

CAPÍTULO III

Antecedentes de la coordinación fiscal	73
3.1 Las reuniones de funcionarios fiscales.	76
3.2 Los ordenamientos legales.	91
3.2.1 Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles de 1948.	91
3.2.2 Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948	92
3.2.3 Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.	92
3.2.4 Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenios de Coordinación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles de 1954.	93
3.2.5 Ley de Coordinación Fiscal de 1980.	93
3.3 La nueva ley y sus implicaciones.	94
3.4 El proceso de centralización.	99
3.4.1 Las fuentes tributarias.	99
3.4.2 El gasto.	104
3.5 La equidad en la distribución de participaciones federales	107

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN FISCAL

Como hemos hecho mención anteriormente, las relaciones que surgen entre los distintos niveles de gobierno son característica del sistema bajo el cual emergen. Por consiguiente, todo análisis sobre las relaciones intergubernamentales no deberá nunca perder de vista este concepto, ya que en mucho las posibles conclusiones a las cuales se lleguen dependerán de ello.

En los últimos tiempos hemos observado cómo los sistemas de gobierno federales han tendido hacia una generalizada centralización de toda actividad. En sus orígenes esto se debió, quizás, a que así lo demandaban las mejores soluciones para el óptimo desarrollo del propio sistema, ya que las condiciones sociales y económicas prevalecientes requerían de un gobierno capaz de atender los requerimientos en cualquier parte del territorio, determinándose que la capacidad y el poder adecuados para cubrirlos recaían en un gobierno cuya estructura lo permitiese, por lo que la opción de un gobierno fuerte y central fue viable.

El caso de México no es la excepción, y es así como las relaciones de las partes integrantes del pacto federal se han caracterizado por un centralismo muy marcado; “entre otros factores, ello se debe a la importancia creciente de la racionalidad técnico-administrativa, así como al objetivo de la unidad nacional”.⁶⁷

67 Ver: María Emilia Janetti Díaz, *La coordinación fiscal y los ingresos estatales en Comercio exterior*, vol. 39, número 9, México 1989. p. 769

Esto funcionó en sus inicios, pero hoy la realidad socioeconómica de nuestro país demanda otro tipo de relaciones, ya que las actuales, si bien antes sirvieron para lograr un adecuado desarrollo del país, hoy sólo lo entorpecen y retrasan.

Una vez recordado lo anterior podremos indagar un poco sobre los antecedentes que en materia de relaciones y coordinación fiscal se han dado en nuestro país, tratando así de determinar la pertinencia de lo anteriormente expuesto. Esto se hará mediante una descripción de la evolución de las relaciones intergubernamentales en México, que a su vez se determinan por las resoluciones encontradas en las llamadas reuniones de funcionarios fiscales. Una vez esquematizadas algunas de las resoluciones más importantes en estas reuniones nacionales se pasará a la siguiente etapa, la cual consiste en la revisión de los distintos ordenamientos legales que a través del tiempo han determinado la coordinación fiscal en nuestro país. Con esto podremos contar con algunos elementos que nos ayuden a determinar el proceso mediante el cual los estados han perdido, en favor de la Federación, sus facultades impositivas. En la parte última del capítulo y como una forma de determinar la racionalidad existente en el adjetivo de inequidad en la distribución de las participaciones federales a los estados, presentaremos una medida de ésta y su tendencia a partir del advenimiento de la nueva ley.

3.1 LAS REUNIONES DE FUNCIONARIOS FISCALES⁶⁸

Empezaremos el argumento hacia las primeras décadas del siglo, cuando se establece que en México el objetivo primordial, antes que cualquier otro, es el de la unidad nacional, lo cual se remarca en el sexenio de Lázaro Cárdenas, cuando se consolida el centralismo debido a la creación de diversas instituciones.⁶⁹

68 Este segmento se fundamenta principalmente con base en informes del INDETEC.

69 Entre las instituciones más importantes que determinan el modelo centralista mexicano se destaca la creación del Partido Nacional Revolucionario desde 1929.

En dicho periodo la política fiscal fortaleció el centralismo a causa del papel que jugaba el gobierno federal en el proyecto de desarrollo previsto para el país. Para 1925 el sistema tributario mexicano deja entrever ciertas deficiencias, es decir, ya se argumentaba que de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del momento éste era antieconómico, ineficaz e injusto.⁷⁰

Debido a esto se realiza la primera Convención Nacional Fiscal,⁷¹ en donde las preocupaciones fundamentales fueron dar un mayor impulso al sistema tributario y eliminar la concurrencia impositiva.⁷² Los objetivos más importantes que perseguía dicha convención se pueden resumir en los siguientes:

- Delimitar las competencias tanto de la Federación como de los estados en materia de impuestos, para así eliminar el problema de la concurrencia.
- Determinar un plan nacional de arbitrios, para simplificar el sistema fiscal y así disminuir los gastos incurridos en la recaudación y administración; y
- Crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades presentes en la economía nacional.

Las resoluciones aquí acordadas fueron:

- Se propone que los impuestos sobre bienes raíces, sucesiones y donaciones pasen a ser exclusividad de los gobiernos estatales.

70 Ver: Benjamin Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia, *El federalismo y la coordinación fiscal*; UNAM, México 1981.

71 La convocatoria a esta primera reunión surge como una invitación del gobierno federal hacia cada uno de los estados para discutir lo relacionado al sistema tributario prevaiente en aquel entonces.

72 Uno de los principales problemas era que la misma Constitución Política del país no delimitaba los campos impositivos de cada nivel de gobierno.

- Se establece como facultad exclusiva de la Federación establecer y cobrar impuestos sobre el comercio y la industria.
- Se propone concurrencia impositiva sólo en los casos en que los productos sean perjudiciales o resulten muy importantes desde el punto de vista de la riqueza pública.

Como consecuencia de la carencia de experiencia en la materia y de la ausencia de antecedentes de colaboración entre la Federación y los gobiernos estatales, las resoluciones acordadas en dicha convención sólo llegaron a tomar el carácter de recomendaciones generales, las cuales nunca se llevaron a cabo.

Aun así, esta primera reunión nacional no deja de tener importancia, ya que al mismo tiempo que se reconoce el problema y se establece la urgencia de corregirlo, se determina el inicio de las nuevas relaciones entre los niveles de gobierno.⁷³

Para entonces las relaciones intergubernamentales fiscales consistían en una serie de transferencias entre uno y otro nivel de gobierno. Es decir, los estados entregaban una proporción de los gravámenes recaudados y a cambio, a manera de estímulo, algunas entidades podían obtener exenciones parciales a esta contribución, siempre y cuando suscribieran un acuerdo previo con la Federación.

Para 1933 se realiza la segunda Convención Nacional Fiscal, donde al igual que en la anterior convención se señala la necesidad de sentar las bases para delimitar las facultades de la Federación y de los estados en materia tributaria. Los objetivos planteados en esta ocasión fueron:

73 Es importante mencionar que como resultado de esta primera convención, aunque no se hayan llevado a cabo sus resoluciones, sí se puede decir que en México se inicia la política de coordinación fiscal basada en la eliminación de impuestos locales. Un ejemplo de esto es el caso de la exención a los estados de la contribución federal establecida en 1928, con la única condición de que éstos derogaran aquellos impuestos locales que les indicara la Federación.

- Revisar las conclusiones de la primera convención.
- Estudiar de nuevo el problema de la concurrencia impositiva.
- Sentar las bases para la unificación y coordinación de los sistemas locales de tributación con el sistema federal.
- Establecer los medios adecuados para la puesta en práctica de las resoluciones tomadas en la asamblea, y evitar con esto que sucediera lo que en la primer convención.

Entre las recomendaciones de esta segunda convención destacan:

- Se confirma la potestad de las autoridades locales para establecer impuestos a la propiedad raíz, donaciones, legados, y para determinar tasas y derechos sobre servicios locales.
- Establecer la periodicidad anual o bianual del impuesto a cargo de cada causante, e implementar el pago mensual o bimestral del impuesto directamente en las oficinas recaudadoras.
- Deja de considerarse facultad exclusiva de la Federación establecer gravámenes generales al comercio y la industria, con lo cual la recaudación estaría a cargo de los estados, y tanto la Federación como los municipios recibirían participación de los ingresos obtenidos.
- Que Federación, estados y municipios se prestaran mutua ayuda en materia fiscal, mediante el intercambio de información de interés en el control y recaudación de impuestos.
- Se propone la creación de una comisión permanente que se encargue de formular un proyecto de reformas con el objeto de elevar a nivel constitucional la delimitación de facultades impositivas entre la Federación, estados y municipios.

A raíz de esta segunda convención se dan, en 1934, 1942 y 1949, una serie de reformas constitucionales que reducen el ámbito fiscal tributario de los estados y municipios, al conceder facultad exclusiva a la Federación sobre ciertos impuestos.⁷⁴

La tercera Convención Nacional Fiscal se realizó en 1947, donde se argumentó nuevamente que el régimen fiscal imperante estorbaba el proceso económico de la Nación y, ante la necesidad de emprender una recuperación económica, existía entonces la urgencia de simplificar el sistema impositivo federal y coordinarlo con los sistemas impositivos de los estados y municipios. Es decir, se tenía de nuevo el mismo problema que motivó aquella primera convención por el año de 1925; un sistema ineficiente y retardador de la economía nacional.

Ante tal escenario, el gobierno federal se planteó los siguientes objetivos a cumplir en dicha convención:

- Trazar el esquema de un plan nacional de arbitrios.
- Determinar una real colaboración entre las diversas autoridades fiscales y mejorar la administración tributaria.
- Planear la forma en la que debía distribuirse la facultad de establecer y administrar impuestos entre los distintos niveles de gobierno, esto en relación con el costo de los servicios públicos a cada uno encomendados y en relación a su capacidad de control sobre sus respectivos causantes.

Al igual que en la pasada segunda convención se pone énfasis en la determinación de un impuesto único, para lo cual el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, propone la creación de un sistema coordinado con el cual se

74 Ver: Marcela Astudillo Moya, *Las participaciones a los Estados: clave de la coordinación fiscal en México*, en *Investigación Económica* núm. 192, México 1990. p. 219

pretendía que el problema de la múltiple imposición quedara eliminado, y el de la concurrencia simplificado. Es así que, al establecerse el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), en 1948, no se habló de asignarlo de manera exclusiva a un nivel de gobierno, sino de concretar un mecanismo mediante el cual se tuvieran tasas coordinadas. Se desecha con esto la idea de delimitar diversas competencias y se optó por desarrollar la coordinación por medio de convenios, así es como se pretende armonizar el sistema tributario, olvidándose por completo de la idea de otorgar fuentes propias a cada nivel de gobierno.

La ventaja consistía en que determinadas fuentes de ingresos serían gravadas con una sola cuota impositiva y con la utilización de procedimientos unitarios por parte de quien debiera administrarlos.

Los resultados de esta tercera Convención Nacional Fiscal dieron forma a una serie de ordenamientos legales⁷⁵ que determinaron la coordinación fiscal en México hasta el año de 1979, pero que mencionaremos más adelante para tratar de dar un orden cronológico a la presente argumentación.

Paralelo a esta tercera convención, se inicia otra serie de reuniones llamadas Convenciones Nacionales de Causantes.⁷⁶ La primera se realiza en 1947, un poco antes que la tercera Convención Nacional Fiscal; en dicha reunión nacional de causantes las conclusiones obtenidas por los ahí participantes son

75 Los ordenamientos que surgen de esta convención son:

- La Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles de 1948.
- La Ley que Regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de diciembre de 1948.
- La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, de diciembre de 1953.
- La Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenios de Coordinación en materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, de 1954.

76 Se dice que este tipo de reuniones surgen a petición de la SHCP, quien solicita a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio que convoque a una reunión de sus miembros con la intención de que dieran su opinión sobre la legislatura tributaria, para así poder tomarla en cuenta en los trabajos de las Convenciones Nacionales Fiscales.

las mismas que las acordadas en la segunda Convención Nacional Fiscal.

La segunda Convención Nacional de Causantes fue en el año de 1948, en la cual las discusiones centrales giraban en torno al reciente establecimiento de la pena corporal por el delito de fraude al fisco.⁷⁷

En la tercera convención de causantes, de 1950, se hace una revisión de las leyes fiscales vigentes, pero por los resultados ahí obtenidos, pareciera que sólo se buscaba cuidar los intereses de los participantes sin preocuparse ciertamente por el problema de la coordinación fiscal.⁷⁸

Durante un periodo de casi 20 años no hay evidencia alguna de la realización de ningún tipo de reuniones, más aún, por el año de 1970 se intenta realizar la cuarta Convención Nacional Fiscal, pero ésta no se lleva a cabo para evitar la posibilidad de que las autoridades locales reclamaran la potestad de ciertas competencias tributarias. Por ello, en lugar de las Convenciones Nacionales Fiscales se instauró un nuevo tipo de asambleas llamadas Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, a partir de 1972, y con periodicidad anual.⁷⁹ Así, desde ese año las reuniones suman hasta la fecha 28 (ver cuadro uno).

77 Se establece en la Ley penal de defraudación impositiva en materia federal de 1947.

78 Con respecto a la coordinación fiscal sólo se solicitó que las participaciones federales a los estados se pagaran oportunamente.

79 Salvo algunos años, las reuniones se realizan anualmente. En relación con la nueva denominación acordada para estas asambleas, se determina que el primer cambio fue por el de Reuniones Nacionales de Tesoreros, y es hasta 1979 cuando adoptan el de Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.

Además, estas reuniones se integran con representantes de cada uno de los órganos responsabilizados en las administraciones estatales de los asuntos de naturaleza fiscal, así como del titular de la SHCP, quien podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de la misma dependencia federal; la reunión se realizará previa convocatoria expedida por el Secretario de esta dependencia federal o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la cual será cuando menos una vez al año.

CUADRO 1

Reunión	Sede	Año
I	Chihuahua	1972
II	Distrito Federal	1973
III	Sinaloa	1973
IV	Tamaulipas	1973
V	Zacatecas	1974
VI	Puebla	1974
VII	Campeche	1975
VIII	Tabasco	1975
IX	Baja California	1976
X	Distrito Federal	1977
XI	Michoacán	1978
XII	Sinaloa	1979
XIII	Quintana Roo	1980
XIV	Chiapas	1981
XV	Distrito Federal	1982
XVI	Colima	1983
XVII	Jalisco	1985
XVIII	Guerrero	1986
XIX	Yucatán	1987
XX	Colima	1988
XXI	Jalisco	1989
XXII	Oaxaca	1990
XXIII	Guerrero	1991
XXIV	Chihuahua	1992
XXV	Nayarit	1993
XXVI	Campeche	1994
XXVII	Puebla	1995
XXVIII	Sinaloa	1996

Las nuevas reuniones giran en torno a los mismos motivos que originaron las anteriores, es decir, se pretende en ellas discutir todo lo relacionado con la coordinación fiscal, por lo tanto no escapan a los problemas que enfrentaron antaño.

A partir de estas reuniones anuales se ha pretendido una mayor participación de los representantes estatales, para así poder llegar a conclusiones con mayor consenso. Para ejemplificar este nuevo tipo de reuniones será suficiente remarcar algunas de las resoluciones en ellas obtenidas.

En la Primera Reunión (1972) se establecen, entre otras cosas, otorgar participación a los estados en el rendimiento del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, determinándose también que la actualización de los convenios de coordinación en el ISIM sería facultad exclusiva de la Federación.

En 1973, durante la Segunda Reunión, el propósito fundamental es el de informar sobre el contenido de las nuevas reformas legislativas⁸⁰ y también eficientar el control sobre la evasión fiscal, proponiéndose la coordinación estados-Federación en la práctica de auditorías.

Durante 1973 se realiza la Tercera Reunión, en la cual se determina la creación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), organismo encargado de brindar asesoría técnica a los estados.

En la Cuarta Reunión, realizada también en 1973, se crea el Registro Nacional de Causantes.

En la Quinta Reunión, celebrada en 1974, destaca la implementación de un sistema de créditos para los estados y

⁸⁰ Las reformas legislativas para ese año en el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) establecían una tasa única general del 4%, correspondiéndole un 45% de la recaudación a los estados coordinados.

municipios a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBAS).

La Sexta Reunión, también en 1974, determina que se amplíe la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación con la creación de salas en el interior del país, además se acordó crear un grupo de trabajo que estudiaría las leyes federales que injustamente limitarían el poder fiscal de los estados.

En 1975 se realizó la Séptima Reunión, en donde se acuerda trabajar en la formulación de una nueva ley de coordinación fiscal entre estados y Federación. Otra de las conclusiones aquí acordadas se refiere a que, en caso de que hubiera nuevos incrementos en la recaudación federal, se analizaría la posibilidad de otorgar mayores participaciones a los estados y municipios.

También en ese año se realiza la Octava Reunión; entre lo más destacado se encuentra un dictamen donde se recomienda la generalización de los mecanismos y formas de la descentralización del gasto público federal para la ejecución de obras públicas, y se aprueba el informe para elaborar la nueva ley de coordinación.

Para 1976, durante la Novena Reunión, al mismo tiempo de continuar con los trabajos para la consecución de la nueva ley, se empiezan los trabajos para encontrar mecanismos que permitan mejorar el sistema de pago de las participaciones a los estados.⁸¹

En la Décima Reunión, realizada en 1977, entre lo más importante destaca que, en el seguimiento de los estudios para el proyecto de la nueva ley de coordinación fiscal entre estados y Federación, se establece la necesidad de que las participacio-

81 Otro de los problemas primordiales, además de la determinación del monto de las participaciones, es el correspondiente al sistema que se sigue para su entrega a las administraciones estatales.

nes que se prevean para los estados se hagan según la capacidad financiera de la Federación, considerándose además del aspecto geográfico de la recaudación, el grado de desarrollo regional, acordándose también que los procedimientos para el pago de las participaciones serían manejados conjuntamente por la Federación y los estados.

Para 1978 en la Décimo Primera Reunión, se aprueba el Convenio de Coordinación Fiscal que contiene los aspectos de colaboración administrativa en materia tributaria. Aunado a esto, debido a los antecedentes que se tuvieron en 1976,⁸² se aprueba la idea de la creación de un fondo de nivelación, integrado exclusivamente con recursos federales y que sería la Federación quien determinaría los criterios de forma y monto para su distribución.

Hacia 1979 se realiza la Décimo Segunda Reunión, cuyo propósito fundamental fue el de celebrar los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como a los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, que darían sustento a la nueva ley que se pretendía implementar.

En 1980, durante la Décimo Tercera Reunión, se propone trabajar sobre nuevas opciones de cambio a la fórmula en lo correspondiente a la distribución del fondo financiero complementario, esto debido al comportamiento que habían mostrado las participaciones federales como consecuencia de la entrada

82 Para 1976, adicionalmente al hecho de que el monto participable de las recaudaciones federales venía creciendo menos rápidamente que la misma recaudación total, existía una alta concentración en la distribución de los recursos en sólo unos cuantos estados. Esta realidad se derivó como consecuencia lógica del criterio fundamental que regía el reparto de participaciones en ese entonces, el cual estaba basado en el origen geográfico de los ingresos participables. Una posible solución a dicho problema, acordada entonces, pretendía el establecimiento de un fondo de nivelación a través del cual se distribuirían recursos federales a las entidades de menor desarrollo relativo, dicho fondo estaría conformado por nuevos recursos que el gobierno federal estaba en condiciones de proporcionar adicionales al monto ya existente. El primer problema que se tuvo, y además fue tan definitivo como para desechar la idea del fondo de nivelación, consistió en la imposibilidad de lograr consenso por parte de las autoridades estatales.

en vigor en ese mismo año de la nueva ley y el nuevo impuesto (IVA).

En 1981 se lleva a cabo la Décimo Cuarta Reunión, en la cual entre lo más destacado está una recomendación hecha a la SHCP para que realizara una promoción de las modificaciones legislativas hechas a la nueva ley en lo referido al cálculo de las participaciones.

La Décimo Quinta Reunión se lleva a cabo en 1983; aquí lo primordial es encontrar nuevos esquemas para el impulso de la descentralización y el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales, propuesto en el programa de modernización administrativa del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual se crean diversas comisiones que se encargarían de estudiar la forma y tiempos en que ésta se implementaría.

Para 1983, en la Décimo Sexta Reunión, se sugiere se adicione a la Ley de Coordinación Fiscal que la Federación hiciera entrega de las participaciones a los municipios por conducto de los mismos estados, dándose esto con arreglo en las bases que determinen las legislaturas locales. Además se establece un nuevo convenio de colaboración administrativa que pretendía adecuarse más a los requerimientos de la nueva ley.

La Décimo Séptima Reunión, de 1985, determina la aprobación de un nuevo reglamento para los organismos de la coordinación fiscal y se acordó se integre un padrón nacional de contribuyentes.

En la Décimo Octava Reunión, en 1986, se determina la necesidad de fortalecer el fondo financiero complementario con base en nuevos mecanismos de forma y monto que serían consensados entre el gobierno federal y los representantes estatales.

La Décimo Novena Reunión, celebrada en 1987, determina un nuevo cambio en la fórmula de distribuciones que pretendía

estimular la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la cual consiste en que las entidades tomarían directamente un 30% de la recaudación de este impuesto a fin de constituir una participación directa. Además, se crearía un fondo de contingencia con recursos fiscales para garantizar por los próximos tres años que ninguna entidad recibiría menos participaciones que las obtenidas bajo el actual sistema.

Para 1988 se lleva a cabo la Vigésima Reunión, donde se aprueba una serie de adecuaciones al convenio de colaboración administrativa como consecuencia de las reformas legislativas en materia del IVA. En cuanto a las repercusiones del Pacto de Solidaridad Económica en las propias entidades federativas, se proponen algunas medidas en materia de ingresos y gastos públicos.

La Vigésimo Primera Reunión, de 1989, concluye en la firma de un acuerdo-compromiso para llevar a cabo, conjuntamente autoridades fiscales federales y estatales, el programa de modernización, desarrollo y consolidación de la fiscalización, propuesto por las autoridades federales. Además, se somete a estudio la posibilidad de reformar los regímenes fiscales de preferencia, y los programas para el combate a la evasión fiscal.

En 1990 se realizó la Vigésimo Segunda Reunión, en ella se analizó y debatió lo referente a la nueva fórmula de distribución de participaciones, la fiscalización coordinada, el desarrollo del catastro, el impuesto predial y el cobro sobre los derechos del agua. También se discutió sobre la pertinencia de los impuestos asignables, destacando el interés de las entidades federativas para influir directamente sobre la recaudación de los mismos; se acordó, asimismo, estudiar los sistemas de coordinación estatales para encontrar formas más equitativas de asignación para los municipios.

Durante la Vigésimo Tercer Reunión, llevada a cabo en 1991, entre lo más destacado, las entidades federativas solicitan a la

SHCP se estudie la posibilidad de promover reformas para permitir que éstas y los municipios puedan gravar por los conceptos de: títulos sobre nóminas y predial a cargo de organismos y empresas federales, contribuyentes personas físicas con ingresos inferiores a 300 millones de pesos anuales, licencias, concesiones, permisos, así como el uso de la vía pública. Se solicita la derogación del impuesto federal sobre adquisición de inmuebles, dando atribución al municipio para gravar por este concepto, y también la transferencia en beneficio de las propias entidades del impuesto federal sobre las remuneraciones al trabajo, dejándoles tanto la administración como el producto de la recaudación.

En el año de 1992 se realizó la Vigésimo Cuarta Reunión de Funcionarios Fiscales, en la cual algunos de los planteamientos fueron: se propone que en el próximo proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación se incluya un precepto que derogue las disposiciones de leyes federales no fiscales que establezcan exenciones a contribuciones locales; y que se continúen los estudios tendientes a la modificación del artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de que las entidades federativas puedan establecer derechos estatales y municipales sobre algunos rubros.

En la Vigésimo Quinta Reunión de Funcionarios Fiscales, de 1993, algunas conclusiones fueron: se presenta un manual de inscripción para los estados y municipios de las obligaciones y empréstitos que éstos pueden contraer con garantía en sus participaciones; así mismo, se recomienda que las autoridades locales legislen en materia de deuda pública en aquellos casos donde no exista regulación expresa alguna; y se acuerda gestionar una solución a los problemas presentados por algunas entidades en materia de distribución de la carga del gasto educativo.

Para 1994 se realiza la Vigésimo Sexta Reunión, de la cual podemos mencionar lo siguiente: se aprueban las propuestas de

reglamento de los organismos del sistema de coordinación fiscal, se plantea la necesidad de buscar nuevas formas de verificación del Registro Federal de Contribuyentes (RFC) para así continuar con la actualización del padrón de contribuyentes y se propone en materia de multas federales no fiscales asignar el 100% de los rendimientos de las mismas a los municipios a efecto de fortalecer sus haciendas públicas.

La Vigésima Séptima Reunión se llevó a cabo en el año de 1995, obteniéndose ahí algo de lo siguiente: se establecen avances en cuanto al nuevo convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, en el cual se redefinirán funciones y responsabilidades de los tres niveles de gobierno de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo; se propone también estudiar la viabilidad de que la Ley de Coordinación Fiscal comprenda la existencia de tres subsistemas (ingresos tributarios, gasto público y deuda pública) para lograr que ésta se transforme en una ley de coordinación hacendaria; se recomienda que los procesos de descentralización del gasto público federal se lleven a cabo con la participación conjunta de los funcionarios de los niveles involucrados; y en materia de deuda pública estatal y municipal, se proponen modificaciones al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal para que los estados y municipios definan, de acuerdo con sus propias leyes de deuda, nuevos esquemas de garantía aparte de las participaciones.

La Vigésima Octava Reunión, celebrada el pasado mes de agosto de 1996, deriva en la firma de un nuevo convenio de colaboración administrativa en el cual se precisan mayores atribuciones y facultades para los estados en materia fiscal. Con lo que a partir de 1997 podrán realizar auditorías, además del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que ya venían fiscalizando, al Impuesto Sobre la Renta (ISR), al Impuesto al Activo (IMPAC) y al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), todos estos referidos únicamente a contribuyentes sujetos al régimen simplificado; otorgándose para esto el 100% del

monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorías del IVA, el 75% en materia del ISR, el IMPAC y sus accesorios, y el 100% en el ISPS y sus accesorios; lo que en mayor o menor medida significará mayores recursos para las autoridades locales. Además se plantea la necesidad de seguir avanzando en el análisis de la fórmula de participaciones y su vinculación con la descentralización del gasto público.

Estas son sólo algunas de las resoluciones de estas reuniones entre los funcionarios fiscales, obviamente han sido muchas más a lo largo de todos estos años, pero consideramos éstas óptimas para ejemplificar la importancia que revisten este tipo de reuniones para el desarrollo de la coordinación fiscal en México.

Ahora revisaremos los distintos órdenes legales que han regido las relaciones fiscales en nuestro país y que, como anteriormente habíamos mencionado, surgen a partir de una serie de reuniones entre los funcionarios de los distintos niveles de gobierno, destacándose los siguientes.

3.2 LOS ORDENAMIENTOS LEGALES

En esta parte se hará una breve semblanza de las diversas leyes que a través del tiempo han regido las relaciones en materia fiscal en nuestro país.

3.2.1 LEY DEL IMPUESTO FEDERAL SOBRE INGRESOS MERCANTILES (1948)

Esta ley fija una sola tasa federal del 1.8% para la Federación y de 1.2% para las entidades coordinadas en materia de este impuesto, es decir, la entidad debía derogar sus propios impuestos al comercio y la industria. Sumado a esto, para 1954 se establece una cuota adicional que aumentaba las participaciones federales en otros impuestos distintos al de ingresos mer-

cantiles. A pesar de tales estímulos, hasta 1970 sólo se habían coordinado 15 estados, completándose la coordinación con el resto hasta finales de 1973.

3.2.2 LEY QUE REGULA EL PAGO DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (1948)⁸³

En esta ley se reitera la definición del concepto de participaciones en impuestos y señala la intervención del Banco de México S. A., considerando también sus sucursales, como un organismo auxiliar de la propia SHCP en la recaudación de impuestos participables, con esto se garantizaría la eficacia del cobro en los mismos estados y, al mismo tiempo, este organismo sería quien pagaría las participaciones federales. Esta ley sólo regulaba el pago de las participaciones, por lo que el monto, condiciones y otras características se establecían en la legislación correspondiente para cada uno de los impuestos participables.

3.2.3 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS (1953)⁸⁴

Este ordenamiento fue el eje central de la coordinación fiscal en México durante 26 años, la cual tuvo vigencia hasta el último día de 1979. Su contenido se integra en 10 artículos que en síntesis concentran los siguientes aspectos: se detalla lo que se considerarían restricciones al comercio entre los estados, crea la Comisión Nacional de Arbitrios, y enumera su campo de competencia.

83 Dicha ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1948.

84 Dicha ley se expide en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1953.

3.2.4 LEY QUE OTORGA COMPENSACIONES ADICIONALES A LOS ESTADOS QUE CELEBREN CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA DEL IMPUESTO FEDERAL SOBRE INGRESOS MERCANTILES (1954)⁸⁵

En este ordenamiento se establece la cuota adicional del 10% de aumento en las participaciones federales en otros impuestos que no fueran sobre ingresos mercantiles, con el fin de que la totalidad de los estados estuviera coordinada en esta materia.

Estos son los diversos ordenamientos que rigieron las relaciones en materia fiscal, entre los distintos niveles de gobierno, hasta finales de 1979, ya que a partir del primer día del siguiente año entra en vigor la llamada nueva Ley de Coordinación Fiscal.

3.2.5 LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL (1980)⁸⁶

En relación a la necesidad de mejorar el sistema de coordinación tributaria entre los distintos órdenes de gobierno, para 1980 entra en vigor una nueva Ley de Coordinación Fiscal, así como un nuevo impuesto (IVA).⁸⁷ En dicha Ley se establecía que el monto general a distribuir sería un 13% del total de los impuestos recaudados, además de una forma diferente de distribución con la intención de hacerla más equitativa.

Con esta nueva ley se pretendía regular las relaciones en este campo y al mismo tiempo fortalecer las finanzas públicas locales. Esta ley se estructura en cuatro capítulos, que se conforman por

85 Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1 enero de 1954.

86 El texto original fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. A partir de entonces ha sufrido una serie de reformas, donde la última hasta la fecha es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

87 Este nuevo impuesto viene a sustituir al Impuesto Sobre Actividades Mercantiles, con el propósito de eliminar el efecto cascada que producía el impuesto anterior.

24 artículos y 6 transitorios. El capitulado se compone de la siguiente manera: Capítulo primero, que se refiere a las participaciones de los estados, municipios y el D. F. en ingresos federales. Aquí se establecen desde la determinación de diversos conceptos necesarios para la comprensión de la misma, hasta la forma en que se distribuirán los ingresos. Capítulo segundo, se refiere a lo concerniente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Aquí se establecen todas las prerrogativas para adherirse al mismo. Capítulo tercero, habla sobre la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación. Se refiere a las prerrogativas de los convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales entre los estados y Federación. Capítulo cuarto, detalla algunas características de los organismos y sus facultades en materia de coordinación.

3.3 LA NUEVA LEY Y SUS IMPLICACIONES

Lo más destacado en esta nueva ley es que por primera vez se disponía distribuir las participaciones a los estados y municipios del total de los impuestos federales y no sólo de unos cuantos, como ocurría anteriormente. Además, con esto se pretendía hacer una distribución más justa de las participaciones, ya que para ese entonces sólo ocho estados acaparaban más del 70% de éstas.

La estrategia utilizada por el gobierno federal para su aceptación por parte de las entidades federativas fue que éste les garantizaba que, durante los años 1980 a 1982, el estado en cuestión recibiría más recursos que los obtenidos con la forma anterior. La distribución de los recursos para ese entonces se basaba en tres criterios: el primero se refiere a la recaudación de impuestos sobre ingresos mercantiles de 1979; el segundo, a la recaudación de los impuestos de 1979 que son suspendidos por motivo de la nueva ley; y el tercero, a las participaciones directas por concepto de impuestos especiales; además, el fondo general

representaba entonces un 13% del total de la recaudación federal participable.

Para 1980, y por un periodo alrededor de tres años, las entidades recibieron participaciones en relación directa a las correspondientes a 1979, incluyéndose también el importe que les correspondía de aquellos impuestos y derechos que suspenden a partir de ese año. Para 1984 y hasta 1987 se aplica el artículo tercero de la ley en la materia, en donde las entidades federativas recibirían hasta por una cantidad igual a la del año inmediato anterior, adicionado con una cantidad que resultaba de la aplicación del coeficiente de participaciones establecido en dicho artículo. Para estos años, el sistema de distribución premiaba el esfuerzo recaudatorio de cada entidad.

El periodo que comprende de 1988 a 1989 la distribución cambia, ya que para ese año las participaciones correspondientes a cada entidad se integraron con el 30% de la recaudación del impuesto al valor agregado de las mismas, estableciéndose con esto que en total el fondo general de participaciones se conformaría, para cada entidad, por el porcentaje fijo establecido en la ley (13.09%) más el importe correspondiente a ese 30% de la recaudación del IVA que lograra cada entidad.

Ese mismo año las reformas a la ley establecen un nuevo sistema de coordinación fiscal entre estados y Federación, destacándose la desvinculación de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, como se había hecho en el año anterior, adoptándose una nueva fórmula que permitiría una distribución más equitativa atendiendo al nivel de desarrollo de cada entidad y al tamaño de su población.

Para 1990, el fondo pasaría a representar un 18.1% de la recaudación, de acuerdo con las nuevas reformas de 1989, además de que el fondo financiero complementario se fusiona con el fondo general. En 1991 dicho fondo equivale al 18.51% de

la recaudación federal, estableciéndose además un cambio en el porcentaje que tiene cada uno de los tres criterios que conforman la distribución del fondo general, el cual duraría hasta 1993; estas modificaciones atendían a dar mayor peso en la distribución de los recursos al criterio de la eficiencia recaudadora de cada entidad, como puede observarse en el cuadro siguiente, determinándose que a partir de 1994 se tomarían los porcentajes establecidos en la ley.

CUADRO 2				
FGP	1991	1992	1993	1994
Primer criterio (población)	18.05	27.10	36.15	45.17
Segundo criterio (asignables)	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercer criterio (inversa las dos anteriores)	9.66	9.66	9.66	9.66

Como hemos mencionado, a partir del establecimiento de la nueva ley, el esquema del cálculo de las participaciones federales se conformó con tres fondos: el fondo general de participaciones, que es el de mayor importancia en cuanto al peso en el cálculo; el fondo financiero complementario, implementado bajo un criterio de equidad; y el fondo de fomento municipal, constituido para fortalecer las finanzas municipales.

Todos estos fondos han sufrido una serie de cambios desde su implementación, como puede verse en el cuadro siguiente.

CUADRO 3

**PORCENTAJE DE LOS FONDOS DEL TOTAL DE
INGRESOS FEDERALES PARTICIPABLES**

	FGP	FFC	FFM
1980	13.00%	0.37%	*
1981	16.80%	0.50%	
1982	16.90%		
1988	13.09%	1.03%	
1990	18.10%	—	
1991	18.51%	—	0.56%
1996	20.00%	—	1.00%

— A partir de 1990 el fondo financiero complementario se fusiona con el fondo general de participaciones.

* En un inicio el fondo de fomento municipal se conformaba por una serie de porcentajes de la recaudación correspondiente a varios impuestos.

Adicionalmente a estos fondos, las participaciones a estados y municipios se complementan con otra serie de recursos contemplados también en la misma Ley de Coordinación Fiscal y en los convenios de coordinación celebrados entre éstos y la Federación, y que en conjunto conforman el total de ingresos participables asignados a cada uno de ellos. Para ejemplificar esto, en la siguiente tabla podemos observar el flujo total de recursos vía participaciones del periodo de 1994 a 1996.

Como podemos observar, con las últimas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal existe un incremento importante en cuanto

CUADRO 4			
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PARTICIPABLES (PORCENTAJES)			
	1994	1995	1996
Fondo general de participaciones	18.51	18.51	20.0
Fondo de fomento municipal	0.56	0.56	1.0
Fondo de reordenamiento al comercio urbano	0.44	0.44	-
Coordinación en derechos	1.0	1.0	1.0
Derechos sobre minería y extracción de petróleo*	0.136	0.136	-
Derecho adicional sobre extracción de petróleo*	3.17	3.17	3.17
Reserva de contingencia	0.25	0.25	0.25
Bases especiales de tributación	0.11	0.11	0.11
Tenencia o uso de vehículos	1.6	1.6	1.6
Otros incentivos	0.25	0.25	0.386
Total aproximado	26.02	26.02	27.50

* Estos porcentajes participables los reciben aquellos municipios fronterizos o con litorales, siempre y cuando la entidad federativa esté coordinada en materia de vigilancia y control aduanal.

a los ingresos que se asignarán al manejo de los estados, además de una serie de procedimientos y formas que agilizarán el pago de las participaciones y que permitirán una oportuna liquidez para el ejercicio del gasto a nivel local.

Sin restarle méritos a estos importantes avances, aún se observa que la mayor parte de los ingresos corresponde al nivel

federal, lo cual se ve también reflejado en la proporción del gasto ejercido. El agravamiento es mayor cuando sabemos además que el monto de ingresos destinado a las entidades federativas todavía suele ser desigual.

3.4 EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN

Con lo reseñado anteriormente, contamos con elementos suficientes para determinar, en cierta medida, el camino que ha seguido este proceso de centralización de las fuentes fiscales, lo cual también nos ayudará a distinguir el proceso seguido en el rubro de los ingresos y del gasto.

3.4.1 LAS FUENTES TRIBUTARIAS

Como lo muestran las ideas anteriores el proceso de centralización de los ingresos está determinado por la esencia misma del sistema de coordinación fiscal. Es importante señalar que en sus orígenes esta centralización obedece a patrones perfectamente justificables y racionales. Es decir, la necesidad que en determinado momento surge en nuestro país de consolidar un adecuado sistema que eficientizara la recaudación de los tributos hicieron viable determinar que la instancia mejor preparada para ello sería el gobierno federal. Los beneficios entonces encontrados eran tales que los costos asumidos por el conjunto de los estados pasaban a un segundo término. Dichos beneficios, entre otros, fueron: la eficientización en la recaudación impositiva, por lo que así mismo determinaría que al incrementarse la totalidad de ingresos de la Federación beneficiaría al conjunto de los propios estados; evitar en parte la concurrencia existente entonces en algunos gravámenes, con lo cual se evitaría también la duplicación en costos administrativos. Se solucionaba el problema de la anarquía prevaleciente debido al inmenso número de diferentes impuestos existentes, etc., y en contrapartida, las entidades federativas cedían potestad al gobierno federal.

La racionalidad prevaleciente fue que los beneficios totales eran mayores a los costos enfrentados entonces.⁸⁸ Ahora bien, la misma racionalidad que existió para la promoción de esto hace posible que hoy en día esta condición prevaleciente de centralización sea en muchos casos subóptima debido a que el costo asumido en ocasiones supera al beneficio. Un ejemplo es el constante problema de liquidez a nivel de los gobiernos locales, situación que se presenta por la poca o nula relación existente en el proceso ingreso-gasto.

Con los argumentos anteriores podemos darle un mejor sentido al proceso en el cual los estados abdican facultades tributarias a la Federación. Anterior a 1980, el sistema tributario mexicano se caracterizaba porque los estados tenían un margen relativamente amplio de facultades para imponer algunos tributos, ya que por ejemplo, no existía delimitación alguna de competencias en materia de impuestos indirectos, esto obviamente tenía ventajas y desventajas. Entre las ventajas se pueden mencionar: en primer lugar, desde el punto de vista del federalismo fiscal, existía mayor autonomía fiscal en los estados; segundo, esto permitiría a una entidad poder establecer políticas más viables respaldadas en la relación más directa entre el proceso de ingreso-gasto. Debido a la falta de planeación y control, esto derivó en que el sistema impositivo se caracterizara por un excesivo número de impuestos diferentes⁸⁹ y, sobre todo, propició la múltiple tributación, por lo que se tornó complejo, antieconómico e ineficaz. Ante esta situación, las necesidades que se planteaban fueron el delimitar las competencias en materia fiscal de los distintos niveles de gobierno, para así eliminar el problema de concurrencia y simplificar el sistema fiscal, disminuyendo así los gastos incurridos por la recaudación y administración del gran número de impuestos prevalecientes. Otra cuestión importante es que debido a las necesidades del

88 Esto es así debido a las condiciones económicas y políticas imperantes en aquel entonces.

89 Por ejemplo, de acuerdo con Ma. Emilia Janetti (op.cit., p. 770), durante los años veinte existían más de 300 gravámenes paralelos al comercio y a la industria.

gobierno federal se hacía necesaria una mayor efficientización en la recaudación de los impuestos para allegarse mayores recursos.

Con todo esto, la solución más viable sería el establecer la federalización de los impuestos. El primer paso dado en esta materia es hacia 1928, año en el cual la Federación otorgó una exención a las contribuciones federales establecidas para ese entonces, a cambio de que los estados derogaran aquellos impuestos locales que ésta les indicara. Así se establece, entonces, el inicio de una política de coordinación fiscal basada en la eliminación de los impuestos locales.

Para los años cuarenta vuelve a tomar fuerza la idea de unificar la legislación en materia de impuestos al comercio y la industria, con lo que se propone la creación de un gravamen general sobre las ventas cuyo rendimiento se distribuiría entre los tres niveles de gobierno.

Esto derivaría en la creación del impuesto único sobre ingresos mercantiles en 1948 (ISIM),⁹⁰ lo que permitiría sentar las bases para un sistema coordinado en el cual el problema de la múltiple imposición en esta materia quedara eliminado y el de la concurrencia simplificado. De este nuevo impuesto, cuya tasa inicial era de 3%, el 60% se quedaría en la Federación y el restante 40% se distribuiría entre los estados y municipios coordinados. Implícitamente, cuando se creó el ISIM se desechó la idea de delimitar competencias en materia impositiva y se optó por desarrollar la coordinación por medio de convenios. Aún así, para 1970, sólo la mitad de las entidades lo había aceptado.⁹¹

90 Este impuesto sustituye al impuesto del timbre sobre compra, venta, actos, documentos y contratos; respecto a los impuestos estatales derogó gravámenes sobre actividades mercantiles e industriales. Además, debido a las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional de Funcionarios Fiscales, en 1949, se derogaron las contribuciones federales.

91 En un primer momento, de acuerdo con Díaz Cayeros (1995), la adopción del nuevo impuesto fue aceptada por el D. F. y los territorios de Quintana Roo y Baja California Sur. Con el transcurso del tiempo se fueron coordinando otros estados como Aguascalientes (1949), Morelos, Querétaro y Tlaxcala (1950), Michoacán y Sinaloa (1951) y San Luis Potosí (1952). Entre las entidades que no se habían adherido estaban el Edo. de México, Veracruz, Nuevo León, Chihuahua y Jalisco.

Ante tal situación el gobierno federal para 1972 incrementa a un 4% la tasa de dicho impuesto, entregándole íntegro este incremento a las entidades coordinadas. Con dicho incentivo las entidades aún más reticentes se incorporaron al sistema firmando el convenio respectivo con la Federación.⁹²

Al tiempo que se fueron federalizando los diversos impuestos se establecieron participaciones a los Estados sobre la recaudación de los mismos, a fin de resarcirlos de la pérdida económica que significó derogar tributos y aceptar la primacía del Gobierno Federal. Los efectos positivos de esto fueron uniformar la tributación e incrementar la recaudación, con lo que en términos generales los ingresos obtenidos vía participaciones recibidas fueron mayores a lo que los estados hubieran recaudado localmente.

Durante esta misma década la preocupación por tener una eficiente política y administración fiscal no desapareció, por lo que se estuvo permanentemente buscando una fórmula que ayudara en esto. Lo anterior se plantea formalmente en 1975, durante la Séptima Reunión de Funcionarios Fiscales. Todo esto desembocaría en la formulación de una nueva propuesta, que sustituiría a la de 1953, en donde se buscaba encontrar un convenio único de coordinación. Es así como en 1979, durante la Reunión de Funcionarios Fiscales celebrada ese año, se concretan los convenios de adhesión al nuevo sistema que entraría en vigor a partir de 1980.⁹³ “La idea central del nuevo sistema era formalizar la relación existente entre estados y Federación por medio de la celebración de convenios, tanto en el ámbito administrativo como en el estrictamente recaudatorio. Estos convenios de adhesión al sistema de coordinación fiscal consistían básicamente en un acuerdo por medio del cual los estados se

92 Los últimos estados en coordinarse fueron Baja California y el Edo. de México.

93 En ese mismo año, al entrar en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal, se crea un nuevo impuesto (IVA). Con el establecimiento de dicho impuesto las entidades federativas derogaron la mayoría de sus impuestos indirectos, lo cual significó una disminución importante en la capacidad impositiva de los mismos.

comprometían a suspender o derogar múltiples impuestos de tipo indirecto a cambio de que la Federación les resarciera, otorgándoles una participación del total recaudado”.⁹⁴ Si bien lo anterior nos muestra cómo, poco a poco, las entidades federativas fueron cediendo facultades impositivas al gobierno federal, también debe reconocerse que esto les significó poder allegarse de mayores ingresos. Por ejemplo, para 1970, del total de ingresos estatales el 50% estaba representado por los impuestos locales y sólo un 14.6% era vía participaciones federales. Para 1980, año en el cual entra en vigor el nuevo sistema de coordinación, esta situación se revierte dramáticamente, pasando los ingresos por impuestos a representar tan sólo un 9.3% del total, mientras que las participaciones federales mantenían para ese mismo año el 41%. A pesar de estos cambios el total de ingresos estatales se había septuplicado en el mismo periodo.

En 1985 el peso de los impuestos ya representaba tan sólo un 2.73% del total, y las participaciones oscilaban alrededor del 50%, lapso durante el que los ingresos totales siguieron incrementándose, creciendo en términos reales 14%. De este último año hasta 1993, los ingresos mantienen la misma tendencia, observándose un incremento en términos reales del 48%. Para 1993, las participaciones representaron el 44% y los impuestos ocuparon un 6.5% del total de los ingresos estatales.

Todo lo anterior ha desembocado en una muy alta dependencia estatal de las participaciones federales (ver cuadro 5), lo que viene a agravarse por las formas y tiempos de su pago.

Por otro lado también podemos advertir que si aún la centralización de los ingresos, situación derivada del sistema de coordinación, en el nivel federal es muy alta, la tendencia de ésta es hacia la baja (ver cuadro 6).

94 Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Friedrich Naumann, México 1995, pp. 83-84.

CUADRO 5**IMPORTANCIA QUE TIENEN LOS IMPUESTOS Y LAS PARTICIPACIONES
EN LOS INGRESOS ESTATALES**

año	ingreso total	participa- ciones	%	Impuestos	%
1970	33,962	4,972	14.64	17,009	50.08
1975	99,233	25,982	26.18	24,323	24.51
1979	171,821	46,413	27.01	37,724	21.96
1980	242,918	99,082	40.79	22,78	49.38
1985	277,096	131,890	47.60	7,56	2.73
1988	239,776	148,119	61.77	9,718	4.05
1990	260,643	150,707	57.82	16,52	6.34
1993	412,204	181,497	44.03	26,79	6.50

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

3.4.2 EL GASTO

En cuanto al gasto ejercido por niveles de gobierno, las reglas no son muy claras, aunque la estructura que presentan los ingresos aquí es determinante. Esto es así ya que la concentración de ingresos en favor del gobierno federal, que caracteriza al sistema de coordinación fiscal, limita la capacidad de los gobiernos locales para responder a las necesidades de ampliación de infraestructura y servicios públicos, por lo que en buena parte se tienen que realizar con inversión federal. En esta materia la relación existente entre los tres niveles de gobierno se da

CUADRO 6			
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS POR ÁMBITOS DE GOBIERNO			
Año	Federal	Estatat	Municipal
1970	86.35	12.04	1.61
1975	89.58	9.16	1.26
1977	90.46	8.38	1.16
1980	88.4	10.47	1.13
1985	86.89	11.35	1.75
1993	80.6	16.28	3.11

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

fundamentalmente por medio del Sistema Nacional de Planeación Democrática, teniendo como instrumento jurídico y administrativo a los convenios de desarrollo social.

Lo anterior se ve agudizado porque en muchas ocasiones no existen criterios definidos de canalización de los recursos, con lo cual el grado de discrecionalidad en su asignación es muy alto. Esto, por supuesto, repercute en que en muchas ocasiones las soluciones encontradas para cubrir las necesidades locales no sean las adecuadas.

Aún así, es necesario reconocer que la tendencia centralizadora, al igual que en los ingresos, es hacia la baja. Ahora bien,

los datos para 1993 demuestran que el traspaso de responsabilidades de gasto hacia los estados ha sido mucho mayor que el de los ingresos (ver cuadro 7), lo cual permite que las decisiones de gasto puedan ser mejor canalizadas, pues cada vez en mayor proporción dependen de los gobiernos locales.

CUADRO 7			
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO POR ÁMBITOS DE GOBIERNO			
año	Federal	Estatal	Municipal
1970	86.3	12.10	1.6
1975	90.0	8.70	1.3
1977	91.1	7.40	1.5
1980	89.5	9.31	1.2
1985	91.9	6.00	2.1
1993	74.1	21.70	4.2

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

Sin dejar de reconocer la existencia de avances, tanto en materia de distribución del ingreso como en el traspaso de responsabilidades en el gasto, lo anterior nos denota el desequilibrio vertical que impera en la asignación del ingreso y el gasto en México, sin contar que además también se aprecia una distribución horizontal inequitativa entre estados y municipios, determinando en gran medida la existencia de disparidades en el desarrollo de las regiones.

3.5 LA EQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES

En esta última sección del capítulo trataremos de determinar la racionalidad que se le puede dar a la idea que resurge, con mucha fuerza, recientemente en nuestro país acerca de que las participaciones federales a los estados son inequitativas. Esto lo haremos mediante el uso de un método estadístico (índice Gini). El análisis se basa en tres elementos, tratando, lo más posible, de apegarnos al criterio que actualmente utiliza la fórmula de distribución.⁹⁵ Para conseguir lo anteriormente expuesto hemos calculado tres momentos de comparación⁹⁶ para el periodo comprendido de 1980 a 1995.

Para comenzar será necesario esquematizar, aunque sea brevemente, la noción del concepto de desigualdad. “La desigualdad es un concepto de naturaleza eminentemente relativa en tanto que se contrapone al de igualdad, para el cual deberá de haber más de una definición”.⁹⁷ La desigualdad la podemos describir como un trato disparado hacia dos o más iguales, es decir diferenciar entre lo mismo, o bien aceptar que existen distintas formas de expresar un hecho. En relación con esto, podemos decir que una distribución puede ser desigual porque se está tratando de forma diferente a dos iguales o porque simple y sencillamente estamos ante dos cosas que no son lo mismo y pretendemos que lo sean.

95 Dentro del tema de la distribución de recursos federales hacia los estados, se hace necesario hacer mención sobre la necesidad de medir la equidad o inequidad con la que se realizan éstas, considerando los criterios que maneja la misma Ley de Coordinación Fiscal. Dicha ley utiliza dos parámetros para determinar la asignación de las participaciones a los estados, uno relacionado directamente con el número de habitantes de cada entidad. Y un segundo que se refiere a la eficiencia recaudadora de ciertos impuestos.

96 Estos tres momentos son: primero, la variable a comparar es la población, relacionada al criterio redistributivo de la actual fórmula. Segundo, se hace la comparación de acuerdo con la proporción que cada estado mantiene en el Producto Interno Bruto nacional. Esto es así porque estamos partiendo del supuesto que la recaudación impositiva es determinada únicamente por la actividad económica. Y el tercer elemento a comparar es la combinación de los dos anteriores, elemento que de alguna manera estaría más ligado a la forma actual de distribución, ya que toma en cuenta los dos criterios al mismo tiempo, y casi en la misma proporción.

97 Fernando Cortés y Rosa Ma. Ruvalcaba, op.cit., p. 11.

De acuerdo con Cortés y Ruvalcaba (1984), “desde el punto de vista estadístico diremos que una distribución es desigual si no concuerda con algún criterio previamente estipulado. La repartición de una variable es justa o injusta de acuerdo con la repartición teórica que se puede derivar a partir de la aplicación de una norma en la que se expresa el criterio de equidad utilizado”.⁹⁸ Así pues, podemos encontrar innumerables criterios para determinar la justa repartición de la variable ingreso. Por ejemplo, dentro del tópico de la distribución de las participaciones federales hacia los estados podríamos establecer esa norma de distintas maneras: una primera podría ser que el criterio a utilizar para la distribución sea el de que aquella entidad que más produce, más recibe. Una segunda podría ser aquella en la que se asignan recursos proporcionalmente al número de habitantes. Una tercera podría ser de acuerdo con la necesidad de mantener unas finanzas equilibradas, es decir, asignar mayores recursos a quién por el desequilibrio que exista entre sus ingresos y egresos así lo requiera, etc. Así, como éstos, es posible sostener interminables criterios opuestos respecto a la manera justa de distribuir el ingreso.

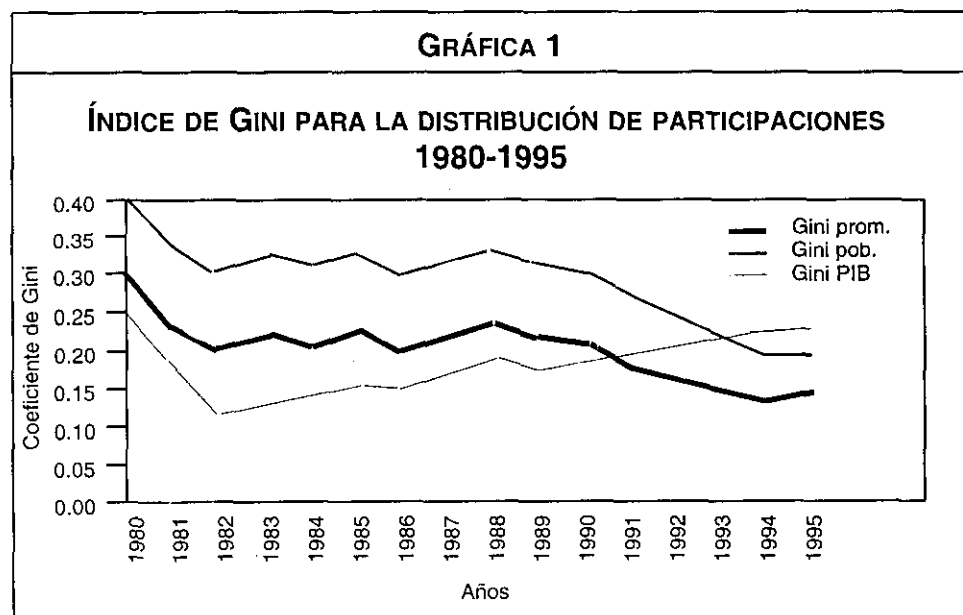
“Los ejemplos podrían extenderse casi ilimitadamente, pero lo que nos interesa destacar es que la idea de equidad (a través de la cual se juzga la forma como se ha repartido una variable), resulta estar bastante teñida por juicios de valor”.⁹⁹ Así, por ejemplo, desde la economía del bienestar se sostiene que una distribución del ingreso debe ser aquella forma de repartición que asegure el máximo de bienestar para la sociedad; donde llegar a este máximo implica que debe existir un parámetro (de máximo bienestar), que está determinado por la forma en que se distribuye el ingreso, dicho parámetro debe ser el mismo para todos los individuos que conforman el grupo social.

98 Idem.

99 Ibídem, p. 12.

Lo anterior nos da la pauta para reconocer, antes de cualquier ejercicio de distribución, que la selección de la norma que se usará para juzgar el grado de desigualdad existente en la distribución de una variable, "al estar fuertemente relacionada con juicios de valor, será en sí misma objeto de discusiones en las que difícilmente se podrá llegar a un acuerdo universal".¹⁰⁰

Terminada esta breve reseña, la siguiente gráfica (gráfica 1) nos muestra el comportamiento que presenta la distribución de participaciones federales del periodo analizado, tomando en cuenta los tres elementos ya mencionados y la utilización del método propuesto (índice de Gini).



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI y de *The Economist Intelligence Unit Limited*.

Como podemos apreciar en ella, se puede argumentar la existencia de un alto grado de inequidad (de acuerdo a la norma aceptada), se observa, además, como ésta ha ido disminuyendo

¹⁰⁰ Idem.

con el transcurso del tiempo. Es decir, que el sistema de coordinación fiscal, además de significar mayores recursos para el conjunto de los estados (como ya vimos en secciones anteriores de este capítulo), ha tendido a distribuir los recursos cada vez con menores grados de desigualdad.

De los tres cálculos realizados el que mayor inequidad presenta, en el periodo, es el referido a la distribución tomando como parámetro a la población, lo que nos indica de alguna forma que en cierto grado la distribución de participaciones obedece mayormente al criterio económico. Esto es perfectamente explicado ya que la distribución de participaciones atendía mayormente a este criterio hasta 1990, año en el que se establecen cambios en la Ley de Coordinación Fiscal que buscaban hacer una distribución “más justa”, que atendiera tanto al criterio de la recaudación como al tamaño de la población. Como recordaremos, dichos cambios establecen que los porcentajes establecidos en la Ley entrarían en vigor hasta el año de 1994,¹⁰¹ mientras tanto en este lapso se fijan otros porcentajes. Es así como el verdadero impacto de estas reformas se da para ese año, perfectamente explicado en la gráfica, ya que a partir de ahí el índice de Gini encontrado bajo el criterio de la eficiencia económica por primera vez presenta mayores niveles de desigualdad que el criterio poblacional. Ahora bien, bajo el tercer elemento propuesto, que se refiere al promedio de los dos anteriores, el cual se acerca más a la forma actual de distribución, se observa una tendencia a menores niveles de inequidad encontrando su punto más bajo en 1994.

Con lo anterior podemos afirmar que, si bien existe inequidad en la distribución de participaciones federales a los estados, ésta tiende a reducirse en los últimos años.

Para ejemplificar un poco sobre los estados que podríamos llamar perdedores y ganadores en la distribución, tomaremos los

101 Ver Cuadro 2.

datos para los años 1980, 1993 y 1995, para ello utilizaremos las herramientas adicionales propuestas en el capítulo metodológico (coeficiente de proporciones equitativas y la razón de ventaja), con lo anterior tendremos una idea más clara del cambio que se da a partir de 1994. Asimismo, utilizaremos una serie de cuadros que nos darán cuenta de una forma esquemática y fácil de comprender:

DATOS PARA 1980

Ganadores según criterio			Entidad Federativa	Proporción de la población %	Proporción del PIB %	Proporción promedio %	Proporción de las participaciones
1er.	2do.	3er.					
			AGUASCALIENTES	0.78	0.61	0.70	0.07
*	*	*	BAJA CALIFORNIA	1.78	2.26	2.02	2.81
*	*	*	BAJA CALIFORNIA SUR	0.33	0.41	0.37	0.46
*	*	*	CAMPECHE	0.63	0.48	0.55	0.84
*	*	*	CHIAPAS	3.18	2.72	2.95	4.28
			CHIHUAHUA	3.00	2.83	2.92	2.69
*			COAHUILA	2.34	2.67	2.50	2.41
			COLIMA	0.52	0.47	0.50	0.00
*	*	*	DISTRITO FEDERAL	12.96	25.24	19.10	25.41
	*		DURANGO	1.76	1.28	1.52	1.52
*	*	*	ESTADO DE MÉXICO	11.38	10.97	11.17	11.85
			GUANAJUATO	4.53	2.92	3.72	2.39
			GUERRERO	3.16	1.67	2.42	1.41
			HIDALGO	2.31	1.52	1.92	0.06
			JALISCO	6.54	6.59	6.56	6.52
			MICHOACÁN	4.30	2.38	3.34	1.79
			MORELOS	1.42	1.08	1.25	0.58
*	*	*	NAYARIT	1.08	0.77	0.97	5.47
			NUEVO LEÓN	3.76	5.92	4.84	0.94
			OAXACA	3.56	1.41	2.48	0.39
			PUEBLA	5.02	3.25	4.13	2.19
			QUERÉTARO	1.12	0.95	1.03	0.37
			QUINTANA ROO	0.35	0.40	0.38	0.31
			SAN LUIS POTOSÍ	2.50	1.46	1.98	0.71
	*		SINALOA	2.76	2.09	2.43	2.31
*	*	*	SONORA	2.26	2.45	2.36	3.03
*	*	*	TABASCO	1.61	3.98	2.80	7.11
*	*	*	TAMAULIPAS	2.87	2.96	2.91	3.24
	*		TLAXCALA	0.84	0.46	0.65	0.48
	*		VERACRUZ	8.03	5.83	6.93	6.41
	*		YUCATÁN	1.60	1.14	1.37	1.36
			ZACATECAS	1.69	0.80	1.25	0.56

* Estados ganadores en la distribución.

- 1er criterio.- parámetro de comparación la población.

- 2do criterio.- parámetro de comparación el producto interno bruto.

- 3er criterio.- parámetro de comparación el promedio de las dos anteriores.

DATOS PARA 1993

Ganadores según criterio			Entidad Federativa	Propor- ción de la pobla- ción %	Propor- ción del PIB %	Propor- ción promedio %	Propor- ción de las parti- cipaciones
1er.	2do.	3er.					
*	*	*	AGUASCALIENTES	0.93	0.88	0.91	0.99
*	*	*	BAJA CALIFORNIA	2.16	2.45	2.31	2.61
*	*	*	BAJA CALIFORNIA SUR	0.42	0.47	0.44	0.59
*		*	CAMPECHE	0.67	1.64	1.15	1.23
	*	*	CHIAPAS	4.33	1.82	3.08	3.69
			CHIHUAHUA	2.99	2.93	2.96	2.78
			COAHUILA	2.46	2.78	2.62	2.31
*	*	*	COLIMA	0.53	0.63	0.58	0.67
*		*	DISTRITO FEDERAL	9.07	24.06	16.56	17.34
	*		DURANGO	1.61	1.20	1.41	1.29
			ESTADO DE MÉXICO	12.35	10.52	11.44	10.44
			GUANAJUATO	5.05	3.48	4.27	3.18
	*		GUERRERO	3.24	1.98	2.61	2.08
			HIDALGO	2.32	1.59	1.95	1.57
			JALISCO	6.49	6.58	6.54	5.79
*			MICHOACÁN	4.38	2.29	3.33	2.70
			MORELOS	1.49	1.61	1.55	1.45
	*	*	NAYARIT	0.98	0.73	0.85	0.87
			NUEVO LEÓN	3.82	6.47	5.14	3.88
	*		OAXACA	3.77	1.71	2.74	2.27
	*		PUEBLA	5.09	3.22	4.15	3.78
*	*	*	QUERÉTARO	1.37	1.41	1.39	1.50
*			QUINTANA ROO	0.76	1.34	1.05	0.77
			SAN LUIS POTOSÍ	2.44	1.77	2.10	1.77
	*	*	SINALOA	2.68	2.21	2.44	2.50
*	*	*	SONORA	2.23	2.64	2.43	2.97
*	*	*	TABASCO	1.96	1.47	1.72	4.34
			TAMAULIPAS	2.71	2.56	2.64	2.40
	*	*	TLAXCALA	0.98	0.56	0.77	0.88
*	*	*	VERACRUZ	7.48	4.94	6.21	8.59
	*		YUCATÁN	1.71	1.26	1.48	1.42
	*	*	ZACATECAS	1.51	0.81	1.16	1.31

* Estados ganadores en la distribución.

- 1er criterio.- parámetro de comparación la población.

- 2do criterio.- parámetro de comparación el producto interno bruto.

- 3er criterio.- parámetro de comparación el promedio de las dos anteriores.

DATOS PARA 1995

Ganadores según criterio			Entidad Federativa	Propor- ción de la pobla- ción %	Propor- ción del PIB %	Propor- ción prome- dio %	Propor- ción de las parti- cipaciones
1er.	2do.	3er.					
*	*	*	AGUASCALIENTES	0.96	0.93	0.95	1.10
*	*	*	BAJA CALIFORNIA	2.24	2.42	2.33	2.62
*	*	*	BAJA CALIFORNIA SUR	0.44	0.46	0.45	0.65
*		*	CAMPECHE	0.68	1.48	1.08	1.26
	*	*	CHIAPAS	4.56	1.78	3.17	4.01
			CHIHUAHUA	3.01	2.83	2.92	2.75
			COAHUILA	2.49	2.70	2.60	2.27
*	*	*	COLIMA	0.53	0.66	0.60	0.76
*			DISTRITO FEDERAL	8.63	24.88	16.76	13.83
	*	*	DURANGO	1.60	1.17	1.38	1.49
	*		ESTADO DE MÉXICO	12.58	10.23	11.40	10.92
	*		GUANAJUATO	5.17	3.53	4.35	3.79
	*		GUERRERO	3.27	2.00	2.64	2.47
	*		HIDALGO	2.33	1.55	1.94	1.89
			JALISCO	6.52	6.50	6.51	6.03
	*		MICHOACÁN	4.42	2.22	3.32	3.05
*			MORELOS	1.51	1.72	1.61	1.52
*	*	*	NAYARIT	0.97	0.72	0.85	1.14
*			NUEVO LEÓN	3.85	6.49	5.17	4.49
	*	*	OAXACA	3.83	1.71	2.77	2.94
	*		PUEBLA	5.12	3.25	4.18	3.87
*	*	*	QUERÉTARO	1.42	1.43	1.43	1.49
			QUINTANA ROO	0.87	1.62	1.24	0.82
	*		SAN LUIS POTOSÍ	2.44	1.74	2.09	1.94
	*	*	SINALOA	2.68	2.19	2.44	2.65
*	*	*	SONORA	2.24	2.59	2.42	2.78
*	*	*	TABASCO	2.03	1.37	1.70	4.48
	*		TAMAULIPAS	2.70	2.50	2.60	2.56
*	*	*	TLAXCALA	1.01	0.55	0.78	1.08
	*	*	VERACRUZ	6.65	4.71	5.68	6.36
	*	*	YUCATÁN	1.73	1.29	1.51	1.57
	*	*	ZACATECAS	1.50	0.75	1.12	1.39

* Estados ganadores en la distribución.

- 1er criterio.- parámetro de comparación la población.

- 2do criterio.- parámetro de comparación el producto interno bruto.

- 3er criterio.- parámetro de comparación el promedio de las dos anteriores.

Los datos anteriores nos arrojan que de 1980 a 1995 los estados que en promedio se ven beneficiados en la distribución casi se duplican y la distancia que se observa de los perdedores al punto de equilibrio se ve reducida en gran medida en un número cada vez mayor de estados.¹⁰² Es decir que, paulatinamente, la distribución se ha hecho cada vez más equitativa (de acuerdo con la norma establecida). Otro dato interesante que reafirma lo anterior es el que nos proporciona el coeficiente de proporciones equitativas, ya que para 1980, éste nos indica que un 62% de los estados que participan con un 55% de la variable comparada son perdedores en la distribución, y para 1995 el total de estados perdedores equivale al 47%, cuya participación en el total de la variable comparada es igual al 69%. Si bien esto nos señala que una proporción mayor de la variable comparada se ve perjudicada, también es cierto que mientras para 1980 el total de estados que se vieron perjudicados en una proporción, cuando menos, de 2 a 1 fueron 10,¹⁰³ y para 1995 el estado que más se ve perjudicado es en una proporción de 2 a 1.3, siendo el resto de los estados perjudicados un total de 14 en una proporción, cuando más, de 2 a 1.65.¹⁰⁴

Por otro lado, esto se complementa con la información que nos proporciona el coeficiente de mayoría mínima, que nos indica lo siguiente: para 1980 sólo un total de 9 estados que representan el 32% de la variable comparada concentran alrededor del 50% del ingreso. Cambiando radicalmente para 1995 donde el número de estados que concentran el 50% del ingreso

102 Lo anterior nos muestra que en los periodos analizados los estados beneficiados nunca han dejado de serlo, salvo en 1995, cuando el D.F. y el Edo. de México salen de este grupo privilegiado. Lo anterior significa que si bien los estados que desde siempre han sido favorecidos de alguna forma, este beneficio cada vez se ha ido reduciendo, permitiendo que más entidades se puedan ver beneficiadas.

103 Perjudicados en una proporción, cuando menos de 2 a 1, significa que, de acuerdo con la norma democrática ya establecida, recibieron 50 centavos o menos de cada peso que debieron recibir.

104 La proporción de 2 a 1.3 significa que recibió 66 centavos de cada peso que debió recibir. Los restante 14 estados recibieron, de acuerdo a la proporción, cuando menos 82 centavos de cada peso que debieron recibir.

fue de 20, los cuales representaron el 55% del total de la variable comparada.

Una vez más lo anteriormente expuesto nos confirma que la inequidad existente en la distribución de las participaciones federales a los estados cada vez va siendo menos, con lo que el número de ellos que se ven beneficiados cada vez es mayor. Además, si consideramos que, con el paso del tiempo, el monto de los ingresos distribuidos también se ha incrementado, podemos argumentar, que aunque paulatinamente, el sistema tiende a ser más eficiente.