

## ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

José María SERNA DE LA GARZA

SUMARIO: I. *Antecedentes constitucionales del régimen de concurrencia en materia tributaria.* II. *La problemática constitucional básica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.*

### I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL RÉGIMEN DE CONCURRENCIA EN MATERIA TRIBUTARIA

A diferencia del régimen general de distribución de competencias del sistema federal mexicano, cuya base constitucional se encuentra en el artículo 124 de la norma fundamental, en materia tributaria la Constitución general de la República no establece una delimitación clara y precisa entre los poderes tributarios de la Federación y de las entidades federativas. Al contrario, el régimen consagrado desde la Constitución de 1857, que pasó a la de 1917,

\* El presente texto forma parte de mi libro de próxima publicación, titulado *El sistema federal mexicano, un análisis jurídico*, México, UNAM.

\*\* Maestro y doctor en gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra; investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y profesor de asignatura de la Facultad de Derecho de la misma universidad.

establece lo que la jurisprudencia y la doctrina constitucionales han denominado la “conurrencia” entre los poderes tributarios de ambos niveles de gobierno.<sup>1</sup>

La adopción de dicho régimen de “conurrencia” no obedeció a la casualidad, sino que respondió a un propósito deliberado. En efecto, al debatir sobre la fórmula de distribución de competencias en materia tributaria, el Constituyente de 1857 tuvo a la vista dos opciones: la primera de ellas consistió en establecer con precisión cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuáles a las entidades federativas; la segunda descansó en la idea de no establecer una delimitación de campos impositivos, sino en dejar abierta la posibilidad de que ambos niveles de gobierno pudieran establecer los impuestos que fueran necesarios para cubrir sus respectivos presupuestos de gastos.

Teniendo en cuenta la primera opción, el proyecto de Constitución de 1856 estableció en su artículo 120 la siguiente fórmula: “Los Estados, para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos”. Es decir, se decidió establecer una clasificación de contribuciones que permitiría definir cuáles corresponderían a la Federación y cuáles a los estados. Sin embargo, la fórmula no prosperó, dado que los diputados constituyentes Moreno, Prieto y Cerqueda impugnaron el texto, alegando la dificultad y peligro de la reforma hacendaria inmediata. Eventualmente, la disposición fue rechazada por 55 votos contra 24 en la sesión del 14 de noviembre de 1856.<sup>2</sup>

Quedó entonces consagrada la segunda opción que, según Flores Zavala, siguió el modelo de la Constitución de los Estados Unidos, misma que tampoco establece una delimitación precisa de campos tributarios de la Unión y de los estados. El eje

<sup>1</sup> No sucede así con los impuestos que corresponden a los municipios, ya que desde la reforma constitucional de 1983 quedó establecido que a ellos corresponden las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (impuesto predial).

<sup>2</sup> Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1963, p. 323.

de este diseño se encontró en la fracción VII del artículo 72 de la Constitución de 1857, según la cual el Congreso de la Unión tenía facultad “Para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”.<sup>3</sup>

Ahora bien, si en verdad existe un vínculo entre la solución adoptada por la Constitución mexicana de 1857 y la estadounidense, resulta interesante recordar aquí las razones con las cuales Alexander Hamilton defendió la fórmula adoptada por la Constitución estadounidense en materia de distribución de poderes tributarios, ya que nos pueden dar un indicio sobre el tipo de consideraciones que pudieron haber tenido quienes en México optaron por una fórmula similar, desechando la del artículo 120 del proyecto de Constitución arriba citada. De dichas razones da cuenta Flores Zavala, en su reseña de las opiniones de Hamilton aparecidas en *El Federalista*.

1. Cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al Poder de los Estados individuales. La Convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esa subordinación y es evidente que esta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder constitucional ilimitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los Estados para proveer a sus necesidades propias.

2. Si la jurisdicción del Gobierno Nacional en lo tocante a ingresos se restringiera a ciertos objetos determinados, esto tendría, naturalmente, como consecuencia que una proporción excesiva de las cargas públicas pesaría sobre esos objetos. Esto acarrearía dos males. Que ciertas ramas de la industria se verían sofocadas y la distribución desigual de los impuestos, tanto entre los varios Estados como entre los ciudadanos del mismo Estado.

<sup>3</sup> La Sección VIII de la Constitución de los Estados Unidos establece que “El Congreso estará facultado para imponer y percibir contribuciones, derechos, impuestos y sisas con el fin de pagar las deudas y proveer a la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos”.

3. Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se sometan a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo.

4. Como la obligación de dirigir la defensa nacional y de asegurar la paz pública contra la violencia doméstica o del extranjero implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite, el poder respectivo no debe tener otros términos que las exigencias de la nación y los recursos de la comunidad.

5. Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias.

6. Como la teoría y la práctica concurren para probar que el poder de recaudar los ingresos es ineficaz cuando se ejerce sobre los Estados en su calidad colectiva, el Gobierno Federal debe forzosamente gozar de facultades ilimitadas para cobrar impuestos con arreglo a los métodos usuales.

7. Estoy dispuesto a reconocer en toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los Estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares. Al conceder lo anterior afirmo, que (con la sola excepción de los derechos de exportación e importación) conforme al plan de la Convención, conservarán esa potestad del modo más absoluto e incondicional.<sup>4</sup>

Como puede apreciarse, en esencia Hamilton (y con él —presumimos— la mayoría de la Convención Constituyente de los Estados Unidos), consideró que era preferible establecer un régimen de “conurrencia” en materia impositiva que no definiera límites a la posibilidad de obtener ingresos tributarios para satisfacer las necesidades de gasto del poder público (sea de la Unión o de los estados); que establecer una fórmula que definiera con

<sup>4</sup> Flores Zavala, Ernesto, *op. cit.*, nota 2, pp. 321 y 322.

precisión los impuestos que cada nivel de gobierno podría crear, pero que a la vez limitaría el alcance del poder federal o de los estados de allegarse ingresos por la vía tributaria.

Es difícil saber si los constituyentes mexicanos de 1856-1857 adoptaron la fórmula de concurrencia por razones similares a las de los convencionales estadounidenses. Sin embargo, el hecho real es que los constituyentes mexicanos tuvieron a la vista la otra opción, y decidieron desecharla, adoptando en su lugar la fórmula del modelo constitucional de los Estados Unidos.

Ahora bien, consagrado constitucionalmente el mencionado régimen constitucional, tocó a Ignacio L. Vallarta articular con mayor precisión la tesis según la cual la Constitución de 1857 no establecía una línea precisa entre los poderes tributarios de la Federación y de los estados. En este sentido, el ilustre jurista jalisciense sostuvo que con excepción de los impuestos que la propia Constitución señalaba como exclusivos de la Federación (derechos de puerto, impuestos sobre importaciones o exportaciones, emisión de papel sellado) y de la prohibición (tanto para la Federación como para los estados) de establecer alcabalas, los estados podían “decretar cuantos crean convenientes sobre todos los valores que existan dentro de su territorio y que constituyan su riqueza, sin excluir los que representan las cosas importadas después de la importación”. Además, afirmó Vallarta que

Las facultades del Congreso Federal y de las legislaturas de los Estados en materia de impuestos son concurrentes y no exclusivas, es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga aun sobre el mismo ramo de la riqueza pública ya gravado por el Estado. Fuera de esta última conclusión, sostenida fuertemente por los textos constitucionales que he analizado, ninguna otra doctrina es posible en nuestras instituciones, que no sea subversiva del equilibrio en que deben mantenerse la soberanía nacional y la local.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Si esto no fuera así, argumentaba Vallarta, no tendría sentido que la fracción VII del artículo 72 de la Constitución de 1857 estableciera que el Congreso de la Unión podía establecer las contribuciones necesarias para cubrir el

De esta manera, desde finales del siglo XIX quedó firme en la doctrina mexicana la opinión de que en materia impositiva se daba la concurrencia entre Federación y estados. Ahora bien, en opinión de Tena Ramírez, el régimen de distribución de competencias en materia tributaria establecido en el texto constitucional y justificado por la tesis de Vallarta, abrió la puela a la “anarquía en materia fiscal” en México, “pues si en Estados Unidos la prudencia legislativa, dirigida por los electores en los comicios, podía servir para no extenuar las fuentes gravadas por ambas jurisdicciones, en México la codicia de la Federación y la pobreza de los estados iban a competir en la exacción de los impuestos dobles.<sup>6</sup>

En efecto, el escenario que se desarrolló en México a partir de un régimen de distribución de competencias en materia tributaria que establecía la concurrencia entre Federación y estados (salvo los impuestos expresamente reservados a la Federación, como los que gravaban importaciones y exportaciones; y los expresamente prohibidos a los estados, como los señalados en la fracción III del artículo 117 constitucional), generalizó la doble y hasta múltiple imposición, provocando serios daños a la actividad económica nacional al incidir de manera acumulada y superpuesta sobre las mismas bases. Bajo este esquema los contribuyentes se veían obligados a pagar múltiples impuestos, conforme a una multiplicidad de normas, aplicadas por autoridades diversas, a través de procedimientos de recaudación distintos.

presupuesto, y que por otro lado el Congreso Constituyente hubiera desecharido la clasificación de las rentas (al rechazarse el artículo 120 del proyecto de Constitución). Vallarta, Ignacio L., *Votos*, t. II, pp. 53 y 54.

<sup>6</sup> Cita Tena un párrafo de Alexander Hamilton, (*El Federalista*, núm. XXXII), quien defendía la concurrencia en materia impositiva al decir que “El importe de la contribución y la conveniencia o inconveniencia de aumentarla por el Estado o por la Unión, serían mutuamente cuestiones de prudencia; pero nada de esto importaría una contradicción directa en la facultad de crear contribuciones”. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978, pp. 364 y 365.

Fue en virtud de esta situación que en 1925, 1933 y 1947, el gobierno Federal convocó a los gobiernos de las entidades federativas a tres convenciones nacionales fiscales, con el objetivo primordial de encontrar una solución al problema de la múltiple imposición derivado del régimen constitucional de concurrencia.

No haremos aquí la reseña de las discusiones y conclusiones de aquellas convenciones. Baste decir que como producto de ellas surgió el actual sistema de coordinación fiscal, cuya lógica puede explicarse a través del análisis de los trabajos de la tercera Convención Nacional Fiscal, la cual fue convocada en 1947 por el presidente Miguel Alemán Valdés. En la convocatoria puede apreciarse ya el espíritu que animaría a la Convención y que eventualmente sería el que inspiraría el sistema de coordinación fiscal ahora en vigor. En efecto, entre los objetivos señalados por la convocatoria de la tercera Convención Nacional Fiscal, se señalaron los siguientes:

1. Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
2. Planear la forma en que Federación, estados y municipios deban distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad.
3. Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se

aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.<sup>7</sup>

En ese mismo sentido, explicó años después quien fuera el secretario de Hacienda de la administración alemanista, la filosofía que inspiraría el nuevo sistema de coordinación fiscal:

En efecto, tanto en la Primera y Segunda Convenciones fiscales, como en las medidas que la Secretaría de Hacienda dictó para llevar a la práctica sus conclusiones, se aprecia como propósito cardinal delimitar las esferas de acción de la Federación, de los Estados y de los municipios por la vía de atribuir a cada categoría de entidades fuentes propias de tributación seleccionadas en razón de su capacidad de control sobre los respectivos causantes, es decir, llegar a la solución que la teoría y la práctica de otros países han demostrado que no es factible, y sólo como forma transitoria de resolución de problemas concretos se acepta la idea de distribuir el rendimiento de algunos impuestos entre varias autoridades. Contrastando con esa actitud, la actual administración consideró desde su iniciación que el problema de la concurrencia tributaria debía abordarse partiendo de la consideración inicial de que las diversas entidades políticoeconómicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados; es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.<sup>8</sup>

Haciendo eco a algunas de las conclusiones de la tercera Convención Nacional Fiscal, el Congreso de la Unión aprobó en 1948 la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, cuya novedad consistió en crear una tasa federal de 1.8% aplicable a

<sup>7</sup> Alemán Valdés, Miguel, “Convocatoria a la Tercera Convención Nacional Fiscal”, *Federalismo hacendario*, México, Indetec, 2003, p. III.

<sup>8</sup> Beteta, Ramón, *Tres años de política hacendaria, 1947-1949, perspectiva y acción*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951, pp. 143 y 144.

toda la República, y establecía que las entidades federativas que adoptaran el mismo sistema y derogaran o dejaran en suspenso sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales, tendrían derecho a cobrar una tasa que fijaría su legislatura y que no podría exceder de 1.2%. Ambas tasas se cobrarían juntas. Para poner en práctica este sistema, la Federación y el estado correspondiente celebrarían un acuerdo, que por primera vez se llamó “Convenio de Coordinación”, en el que se establecería cuál de las partes y con qué facultades administraría el impuesto.<sup>9</sup>

Como puede verse, este fue el origen del sistema de participaciones que forma parte central de nuestro federalismo fiscal, cuya lógica es la siguiente: los ingresos tributarios se concentran en la Federación, y las entidades federativas tienen una participación en los ingresos federales.

## II. LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL BÁSICA DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Desde el punto de vista constitucional, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal enfrenta una serie de dilemas que conviene discutir a fondo. El primero de ellos es el relativo a las bases constitucionales mismas del mencionado sistema, pues resulta que si por un lado la Constitución ha establecido un régimen de “conurrencia”, por otro lado leyes y convenios aprobadas y sancionados en distintas épocas han ido transfiriendo el grueso de las facultades tributarias a la Federación.

Uno de los principales arquitectos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el profesor y licenciado Roberto Hoyo D’Addona, ha dejado testimonio de cómo es que se llegó a dicha situación. Según este autor, la Constitución establece un régimen de concurrencia de facultades impositivas de Federación y Estados; y solamente en un número limitado de materias establecidas

<sup>9</sup> Hoyo D’Addona, Roberto, *Evaluación de la coordinación fiscal en 1986*, *Federalismo hacendario, cit.*, nota 7, p. 9.

en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional establecidas a partir de la reforma de 1942, se otorgó al Congreso de la Unión facultades exclusivas para crear ciertas contribuciones, con lo que se negó la misma posibilidad a las legislaturas de los estados. Además, con dicha reforma se ordenó la “participación” de los estados en los impuestos federales que se establecieran sobre las bases señaladas como exclusivas del Poder Legislativo federal. Sin embargo, en una evolución que jamás previó el poder revisor de la Constitución, el esquema de la fracción XXIX del artículo 73 comenzó a generalizarse, no ya por mandato constitucional, sino por decisión de la Federación, que en sus leyes sobre impuestos especiales ofrecía participaciones a los estados, si éstos libremente decidían no gravar las mismas bases, “y los Estados fueron aceptando estas invitaciones, hasta llegar al gravamen general al comercio y a la industria: el impuesto sobre ingresos mercantiles, y de ahí, a la recaudación federal total”.<sup>10</sup>

En opinión del mismo autor, el sistema de coordinación fiscal que a la postre fue creado deriva de las facultades implícitas del Congreso de la Unión, establecidas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional. Sin embargo, apunta que ya que el resultado de la coordinación fiscal discrepa del sistema original de concurrencia impositiva, sería oportuno acoger expresamente dicho resultado en el texto constitucional.<sup>11</sup>

En efecto, del estudio que hemos realizado en lo que va de este capítulo sobre el régimen constitucional y el legal en materia tributaria, se desprende que hay un desfase en cuanto a la lógica de cada uno de estos dos niveles normativos. Por ello, un camino de reforma constitucional en la materia consistiría, como sugiere Hoyo D'Addona, en no dejar a las facultades implícitas la organización del sistema, sino establecer de manera expresa las reglas y principios constitucionales de la coordinación fiscal, bajo la lógica que se ha seguido hasta ahora,

<sup>10</sup> Hoyo D'Addona, Roberto, *op. cit.*, nota 7, p. 13.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 14.

es decir, definiendo como impuestos federales los que bajo el sistema actual ya establece el Congreso de la Unión, y dando a los Estados la facultad de participar en el rendimiento de dichos impuestos.<sup>12</sup> Además, sin salirse del esquema vigente en la actualidad, y en la lógica de fortalecer fiscalmente a estados y municipios, podría proponerse un aumento en el porcentaje correspondiente a las participaciones.

Por otro lado, podría también pensarse en una segunda opción de reforma, consistente en conferir a cada nivel de gobierno la facultad para crear y administrar de manera exclusiva determinados impuestos, pero al mismo tiempo establecer la obligación de que cada nivel comparta con los otros alguna porción de los rendimientos de aquéllos, de acuerdo a fórmulas que podrían establecerse en la propia Constitución.<sup>13</sup>

Por último, una tercera opción de reforma consistiría en regresar al sentido de las propuestas de las primeras dos convenciones nacionales fiscales celebradas en nuestro país en el siglo XX, retomadas por la iniciativa de reforma constitucional que en la materia propuso el presidente Cárdenas en 1936: establecer en nuestra norma fundamental una clasificación de contribuciones, determinando con precisión cuáles han de ser exclusivas de la Federación y cuáles de los estados. Dentro de este esquema, se

<sup>12</sup> A esta opción corresponde la idea de Roberto Hoyo, en el sentido de que “El criterio que se sigue en materia de coordinación es que la solución al problema de concurrencia impositiva no es cualitativo, de determinar qué impuestos, por sus características, deban ser federales, estatales o municipales; sino que la solución es puramente cuantitativa: qué parte de los recursos fiscales de la Nación debe corresponder a cada nivel de gobierno”. En donde los “recursos fiscales de la nación” son regulados por la Federación, a través de leyes del Congreso de la Unión. Véase Hoyo D’Addona, Roberto “La Coordinación Fiscal en México”, documento presentado en el Seminario con la Fundación Alemana, diciembre de 1984, citado por Gutiérrez González, Juan Marcos, *Descentralización fiscal y desarrollo regional: avances y retos futuros*, p. 57.

<sup>13</sup> Este es el sistema adoptado por la constitución de Brasil. Véase Serna de la Garza, José María, “Constitutional Federalism in Latin America”, *California Western International Law Journal*, vol. 30, núm. 2, primavera de 2000, p. 294.

trataría no solamente de recibir más dinero producto de participaciones mayores provenientes de los recursos federales, sino de compartir facultades de decisión y responsabilidades en la determinación y administración de los impuestos.

Cualquiera que sea la opción que se escoja, ha de tomarse en cuenta que la transferencia de poderes tributarios de la Federación a los estados y municipios debe ir acompañada de un programa de fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa de estos últimos. Solamente así podrán tener posibilidades reales de hacerse cargo de la administración de los impuestos transferidos. No hacerlo así podría provocar un desplome en los niveles generales de recaudación, que de por sí ya son de los más bajos del mundo, en comparación con otros países con un nivel de desarrollo económico similar al de México. Además, pensamos que una redistribución de poderes tributarios debe llevar aparejado un fortalecimiento de los mecanismos de control, de rendición de cuentas, de la transparencia en materia tributaria y de ejercicio del gasto público tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal. Por último, debe cuidarse que exista una proporción entre los recursos financieros que a cada nivel de gobierno corresponda, y las funciones y servicios que a cada uno de ellos toque desempeñar y realizar.

Por otro lado, y como comentario adicional a las cuestiones de carácter constitucional, resulta pertinente recordar que existe en la actualidad descontento en las entidades federativas en relación con el sistema de relaciones financieras imperante. En la prensa diaria se puede percibir cómo los gobernadores de las entidades federativas se manifiestan a favor de una reforma del sistema de coordinación fiscal del federalismo mexicano.

En general, se acepta que el sistema imperante no ha dejado de tener sus méritos en su evolución reciente. Por ejemplo, se ve como un punto positivo el hecho de que se hayan incrementado las transferencias federales a los estados, a través de los fondos de aportaciones integrados en el llamado "Ramo 33" del

Presupuesto de Egresos de la Federación; igualmente, se ve con beneplácito el incremento que se dio en el porcentaje del fondo general de participaciones (que ahora equivale al 20% de los recursos federales participables). Asimismo, se sigue reconociendo como un mérito del sistema imperante, el haber terminado con la “anarquía fiscal” que existía con anterioridad, si bien se observa de manera evidente que el costo consistió en aceptar a cambio una creciente centralización.

Sin embargo, hay malestar en cuanto al diseño general del sistema, que ha llevado a una gran centralización de los recursos fiscales en manos del gobierno federal, generándose con ello la consiguiente dependencia financiera de las entidades federativas. Se alega, por ejemplo, que los estados tienen una potestad legal muy limitada para establecer ingresos propios. Se considera, por tanto, necesario contar en los estados con potestades tributarias de impacto recaudatorio significativo (y que tales potestades estén previstas por la Constitución general, para contar con mayor certidumbre). Asimismo se ha considerado que es necesario entregar mayores responsabilidades y atribuciones a las entidades federativas no sólo en cuanto a los ingresos, sino también en cuanto al ejercicio del gasto, disminuyendo el condicionamiento en el manejo de una porción importante de las transferencias federales (los llamados fondos de aportaciones federales).

Por otro lado, la discusión pública y las propuestas generadas en esta materia tanto a nivel federal como a nivel local, parecen apuntar a una reforma constitucional y legal que sustituya la Ley de Coordinación Fiscal por una ley de coordinación hacendaria. Con esta reforma, se trataría de organizar las finanzas públicas de México desde una perspectiva más integral, que incluya la coordinación a nivel del crédito y de la deuda pública. Se buscaría con ello que el gobierno federal intervenga para facilitar el acceso de estados al crédito; que las entidades federativas puedan obtener tasas de interés más bajas; que se les reconozcan más opciones para garantizar sus créditos, y que se encuentren moda-

lidades para que las entidades y los municipios participen de los beneficios de los créditos adquiridos por el gobierno federal.

Por último, un sistema nacional de coordinación hacendaria buscaría diseñar herramientas para asegurar el equilibrio entre las partes; así como fijar las bases para que en el sistema se mantuviera una comunicación institucional constante con el Congreso Federal, de manera cuando se tuviera que legislar sobre alguna de las materias coordinadas, el Congreso de la Unión lo hiciera tomando en cuenta la coordinación intergubernamental, sus antecedentes, los programas y convenios de colaboración existentes, y las consecuencias favorables o desfavorables que afectaría a las haciendas locales.