos propias.

También se demostró que las entidades no pueden tener una proporción igual del total de las participaciones, debido a que su asignación se da en función a los criterios que establece la *Ley de Coordinación Fiscal*, que son: población y desarrollo económico, razón por lo cual se distinguen entidades grandes, medianas y chicas.

Para repartir los recursos de cada fondo, la *Ley de Coordinación Fiscal* estableció fórmulas y procedimientos que mantienen una dinámica que si bien no se ajusta a los requerimientos financieros de cada entidad federativa, guarda proporción con la Recaudación Federal Participable, y con las variables que se utilizan en la fórmula de distribución, a fin de garantizar que las participaciones crezcan a la par de éstas. Este dinamismo ha permitido distribuir a las entidades y municipios recursos financieros que han ido creciendo en forma sostenida.

La dinámica implícita de las fórmulas establecidas en la *Ley de Coordinación Fiscal*, ha traído como consecuencia que los recursos que corresponden a los fondos participables se incrementen en proporción al crecimiento de la recaudación federal participable, las participaciones e incentivos económicos han tenido un crecimiento mayor al de la economía nacional, derivado de las políticas que el Gobierno Federal implementó en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, a pesar de los aumentos que presentan las participaciones, el renglón del gasto presenta un mayor incremento, derivado de las múltiples necesidades financieras que tienen las entidades y municipios, por lo que el planteamiento de una “coordinación hacendaria”, empezó a manifestarse como necesaria a partir de la década de los años noventa.

b) La coordinación hacendaria

La coordinación fiscal hasta 1997 tuvo como características la contratación de acuerdos entre las entidades federativas y la federación a efecto de armonizar y estructurar el sistema fiscal mexicano, para que permitiera compartir los recursos tributarios que aportan los contribuyentes entre las distintas esferas del gobierno, propios de un sistema federal como el nuestro. Sin embargo, no se pudieron resolver fehacientemente los aspectos tales como la determinación de impuestos correspondientes a las entidades federativas, el porcentaje de impuestos federales al incorporar a estados o municipios, así como la determinación de impuestos a asignarse a los municipios.

Por ello, hasta 1998 las entidades federativas obtenían, fuera de sus ingresos propios locales, como fuente alternativa, las participaciones derivadas de la coordinación fiscal, tal y como se analizó a la luz de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Pero en ese año, en la misma Ley se incorporó el capítulo V, denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, y en el artículo 25 se señala que, independientemente al concepto de participaciones, se establecen las *aportaciones federales*, 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, para los Fondos siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN);
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASA), y
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Es importante destacar que las aportaciones federales no dejan de tener esta naturaleza, esto es, recursos federales, siendo sólo un recurso asignado en aras de la colaboración en materia de gasto (y no de ingreso, como el caso de las participaciones).

Este nuevo concepto de aportaciones fue ubicado a partir de 1998 en el nuevo Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y clasificado dentro de los ramos generales¹³ del presupuesto federal, por medio del cual se transfieran recursos de gasto federal a estados y municipios para:

- Educación básica;
- Servicios de salud a la población abierta;
- Infraestructura social;
- Fortalecimiento de las haciendas municipales y del Distrito Federal;

¹³ El mismo *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación* define a los ramos generales como aquellos cuya asignación de recursos se prevé en este Presupuesto, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas.

- Otorgamiento de desayunos escolares;
- Apoyos alimenticios;
- Apoyos de asistencia social a población en pobreza y en desamparo;
- Construcción de escuelas de educación básica e infraestructura del nivel superior en su modalidad universitaria, y
- Capacitación y equipamiento en seguridad pública.

Este nuevo esquema ofertado a las entidades federativas y sus municipios presentó como ventajas que:

1. Otorga seguridad jurídica a las entidades y municipios sobre la disponibilidad de recursos públicos.
2. Precisa las responsabilidades que tienen los tres órdenes de gobierno en la ejecución vigilancia y rendición de cuentas de los recursos.
3. Determina reglas claras que permiten asignar con transparencia los recursos que corresponden a las entidades federativas y municipios.
4. Permite a las entidades conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, fortaleciendo con ello sus actividades de planeación y programación de gastos.
5. Asegura que los recursos sólo se destinan al financiamiento de los servicios y a las obligaciones que se especifican claramente en la ley.
6. Las economías generadas permanecen en las entidades federativas.
7. Promueve que la comunidad se involucre en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que resulten del ejercicio de estos recursos.

Sin embargo, como desventajas podemos identificar que, derivado de su definición, hay un intervencionismo del gobierno federal en las finanzas locales, ya que al estar involucrados en el gasto público estatal y municipal ingresos de naturaleza federal, lo que se refleja en la fiscalización y revisión de los mismos, la operación de cada uno de los fondos por entidad federativa es la siguiente:

1. La SHCP es la dependencia encargada de operar el Ramo 33, para esto se han establecido dos acuerdos:
 - a) Base de Coordinación Intersecretarial en Materia de Ejecución Presupuestaria (entre la SHCP, SEP, SEGOB, SEDESOL, SSA, SSP y SFP).
 - b) Base de Coordinación¹⁴ Administrativa de Ejecución Presupuestaria (entre la SHCP y las entidades federativas).

¹⁴ Aunado a los convenios de adhesión y el de colaboración, firmados en el contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para efectos de la recepción de las aportaciones federales, se firma el convenio de coordinación, que es un instrumento jurídico-administrativo en el cual las partes convienen en coordinarse para que alguna de éstas, fundamentados en las capacidades de una de las instancias y/o el mandato legal de auxilio entre éstas, se asuma las funciones operativas de administración en relación con funciones que de origen pertenecen a otra instancia.

Conforme a la Base de Coordinación Intersecretarial, las dependencias:

- Determinarán la distribución de los recursos entre las entidades federativas;
- Propondrán la calendarización de los recursos, y
- Proporcionarán la información necesaria respecto al método de cálculo de las aportaciones.

Con lo anterior, se pasó de un modelo de coordinación fiscal a uno hacendario, es decir, de uno que sólo incluía ingresos, a un esquema de ingreso-gasto. Esto implica un tratamiento “invasivo” de la federación hacia los estados y los municipios, pues mientras que las participaciones son ingresos propios de las haciendas locales, ya que se percibe como un resarcimiento por dejar en suspenso sus potestades tributarias conferidas legalmente, las aportaciones federales son recursos que la Federación les transfiere *condicionando*¹⁵ su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Este cambio, si bien incorporó una serie de recursos adicionales no considerados en la planeación de las acciones de gobierno de las localidades, y les vino a dar un reposicionamiento financiero, también representa una fuerte injerencia del gobierno federal al constituirse los estados y municipios en colaboradores del ejercicio del gasto federal, ya que las aportaciones no dejan de tener esta naturaleza.

Y a colación de mantener esta denominación de recursos federales, es que las leyes emitidas recientemente en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria, de fiscalización superior y rendición de cuentas¹⁶, así como de contabilidad gubernamental, le dan un papel interventor al gobierno federal, ya sea de su Poder Ejecutivo o Legislativo.

Estas leyes que rigen la administración de los recursos financieros, promulgadas en los últimos tres años, han buscado una “armonización” y homogeneización de reglas y procesos, pero es indispensable identificar los impactos en la soberanía de los estados y en la libertad y autonomía de los municipios, como demostraremos a continuación.

¹⁵ Esta condicionante abre la puerta a la obligación de las entidades federativas y sus municipios que, una vez formados los convenios de coordinación, deben insertarse en esquemas de evaluación del desempeño, rendición de cuentas y contabilidad gubernamental armonizada.

¹⁶ La *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* fue emitida en 30 de mayo de 2006; la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, el 31 de Diciembre de 2008, y la *Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación*, el 29 de mayo de 2009.

4. La coordinación hacendaria: una evaluación de su primera década

Como resultado del presente trabajo, terminaremos enfocándonos en los fondos desarrollados en el Ramo 33, ya que demuestra la relación eficiente o no de los convenios y la coordinación que el sistema de coordinación hacendaria (ingreso-gasto), y que ha sido el colofón de los esfuerzos del federalismo en materia financiera entre los tres órdenes de gobierno.

Es indispensable resaltar que desde 1998 los estados y municipios, en su ámbito de competencia, con la asignación de los recursos del Ramo 33 se comprometen, según cada fondo, a:

FONDO	OBJETIVO
FAEB	Elevar la calidad y cobertura de la educación básica.
FASSA	Aseguramiento universal de la salud, prevención de enfermedades, mejorar la calidad y abasto de medicamentos.
FAETA	Ampliar la cobertura y disminuir el rezago educativo en adultos.
FAM	Reducir la pobreza alimentaria y asegurar la igualdad de oportunidades.
FAIS	Fortalecer la infraestructura en zonas de alta marginación y en zonas urbanas en condiciones de pobreza extrema.
FORTAMUN	Cubrir las obligaciones financieras, atención de la seguridad pública y pago de derechos de agua.
FASP	Disminuir la delincuencia, acciones contra el narcomenudeo, fortalecer el equipo e infraestructura de seguridad pública.
FAFEF	Fortalecimiento de infraestructura, saneamiento financiero y del sistema de pensiones.

Con base en lo determinado en los artículos correspondientes a cada fondo en la *Ley de Coordinación Fiscal*, cada uno se integra con un porcentaje de la recaudación federal participable.

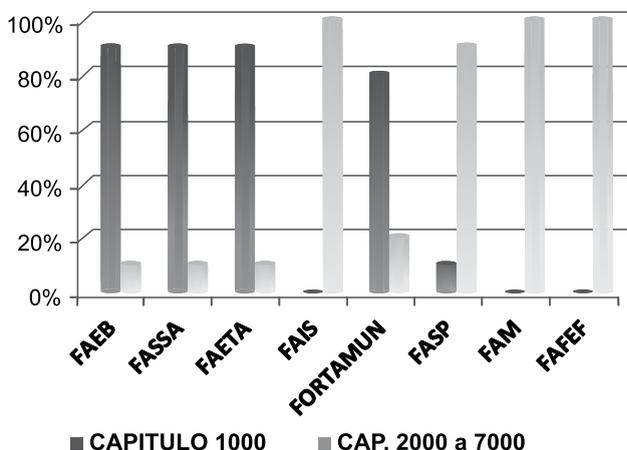
FONDOS Ramo-33	% / Recaudación Federal Participable	% / Total de Ingresos Entidades Federativas_1/
TOTAL RAMO	25.0	38.6
FAEB	14.0	21.7
FASSA	3.1	4.5
FAM	0.8	1.1
FAIS	2.5	4.1
FORTAMUN	2.6	3.3
FASP	0.3	0.5
FAETA	0.3	0.4
FAFEF	1.4	1.8

Fuente: Elaborado con base a datos de la SHCP e INEGI.¹⁷

¹⁷ Estudio realizado en 2009 por la División de Consultoría del INAP para el BID (mediante una consultoría para la evaluación del Ramo 33), 1998-2008.

Como se puede observar en el cuadro anterior, en el Ramo 33, los fondos que mayores recursos se canalizan a las entidades federativas tienen que ver con la educación, principalmente y, en segundo lugar para la salud, con fines de poder hacer frente a sus compromisos de gasto en las entidades federativas.

Sin embargo, pese a la importancia de los recursos que son transferidos a las entidades a través del Ramo 33, buena parte de los mismos son orientados fundamentalmente al pago de nómina sobre todo en los casos del FAEB y del FASSA, no coincidiendo el destino del gasto con los objetivos planteados para los fondos correspondientes. Lo anterior es aún más relevante si consideramos que ambos fondos representan poco más del 70% de los recursos del Ramo 33, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:



Fuente: Estudio realizado en 2009 por la División de Consultoría del INAP para el BID (mediante una consultoría para la evaluación del Ramo 33), 1998-2008.

La transferencia de recursos para su gasto en las entidades federativas y municipios no ha guardado relación con los objetivos comprometidos, y más grave aún es que no hay elementos de medición del impacto y avance en las políticas públicas locales en concordancia con las federales en las materias correspondientes a estos fondos.

El tema de los indicadores de desempeño ha sido predominante en las leyes en materia presupuestaria, de contabilidad gubernamental y de rendición de cuentas, pero no hay una vinculación más firme con respecto al ejercicio de los recursos del Ramo 33.

Por ejemplo, con base en el Artículo 24 del *Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, la SHCP ha adoptado la Metodología del Marco Lógico, para garantizar que el ejercicio de los

recursos se pueda ligar a la administración por resultados de manera consistente. Esta metodología es obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; sin embargo el gasto que se ejerce en las entidades federativas, no está necesariamente alineado al proceso presupuestario para el logro de resultados.¹⁸ Esto presenta una inconsistencia en el proceso presupuestario del Ejecutivo federal, pues son sus dependencias las que deben rendir cuentas sobre el ejercicio de los recursos de un ramo de gasto federal, como lo es el Ramo 33.

Conclusiones

Los esfuerzos por darle una estructura y funcionalidad al federalismo hacendario ha dado como resultado, por una parte, un sistema nacional de coordinación fiscal que ha debido migrar considerando diversas fórmulas de repartición de la recaudación federal participable, que por efecto de la soberanías de los estados, una vez ingresados a sus haciendas locales, no hay manera de evaluar y valorar el impacto de dichos ingresos traducidos en el gasto local. Adicionalmente, podemos identificar que hay una gran brecha entre el precepto constitucional de una libertad y autonomía estatal y municipal, respectivamente, y una real capacidad, no sólo técnica sino también jurídica para que los estados y municipios puedan tener capacidad de maniobra y cumplir con sus planes locales de desarrollo.

Si bien los esquemas federales lejos de ir fortaleciendo las haciendas públicas locales, han ido generando una mayor dependencia en la captación de recursos, pero también una gran injerencia en la operación, seguimiento y rendición de cuentas del presupuesto público, donde se mezclan los conceptos de aportaciones, participaciones y recursos propios, también debemos reconocer que en las instancias locales –estatales y municipales– aún queda mucho trabajo por hacer en un esquema de fortalecimiento de las potestades tributarias con las que hoy cuentan los municipios, pues la labor va desde un trabajo técnico legislativo en materia del derecho tributario local, hasta el desarrollo de instrumentos de administración financiera que puedan dar real respuesta a los preceptos constitucionales de libertad y autonomía municipal.

¹⁸ PEF 2008, Artículo 9, Fracción IV. Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33.- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. DECIMO SEXTO.- Las Entidades Federativas, en el ámbito de su competencia, **podrán** incorporar el enfoque de Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño implantado por el Ejecutivo Federal. En particular, se **podrá** utilizar el método de la matriz de indicadores que comprende la identificación de los objetivos de un programa, sus relaciones causales, los Indicadores, medios de verificación y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del programa respectivo (*el subrayado y negritas es nuestro*).

En contraparte, en lo concerniente a las aportaciones del Ramo 33, se han desarrollado fondos y modalidades para que sean las entidades federativas coadyuvantes en la ejecución del gasto, pero éste ha quedado sólo a nivel del gasto mismo, sin tener un elemento más técnico, que finalmente se traduce en política de transparencia y rendición de cuentas hacia los órganos fiscalizadores y, sobre todo, hacia la ciudadanía misma. Los aspectos vinculados con el cumplimiento de los objetivos programáticos que impacten el sector real de la economía y de resultados concretos, no se han cumplido en la medida de que existe una alta concentración de recursos en dos fondos que básicamente sirven para cumplir con los requerimientos de pago de nómina del personal involucrado en servicios de educación básica y de servicios de salud, como son los casos del FAEB y el FASSA, absorbiendo alrededor del 70% de los recursos totales del Ramo 33.

Bibliografía

Libros:

- Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*, Editorial Porrúa, 1998.
- Gámiz Parral, Máximo. *Derecho y Doctrina Estatal*, Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000
- Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración estatal y municipal en México*, México, INAP, 1985.
- Poder Ejecutivo Federal, "Convenio Único de Desarrollo", en *Antología de la Planeación en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, Tomo 17.

Revistas:

- Astudillo Moya, Marcela. "La Distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo xx". En: *Textos breves de economía*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México, marzo de 2001.
- Carpizo, J. "Sistema Federal Mexicano". En: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. INAP, No. 3, julio-septiembre 1981, México, D.F.
- Hoyo D'Addona Roberto. "Hacia un Convenio Tipo de Coordinación Fiscal Federal-Estatal (1995)". En: *Revista Bimestral INDETEC*, Tomo 22, 30 de junio 1996.
- Núñez Jiménez Arturo, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México". En: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, julio-septiembre de 1981, México, D.F.

Leyes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación.