

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION



EL FEDERALISMO FISCAL Y SUS EFECTOS
EN EL ESTADO DE NUEVO LEON

Por

'ADRIANA VERONICA HINOJOSA' CRUZ

Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRIA EN CONTABILIDAD con Especialidad
en Impuestos

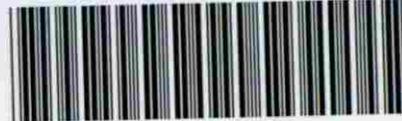
NOVIEMBRE, 2000

A. V. H. C.

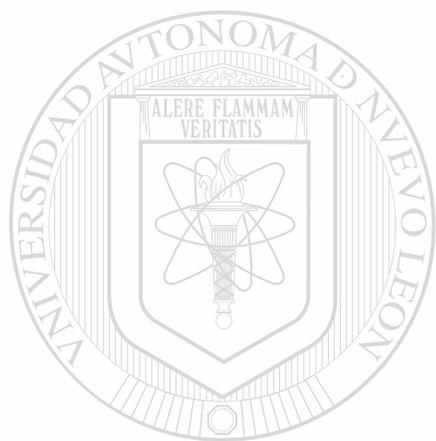
EL FEDERALISMO FISCAL Y SUS EFECTOS
EN EL ESTADO DE NUEVO LEON

TM
HJ2470
.N8
H5
c.1

2000



1080095016



UANL

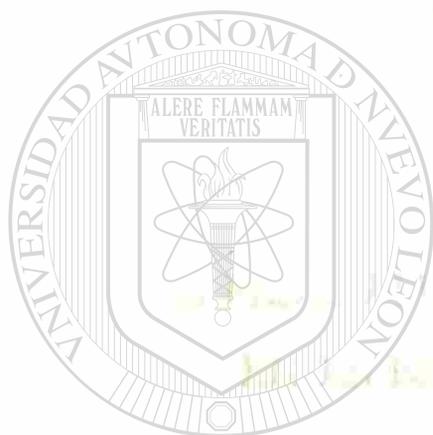
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA
Y ADMINISTRACIÓN



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Por

®

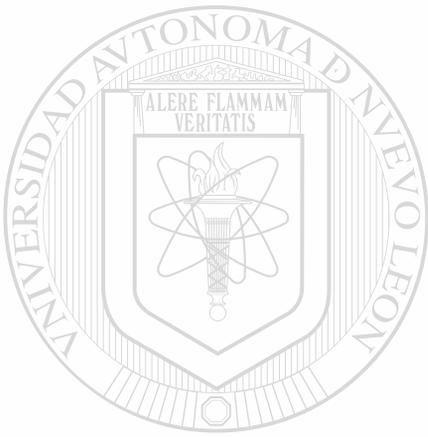
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTÉCAS

ADRIANA VERÓNICA PINOJOSA CRUZ

Como requisito parcial para obtener el título de
MAESTRÍA EN CONTABILIDAD con Especialidad
en Impuestos

NOVIEMBRE, 2010

TM
HJ 470
-N
HS



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN



EL FEDERALISMO FISCAL Y SUS EFECTOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Por

ADRIANA VERÓNICA HINOJOSA CRUZ

**Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRÍA EN CONTABILIDAD con Especialidad
En Impuestos**

Noviembre, 2000

**EL FEDERALISMO FISCAL Y SUS EFECTOS EN EL ESTADO DE
NUEVO LEÓN**

Aprobación de la Tesis:



Presidente y Asesor de Tesis. M. D. F. Juan Paura García

Secretario. M. A. Felipe de Jesús Ovalle

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Vocal. M. A. Gustavo Franco Garza

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Secretario de Postgrado M. A. José Magdiel Martínez Fernández

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar un agradecimiento especial al M. D. F. Juan Paura García por su importante asesoría durante la elaboración de mi investigación. Así como al M. A. Felipe de Jesús Ovalle y M. A. Gustavo Franco Garza por formar parte del Comité de Tesis, por sus interesantes observaciones y comentarios en la revisión de mi tesis.

Al C. Tesorero del Estado de Nuevo León C. P. Fernando Elizondo Barragán, Al Diputado Federal de Nuevo León Lic. Hugo Camacho Galván, al Empresario C. P. Alfredo Lujambio Rafols, al Asesor Especial del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Lic. Enrique Barraza Allande, al Director General de Recursos Humanos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial Lic. Jesús M. Rojas Sánchez y al Director General Adjunto de Recursos Humanos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Lic. Alberto del Castillo que tan amablemente participaron en la investigación de campo con sus opiniones profesionales, las cuáles enriquecieron y validaron mi investigación.

A toda mi familia y familia política por su apoyo moral que siempre me han brindado y a mis hijas Adriana y Alejandra por su paciencia y comprensión.

Por último y en especial, a mi esposo, Alejandro, por su apoyo incondicional durante mis estudios de postgrado y durante la elaboración del presente trabajo, sin el cuál no lo hubiera logrado.

TABLA DE CONTENIDO

Capítulo

Página

INTRODUCCION. 1

1. EL FEDERALISMO. 5

1.1. Introducción. 5

1.2. El Estado Mexicano. 10

1.3. Configuración Histórica. 13

1.4. Desarrollo del Federalismo a partir de 1857. 19[®]

1.5. Características del Estado Federal. 21

1.6. Funciones del Gobierno Federal. 26

2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS. 30

2.1. Definición. 30

2.2. Análisis de los Artículos 124, 73 Fracción XXIX, 73

Fracción VII, 117 Fracciones IV, V, VI y VII y 118 Fracción I.	34
2.2.1. Artículo 124.	36
2.2.2. Artículo 73.	39
2.2.3. Artículo 117 F. IV, V, VI y VII y Artículo 118 F. I.	42
2.2.3.1. Artículo 117.	42
2.2.3.2. Artículo 118.	43

3. LA COORDINACIÓN FISCAL. 48

3.1. Introducción.	48
3.2. Antecedentes Históricos.	51
3.3. Antecedentes de la Ley de Coordinación Fiscal.	56
3.4. Características y Reglas.	58
3.5. Desarrollo de la Coordinación a Partir de 1980.	59

3.6. Desarrollo de la Fórmula de Participaciones. 63

3.7. Análisis de la Ley de Coordinación Fiscal Vigente. 83

3.7.1. Artículo 1. 85

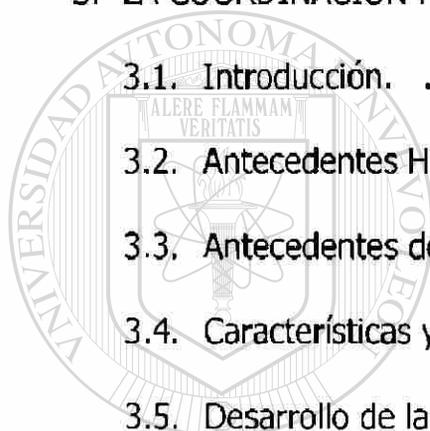
3.7.1.1. Objeto 85

3.7.2. Capítulo II

Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 86

3.7.3. Capítulo I

De Las Participaciones de los Ingresos a



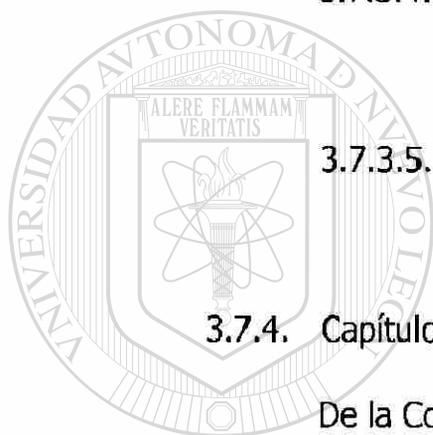
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Estados, Municipios y Distrito Federal.	91
3.7.3.1. Distribución del Fondo General de Participaciones	96
3.7.3.2. Cálculo del Coeficiente de Participaciones (Artículo 3).	96
3.7.3.3. Forma de Pago de las Participaciones (Artículo 7).	98
3.7.3.4. Participaciones a los Municipios (Artículos 2-A, 6 y 9).	99
3.7.3.5. Convenio para Aportaciones en Puentes de Peaje.	100
3.7.4. Capítulo III De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación.	101
3.8. Análisis de la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa.	103

4. NUEVO LEÓN.	108
4.1. Introducción.	108
4.2. Perfil y Avances.	109
4.2.1. Ubicación y Geografía.	109
4.2.2. Desarrollo Económico.	110

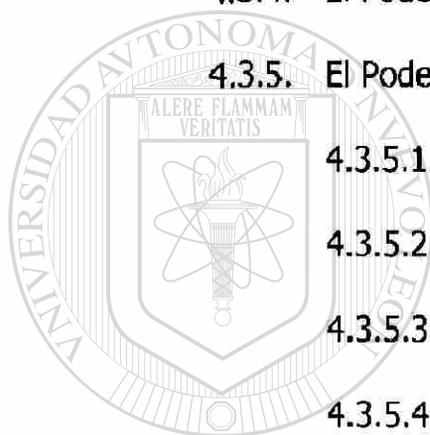


U A N L

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



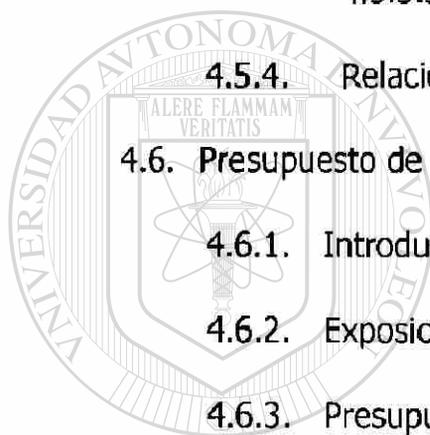
4.3. Gobierno.	113
4.3.1. Introducción.	113
4.3.2. Organización.	114
4.3.2.1. Artículo 115 Constitucional.	114
4.3.2.2. Artículo 116 Constitucional.	115
4.3.2.3. Artículos 117, 118 y 120 Constitucional.	116
4.3.3. División Política.	118
4.3.4. El Poder Ejecutivo.	119
4.3.5. El Poder Legislativo.	122
4.3.5.1. Configuración histórica.	123
4.3.5.2. Conformación.	124
4.3.5.3. Estructura.	125
4.3.5.4. Leyes del Estado de Nuevo León.	128
4.3.5.5. Diagnóstico del Poder Legislativo en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003.	130
4.3.6. El Poder Judicial.	131
4.4. La Coordinación Fiscal en Nuevo León.	133
4.4.1. Introducción.	133
4.4.2. Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal.	134
4.4.2.1. Estadísticas en Coordinación del Estado de Nuevo León	135



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



4.4.3.	Convenio de Colaboración Administrativa.	140
4.5.	Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003.	141
4.5.1.	Introducción.	141
4.5.2.	Estructura.	142
4.5.3.	Gobierno para el Cambio.	143
4.5.3.1.	Democracia y Participación.	144
4.5.3.2.	Eficiencia Administrativa.	146
4.5.3.3.	Finanzas Públicas.	147
4.5.4.	Relación Estado- Federación.	153
4.6.	Presupuesto de Ingresos y Egresos para el año 2000.	159
4.6.1.	Introducción.	159
4.6.2.	Exposición de Motivos Estatal 2000.	159
4.6.3.	Presupuesto de Ingresos Estatal.	162
4.6.4.	Presupuesto de Egresos Estatal.	164
4.6.5.	Contribuciones Estatales y Municipales.	166
4.6.5.1.	Contribuciones Estatales.	166
4.6.5.2.	Contribuciones Municipales.	169
5.	ENTORNO POLÍTICO EN MEXICO EN EL AÑO 2000.	176
5.1.	Introducción.	176
5.2.	Configuración Histórica.	176
5.3.	Situación Económica.	181



UANI

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



5.4. Democracia.	184
5.5. Expectativas del Nuevo Gobierno de Vicente Fox.	189
5.5.1. Reforma Fiscal Integral.	191

**6. PROPUESTAS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA
COMPETENCIA TRIBUTARIA EN LOS DIFERENTES ÁMBITOS
DE GOBIERNO. 196**

6.1. Introducción.	196
----------------------------	-----

6.2. El reto del Federalismo Fiscal.	199
--	-----

6.2.1. Artículo 124.	203
------------------------------	-----

6.2.1. Artículo 73, Fracción XXIX.	210
--	-----

6.2.2. Artículo 31, Fracción IV.	211
--	-----

6.2.3. Artículo 115.	213
------------------------------	-----

6.2.4. Análisis de la Propuesta de Reforma Constitucional.	217
--	-----

6.3. La Descentralización de Fuentes de Ingresos.	219
---	-----

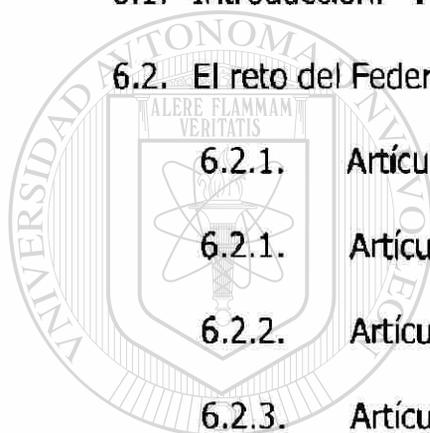
6.3.1. Introducción.	219
------------------------------	-----

6.3.2. Relación Gasto Ingreso.	221
--	-----

6.3.3. Vías para Aumentar el Grado de Responsabilidad Fiscal.	228
--	-----

6.3.4. Impuestos de Base Amplia.	230
--	-----

6.3.4.1. El Impuesto Sobre la Renta de Personas	
---	--



UANL

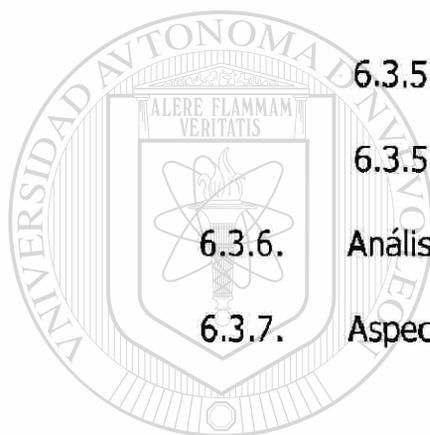
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Morales.	230
6.3.4.2. El Impuesto al Valor Agregado.. . . .	231
6.3.4.3. El Impuesto Sobre la Renta Personas	
Físicas.	233
6.3.5. Descentralización del Impuesto Sobre la	
Renta Personas Físicas.	234
6.3.5.1. Acceso a los Rendimientos territoriales	
del ISRPF.	236
6.3.5.2. Tramo Estatal en la Tarifa del ISRPF.	237
6.3.5.3. Aspectos Administrativos.	239
6.3.6. Análisis de la Propuesta.	241
6.3.7. Aspectos Negativos de la Descentralización.	244

7. INVESTIGACIÓN DE CAMPO. 248

7.1. Introducción.	248
7.2. Hipótesis.	249
7.2.1. Hipótesis Iniciales.	249
7.2.2. Hipótesis Final.	250
7.3. Entrevista.	251
7.4. Respuestas de las Entrevistas Aplicadas.	253
7.5. Análisis de las Entrevistas.	280

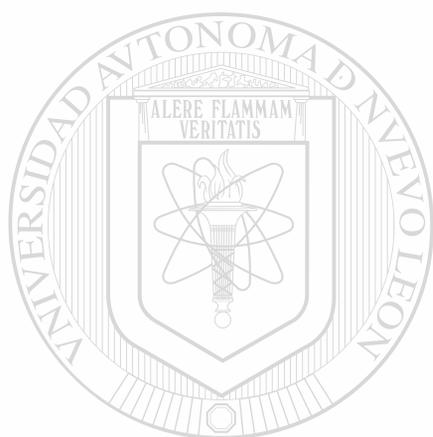


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



8. RESULTADOS Y CONCLUSIÓN.	281
8.1. Resultado de la Investigación de Campo.	281
8.2. Conclusión.	284
 BIBLIOGRAFIA.	 287



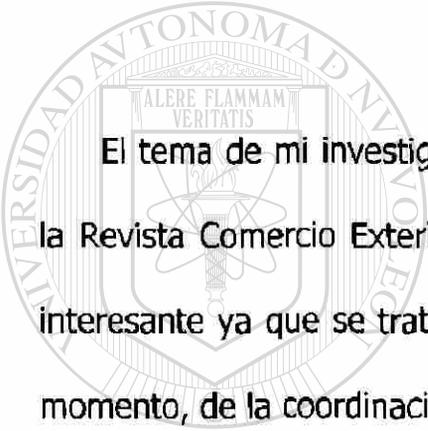
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

INTRODUCCIÓN



El tema de mi investigación surgió de la lectura de un artículo publicado en la Revista Comercio Exterior sobre el reto del federalismo fiscal. Resultó muy interesante ya que se trata de una perspectiva general y la situación, en aquel momento, de la coordinación fiscal en el país.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Decidí enfocarlo al Estado de Nuevo León y su relación con la Federación ya que la problemática existente es tema central en el ámbito gubernamental.

Para entender la problemática que planteo en la hipótesis a comprobar, partí de lo general a lo particular iniciando mi estudio en el capítulo I con la definición de Federalismo y como se instituyó en nuestro país, así como las características y funciones de un Gobierno Federal.

En el capítulo II, se analiza nuestra Carta Magna, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que es dentro de su marco jurídico en donde se rige el Estado Federal. El análisis se efectúa solo de los artículos referentes al federalismo y su conformación en los diversos poderes para gobernar.

Para entrar en materia, en el capítulo III, La Coordinación Fiscal, conoceremos los orígenes de la misma en nuestro país, sus características y reglas, la Ley de Coordinación fiscal, su desarrollo desde el inicio hasta la actualidad, así como un análisis personal de la misma.

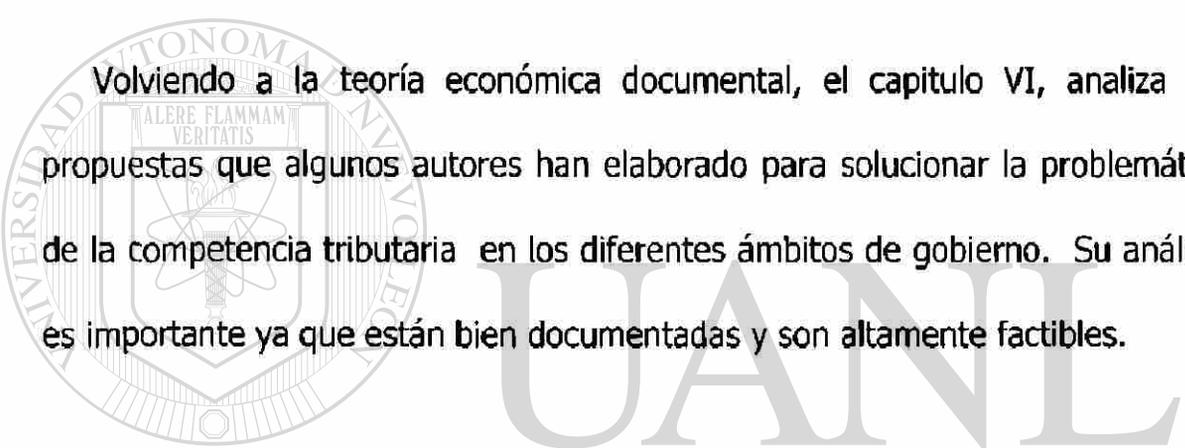
Nuevo León es el tema del capítulo IV, y su objetivo es conocer el perfil y desarrollo del mismo así como su estructura gubernamental en sus diferentes poderes. Además se analiza la coordinación fiscal en el estado y los puntos

relacionados al tema del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, así como los presupuestos de ingresos y egresos para el año 2000 terminando con un análisis de la relación estado gobierno actual.

Un tema de gran importancia y que fue desarrollándose durante la elaboración de mi investigación, fue el ambiente político diferente al que normalmente se vivía hace apenas unos 4 o 5 años, por lo que decidí incluir un capítulo acerca del mismo por su importancia y efectos que seguramente va a causar en el federalismo fiscal actual, y que independientemente de la

documentación existente, o planes y proyectos futuros, debe tomarse en cuenta la política del régimen gubernamental que en la práctica se lleva a cabo.

Se tratan temas como su configuración histórica, la situación económica actual de país, la democracia y las expectativas de cambio con el nuevo gobierno de Vicente Fox incluyendo la ya actualmente comentada Reforma Fiscal Integral.



Volviendo a la teoría económica documental, el capítulo VI, analiza las propuestas que algunos autores han elaborado para solucionar la problemática de la competencia tributaria en los diferentes ámbitos de gobierno. Su análisis es importante ya que están bien documentadas y son altamente factibles.

Hasta aquí, termina la investigación documental. El capítulo VII contiene la Investigación de Campo que surgió del análisis de los primeros seis capítulos de la misma y con la cuál llegue a mi hipótesis final:

A pesar del Sistema federal que nos rige, existen inequidades en la distribución de recursos a las entidades económicamente desarrolladas como el estado de Nuevo León, en relación a los demás, causadas por la fórmula de distribución de participaciones vigente en el año 2000 y que pudiera solucionarse parcialmente a través de la correcta definición de la competencia

tributaria, de la modificación de la fórmula y de la descentralización de algunos impuestos federales existentes.

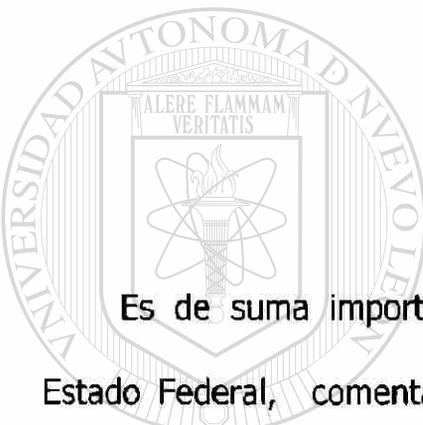
El método utilizado fue la entrevista abierta cuyas respuestas, información y opiniones incluí textualmente, ya que por sí mismas son resultados de mi investigación. Se aplicaron únicamente a personas que trabajan en la administración pública estatal y federal obteniendo un resultado sorprendentemente enriquecedor además de que sin duda dio validez suficiente a mi investigación.

El último capítulo incluye el resultado de la investigación de campo y la conclusión general de la investigación a la cuál llegue, después del análisis de toda la información, satisfactoriamente.

CAPITULO 1

EL FEDERALISMO

1. 1. Introducción



Es de suma importancia, para entender como funciona nuestro actual Estado Federal, comentar como nace el Federalismo en nuestro país, ¿Qué realidad vivía nuestro país que convirtió en necesidad el adoptar un sistema gubernamental federalista? Así como analizar la configuración histórica del mismo.

Existen tres formas conocidas de organización dentro del gobierno e integración de los diversos órdenes del mismo que son:

- Los estados unitarios
- Las confederaciones de estados y
- El federalismo.

En la primera la estructura política es indivisible y los órdenes locales no pueden tener leyes ni gobiernos propios, un ejemplo es Chile. En la segunda estructura, las confederaciones de estados, que fueron muy populares en los siglos XVIII y XIX, las cuales surgían para fines específicos de carácter militar o económico, como es el caso de la Confederación de Estados Independientes (CEI), en donde sus 12 miembros son estados independientes y soberanos.

En el Federalismo, que es la forma de gobierno que nos interesa, surge un nuevo Estado que abarca el territorio de todos los estados que integran la federación, quienes mantiene su propia soberanía y tienen una división de poderes propia.

En el mundo, los primeros, los estados unitarios, son mayoría. El Federalismo ha sido adoptado como sistema gubernamental por estados con amplio territorio como Rusia, Argentina, Estados Unidos, Canadá, Venezuela, Brasil y México los cuales ocupan más de la mitad del total de la superficie de la tierra.

Como menciona David Colmenares, en su artículo publicado en la revista Comercio Exterior, *retos del federalismo fiscal mexicano*:

“En el federalismo se comparten soberanías, con el objetivo último de la unidad nacional, por medio de la integración de los gobiernos locales y de las

regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes. En suma, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.”¹

Partiendo de conceptos de varios autores de la materia podemos decir que:

“... el Estado Federal se integra por un conjunto de subdivisiones políticas autónomas en lo concerniente a su régimen interior que configuran una entidad suprema, comúnmente conocida como Federación o Gobierno Federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afectan de manera general tanto la integración y el desarrollo de la propia unión política como los intereses y las necesidades colectivas de las propias subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico.”²

Podemos destacar como funciones principales del Estado Federal:

- La defensa nacional
- La política exterior
- La emisión de moneda
- Las vías generales de comunicación y

¹ Colmenares Páramo, David. *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*, Revista Comercio Exterior Vol. 49, núm. 5, México, mayo de 1999.

² Arrijoja Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Editorial Themis, Primera Edición. México. Marzo 1999. pag. 3

- Demás servicios públicos que rebasen la capacidad interna de cada subdivisión.

Algunas de las características del Federalismo que se analizarán a detalle más adelante y que ahora menciono de manera general son:

1. División territorial: Cada subdivisión mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la Federación.
2. Participación de los Estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
3. Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
4. Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y solo pueden modificarse con enmiendas a esta.
5. Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los estados y municipios.
6. Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

Todas estas características emanan del supuesto de que el federalismo surge de una suma de cesiones de facultades políticas y administrativas de gobiernos locales a un Gobierno federal por lo que:

"...es necesario dejar establecido que para que esas cesiones posean validez no sólo jurídica sino también política, es requisito indispensable el que las mismas hayan sido aprobadas por el voto mayoritario del electorado de las subdivisiones políticas que, bajo el régimen federal, aspiran a convertirse en un verdadero Estado-Nación. De ahí la importancia de que todo Estado Federal sea el fruto de un Congreso constituyente, libremente electo."³

"De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados. Estos dos niveles políticos establecen acuerdos para distribuirse las diversas funciones y competencias."⁴

Podemos agregar una definición más:

"Modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que, al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental. Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos, que tiene por objeto proteger la existencia y autoridad de todos los gobiernos."⁵

³ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Obra Citada*; p. 4

⁴ Colmenares Páramo, David, Artículo citado

⁵ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera edición. Julio 2000 México. Pag. 296.

Todo lo anterior nos da una idea clara de lo que es el sistema federal y sus características.

1. 2. El Estado Mexicano

El Estado Mexicano por su forma de gobierno, se encuentra conformado como una República, porque el poder del Estado tiene su origen en el pueblo, que elige a sus gobernantes para un periodo determinado y es representativa porque el poder se ejerce en representación del pueblo que mediante el sufragio ha elegido a sus gobernantes.

Es importante aclarar que existe una diferencia entre los términos Estado y Gobierno ya que:

“... El Estado es la organización política de la sociedad formada por diversos elementos, en tanto que el Gobierno es uno de los elementos del Estado, integrados por los órganos que ejercen el poder público.”⁶

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 40 y 49 establece como voluntad del pueblo mexicano el constituirse en una República representativa, democrática y federal, con un Poder Soberano que se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Introducción al Derecho Positivo Mexicano*. Edit. Limusa Primera Edición, México. Pag. 106

Vale la pena transcribir parte del texto del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que especialistas en Derecho Constitucional han debatido por más de doscientos años con respecto a que si el Estado Federal ejerce una soberanía única e indivisible o, por el contrario, la comparte con las subdivisiones políticas. (los estados):

“ARTÍCULO 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El debate respecto a lo establecido en este artículo se centra en que según nociones tradicionalmente aceptadas por los principales tratadistas de la Ciencia Política:

“ ... se desprende en que la soberanía además de poseer las evidentes características de expresarse a través de un poder supremo que dimana del pueblo, es, ante todo, única, indivisible, imprescriptible e inalienable.”⁷

Por lo que resulta difícil conciliar el concepto de un Estado “soberano” Federal integrado por subdivisiones políticas libres y “soberanas”.

⁷ Arrijo Vizcaino, Adolfo, Obra Citada. Pag. 5

Para no profundizar en el tema, mencionaré la conclusión a la que llega Adolfo Arrijo Vizcaino en su análisis sobre la soberanía en su libro *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*:

“Si partimos de la indispensable premisa de que la soberanía al ser un poder supremo, por razones obvias no puede dividirse o fragmentarse entre el Gobierno Federal y varios gobiernos locales, puesto que desde ese momento mismo en el que se divide o fragmenta deja de ser precisamente un poder supremo, tendremos que llegar a la conclusión de que lo que las subdivisiones políticas verdaderamente poseen, en un Estado Federal, es una autonomía, tanto política como administrativa, en lo tocante a su régimen interior, pero no un poder supremo.”⁸

Dentro de mi investigación, conclusiones tradicionalmente aceptadas, como las mencionadas en el párrafo anterior, son las que han servido para entender y confirmar que existe una problemática entre el Estado Federal y los estados y municipios de la Federación que amerita ser investigada y analizada.®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Otra de las características del Estado Mexicano es su naturaleza democrática, concepto derivado del griego *demos*: pueblo y *cratos*: gobierno, que significa que el ejercicio del poder reside en el pueblo mismo:

“ y que Abraham Lincoln caracterizó como el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.”⁹

⁸ Ibidem. Pag. 6

⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Obra citada. Pag. 107

Dentro de nuestra Constitución, encontramos el concepto de democracia en el artículo 3ero., fracción I, inciso a que establece:

“...no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”

La democracia en nuestro Estado mexicano es tema que trataré en el capítulo V, por lo que ahora solo diremos que es una característica del Estado federal.

1. 3. Configuración histórica

Al desarrollar este punto, debo señalar que gran parte del mismo fue tomado de la obra contemporánea de Adolfo Arrijo Vizcaino, *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*, ya que además de ser un texto del tema muy completa, describe desde una perspectiva objetiva, y en algunos casos personal, el proceso histórico en la imposición del Sistema Federal en nuestro país.

Se ha dicho, que el Federalismo, se ha impuesto en algunas naciones debido a presiones externas y hasta por inquietudes de ideología, no como se pensaría, en una forma de unir o de concentrar en un pacto común regiones antes separadas que es en esencia la forma natural de cómo surge un Estado

Federal, sino como una forma de desconcentrar lo que había estado concentrado. Cuando se impone de esta forma el Federalismo, desuniendo, fragmentando lo que anteriormente había integrado una unidad política, se advierte que las consecuencias pueden ser fatales ya que las subdivisiones nacen sin contar con antecedentes históricos ni con instituciones políticas y administrativas que les permita gobernarse autónomamente. Es más, se llega a afirmar que "el Estado Federal nace como resultado de un proceso de imitación extralógica."¹⁰

El Estado Federal sólo puede configurarse a través de la concentración y no de la desconcentración. Un ejemplo de esto, es precisamente la Constitución Federal Mexicana de 1824, que existió 12 años después de los cuales fue abrogada en 1836 surgiendo en su lugar las "Siete Leyes Orgánicas" que promovían una especie de República Centralista seguidas de una serie de golpes de Estado, pseudo revoluciones e intervenciones extranjeras hasta que en 1867 se restauró la República Federal de manera definitiva.

Algunos autores y de hecho, se ha aceptado de manera general, señalan que el Federalismo en México únicamente surge tomando como base el sistema norteamericano, puesto que en ese país la República Federal:

¹⁰ Arrijo Vizcaíno, Adolfo. Obra Citada. Pag. 31

“...surgió de las necesidades de defensa exterior y auto gestión interior de un grupo de regiones autónomas que voluntariamente suscribieron el pacto federal, en la medida en la que el mismo les garantizó la plena subsistencia de su autonomía interna.”¹¹

Sin embargo, resulta muy simple pensar que se adoptó este sistema en México por el hecho de ser el sistema de nuestro vecino país; por lo que a continuación transcribiré de la obra de Arrijoja, algunas de las situaciones que durante la última etapa del período virreinal se presentaron, forzadas por la realidad, que paulatinamente fueron descentralizando la actividad política y económica, y que demuestran en donde podemos encontrar las raíces de lo que años después sería el Estado Federal:

“La falta de comunicaciones adecuadas durante el periodo colonial, forzó al gobierno central de la Ciudad de México a otorgar diversas facultades discrecionales en materia de administración pública a las diversas Intendencias en las que política y territorialmente se dividió el Virreinato de la Nueva España.® Inclusive, las distancias, aunadas a la propia falta de comunicaciones, forzaron la creación de las Capitanías generales de Yucatán y Guatemala que, para toda clase de efectos prácticos, actuaron como entidades independientes, puesto que sus vínculos de obediencia hacia el gobierno central fueron todavía más tenues que los que ataron, o más bien, semi-ataron, a las Intendencias. No en balde, el principio más célebre que rigió en aquella época para definir las relaciones entre la Corona Española y el gobierno virreinal por una parte, y entre este último y los gobiernos de las Intendencias y las Capitanías generales por la otra, fue el de “acátese pero no se cumpla”, queriendo con ello denotar que las órdenes del

¹¹ *Ibidem*. Pag. 32

poder central, y en teoría superior, se respetaban formalmente pero a la hora de actuar, sólo se atendía a criterios y requerimientos locales o regionales.

En los últimos años del período virreinal una singular combinación de factores, entre los que destacan: la callada pero segura guerra de los piratas ingleses contra los galeotes españoles que desde y hacia Sevilla transportaban las riquezas de las colonias y los géneros de comercio de la metrópoli; la invasión napoleónica a España y la consecuente abdicación del, para decirlo con delicadeza, poco viril monarca Carlos IV (injustamente inmortalizado por Tolsá en una obra que, sin embargo, es de un imperecedero valor artístico); y el encarecimiento de los artículos de importación que llegaban al país por Veracruz y ocasionalmente por Acapulco en la famosa "Nao de China" que, como se sabe, venía en realidad de Manila; propició el desarrollo, y sobre todo, la descentralización de lo que sería la primera industria de importancia en la Historia de México: la industria textil.

Las bases tributarias en la época colonial, si bien es cierto que estuvieron primordialmente encaminadas a lograr el mayor enriquecimiento posible de la Corona Española, también lo es que se estructuraron en tal forma que permitieron el crecimiento – y hasta una cierta prosperidad- de las intendencias y ciudades interiores. La Capitanía General de Yucatán, por ejemplo, llegó a contar

con rentas propias respecto de las cuales no tenía que rendir cuentas al Virrey de la Nueva España. En relación con esto Lucas Alamán, afirma lo siguiente:

"Durante la dominación española, los ramos principales de las rentas públicas eran los tributos; las alcabalas interiores. Los derechos sobre la plata y oro extraídos de las minas, conocidos con el nombre de quintos; las utilidades de la Casa de Moneda de Méjico, única que había, y oficina de apartado anexa a ella; la parte correspondiente al gobierno de la gruesa decimal, espolios y vacantes de los obispados y canonjías; los artículos estancados, de los cuales sólo eran de importancia el tabaco, la pólvora y los naipes; la lotería; el papel sellado; las salinas y otras propiedades nacionales, pues los productos de las aduanas marítimas eran entonces de poca cuantía, cobrándose los derechos en los puertos de España."¹²

¹² Ibidem. Pags. 33-36

Por lo anterior, podemos concluir y queda demostrado, que fue en la última etapa del virreinato en donde se fueron sentando las bases, en gran parte económicas, para que el nuevo estado independiente sólo pudiera existir bajo el régimen de una República Federal.

Quisiera mencionar la cita que hace Adolfo Arrijo Vizcaíno de la autora Rosa Beltrán, quien realizó un estudio del primer imperio y que en su obra "La corte de los Ilusos" escribe:

"Iturbide pensó que toda su desgracia provenía de su intento por unir a un país desmembrado desde sus orígenes al que no había forma de encontrar amarre ni mano capaz de hacerlo caber en un puño, o sea que fundar un Imperio en México a la vieja usanza europea fue simplemente ir en contra de la realidad."¹³

El primer intento de un Estado Federal, fue la Constitución Federal de 1824, con una duración ya mencionada de 12 años, la cual no se debió a que no fuera un proyecto genuino del país, sino a que el sistema militar se apoderó de la nación, anulando primero las elecciones presidenciales para el periodo de 1828 – 1832, con lo que terminó la posibilidad de mantener un orden constitucional y después otra causa fue el General Santana, quien fuera el autor principal en la pérdida de más de la mitad de las tierras y aguas que integraban el territorio nacional según la propia constitución de 1824.

Es hasta 1857, cuando el país, sobre bases no muy fuertes, pudo empezar a reorganizarse en forma más congruente, y cuando la República Federal volvió a instaurarse, esta vez de manera definitiva, como la forma de organización política, administrativa, constitucional, económica y social de México.

A continuación y a manera de conclusión de este punto, menciono a algunos autores e ideólogos que conjuntamente condenan la forma de organizar a la Nación como un Estado Federal en su primer intento original con la Constitución Federal Mexicana de 1824:

“Ignorancia sobre una forma de gobierno que no trataban los libros políticos franceses y españoles que en México circulaban”.¹⁴

“El sistema Federal es el paraíso de los aspirantes y el terror del clero de los propietarios.”¹⁵

“Federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos lo que ellos (Los Estados Unidos de América) procuraron remediar con esa federación.”¹⁶

“Los federalistas de esa época estaban construyendo castillos en el aire.”¹⁷

¹³ Beltrán, Rosa. *La Corte de los Ilusos*. Editorial Joaquín Mortiz, S. A. De C. V., México, 1995. Pag. 201 Citado por Arrijo Vizcaíno, Adolfo en *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*.

¹⁴ Zavala, Lorenzo. *Ensayo de las Revoluciones de México*, FCE 1985. Pag 232 Citado por Arrijo V.

¹⁵ Alamán, Lucas. *Historia de México*, FCE. México 1985; tomo 5; pag. 886 Citado por Arrijo Vizcaíno

¹⁶ Citado por Timothy E., Anna, *El Imperio de Iturbide*. Conaculta y Alianza Editorial 1era ed. México 1991; pag. 27

“Sistema de todos desconocido”¹⁸

“Sistema de gobierno implantado tal vez de modo prematuro en un pueblo que carecía de las tradiciones de las prácticas del americano, cuya Constitución se copio...”¹⁹

“Copia inadaptable a México de la Constitución norteamericana.”²⁰

1. 4. Desarrollo del Federalismo a Partir de 1857

La Constitución de 1824 no contuvo ni un conjunto de principios en materia fiscal, ni una división de potestades tributarias entre la Federación y los Estados. Se concretó a seguir el camino de las declaraciones generales, así como lo señala el artículo 50, fracción VIII que faculta al Congreso para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno; y el artículo 110, fracción V, señaló entre las atribuciones del Presidente de la República, la de: Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo de las leyes, es decir, todo se dejó a la

¹⁷ Bulnes, Francisco, *Las Grandes Mentiras de Nuestra Historia*. Editora Nacional, S. A. México 1951; pag. 19 Citado por Arrijo Vizcaino. *Obra Citada*

¹⁸ Olavarría y Ferrari, Enrique. *México A través de los siglos*. Tomo tercero. Editorial Cumbre, S. A. Sexta edición México 1967; pag. 111 Citado por Arrijo Vizcaino

¹⁹ Vallarta, Ignacio L. *Votos*. Tomo segundo. Imprenta de Francisco Díaz de León. México 1881; pag. 133

²⁰ Arrijo Vizcaino, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Editorial Themis, S. A. De C. V. Décima Edición. México, 1995; pag. 136

buena voluntad del legislador ordinario, de la legislación secundaria y del poder presidencial.

De lo anterior podemos decir que la República Federal se fundó sobre bases de racionalismo fiscal, al establecerse de acuerdo a las circunstancias que prevalecían en esa época.

Desafortunadamente al no haberse establecido dentro de la Constitución la distribución de competencias y de hecho, como sucede hasta la fecha, quedó sujeta a la legislación secundaria con sus inconsistencias y adecuaciones según el periodo presidencial en turno.

Los puntos de vista de los constituyentes Bustamante, Fernández y García a pesar de estar fundados en los principios universales de generalidad, justicia, proporcionalidad, equidad y legalidad tributaria se desviaron hacia cuestionamientos secundarios de importancia transitoria y circunstancial.

En la Constitución de 1824 se omitieron los capítulos relativos a los derechos de los contribuyentes y a la distribución de potestades tributarias además de que las leyes secundarias fueron congruentes durante los primeros cuatro años y después cayeron en la práctica de las adecuaciones dejando a la interpretación jurídica su aplicación.

Por lo anterior se puede decir, que en ninguna de nuestras constituciones, la de 1824, 1857 y la actual 1917, se ha establecido las mutuas libertades hacendarias de la federación y de las subdivisiones políticas que se considera un requisito indispensable para que el Estado Federal pueda efectivamente poner en práctica los fines para los que fue creado.

Queda, una vez más, claro que la problemática del federalismo, tema de esta investigación, representa un reto a vencer y que vincula los orígenes históricos de la república con las esperanzas de lo representa el nuevo federalismo en este siglo XXI que inicia.

La Constitución de 1857 no fue tan importante como la Carta Magna de 1824 ya que no difiere mucho de la Constitución de 1917 en los aspectos de competencia tributaria y distribución de potestades que actualmente nos rigen, que en esencia es el punto medular de la problemática entre los Estados y la Federación y que en mi investigación se refiere en particular a la existente entre la Federación y el Estado de Nuevo León.

1. 5. Características del Estado Federal

Expuesto lo anterior, y tomando en cuenta la necesidad de comprender en que consiste un Estado Federal, a continuación y de manera enumerada

menciona las principales características que el autor Arrijo Vizcaíno establece del mismo:

1. "El Estado Federal, se integra por un conjunto de subdivisiones políticas autónomas en lo concerniente a su régimen interior que configuran una entidad suprema, conocida como Federación o Gobierno Federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afecten tanto la integración como el desarrollo de la propia unión política, incluyendo de manera especial las necesidades de las subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico.

2. El Estado Federal para realizarse, en lo jurídico y en lo político, presupone la existencia de una nación. Es decir, de una comunidad de vida, costumbres, tradiciones, lenguaje y lazos de sangre, asentada en un territorio geográficamente delimitado e históricamente definido.

3. En el Estado Federal no se divide la soberanía nacional, sino que se deposita en la federación que la ejerce como poder supremo en los ámbitos interno y externo, reservándose a las subdivisiones políticas, a través del principio constitucional conocido como "de las facultades implícitas", un conjunto de facultades y atribuciones, de carácter tanto político como administrativo, para el manejo y solución de todos aquellos asuntos y problemas que correspondan estrictamente a su régimen interior.

4. El Estado Federal tanto para existir jurídicamente como para poseer legitimidad y autoridad moral, debe contar con un ordenamiento supremo, es decir con una constitución Política, que por una parte señale las facultades y atribuciones del Gobierno Federal, y que por la otra, preserve la autonomía interna de las subdivisiones políticas, sin la cual no puede concebirse la existencia de un genuino federalismo.

5. La Constitución Política, como orden supremo del federalismo, debe reservar, en forma exclusiva, al Gobierno Federal las siguientes atribuciones: la seguridad nacional en lo político, social y de prevención de la criminalidad; la conducción de la política exterior; la construcción, administración y desarrollo de las vías generales de comunicación; la emisión de moneda y la utilización del crédito público, particularmente en lo relativo a la contratación y manejo de la deuda externa; la facultad de intervenir en los asuntos internos de las subdivisiones políticas, cuando estas últimas adopten medidas de gobierno y/o aprueben leyes que pongan en peligro la seguridad y subsistencia de la Federación, o bien contravengan la naturaleza constitucional del Estado Federal; la regulación del comercio interior, evitando la existencia de aduanas interiores y de los impuestos alcabulatorios a los que dan origen; la regulación del comercio y de la industria nacional, particularmente en lo relativo a la supresión de los monopolios y otras formas de concentración económica que atenten en contra de la libre competencia y el derecho de establecer un sistema fiscal que permita una recaudación tributaria suficiente para la realización de las funciones propias del Gobierno Federal, pero sin privar a las entidades políticas de fuentes fiscales propias que les permitan ser efectivamente autónomas en todo lo concerniente a su régimen interior.

6. El principio de las facultades implícitas que se enuncia diciendo que: "las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los del los Estados", debe constituir la esencia del pacto federal, desde el momento mismo en el que por una parte restringe el campo de acción del gobierno Federal al ejercicio único y exclusivo de las facultades y atribuciones que, de manera expresa, le otorgue la Constitución, y por la otra, permite que las entidades políticas puedan llevar a cabo todos los actos de gobierno que consideren pertinentes.

7. La importancia del conocido Principio de la División de Poderes –consistente en que las funciones de dictar las leyes, ejecutarlas y resolver las

controversias que su ejecución origine, debe encomendarse, por mandato constitucional, a tres órganos de gobierno independientes y distintos entre sí, dando lugar a la existencia de los Poderes Legislativo, ejecutivo y Judicial - en el Estado Federal radica en el hecho de que este Estado sólo se concibe en una sociedad en la que exista un verdadero juego democrático que presuponga no solamente la elección directa de los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino la alternancia en el poder y la posibilidad de que estos dos poderes puedan estar simultáneamente controlados por individuos pertenecientes a distintos partidos políticos.

8. Para que el Estado Federal pueda operar con la debida congruencia jurídica, es requisito indispensable que las subdivisiones políticas adopten en lo concerniente a su régimen interior, el principio de la división de poderes bajo los mismos lineamientos adoptados para el gobierno de la Federación.

9. El federalismo tiene que actuar fiscalmente sobre determinadas fuentes de riqueza que generalmente están limitadas por los recursos existentes en el país y por la capacidad de los ciudadanos, y de sus empresas, de generar esos recursos. La única alternativa lógica que se presenta es la de que, por mandato constitucional, las fuentes de riqueza existentes y disponibles en el país se dividan, buscando el mayor equilibrio posible, entre la potestad tributaria de la Federación y la potestad tributaria de los estados.

10. Para poder hablar del federalismo fiscal lo primero que se requiere es que tanto en la Constitución Política como en la práctica tributaria, las entidades tengan aseguradas fuentes propias de ingresos fiscales que sean intocables para el Gobierno Federal. Puesto que tal garantía, no sólo permite la subsistencia de la autonomía interna de las entidades, sino que implica el debido respeto al derecho que todo contribuyente-ciudadano posee de tributar en forma proporcional a su respectiva capacidad económica. Principio de proporcionalidad – o de justicia – que no se da cuando el mismo ingreso o

fuerza de riqueza es gravada dos ó más veces mediante la imposición de diversos tributos, sean éstos federales o locales.

11. Si la Constitución Política aspira a crear un verdadero Estado Federal, debe asegurar a las entidades fuentes propias de ingresos tributarios que no puedan ser afectadas, en ninguna forma posible, por la Federación; con el objeto de que no vayan a ser cuestiones meramente financieras las que destruyan el objetivo del pacto federal.

12. El Estado Federal sólo puede configurarse a través de la concentración y no de la desconcentración. Si no existen antecedentes de libertad, o al menos autonomía en las entidades, el Federalismo se presenta como una especie de estrategia política."²¹

Tomando palabras de la obra de Adolfo Arrijo Vizcaino, cito:

"El Estado Federal, para ser viable, debe configurarse a partir de un proceso de concentración por virtud del cual diversas regiones anteriormente descentralizadas o desconcentradas y, por consiguiente, poseedoras de un cierto grado de autonomía política y administrativa así como de fuentes propias de riqueza, se unen, mediante la suscripción del correspondiente pacto federal, en una sola Federación, con el objeto de que, sin menoscabo de su autonomía local y regional, se puedan alcanzar metas comunes no sólo en los ámbitos de las relaciones internacionales y de la defensa nacional, sino también en lo tocante a la gestión y satisfacción de todas las necesidades colectivas relacionadas con el bienestar y la prosperidad de esas comunidades regionales que aspiran a transformarse en una comunidad nacional." ²²

²¹ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México. Marzo 1999. Pags. 38-41

²² *Ibidem*. Pag. 42

Podemos decir, que un Estado Federal, por una parte une regiones que poseen autonomía política y administrativa en cierto grado para la obtención de metas comunes, pero por otro lado no debe afectar dicha autonomía. El grado de autonomía óptima en los diferentes ámbitos de gobierno es el punto importante que crea conflicto ya que por la diversidad de características propias de cada región la Federación al buscar el bien común, participa de diferente manera en cada una de ellas ocasionando ciertas inequidades.

1. 6. Funciones del Gobierno Federal

Como punto final de este capítulo me referiré a las funciones que dentro de un Sistema Federal tiene el Estado ya que son fundamentales en la toma de decisiones respecto a las necesidades de las diferentes entidades que forman la Federación.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

También, es importante tener claro cuales son las funciones de los distintos niveles de gobierno con el fin de establecer el alcance y limitaciones que los instrumentos de política fiscal ofrecen, en función del nivel de gobierno que decida emplearlo.

Según la teoría económica las principales funciones del Estado Federal son las siguientes:

Estabilización. De acuerdo a los objetivos económicos de esta función, el alcance de las políticas de los Estados y municipios están restringidos geográficamente. Los instrumentos de mayor impacto para el logro de los objetivos de estabilización son la política monetaria y de deuda, que generalmente no están a disposición de los gobiernos estatales y municipales, por lo que dicha función debe estar a cargo del Estado Federal.

Distribución. Considerando la alta movilidad de factores entre las distintas entidades de la federación y la ausencia de mecanismos que la impidan, la efectividad de los gobiernos estatales y municipales en materia de distribución del ingreso es limitada. Por ello se acepta que sea el gobierno federal quien mejor puede desarrollar una política de distribución del ingreso.

Asignación. Debido al impacto sobre el bienestar de la población, el proceso de asignación de recursos que debe realizar el Estado Federal reviste especial importancia para el logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico de un país. Dentro de la Federación, la división de poderes y la existencia de distintos ámbitos de gobierno con autonomía e instituciones propias, ayudan a que la función asignatoria se realice en forma más eficiente.

Dentro de esta última función, la asignación se ve regida por el principio del beneficio:

“ Se distinguen los bienes y servicios públicos según el impacto territorial (bienes con impacto nacional, regional o local). En el caso de bienes y servicios cuyo beneficio es aprovechado únicamente por los residentes de determinada jurisdicción se sugiere que sea la autoridad de dicha jurisdicción la encargada de su provisión así como de establecer las fuentes para su financiamiento. Cuando se trata de bienes cuyo beneficio no es posible circunscribirlos al límite territorial de una jurisdicción y por lo tanto es aprovechado por ciudadanos no residentes de las mismas, se propone que sea un nivel superior de gobierno quien lo proporcione y financie.”²³

Dentro de la asignación de recursos, se toman en cuenta otros elementos que son:

- *Las preferencias.* Deben conocerse las preferencias de los individuos, debido a que la provisión a cargo del Estado Federal, generalmente tiende a ser uniforme, provocando pérdidas, debido al desperdicio por

la mayor o menor demanda sobre dichos bienes o servicios.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

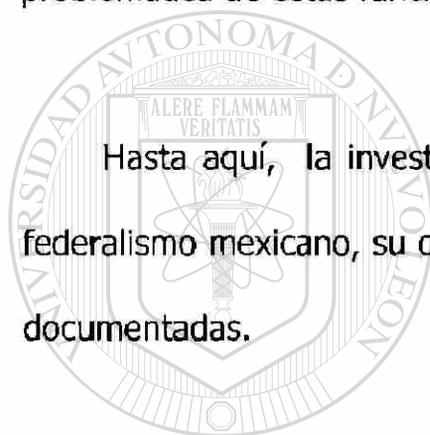
- *Generación de externalidades.* Cuando el beneficio de la provisión rebasa los límites de territorio objetivo, da lugar a la aparición de externalidades, por lo que se recomienda que sea el Estado Federal el que lo asigne. El caso contrario es cuando la carga fiscal o nivel de imposición incide en residentes ajenos a la entidad beneficiada.

²³ Michel Uribe, Hugo Alberto. *Distribución Óptima de Potestades Tributarias*. INDETEC Revista bimestral No. 119 Diciembre 1999.

- *Economías de escala.* Un elemento adicional a considerar en la distribución de la función asignativa, es la existencia de economías de escala en la prestación de servicios públicos. Cuando esto es posible, se sugiere que sea el Estado Federal el responsable de la provisión.

Lo anterior, de manera práctica nos da un panorama amplio de las funciones correspondientes a un Estado Federal. En el capítulo V se tratará la problemática de estas funciones en la realidad y en específico en nuestro país.

Hasta aquí, la investigación acerca de los conceptos del Federalismo, el federalismo mexicano, su configuración histórica y principales funciones quedan documentadas.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO II

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

2.1. Definición

Para que dentro de un Sistema Federal surja el Estado Federal, este debe darse dentro de un ámbito democrático. Por lo tanto tiene que ser el resultado de una Constitución, entendiendo a esta:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

“... como el Pacto Supremo por virtud del cual las subdivisiones políticas que integran el Estado-Nación (geográficamente delimitado e integrado por una población que comparte lazos comunitarios de sangre, idioma y tradiciones) convienen en unirse para integrar una sola federación regida por un ente supremo, y en cierto sentido supranacional, generalmente conocido como Federación o Gobierno Federal, en el que se deposita el ejercicio de la soberanía nacional, entendida esta última como el poder supremo del Estado - Jean Bodino

- que a nombre del pueblo – John Locke - se ejercita tanto en la esfera interna del gobierno como en el ámbito internacional.”²⁴

Una definición general de constitución es:

“El conjunto de reglas y leyes de acuerdo con las cuales se organizan y estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad. La constitución fija las restricciones institucionales; esto es, delimita lo permitido y lo prohibido, establece los factores decisivos del pacto o contrato social, y define el tipo de sistema y régimen económico y político. La constitución contiene reglas prescriptivas - ¿Quién tomará decisiones? -, reglas proscriptivas - ¿Quién no tomará decisiones? - y reglas numéricas - porcentaje requerido de apoyo para ganar -. En general una constitución especifica las reglas de lección colectiva de la sociedad.”²⁵

La Constitución Política constituye la Ley Suprema que regula dos aspectos: Los Derechos del hombre y la Organización del Estado. En la presente investigación la parte que nos interesa de la Constitución es la referente a la Organización del Estado con respecto a las facultades fiscales que otorga al Congreso de la Unión así como, las funciones y facultades de los Estados y Municipios en el mismo ámbito.

Dentro de nuestra Constitución, el primer lugar en donde se le otorga la calidad de sujeto activo a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, es el artículo 31, fracción IV, que establece:

²⁴ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Editorial THEMIS, 1era edición marzo 1999. Pag. 7

²⁵ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana Primera Edición. Julio del 2000. México. pag. 216

“Es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De este artículo emana la obligación tributaria que consiste en:

“...el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie.”²⁶

Para definir más ampliamente, podemos mencionar algunas características que diferencian sustancialmente a la obligación tributaria que pertenece al Derecho público de las obligaciones creadas dentro del Derecho Privado. Como similitud se puede mencionar que en ambas encontramos dos sujetos; acreedor y deudor y un objeto, y como características de la obligación tributaria mencionare:

- Su única fuente es la Ley (vía Ley, Decreto, Circular, etc.)
- El acreedor o sujeto activo es siempre el Estado.
- El objeto es único y consiste siempre en dar, el cuál sólo se satisface en efectivo ó excepcionalmente en especie.

²⁶ Margain Manatou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, Decimotercera Edición Actualizada, México 1997. Pag. 226

- Tiene como finalidad recabar las cantidades necesarias para sufragar el gasto público.
- Sólo surge de hechos o actos jurídicos imputables al sujeto pasivo directo.
- Responsabiliza al tercero que interviene en el acto, ya sea representante o mandatario del sujeto pasivo.

Cabe señalar que existe una excepción al considerarse organismos acreedores de créditos fiscales:

"...al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto Nacional de Fomento de la Vivienda para los Trabajadores, organismos descentralizados, considerados por sus leyes como organismos fiscales autónomos, que han recibido el respaldo de los tribunales, el primero para determinar créditos fiscales y recaudarlos directamente y el segundo para determinar diferencias pero sin derecho de recaudarlos directamente."²⁷

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Habiendo definido al sujeto activo en la obligación tributaria, el punto importante de análisis dentro de la Constitución, es la competencia tributaria que esta otorga a las esferas de poder que existen en la estructura política y administrativa del Sistema Federal Mexicano: La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

²⁷ *Ibidem*. Pag. 227

Los artículos de la Constitución Mexicana que contienen las reglas respectivas a la competencia tributaria correspondiente a La Federación, los Entidades y los Municipios son el 124, 73 fracción XXIX, 73 fracción VII, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I que se analizan a continuación.

2. 2. Análisis de los Artículos Constitucionales 124, 73 fracción XXIX, 73 fracción VII, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I

Los artículos que nos interesan se ubican dentro de la estructura de la Constitución de la siguiente manera:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN[®]
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TÍTULO PRIMERO 1 - 38

- CAPÍTULO I. De Las Garantías Individuales
- CAPÍTULO II. De los Mexicanos **Art. 31 fracción IV**
- CAPÍTULO III. De los Extranjeros
- CAPÍTULO IV. De los Ciudadanos Mexicanos

TÍTULO SEGUNDO. 39 - 48

- CAPÍTULO I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno
- CAPÍTULO II. De las Partes Integrantes de La Federación y del Territorio Nacional.

TÍTULO TERCERO. 49 - 107

- CAPÍTULO I. De la División de Poderes
- CAPÍTULO II. Del Poder Legislativo
- SECCION I. De la Elección e Instalación del Congreso
- SECCION II. De la Iniciativa y Formación de las Leyes
- SECCIÓN III. De las Facultades del Congreso**
- Art. 73. Fracción VII y XXIX**
- SECCION IV. De la Comisión Permanente
- CAPÍTULO III. Del Poder Ejecutivo
- CAPÍTULO IV. Del Poder Judicial

TÍTULO CUARTO. 108 - 114

De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos

TÍTULO QUINTO 115 - 122

De los Estados de la Federación y Del Distrito Federal

Art. 117 fracción IV; V; VI y VII Art. 118 Fracción I

TÍTULO SEXTO 123

Del Trabajo y de La Previsión Social

TÍTULO SÉPTIMO 124 - 134

Prevenciones Generales Art. 124

TÍTULO OCTAVO 135

De las Reformas de la Constitución

TÍTULO NOVENO 136

De la Inviolabilidad de la Constitución

2. 2. 1. Artículo 124

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.”

A pesar que es hasta el título Séptimo constitucional en donde se establece una competencia reservada a los estados, es necesario que sea este artículo el primero en analizarse ya que conlleva un contenido histórico referente al inicio del federalismo en nuestro país.

Varios autores coinciden en que su texto deriva de la décima Enmienda efectuada a la Constitución de los Estados Unidos de América, la cual tenía por objeto resolver las disputas por motivos de competencia entre la Federación y las localidades en ese país. Se adopta casi textualmente sin considerar las diferencias y tradiciones históricas de centralismo en México, por lo que fortaleció al Gobierno Federal afectando a las entidades.

El artículo 124, también conocido como el de las “facultades Implícitas” se refiere a que:

“...las atribuciones que la Carta Magna no confiera a los poderes federales, **implícitamente** podrán ser ejercidas por los de las entidades federativas. De ahí el incesante proceso de reformas al que, particularmente en los últimos años,

ha estado sujeta nuestra Ley Fundamental, con el objeto de ampliar en la mayor medida posible la esfera de facultades de la Federación.”²⁸

El punto medular y más confuso del art. 124 es que la propia constitución no aclara cuáles eran las facultades concedidas a “los funcionarios federales”.

En 1925 y 1932 fueron convocadas la Primera y Segunda convención Nacional Fiscal en donde se elaboraron diversos proyectos con el objeto de establecer un sistema de competencia constitucional entre la federación y las entidades.

Adolfo Arrijo Vizcaino, en su libro *Derecho Fiscal*, cita parte de la Exposición de Motivos de una iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Lázaro Cárdenas en 1936, en donde el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez, expresa el caos de nuestra organización fiscal por la falta de elementos para poder aplicar correctamente la regla contenida en el art. 124 y que a continuación transcribo por parecerme el principio para la reforma de la fracción XXIX del artículo 73 que entró en vigor en 1943:

“En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y de los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual

²⁸ Arrijo Vizcaino, Adolfo. *Obra Citada*. Pag. 602

fuente – lo que en sí mismo es un mal – sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, destructoras del desarrollo de la nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República...

Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer nacer viable una unión que se creía débil; en nuestro País, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. **Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios; participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales.**²⁹

Esta iniciativa Presidencial expuso los problemas que ocasiona un sistema mal definido, poco claro y preciso de potestades tributarias ya que un sistema

²⁹ Citado por Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Derecho Fiscal*, Editorial Themis. México 1997. Pag. 144

de libre imposición a lo que conduce es a la concurrencia fiscal. Su objetivo era sustituir el principio del artículo 124 de las facultades implícitas por un sistema constitucional de potestades tributarias bien definido y, sobre todo, claro. El Congreso de la Unión no le dio trámite alguno a la Iniciativa del Presidente Cárdenas por motivos que aún se desconocen.

Es hasta 1943, que lo establecido en el artículo 124 es más claro con la reforma del artículo 73 fracción XXIX que a continuación se analiza.

2. 2. 2. Artículo 73

ARTÍCULO 73. - El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior;
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4to y 5to del art. 27;
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
5. Especiales sobre:
 - a. Energía Eléctrica;
 - b. Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c. Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d. Cerillos y Fósforos;
 - e. Aguardiente y productos de su fermentación;

- f. Explotación forestal; y
- g. Producción y consumo de cerveza.

Las entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”

Con la reforma a la fracción XXIX del art. 73, parecía que quedaba resuelto el problema que causaba la imprecisión del artículo 124 ya que se entiende que la imposición de gravámenes sobre cualquier fuente de ingresos distinta a las enumeradas en la modificación, es reservada a la potestad tributaria de los estados o municipios, en su caso.

El error ante esta modificación fue que no se incluyeron los créditos fiscales más importantes de la hacienda Federal: El Impuesto Sobre la Renta y El Impuesto al Valor Agregado. Entonces, se recurrió a una interpretación general de lo que establece la fracción VII del artículo 73 que, según Adolfo Arrijo Vizcaino en su libro *El Federalismo Mexicano hacia el Siglo XXI* escribe:

“...si bien corresponde a los prosaicos dictados de la realidad, ha sido la principal causante del centralismo fiscal que hasta la fecha se vive en México.”³⁰

³⁰ Arrijo vizcaino, Adolfo. *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. Marzo 1999. Pag. 604

Mencionaré la interpretación que sobre esta fracción plantea el fiscalista

Emilio Margáin Manatou:

“En la fracción XXIX se enumeran determinadas fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la Federación, pero sin que ello signifique que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto sea necesario para cubrir los gastos públicos, en los términos de la fracción VII del mismo artículo constitucional; en otras palabras, que si las contribuciones que se establecen gravando las fuentes que consigna la citada fracción XXIX no son suficientes para cubrir el presupuesto, entonces la Federación puede concurrir con los Estados, afectando otras fuentes, hasta obtener los recursos suficientes.”³¹

Esta tesis es plenamente aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a la siguiente jurisprudencia:

“Es inexacto que la fracción XXIX del Artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto, que faculta al Congreso a imponer contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. No puede considerarse como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del Artículo 73, como una limitación al congreso de la Unión para establecer los impuestos aun federales que sean indispensables para cubrir el gasto público.”³²

Para finalizar este análisis y como resultado de la aplicación de lo establecido en los artículos 124 y 73 fracción VII y XXIX, se puede afirmar que la competencia fiscal de la Federación es tan amplia que prácticamente no

³¹ Margáin Manatou, Emilio. Obra Citada. Pag. 230

³² *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta época. Volumen XXVI, Primera Parte. Pag. 35 Citado por Arrijo Vizcaino en Obra Citada

existe algún recurso económico generado en el país que no pueda ser objeto de un gravamen federal.

Por otro lado, la Constitución en sus artículos 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I, establecen a los Estados y Distrito Federal, prohibiciones en materia tributaria que apoyan nuevamente el centralismo fiscal.

2. 2. 3. Artículo 117 Fracciones IV, V, VI y VII y Artículo 118

Fracción I.

2. 2. 3. 1. ARTÍCULO 117.

Los estados no pueden, en ningún caso:

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la

procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

2 2. 3. 2. ARTÍCULO 118.

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

Básicamente, estos artículos en las fracciones citadas, limitan los gravámenes al comercio exterior e interior en algunos casos, al poder Federal.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

El antecedente histórico que promovió y dio origen a lo establecido en estos artículos se remonta a finales del siglo XIX, durante el gobierno del Presidente Porfirio Díaz a través de una reforma constitucional elaborada por los entonces Secretarios de Hacienda y Crédito Público Manuel Dublán y José Ives Limantour y que entró en vigor el 1 de julio de 1896.

El objetivo de dicha reforma era acabar con el sistema de impuestos alcabalatorios y de aduanas interiores que existía desde los tiempos de la colonia.

Tomada del historiador Daniel Cosío Villegas en su libro *Historia Moderna de México*, cito los hechos existentes en materia fiscal que prevalecían durante el porfiriato:

"Sintiéndose, en efecto, independientes, cada una de las entidades federativas amplió más sus facultades impositivas y, para ello, no vacilaron siquiera en tomar como modelo la legislación federal. Así aparecieron en cada una, leyes, reglamentos y procedimientos fiscales, sin preocuparse de las leyes y reglamentos de los otros. Surgieron las invasiones recíprocas que estorbaban e impedían el desarrollo del comercio y de la industria, dando lugar a un cúmulo de exigencias y procedimientos derivados de la diversidad de cuotas y formalidades a que eran obligados los comerciantes. Todo ello concluyó en crear una verdadera confusión general."³³

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A mediados del siglo XIX, el diputado Francisco Zarco, alertó a sus colegas en el Congreso Constituyente de 1857 acerca de la gravedad de la situación explicando lo absurdo que era la aplicación de tantas y distintas leyes por los estados a las actividades de comercio interior que lo único que ocasionaban era mantener una situación de crisis en la agricultura y en la industria. Mencionaba desde entonces que:

³³ Cosío Villegas, Daniel. *Historia Moderna de México. El Porfiriato, Vida Económica. Tomo II. Tercera Edición.* Editorial Hermes. México 1985. Pag. 906

“ A las trabas de guías y tornaguías y todas las molestias fiscales, hay que añadir que no gravitan sobre el capital ni el rédito, sino sobre los consumos. En vano se quiere gravar el producto, el impuesto lo paga siempre el consumidor..”³⁴

A pesar del conocimiento de esta situación desde 1857, la guerra de reforma, la intervención francesa, el imperio de Maximiliano de Habsburgo y la inestabilidad de la República Restaurada, no fue hasta la consolidación del Gobierno de Porfirio Díaz y con la reforma de los artículos 117 y 118, que las alcabalas y las aduanas interiores, que existieron por más de tres siglos, desaparecieron de todo el territorio nacional.

Fue correcta, desde el punto de vista económico y comercial, la terminación de dichos impuestos; pero La Federación, con su política de equilibrio presupuestal, negociación de su deuda pública y abolición de alcabalas, acaparo todas las fuentes gravables, siendo los impuestos indirectos su fuente principal, restando importancia a los estados. ®

La concurrencia impositiva debe eliminarse por considerarse antieconómica, pero no sacrificando la competencia tributaria de las entidades cuyo objetivo es buscar una distribución equilibrada de las fuentes de ingresos gravables entre la Federación y las entidades de una forma en que no se

³⁴ Ibidem. Pag. 908

afecten sus respectivos ámbitos de competencia, con el mayor grado de autosuficiencia fiscal posible.

En el Fisco Federal, existe una doble competencia tributaria; la expresa y la tácita.

En la primera, se le permite imponer tributos en forma exclusiva sobre el comercio exterior, aprovechamientos y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional, instituciones de crédito y seguros, servicios públicos concesionados, especiales (art. 73, XXIX punto 5) y tonelaje y maniobras portuarias.

En la tácita, se le otorga el derecho de gravar cualquier otra fuente de riqueza disponible cuando sea necesario para cubrir el presupuesto federal.

En el caso de los estados, se considera una competencia derivada, ya que sólo pueden establecer tributos sobre aquellas fuentes no consideradas contribuciones federales, corriendo el riesgo de perderlas en el momento en que el Congreso de la Unión decida destinarlas a la Federación.

A continuación, cito la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resume esta situación:

“La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (art. 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción XXIX); c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118)”³⁵

Con esto, nos podemos dar cuenta de que existen errores en nuestra Carta Magna acerca de la delimitación clara de la competencia tributaria llegando al mismo punto al que llegamos al finalizar el tema del capítulo I, es decir, se respeta por un lado la autonomía de las entidades, pero no es claro el grado de competencia, en este caso, tributaria que a cada una le corresponde.

Hasta aquí, el análisis de la Constitución Política. En el siguiente capítulo se analizará el tema de la Coordinación Fiscal.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

³⁵ *Tesis Jurisprudencial Número 11*. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación año 1965. Primera Parte. Pag. 42 cita por Arrijo Vizcaino en Obra citada

CAPÍTULO 3

LA COORDINACIÓN FISCAL

3. 1. Introducción



En este capítulo abordare el tema de la Coordinación Fiscal desde un punto de vista nacional integrando las causas de su surgimiento en el país, su configuración histórica hasta nuestros días, concepto y reglas para su funcionamiento, desarrollo de la Coordinación y de la fórmula de participaciones desde su inicio, así como el análisis de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por todo lo expuesto en el capítulo anterior y en especial en el capítulo 1, surge la necesidad de cómo resolver e integrar los intereses fiscales de la Federación con los de los estados y los de éstos entre sí; como evitar la doble o

múltiple tributación; eficientar la administración tributaria nacional y solucionar conflictos entre los estados y el gobierno federal.

La herramienta que el Federalismo Fiscal a encontrado es la Coordinación fiscal que toma:

"...como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicio público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno." ³⁶

Actualmente, la intervención de las esferas estatal y municipal en la cuestión tributaria ha sido menos práctica debido a consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración local y por la necesidad del Gobierno Federal de disminuir las desigualdades regionales.

El desarrollo económico de las regiones del país es el producto de la evolución histórica que fue marcando diferencias enormes entre una región y otra, privilegiando a algunas de ellas a costa del empobrecimiento de las otras.

³⁶ Colmenares Páramo, David. *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Revista Comercio Exterior, vol. 49, número 5. México mayo de 1999. Pag. 4

Esto se observa claramente en nuestro país en la región norte, cercana a la frontera con Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones mexicanas, cuyos niveles de desarrollo son reflejo de una concentración de inversión en infraestructura por el gobierno federal, que indican que el nivel de vida de su población es mucho mayor que el del resto del país.

Esta es la principal razón, según algunos autores, del porque la recaudación de los principales impuestos, como el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y algunos especiales, estén bajo la responsabilidad de la Federación. Es decir, es un motivo de redistribución hacia los estados de acuerdo a sus necesidades de presupuesto, además de la eficiencia recaudatoria que difiere entre cada estado.

Incluyo en esta introducción una definición de Coordinación Fiscal con el fin de desarrollar el capítulo teniendo claro su significado:

"La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que, por disposición de la Constitución y de la ley, se otorga a las entidades federativas y a los municipios en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."³⁷

³⁷ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México, Marzo 1999. Pag. 622

Los siguientes puntos: configuración histórica, datos sobre la fórmula de participaciones y su desarrollo, así como, los cuadros informativos están basados en la información documentada de David Colmenares Páramo en su artículo *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano* por ser una fuente actual y completa en el tema.

3. 2. Antecedentes Históricos

La coordinación fiscal en México surge de la necesidad de terminar con la concurrencia impositiva y la diversidad de criterios de los estados en cuanto a los impuestos que cada uno administraba.

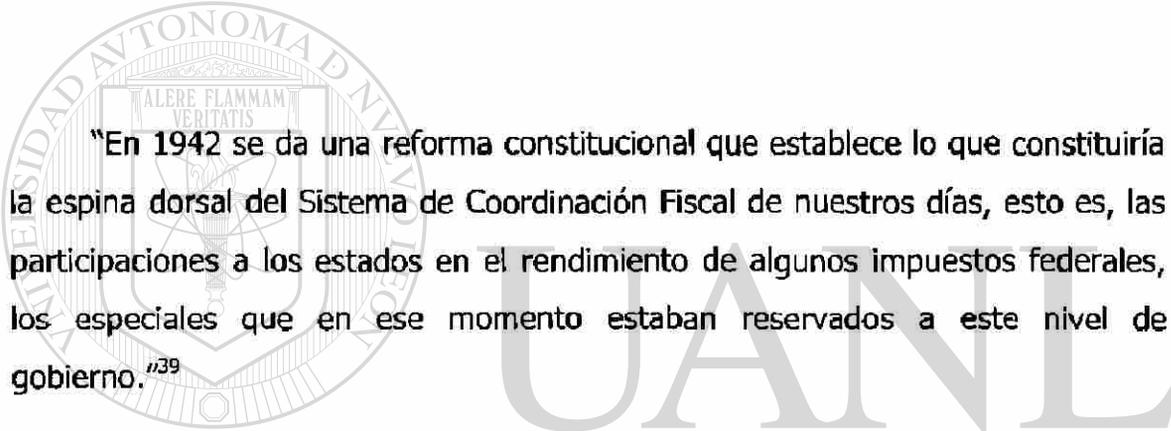
En 1925, 1932 y 1947, como se mencionó dentro del análisis de la Constitución en el capítulo anterior, se celebraron tres convenciones nacionales fiscales en las que desde entonces:

“... apuntaron como soluciones la coordinación en materia impositiva y el establecimiento de un régimen de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de diversos impuestos federales.”³⁸

De la primera convención no surgió ninguna modificación. En la segunda, surgieron las bases de la reforma a la fracción XXIX del artículo 73

constitucional analizado en el punto 2. 1. 2, además de que algunos impuestos relacionados con la propiedad del suelo quedaron de manera exclusiva en los estados y otros, como el Impuesto Sobre la Renta a las empresas, habrían de ser gravados sólo por la Federación.

Según palabras de David Colmenares Páramo, en su artículo *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano* publicado en la Revista Comercio Exterior de Mayo de 1999:



"En 1942 se da una reforma constitucional que establece lo que constituiría la espina dorsal del Sistema de Coordinación Fiscal de nuestros días, esto es, las participaciones a los estados en el rendimiento de algunos impuestos federales, los especiales que en ese momento estaban reservados a este nivel de gobierno."³⁹

En esos mismos años, cerca de la mitad de los estados habían derogado los impuestos locales a la compraventa a cambio de una participación del 40% de la recaudación total del impuesto federal, aunque el rendimiento del impuesto era bajo en relación con lo recaudado en el resto de las entidades. Al mismo tiempo, se ofrecía como incentivo un aumento en el porcentaje de participación que recibirían los estados, lo cual significaba un incremento de

³⁸ *Memoria de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP*, Noviembre de 1972 Citado por Colmenares Páramo, David en Revista Comercio Exterior

³⁹ Colmenares Páramo, David, *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Revista Comercio Exterior, Vol. 49, número 5, México, mayo de 1999. Pag. 6

50% en relación con lo percibido anteriormente por las entidades que ya se habían coordinado.

En la tercera convención, en 1947, surgió la creación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que sustituiría a los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. Al mismo tiempo y debido a esto, los estados cobraban una tasa adicional de hasta 1.2%, además de recibir el 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales.

La Coordinación tardó varios años en implementarse y es hasta 1971 cuando el estado de Chihuahua se coordina con la Federación con el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles con facultades que van desde la recaudación hasta la fiscalización. Cabe mencionar que el estado de Nuevo León, se coordinó con la Federación en Mazatlán, Sinaloa en Octubre de 1979, se publicó en el Diario oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1979 y entró el vigor el 1ero de enero de 1980, cuando la Ley de Coordinación Fiscal iniciaba su vigencia. En estos mismos años, los estados recibían ingresos que derivaban de los impuestos especiales de acuerdo a la Constitución, pero además, recibían otras participaciones condicionadas a la eliminación por parte de los estados de gravámenes sobre la misma fuente u objeto que el impuesto clasificado como federal.

Además, las participaciones se daban sobre sistemas muy complejos como por ejemplo, en algunos casos sólo se participaba a los estados en que se realizaba la producción o se efectuaba el consumo; en el caso del ISIM, la participación se pagaba al estado en donde el contribuyente hubiera percibido el ingreso.

Como señala Roberto Hoyo D'Addona en *Antecedentes de la Coordinación Fiscal (1979)*, en Memorias de la Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Guadalajara, Jalisco 1997:

"...la época de pago de las participaciones a las entidades y municipios solía estar desfasada varios meses, contados a partir de la fecha en que el contribuyente pagaba el impuesto que les daba origen [...] el proceso normal duraba de tres a seis meses. En ocasiones, por errores, demoras o ineficiencias en el trámite, el pago se demoraba aún más."⁴⁰

En 1972 se realiza la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Chihuahua encabezada por Gustavo Petricioli, Secretario de la SHCP, y los gobernadores de los estados de Chihuahua y Durango con el fin:

⁴⁰ Citado por Colmenares Páramo, David. Obra Citada. Pag. 6

"...de ir eliminando cada vez más vigorosamente la situación de desequilibrio e inequidad que priva en materia de distribución del ingreso fiscal entre federación, estados y municipios." ⁴¹

Los principales logros en esa Primera Reunión fueron:

- La formación de la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados,
- La revisión conjunta del sistema tributario y del monto de las participaciones,
 - La reforma al artículo 15 de la Ley Federal del ISIM otorgando el 45% de la recaudación de la federación en sus territorios.
 - La posibilidad de convenios de coordinación respecto al Ingreso Global de las Empresas de los Causantes Menores, con participación de la recaudación.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A pesar de los avances en materia de coordinación fiscal, hasta aquí, falta un procedimiento que integre y uniforme la distribución de las participaciones, ya que sólo se van arreglando independientemente y de acuerdo al caso específico del impuesto en cuestión.

⁴¹ Memoria de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP, noviembre 1972 Citado Por Colmenares Páramo David, en artículo publicado en Revista Comercio Exterior Mayo 99

3. 3. Antecedentes de la Ley de Coordinación Fiscal

El primer precedente que encontramos acerca de la necesidad de una Ley que Coordinara fiscalmente a la Federación con los estados y estos con los municipios se origina en 1976 con Carlos Tello Macías en su *Resumen de los Resultados de la Coordinación Fiscal (1972 –1976)*, Memoria de la IX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales quien señala:

“...en la cual ya se ha trabajado en materia de tributación y participaciones a nivel de anteproyecto, en donde se establezcan los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios. Esta Ley será el resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los niveles de gobierno para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal. En este documento habrán de establecerse los principios que regirán la concesión y entrega de participaciones, la regulación de la concurrencia tributaria y el gasto público, las condiciones a que habrán de sujetarse los empréstitos que soliciten los gobiernos locales, las responsabilidades de administración en cada uno de estos campos, etcétera.”⁴²

La iniciativa para la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue presentada por el Ejecutivo en 1978. Se considera que esta es la reforma fiscal más importante en los últimos tiempos junto con el Impuesto al Valor Agregado en 1980 en lugar del ISIM.

⁴² Tello Macías, Carlos. *Memoria de la IX Reunión Nacional de funcionarios Fiscales*, México, 1976

El sistema de participaciones es el punto clave de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 ya que el gobierno federal participa a las entidades de la totalidad de la recaudación de los impuestos federales incluyendo a aquellos que son concurrentes. Con su creación se inició una serie de intercambios de experiencias y sistemas administrativos entre las entidades coordinadas lo cuál favoreció la unificación de criterios y ordenamientos estatales dándole coherencia y unidad al sistema tributario nacional.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran el convenio de coordinación con la Federación recibirían el 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades derogaran o suspendieran de acuerdo a su adhesión al convenio de coordinación fiscal.

Otro aspecto importante a considerar con la entrada de la Ley de Coordinación fiscal sería la obligación de que los estados coordinados participen a sus municipios con al menos el 20% de lo que ellos reciban.

3. 4. Características y Reglas

Partiendo de la definición mencionada al inicio de este capítulo podemos decir que la Coordinación Fiscal tiene las siguientes características:

CARACTERISTICAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Emana de una norma Constitucional. ▪ Presupone la existencia de una contribución de naturaleza federal. ▪ Intervienen las entidades federativas, y en su caso los municipios, en la recaudación y administración de la contribución federal coordinada. ▪ Otorga a los estados y municipios coordinados una participación proporcional de los rendimientos obtenidos por la federación.

De acuerdo al último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional:

“Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.”

La Ley secundaria federal que se menciona y que es aplicable en el caso de entidades coordinadas es la Ley de Coordinación Fiscal que inicia su vigencia el 1ero de enero de 1980 y que más adelante en este mismo capítulo se analiza. Para entidades no coordinadas, estas participaran en los impuestos especiales en los términos que establecen las leyes respectivas.

La Coordinación fiscal, ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de impuestos locales sobre ingresos gravados por la Federación, evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, al mismo tiempo que provee de recursos a los estados y municipios.

3. 5. Desarrollo de la Coordinación a partir de 1980

El sistema de participaciones es el punto clave de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 ya que el gobierno federal participa a las entidades de la totalidad de la recaudación de los impuestos federales incluyendo a aquellos que son concurrentes. Con su creación y su entrada en vigor el 1ero de enero de 1980 se inició una serie de intercambios de experiencias y sistemas administrativos entre las entidades coordinadas lo cuál favoreció la unificación de criterios y ordenamientos estatales dándole coherencia y unidad al sistema tributario nacional.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal el 1ero de enero de 1980, la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran el convenio de coordinación con la Federación recibirían el 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de

gravámenes locales o municipales que las entidades derogaran o suspendieran de acuerdo a su adhesión al convenio de coordinación fiscal.

El Fondo General de Participaciones (FGP) guardaba una estrecha vinculación con los estados en cuestión de distribución por lo que se generó un efecto negativo en los estados de menor desarrollo económico debido a su débil estructura administrativa y recaudatoria. Por eso es muy importante la creación del Fondo Financiero Complementario (FFC), con 3.5% del Fondo General de Participaciones y un monto adicional aportado por la SHCP equivalente a 3% del mismo fondo. El cuál:

"...se distribuyó entre los estados en proporción inversa a las participaciones que recibían del Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realiza la federación en cada una de las entidades. En esta forma, y tomando en cuenta además la población de cada estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones".⁴³

En 1980, con la Ley de Coordinación Fiscal se institucionalizaron los convenios entre la Federación y los estados, que debe considerarse como la base para el desarrollo del sistema tributario nacional.

Dentro del Sistema de Distribución de Participaciones, el punto medular es el Fondo General de Participaciones (FGP) que ha tenido una evolución

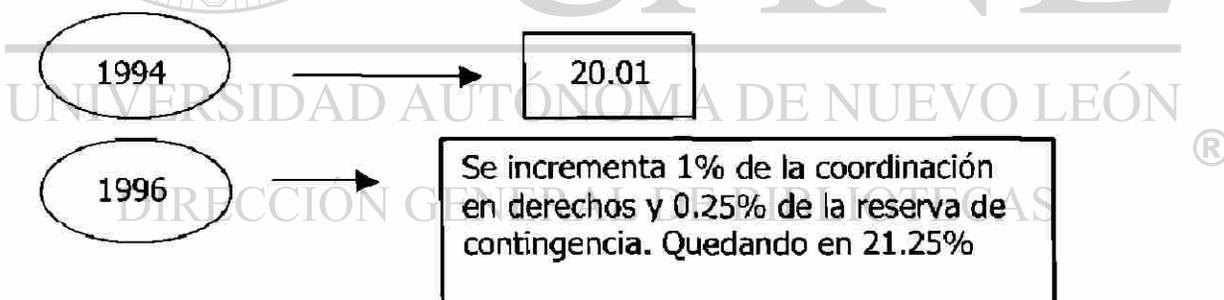
interesante desde 1980, no sólo porque incremento su monto respecto de la Recaudación Fiscal Participable (RFP) sino por lo interesante de su fórmula de distribución hacia los estados. De acuerdo a David Colmenares, en Retos del Federalismo Fiscal Mexicano, la evolución del Fondo General de Participaciones fue la siguiente:

EVOLUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES DE 1979 A 1996		
AÑO	PORCENTAJE	OBSERVACIONES
1979	12.07	
1980	16.89	El FGP fue de 13% que con los accesorios llego a 16.8949%
1981	16.94	
1982	17.44	Lo que incluye 0.5% para los estados coordinados en derechos.
1983-1986	17	Durante estos años se observa deterioro cuya tendencia se revierte hasta 1987 y 1988
1987	17.48	Ingresos totales por impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo, gas natural y los de minería.
1988	17.3845	FGP en dos partes, la primera equivalente a 30% de la recaudación del IVA de cada entidad, y la segunda era un fondo ajustado, integrado con 13.0856 y 13.0913 por ciento respectivamente, eliminándose para 1989 el 0.5% de la RFP de los estados coordinados en derechos
1989	17.5008	

⁴³ SHCP, *Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal*, México, 1978.

1990	18.26	Se incrementa con el regreso de la administración del IVA al gobierno federal y desaparece el Fondo Financiero Complementario y se reintegra al 0.5% para los estados coordinados en derechos.
1991 y 1992	19.01	Se incrementó con 0.25% de la reserva de contingencia creada para el período de transición de la Fórmula de Distribución aprobada en 1990 más 0.5% para los Estados coordinados en derechos y 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades por concepto de bases especiales de tributación.
1994	20.01	Se incrementa a 1% la participación a los estados coordinados en derechos.
1996	24.489	En dos años se logra incrementar el fondo en casi seis puntos porcentuales por conceptos diversos quedando en 24.489%

Como se puede observar, desde 1979 hasta 1996 el Fondo se ha incrementado en un 100% aproximadamente quedando conformado en 1996 de la siguiente manera:



También en 1996 el fondo se incrementa:

1%	Del Fondo de Fomento Municipal
0.136%	De participaciones directas a municipios
0.623%	De otras participaciones no derivadas de la RFP como es el caso de las bases especiales de tributación recaudadas en 1989
20%	De lo recaudado de IEPS en la entidad
8%	De lo recaudado de tabaco labrado
3.17%	Del derecho adicional sobre extracción de petróleo que se participa a municipios por donde se exporta
1.38%	Aproximadamente por tenencia

Llegando a un total de 24.489% de la Recaudación Fiscal Participable

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

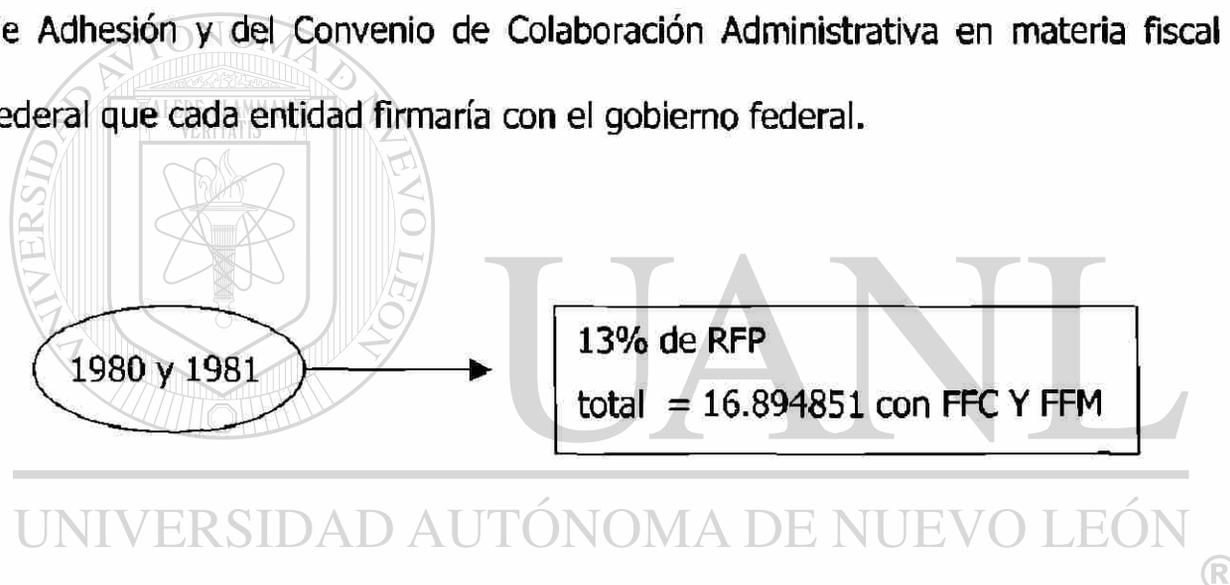
®

3.6. Desarrollo de la Fórmula de Participaciones

Este punto es un análisis del comportamiento de la distribución de participaciones por medio de la fórmula desde el inicio de su aplicación hasta 1998 realizado por David Colmenares en febrero de 1999, y publicado en la revista Comercio Exterior en mayo de 1999. La parte referente a la evolución de la fórmula se resume de la siguiente manera:

Otro eje del Sistema de Coordinación Fiscal ha sido el Sistema de Distribución de Participaciones, cuya evolución ha tenido cambios radicales. En 1980, los conflictos por los domicilios fiscales, lo variado de las tasas, los conflictos por el criterio, la manipulación de las devoluciones, la tendencia decreciente del porcentaje de disminución de las participaciones, la desaparición del ISIM y la creación del IVA, obligaban a un nuevo Sistema de Distribución de Participaciones que previó la Ley de Coordinación Fiscal.⁴⁴

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 establece las figuras del Convenio de Adhesión y del Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal que cada entidad firmaría con el gobierno federal.



La fórmula compensaba a los estados que recibieran participaciones menores respecto a la anterior, tomando como referencia 1979. La inercia petrolera se mantuvo particularmente para Tabasco y Chiapas y poco menos para Veracruz y Tamaulipas. Los incentivos a la recaudación local afectaron a los estados con estructuras tributarias deprimidas, provocando fuertes inequidades en la distribución.

⁴⁴ Colmenares Páramo, David. Obra Citada.

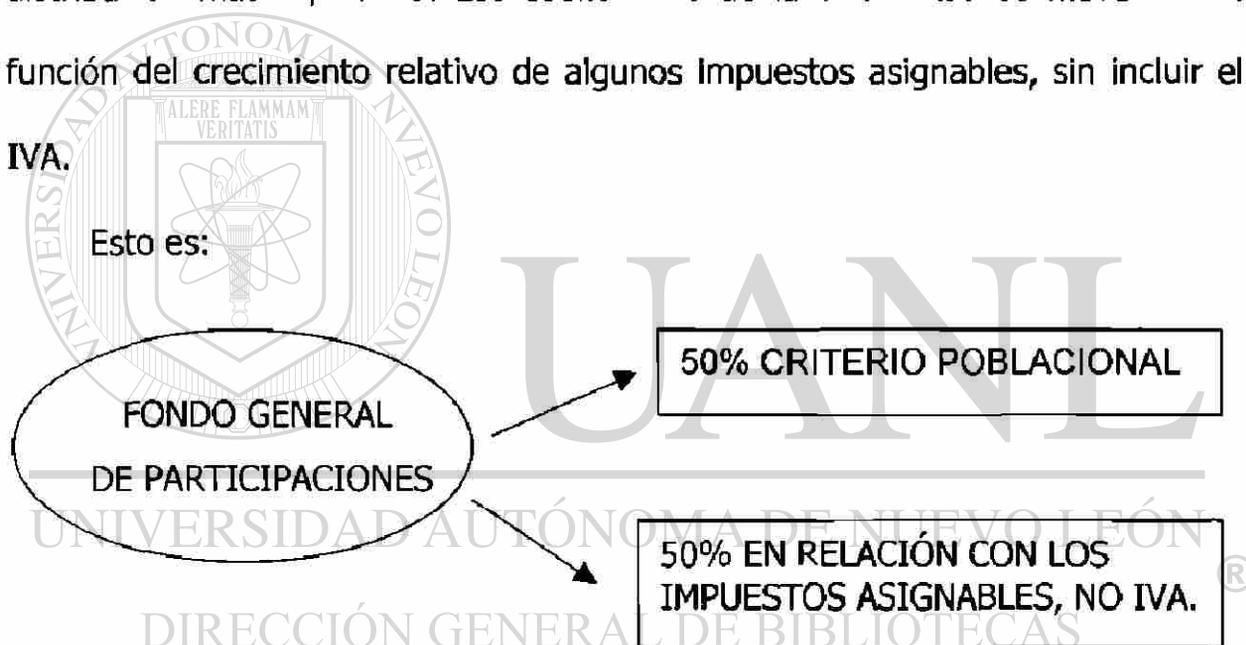
Para 1988 y 1989, al crearse el Fondo Ajustado, para el que se separó y asignó 30% de la recaudación del IVA a los estados, se afectaba a la mayoría de las entidades, dada la concentración recaudatoria de ese gravamen, no por falta de eficiencia administrativa, sino por la debilidad estructural y el tamaño del mercado interno. Su introducción provocó conflictos en Oaxaca, Campeche y Michoacán, que exigían una reserva de compensación; en 1987 fueron muy polémicas las reuniones previas a la creación del Fondo Ajustado.

En cuanto a la equidad, de 1979 a 1988 la relación entre lo que recibían los habitantes del estado más favorecido (Tabasco) y el menos favorecido (Oaxaca), era:

AÑO	TABASCO	OAXACA	MOTIVO
1979	15	a 1	
1984	10	a 1	Mecanismo compensatorio
1988	8	a 1	Incentivos a la recaudación de IVA y los incrementos en el tamaño del FFM

La inequidad seguía siendo muy fuerte, lo cual generó numerosas propuestas de las entidades "perdedoras" del Sistema, destacando en 1989 Zacatecas que proponía distribuir la totalidad de las participaciones según la población.

En diciembre de 1989, para entrar en operación en 1990, se aprueba desvincular las participaciones de la recaudación del IVA y se decide llevar a cien las participaciones vigentes, excepto las destinadas a los municipios, y distribuir la mitad a través de un nuevo fondo similar al FFC basado en la población que tiene cada estado, en el cual las entidades que más ingresos por persona reportan perdieran relativamente en el tiempo (cinco años) y de manera pausada en favor de las demás, lo cual resultaría una forma de distribución más equitativa. Los coeficientes de la otra mitad se moverían en función del crecimiento relativo de algunos impuestos asignables, sin incluir el IVA.



El cuál se igualaría paulatinamente en cuatro años.

En suma, en 1990 los cambios fueron los siguientes:

- La eliminación del antiguo FFC y su remplazo por el criterio poblacional en forma creciente hasta que en 1994 la mitad de las participaciones a

las entidades se distribuyeron según ese criterio fundamentado en la equidad.

- La distribución de la mitad de las participaciones a las entidades mediante una fórmula basada en tres conceptos: las participaciones del año anterior; el incremento de las contribuciones asignables a la entidad, y el incremento de las contribuciones en todo el país. El primer elemento de la fórmula responde al criterio de resarcimiento y de la estabilidad en el reparto de las participaciones; los dos restantes comparan a la recaudación de la entidad relativa al país, dando vigencia al criterio recaudatorio.
 - La conformación de un régimen de transición, en el cual los porcentajes del FGP, repartidos según los puntos 1) y 2), varían de 80/20, 70/30 y 60/40 en los años 1991 a 1993.
-
- La constitución de una reserva de contingencia para compensar a las entidades cuyas participaciones mermaron en los años 1991-1996. ®
 - El cambio en la forma de repartir el FFM, calculando el porcentaje de cada entidad con base en el inverso de las participaciones por habitante en el total del FGP, y no sólo en la parte sujeta a reparto según las contribuciones asignables.

Esto en sí fue un avance, aunque se observaron dos fenómenos que en alguna medida desvirtuaban y operaban en sentido contrario a los resultados del nuevo modelo de participaciones:

1. La desaparición del FFC, el cual beneficiaba fundamentalmente a las entidades con menor per cápita en la distribución de participaciones, generó un efecto negativo ("de columpio") en el período de transición que presentaba resultados contradictorios respecto a la intención de fortalecer el principio de equidad, provocando serios problemas financieros a las entidades que se pretendía favorecer.

2. El régimen de transición resultaba muy brusco para la gran mayoría de estados, y sus resultados en 1991 eran contrarios a los que rendía el

sistema en 1994; el cambio efectuado en el FFM reduciría las participaciones de los municipios de los estados beneficiados por los cambios a largo plazo en el FGP, es decir, en sentido opuesto a la equidad.

Así, era urgente eliminar los efectos negativos de la transición, apoyar a las entidades con menor per cápita en el FGP y recuperar el equivalente del FFC para fortalecer el principio de equidad. Por ello, un grupo importante de entidades, encabezadas por Oaxaca, buscaron suavizar y ajustar la fórmula de

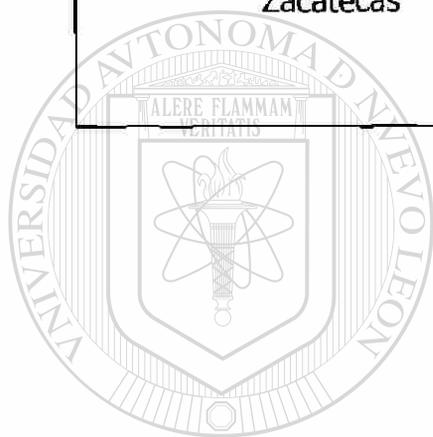
transición en forma gradual, sin el "efecto de columpio" que se daba desde 1991, el cual perjudicaba a las entidades cuyas finanzas se buscaba fortalecer.

Oaxaca presentó una propuesta ante el Grupo Técnico de la Fórmula que reduciría la diferencia per cápita en forma gradual durante un período de transición hasta un 4 a 1 en 1994. En la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales realizada en Huatulco (1990), se propuso el cambio de la fórmula, dándose posteriormente un intenso proceso de análisis y debate en el Grupo Técnico y la Comisión Permanente, cuyo resultado sería el cambio más significativo y duradero en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente hasta la fecha.

Para documentar el efecto negativo de la transición sin el FFC, se hizo un ejercicio con el supuesto de crecimiento de la RFP igual a la inflación. Así se apreció que 25 entidades resultarían perjudicadas y sólo siete beneficiadas, debido a la forma de efectuarse la transición entre el sistema vigente en 1990 y el que operaría en 1994.

La causa de este resultado se debía a que el antiguo Fondo Financiero Complementario (FFC) otorgaba porcentajes mayores que el peso poblacional a muchas entidades; de éstas hubo que distinguir dos tipos:

ESTADOS CON BAJOS MONTOS EN EL FONDO GENERAL POR HABITANTE	ESTADOS CON ALTOS MONTOS POR HABITANTE EN EL ANTGUO FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO
<p>Durango Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos Oaxaca San Luis Potosí Tlaxcala Yucatán Zacatecas</p>	<p>Aguascalientes Baja California Sur Campeche Colima Durango Hidalgo Guerrero Morelos Nayarit Oaxaca Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Yucatán Zacatecas</p>



UANL

Para el cambio de la fórmula, inicialmente se planearon dos opciones:

- DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
- A) La continuidad del cálculo de los factores de la segunda parte del FGP de igual manera que en 1990, con lo cual el número de estados perdedores se reduciría a sólo 12 con la utilización de la Reserva de Contingencia, en tanto que 20 entidades se verían favorecidas, y
- B) Conformar un sistema mixto que combinaba el sistema vigente con la primera propuesta, otorgando el mayor porcentaje en cualquiera de los

dos sistemas a la equidad y luego calculando el verdadero porcentaje sobre la base de 100%. Con ello el número de entidades perdedoras se reducía a 14 con el empleo de la Reserva de Contingencia.

Con cualquiera de las dos propuestas se pretendía reducir el número de entidades perdedoras, una transición no violenta para las mismas, abatir las desviaciones de las participaciones por habitante hacia una mayor equidad nacional y no afectar el crecimiento económico de los estados chicos.

La "suma cero" persistía debido a que no se contaba con recursos federales adicionales que facilitarían la transición del sistema anterior al nuevo. Por ello, se propuso conformar una tercera propuesta, en la cual se constituía la Reserva de Contingencia con recursos frescos aportados por la federación, de tal forma que las entidades cuenten con las participaciones ya percibidas en 1990 como la base del cálculo de la aplicación de la Reserva. ®

En cuanto al Fondo de Fomento Municipal, hubo dos propuestas para corregir la deficiencia señalada:

1. Calcular las participaciones con base en el sistema vigente hasta 1989 y el de 1990, permitiéndose a las entidades escoger la mayor de las dos opciones. La federación aportaría un monto adicional equivalente a

0.037143% de la RFP para compensar a las entidades cuyos municipios resultaron perjudicados por las reformas al FFM, y

2. Corregir una limitación grave para la gran mayoría de los municipios del país. Para atemperar la insuficiencia de recursos mínimos necesarios para su solvencia financiera, se propuso que la federación aportara al FFM 1% de la RFP: 0.42% se distribuiría de acuerdo con lo anterior y 0.58% según el número de municipios de cada estado.

Por último, la base de la propuesta de Oaxaca, enriquecida por las entidades y la propia Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, fue la siguiente:

1.

Constitución del fondo General de Participaciones

18.5% de la Reserva del fondo de participaciones

Se crea una tercera fracción:

9.66% del mismo Fondo General de Participaciones y del 50% de la Reserva de Contingencia

+

0.5% para las entidades coordinadas en derechos

Esta tercera fracción se distribuiría con la misma mecánica con que operó el FFC, esto es, la inversa per cápita de los otros dos.

- 2.** De 1991 a 1994 el Fondo General de participaciones se distribuiría acuerdo con los siguientes porcentajes:

	1991	1992	1993	1994
Primera Parte Población	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda Parte Asignables	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera Parte Inversa per Cápita De FGP	9.66	9.66	9.66	9.66

- 3.** Cambiar la fórmula de distribución de la segunda parte del Fondo, excluyendo la tasa de crecimiento de predial y agua de la fórmula de los coeficientes de esta segunda parte pasándola al FFM e introduciendo como asignables la recaudación de impuestos especiales.

- 4.** Cambiar la fórmula de distribución del FFM para incorporar en ella el crecimiento de la recaudación de predial y agua, de tal forma que la dinámica de los coeficientes estuviera dada por la dinámica de la recaudación por estos conceptos. Quedando con 0.42% de la RFP que obtuviera la federación en un ejercicio y se distribuiría conforme a lo siguiente:

30%



Se destinaría a formar un Fondo de Fomento Municipal para todos los estados

70%



Correspondería a los estados coordinados en materia de derechos

5. Cambiar la dinámica de la Reserva de Contingencia, pasando ésta a garantizar un crecimiento en términos reales del total de las participaciones igual al crecimiento real de la RFC.

La filosofía de cambio propuesta en la fórmula fue la de concretar uno de los fundamentos del federalismo fiscal, esto es, compensar mediante transferencias no condicionadas la desigualdad fiscal estructural entre las entidades, contribuyendo con un mínimo de recursos al adecuado funcionamiento de la administración pública de las entidades de menor tamaño, además de participarles ingresos de acuerdo con su población y compensar la desigualdad per cápita con la tercera fracción del FGP. También buscó acelerar la redistribución entre las entidades durante la transición por medio de la mecánica de la Reserva de Contingencia.

Su introducción no fue una cosa sencilla: en 1990 se celebraron una reunión nacional, aproximadamente diez reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a la que asistieron todas las entidades, y varias del Grupo Técnico de la Fórmula. La propuesta se aprobó en diciembre de 1990 en la Ciudad de México. En la reunión de la Comisión Permanente se decidió por consenso adoptar la propuesta enriquecida por las entidades y la SHCP, la cual la presentó en el Paquete Fiscal a la Cámara de Diputados, donde fue aprobada para el Ejercicio Fiscal de 1991. Así quedó integrada una nueva Fórmula de Distribución de Participaciones para el período 1991-1994 en la Ley de Coordinación Fiscal que respeta la filosofía redistributiva de los cambios de 1990, cuando se incorpora el criterio poblacional y se le reintegran con su filosofía original los recursos del FFC, en la tercera fracción del FGP. La fórmula mantiene sus elementos esenciales, esto es, la equidad y el estímulo a la recaudación local, al incorporarse sugerencias de diferentes secretarios de finanzas en el sentido de asignar la recaudación de predial y agua al FFM, a la luz de las dificultades para captar y contabilizar oportuna y exactamente estos conceptos para el FGP. Asimismo, se resolvió el problema de transición, consistente en que algunas entidades que mejoran con la nueva fórmula verían su situación empeorada en la etapa de transición.

Dado lo difícil de la negociación, particularmente con el Distrito Federal, se introdujo un transitorio en la Ley, mediante el cual participaba 180 000 millones

de pesos al Distrito Federal en el FFM que se mantiene hasta la fecha, a pesar de no contar con municipios. El 1 de enero de 1991 entró en operación la nueva fórmula.

El saldo de la operación de la fórmula es positivo al dotar de mayor equidad y alentar la recaudación local, corrigiendo no sólo parte de las deformaciones estructurales del modelo económico, sino también las del modelo fiscal, como la concentración de domicilios en unas cuantas entidades. Los estados más beneficiados por el cambio de la fórmula son los que registran menores participaciones per cápita en el FGP y tienen los factores más bajos en las mismas. Evidentemente, no se resuelven todos los problemas de la inequidad estructural, ni las limitaciones del efecto de la "suma cero"; sin embargo, se dio un paso adelante para que el sistema de coordinación intergubernamental pudiese, por medio de una mayor eficiencia de la recaudación de los impuestos federales, compensar a las entidades con menores participaciones per cápita.

Al revisar la evolución de los factores de distribución de participaciones de las entidades en el período de transición (1990-1994), se encuentra que sólo dos perdieron, otros no fueron beneficiados y otros más si lo fueron:

EVOLUCIÓN DE LOS FACTORES DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES DE LAS ENTIDADES (1994-1998)

1. ENTIDADES PERDEDORAS Y NO BENEFICIADAS

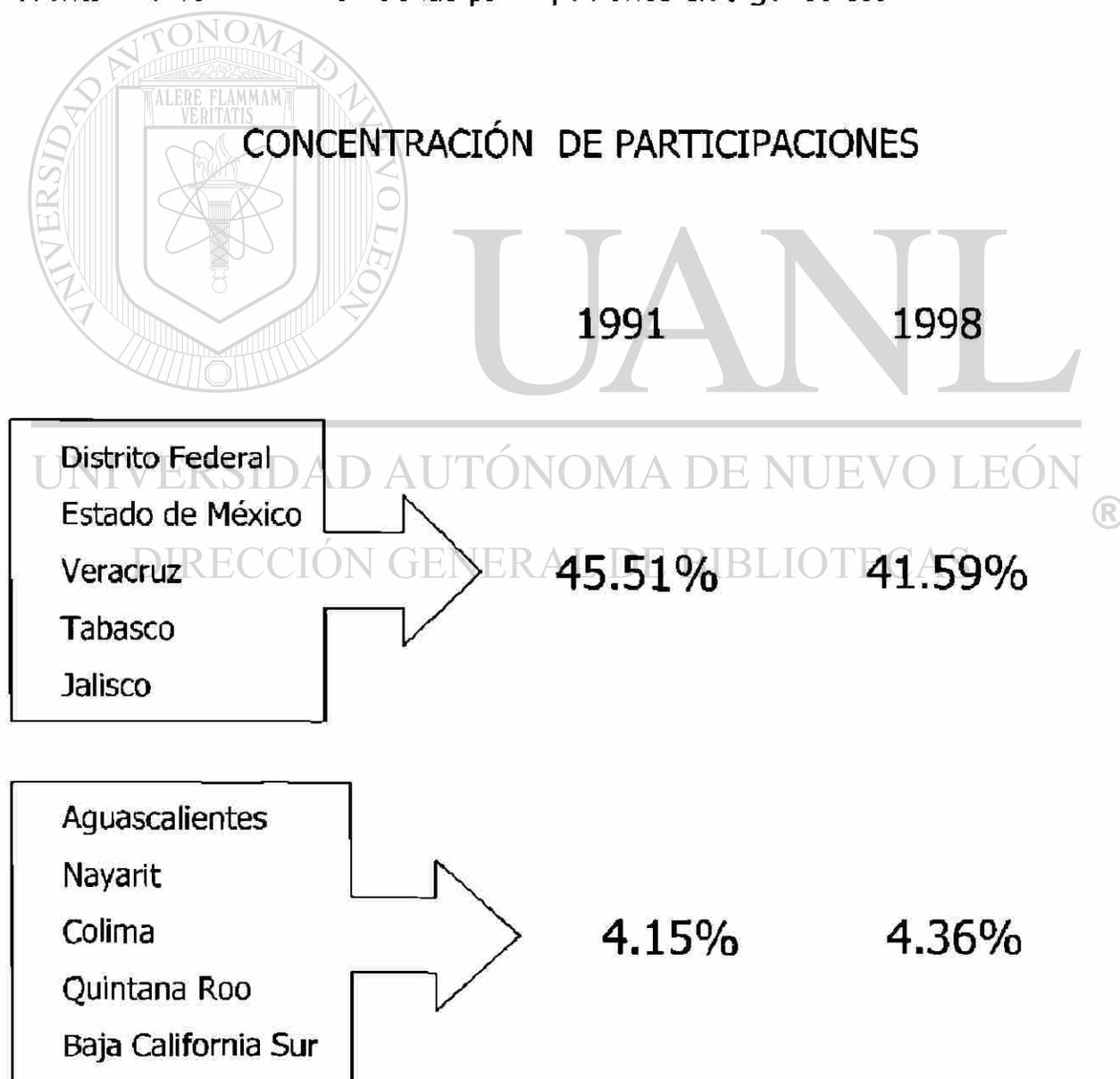
ENTIDAD	% DE CAÍDA EN SU FACTOR DE PARTICIPACION DESDE 1990	
	1994	1998
Distrito Federal	27.14	34.5
Tabasco	22.09	14.4
Sonora	14.79	14.94
Nuevo León	11.48	12.66
Baja California	7.44	
Sinaloa	7.	
Baja California Sur	9.99	
Tamaulipas	5.2	

2. ENTIDADES BENEFICIADAS.

ENTIDAD	PORCENTAJE DE GANANCIA EN SU FACTOR DE PARTICIPACION DESDE 1990	
	1994	1998
Oaxaca	63.3	51.21
Michoacán	40.41	40.93
Guerrero	34.32	34.85
Puebla	33.58	34.46
Guanajuato	32.55	34.46
Hidalgo	28.9	31.69

De 1990 a 1998 las tendencias son más o menos las mismas, con algunos pequeños cambios como se puede observar derivados de una pérdida de dinamismo en la recaudación del predial de algunas entidades con bajo índice de participación en el FGP, de 1995 a 1998, dada la vinculación de este esfuerzo con el factor del FFM.

No obstante los avances del Sistema en términos de equidad, aún se presenta una concentración de las participaciones en algunos estados:



Sin embargo, el indicador más preciso para medir el grado de equidad del sistema es el per cápita de participaciones que como se menciono la relación es del número de veces que la entidad más favorecida recibe participaciones en relación con la menos favorecida. Las entidades que se encuentran en los extremos son Tabasco con el per cápita mas alto y Oaxaca y Michoacán en 1992, las que están en el per cápita más bajo. Esto demuestra la importancia de la recaudación de predial en el sistema de participaciones.

GRADO DE EQUIDAD DE ACUERDO AL INDICADOR PER CÁPITA DE PARTICIPACIONES

AÑO	ENTIDADES EN LOS EXTREMOS PER CÁPITA		
	TABASCO MAYOR (número de veces que rebasa la mayor a la menor)	OAXACA MENOR	MICHOACÁN MENOR
1988	8	1	
1990	6.8	1	
1992	4		1
1993-1996	3.2		1
1997	3.3		1
1998	3.6	1	

El cambio en la fórmula de distribución de participaciones, vigente desde 1991, ha sido positivo para la mayor parte de las entidades, aun con el patrón de la "suma cero". Otros avances importantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son los siguientes:

1. Al hacer un comparativo del crecimiento acumulado del PIB, RFP, FGP y participaciones totales, resulta que partiendo de 1981, hacia 1998 el PIB tuvo un crecimiento acumulado debido al crecimiento del porcentaje en 1993, cuando se crea el Fondo de Reordenamiento Urbano con 0.54% de la RFP que se integra en 1996 al FFM para que éste sea 1%. El incremento también obedece al aumento de 18.5 a 20 por ciento del FGP en 1996 y a las participaciones en IEPS, impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia, fundamentalmente a partir de 1996 y 1997.

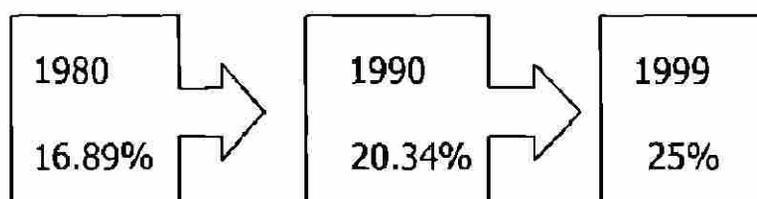
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CRECIMIENTO ACUMULADO DEL PIB, RFP, FGP Y PARTICIPACIONES TOTALES En porcentaje				
	PIB	RFP	FGP	PT
1981				
A	53.47	32.47	56.81	90.09
1998				

2. El porcentaje respecto a la recaudación federal participable se ha incrementado paulatinamente de la siguiente manera:



3. En 1996 se permite a los estados ejercer nuevas potestades, en particular en hospedaje, anuncios y derechos sobre venta de bebidas alcohólicas. Sin embargo, algunas de éstas no han sido ejercidas por todas las entidades. Igual sucede con el impuesto sobre nóminas, tan importante en las finanzas del Distrito Federal. A fines de 1998, únicamente cinco estados gravan la totalidad de las actividades y los servicios que la Ley les permite, sin con ello decir que lo hacen de manera eficiente.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

4. De 1989 a 1994 se da un crecimiento importante en la recaudación del impuesto predial, al pasar de 0.08% del PIB a 0.25%, aunque en 1997 se redujo a 0.2%. Ello demuestra una pérdida de dinamismo en algunas entidades, lo que se refleja en su factor del FFM. Si al bajo potencial recaudatorio de los impuestos locales se agrega el desinterés fiscal que se da en muchos estados y en la mayoría de los municipios que desatienden su responsabilidad fiscal y es casi nulo su esfuerzo recaudatorio, se puede explicar el estancamiento de la recaudación del

predial y el insuficiente uso de potestades otorgadas. La causa real es el costo político de cobrar impuestos, aunque no es correcto pedir más facultades sin asumir parte del costo que implica obtenerlas.

5. Excepto para el Distrito Federal, entidad en la cual los ingresos propios representan casi la mitad de sus ingresos, en el resto de las entidades no rebasa 10%.

“Ante la dificultad para romper la suma cero, algunas entidades como Nuevo León o el Distrito Federal han presentado propuestas en 1996 y 1997 con el fin de cambiar la mecánica de distribución de la fórmula, con base en indicadores que tienen que ver con la aportación de cada entidad al PIB o el monto de lo recaudado por el gobierno federal en cada uno de los estados. Sin embargo, dada la suma cero, el efecto en un gran número de entidades es tan negativo que no pudo generar siquiera una discusión que trascendiera a la opinión pública y la fórmula se mantuvo sin cambio.”⁴⁵

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El análisis anterior nos sirve para entender que todo sistema pasa por un período de adaptación durante el cuál sufre modificaciones y adaptaciones.

Lo importante aquí, es tomar en cuenta que las decisiones acerca de la modificación de la fórmula de participaciones se han tomado tratando de cumplir con los objetivos del federalismo acerca de atender las necesidades de los Estados menos favorecidos y cumpliendo con los principios de equidad.

⁴⁵ Colmenares Páramo, David. Obra Citada

3. 7. Análisis De La Ley De Coordinación Fiscal Vigente en el 2000

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

INDICE GENERAL

	Artículos
CAPITULO I De las Participaciones de los Estados, Municipio y Distrito Federal en Ingresos Federales	1 a 9-A
CAPITULO II Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	10 a 12
CAPITULO III De la Colaboración Administrativa entre las Entidades de la Federación	13 a 15
CAPITULO IV De los Organismos en Materia de Coordinación	16 a 24
CAPITULO V De los Fondos de Aportaciones Federales	25 a 46
TRANSITORIOS	

Analizando esta Ley, se encontró que dentro de la misma se establecen las bases de coordinación, definiciones, reglas, procedimiento de defensa de particulares por incumplimiento, mecánica de cálculo de las participaciones, sistemas de recaudación, la colaboración administrativa de las entidades así como sus facultades y un capítulo acerca de los fondos de las aportaciones federales. Es decir, es una Ley que abarca todo lo relacionado a las participaciones y aportaciones a las entidades coordinadas.

En Convenio de adhesión del Estado de Nuevo León se señala:

"Que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establezca un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán por cientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades federativas, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política."

Con esto, se considera como punto medular, como se mencionó anteriormente, la creación de un sistema de coordinación regulado en la ley y que mejora enormemente las condiciones de los convenios unificando criterios entre los Estados.

Para efectos de la presente investigación, el análisis de la Ley de Coordinación Fiscal debe hacerse en el siguiente orden: artículo 1, capítulo II, III, I a partir del artículo 2, IV y V ya que de esa forma partimos de las disposiciones generales de la ley, objeto, explicación del sistema de coordinación, de las participaciones, mecánica de cálculo, etcétera.

3. 7. 1. Artículo 1

Este artículo, aunque se encuentra dentro del capítulo I De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales, puede considerarse como las Disposiciones Generales de la Ley ya que en el se establece el objeto de la misma, aclara a que se refiere la expresión "entidades" utilizada repetidamente a través de toda la Ley y menciona el medio que se utilizará para adherir a las entidades al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Sólo al final de su último párrafo hace mención de las participaciones y su distribución que es el tema del capítulo I.

3. 7. 1. 1. Objeto

Esta Ley tiene por objeto:

- **Coordinar** el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y distrito Federal, (capítulo II)
- **Establecer** la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, (capítulo I)
- **Distribuir** entre ellos dichas participaciones, (capítulo I)
- **Fijar** reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, (capítulo III)
- **Constituir** los organismos en materia de coordinación fiscal y (capítulo IV)

- **Dar** las bases de su organización y funcionamiento. (capítulo IV)

Se reconoce la expresión "entidades", refiriéndose a los Estados y al Distrito Federal. Desde el primer capítulo de la presente investigación se ha utilizado esta expresión porque reconoce en el federalismo al Distrito Federal como una entidad independiente de la Federación como Gobierno, con los mismos derechos y obligaciones que los Estados.

En el último párrafo del artículo 1 se establece el medio para coordinarse fiscalmente con la Federación:

"La secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación fiscal que establece esta Ley."

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Es aquí y se repite en el art. 10 de esta Ley, en donde queda establecido[®] que la coordinación fiscal de las entidades con la Federación es opcional y que debe realizarse solo con las entidades que así lo deseen y soliciten.

3. 7. 2. Capítulo II. Del Sistema Nacional De Coordinación Fiscal

En este capítulo se establece la forma en que los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deben hacerlo.

En el artículo 10 se establece que para que los Estados que deseen adherirse a este sistema reciban las participaciones que esta misma Ley establece, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser aprobado por su Legislatura. También, con autorización de la cual podrán dar por terminado el convenio. Dicho convenio se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Es importante mencionar, que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe ser íntegramente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. En el capítulo I se analizará como se integran los ingresos de la federación participables.

En el mismo artículo se establece que el Distrito Federal queda incorporado al Sistema, siendo la única entidad adherida mediante Ley. En el artículo 10-A el distrito Federal es coordinado también en derechos mediante ley.

Los Estados que no deseen adherirse, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el punto 5 de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, es decir:

“Es facultad del Congreso establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su

fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza de las cuales las entidades participarán en el rendimiento, en la proporción que la ley secundaria federal determine.”

Se hace esta aclaración en ley para no contravenir en perjuicio con lo establecido con anterioridad en otras leyes federales secundarias y como se mencionó dichos estados no coordinados se regularán en estos impuestos especiales por la ley respectiva como ley secundaria.

Se deja la opción a las entidades de coordinarse en derechos los cuales en su caso, no mantendrán en vigor los que esta ley menciona. Esta Ley considera derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. Además de las contribuciones u otros cobros aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones. (art. 10-A y 10-B)

En el artículo 10- A del capítulo referente al Sistema Nacional de Coordinación fiscal, se establecen los derechos que no deben mantenerse vigentes al estar una entidad coordinada con la Federación y aquí mismo se

encuentra el fundamento para los que mantienen su vigencia y que son excepciones a los mismos. Por ejemplo, no deben mantenerse vigentes:

Fracción I. Artículo 10-A. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los (derechos) que resulten como consecuencia de permitir o tolerar, excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, a excepción de las siguientes (licencias):

- Licencias de construcción,
- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado,
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos,
- Licencias para conducir vehículos
- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos, entre otras.

Estos derechos se mantienen vigentes y tienen la naturaleza de derechos estatales, es decir su cobro se considera ingreso local y no participan en los convenios en derechos celebrados por el estado y la Federación. Lo anterior es

sólo un ejemplo para su análisis ya que en el mismo artículo se establecen otras excepciones.

El artículo 10-B establece la posibilidad de estar no estar coordinados en derechos y seguir adheridos al sistema. También establece la posibilidad que tiene la Secretaría de hacienda y Crédito Público de emitir declaratoria de suspensión de coordinación cuando exista violación de las disposiciones del convenio.

Es interesante, mencionar que dentro de la misma Ley, en su artículo 11-A se establece un medio de defensa para las personas que resulten afectadas por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles. Se señala que podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cuál se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación, y en el mismo artículo se establecen las modalidades para el caso:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad de que se trate, solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal, resolverá el recurso en un mes a partir de que reciba el dictamen y en la resolución podrá

ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades cobradas indebidamente, con cargo a las participaciones de la entidad aplicándoles lo que establece el Código Fiscal de la Federación. También esta resolución puede ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes.

Básicamente, el procedimiento es el mismo y las modalidades se refieren a la disminución del plazo para resolver, a la solicitud de un dictamen técnico y al cargo de las devoluciones a las participaciones de la entidad correspondiente.

En el caso de que exista una declaratoria por la que se considera que un Estado deja de estar adherido, ese estado podrá solicitar su anulación ante la SCJN y siguiendo un procedimiento señalado en el mismo artículo. (art. 12)

3.7.3. Capítulo I. De las Participaciones de los Estados,

Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales

En este capítulo se establece la mecánica que debe seguir la coordinación fiscal, como se forman los fondos de recaudación participable, su distribución y las fórmulas para el cálculo de la participación a cada entidad.

Como primer punto, hay que aclarar que es la recaudación federal participable, ya que se ha hablado de que las entidades convienen y se adhieren

a un sistema en el cuál aseguran porcentajes de ingresos fijos de un fondo formado con lo que todas y cada una de ellas recauda por concepto de impuestos y derechos, según sea el caso y que de acuerdo a una fórmula la Federación distribuye a los Estados y estos a su vez a sus municipios, pero es importante conocer la mecánica actual desde la formación del fondo, la fórmula de participación y la distribución del mismo.

Todo esto se encuentra establecido en los artículos 2 al 9-A del capítulo I, *De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales*, de la Ley de Coordinación Fiscal que a continuación se analizan.

La recaudación federal participable es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos, por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería menos las devoluciones por los mismos conceptos.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
No se incluyen en la recaudación federal participable:

- Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo,
- Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa.

- Los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y automóviles nuevos para las entidades que hayan celebrado convenio de colaboración administrativa.
- La parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en que participen las entidades de acuerdo a las proporciones establecidas en el artículo 3-A de esta Ley: 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y 8% en la de tabacos labrados.
- La parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños de acuerdo a la proporción que establece el artículo 3-B de esta Ley que es de un 80%. Los municipios podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación de los contribuyentes que se incorporen a partir del 1ero de enero de 2000 como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los estados con el 10% y la Federación con el 15%.
- El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios (rifas, loterías, etc.) que establecen los artículos 130 y 158 de la LISR y que es del 6%.

De acuerdo a lo anterior se integra el total de la recaudación federal participable. El 20% de éste total forma lo que se llama el Fondo General de participaciones que someramente, es lo que se reparte entre las entidades coordinadas.

De acuerdo a la Ley, artículo 2, este fondo se adicionará en un 1% (de la recaudación federal participable) sólo para las entidades que estén coordinadas en materia de derechos. La cantidad que resulte de aplicar el 1% al total de la recaudación federal participable en el ejercicio, se distribuirá de acuerdo al coeficiente obtenido para cada entidad, pero sólo entre aquellas que estén coordinadas en derechos.

El fondo también se adicionará con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por concepto de las bases especiales de tributación actualizado de acuerdo al artículo 17-A de Código fiscal de la federación desde junio de 1989 hasta junio del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto dividido entre doce, se distribuirá mensualmente y en proporción de acuerdo al 80% de lo recaudado por cada entidad en 1989.

Por último, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación

relacionados con bienes o bosques que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta, explotación o arrendamiento de terrenos o bosques nacionales.

Analizando lo anterior y tomando palabras de David Colmenares en su análisis ya mencionado en el punto de desarrollo de la coordinación en este mismo capítulo, se puede decir que:

“A partir de 1996 El total de participaciones e incentivos asciende así a 24.489% de la Recaudación Federal Participable, aproximadamente.”⁴⁶

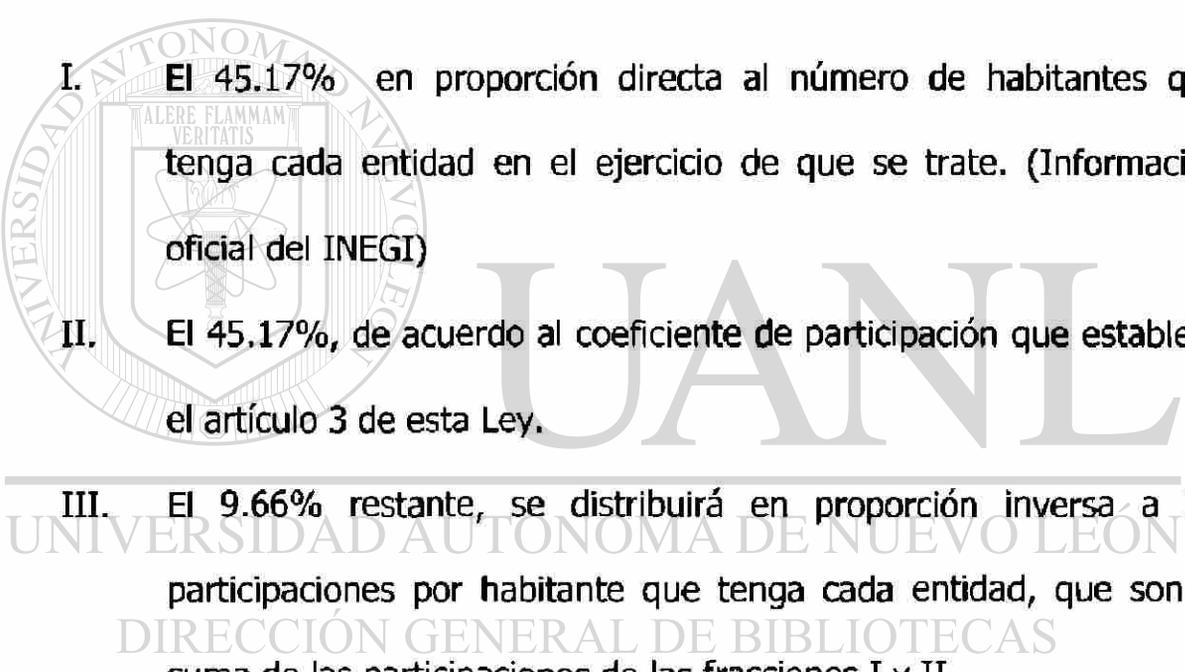
En el artículo 4 se establece una reserva de contingencia que equivale al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva se entregará mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio y empezando con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor hasta agotarse. La finalidad de esta reserva es apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y municipal no alcancen el crecimiento experimentado por la recaudación federal con respecto a la de 1990.

⁴⁶ Colmenares Páramo, David. Obra Citada

3. 7. 3. 1. Distribución del Fondo General de Participaciones

En este punto sólo se indicará lo establecido en la Ley en su artículo 2 ya que el análisis que se incluye en el punto anterior sobre el desarrollo de la fórmula que describe detalladamente los cambios que ha sufrido la misma así como los elementos que se consideran para su integración.

El fondo General de participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

- 
- I. El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. (Información oficial del INEGI)
- II. El 45.17%, de acuerdo al coeficiente de participación que establece el artículo 3 de esta Ley.
-
- III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, que son la suma de las participaciones de las fracciones I y II.

3. 7. 3. 2. Cálculo del Coeficiente de Participación. (Art. 3)

Los cálculos de participaciones se harán para todas las entidades federativas, aunque alguna o varias no se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones de las Entidades no

adheridos serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal. (art. 5 LCF)

El cálculo el coeficiente lo realiza la Secretaría de Hacienda y crédito público y para efectos de esta investigación sólo mencionaremos que se base en datos históricos de cada entidad como son el coeficiente de participación de la entidad i , los impuestos asignables de la Entidad i del año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo y los impuestos asignables de la Entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo. Los impuestos asignables que se mencionan son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos. En el artículo quinto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece la mecánica de cálculo para el ejercicio 1980 ya que no existen datos anteriores que sirvan para el cálculo a la vigencia de la Ley. A partir de 1981 se aplica lo establecido en el artículo 3 de ley. [®]

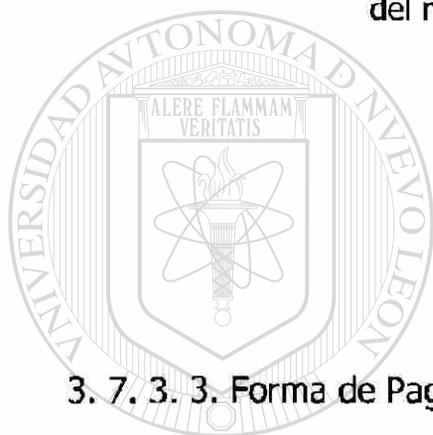
La mecánica es la siguiente:

1.	Coeficiente de participación del año anterior	por	Importe de los impuestos asignables de la entidad del mismo año
----	---	-----	---

$$2. \quad \frac{\text{Resultado del número 1}}{\text{Impuestos Asignables de la entidad en el segundo año inmediato}}$$

3. El coeficiente de participación de la entidad *i* en el año para el que se efectúa el cálculo se obtiene dividiendo:

$$\frac{\text{Resultado del número 2}}{\text{Total de cocientes obtenidos de las demás entidades}}$$

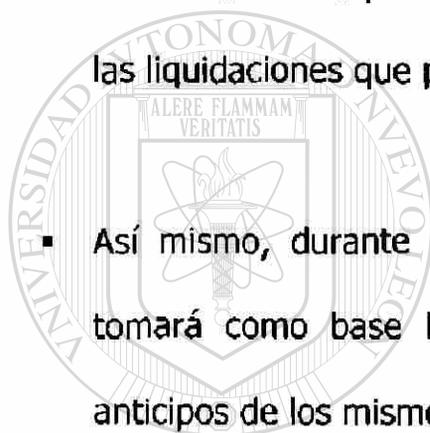


3.7.3.3. Forma de Pago de las Participaciones. (Art. 7 LCF)

- La Federación en forma provisional, hará un cálculo mensual tomando en cuenta la Recaudación Federal Participable obtenida en el mes inmediato anterior.
- Las Entidades recibirán dentro del mismo mes en que se efectúe el cálculo mencionado, las cantidades que les correspondan como anticipos a cuenta de participaciones.
- Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación real obtenida

en ese período. Las diferencias obtenidas se les liquidarán a las entidades dentro de los dos meses siguientes.

- A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.
- Así mismo, durante los primeros cinco meses del nuevo ejercicio, se tomará como base los datos del ejercicio anterior para efectuar los anticipos de los mismos.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

3. 7. 3. 4. Participaciones a los Municipios. (Artículos 2-A, 6 y 9)

Estos artículos establecen las reglas que deben cumplir los Estados con los municipios así como los medios de protección de las participaciones municipales. En el artículo 2 –A se establece el cálculo de las participaciones municipales que deben hacer los Estados, la cuál es similar a la que calcula la Federación para los Estados con la variante de que al final, la participación que reciban los

municipios del fondo general de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado.

El Estado tiene cinco días siguientes a aquel en que recibe sus participaciones para entregar a cada municipio las que les correspondan. El retraso en esto causará intereses. Se establece también que las participaciones deberán ser cubiertas en efectivo, no en obra y son inembargables: no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los municipios.

3.7.3.5. Convenio para Aportaciones en Puentes de Peaje

La Federación, los Estados y los Municipios, podrán convenir en crear fondos en donde aportarán el Estado, el Municipio, o ambos, el 20% del monto total que aporte la Federación sin que esta última exceda del 25% del total de ingresos que se obtengan por la operación de los mismos. La particularidad de este convenio es que lo que se aporte será proveniente de la operación de los puentes y los recursos obtenidos del mismo se destinarán únicamente a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, nunca se destinarán al gasto corriente de la entidad. (artículo 9-A)

3. 7. 4. Capítulo III. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación

El capítulo III de la Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad que tienen las entidades para celebrar un convenio referente a una colaboración administrativa de los ingresos federales.

Así es como el artículo 13 de esta Ley, establece que el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales que comprenden funciones como el registro federal de los contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades estatales o municipales cuando así se estipule.

En los convenios, se especificará los ingresos de que se trate, las facultades que podrá ejercer el estado y sus limitaciones. Cualquiera de las partes podrá dar por terminado total o parcialmente este convenio.

Cabe mencionar que por las actividades de administración fiscal que se realicen, las entidades participantes recibirán percepciones que se señalarán en los convenios.

Al igual que en el convenio de adhesión y en derechos, el Ejecutivo Federal, coordinará a la Secretaría de Hacienda y al Departamento del Distrito Federal en materia de colaboración administrativa.

El artículo 14 del mismo precepto establece que las autoridades fiscales estatales adheridas serán consideradas como autoridades fiscales federales y que en contra de los actos que realicen sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

Una de las facultades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conserva, es la de fijar a los estados y municipios los criterios generales de interpretación y aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa señaladas en los convenios.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

En el artículo 15 se establece el procedimiento de recaudación de manera general que las entidades deben seguir de acuerdo además a los convenios celebrados.

Los ingresos federales que recaude la entidad se concentrarán directamente a la Secretaría y se dará cuenta pormenorizada de la misma. De igual forma, la Secretaría hará el pago correspondiente del fondo General de Participaciones poniendo a disposición de la entidad la información

correspondiente. Si en el convenio se acuerda, puede establecerse un procedimiento de compensación permanente entre las partes. Como ya se había mencionado anteriormente, la falta de cumplimiento en el plazo establecido, dará lugar a actualización y a intereses autorizados para pago a plazo de contribuciones.

3. 8. Conclusiones Acerca de la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa

Tomando en consideración lo antes expuesto, la Coordinación Fiscal puede considerarse por si sola como una forma de distribuir de una manera más equitativa la recaudación fiscal, ya que disminuye las diferencias marcadas por el desarrollo regional entre estados y municipios relativamente ricos como los del norte de la República y los pobres como los del sur del país.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Actualmente, la anterior, es la razón principal de la existencia de la coordinación y aunque el Gobierno de la Federación considere que es uno de los principales objetivos del Federalismo, contrapone también al mismo ya que no da autonomía tributaria a los Estados y municipios. En palabras de Adolfo Arrijo Vizcaino:

“Esto último, como contrapartida, conlleva una gran desventaja, pues conduce al centralismo fiscal, opuesto por esencia a la naturaleza jurídico-constitucional del sistema federal en el que supuestamente vivimos. La Coordinación, en la práctica, nos está llevando a un régimen tributario en el que solamente subsistan contribuciones federales y una serie de participaciones que, a manera de donaciones gratuitas alimenten la subsistencia presupuestaria de las entidades federativas y de los municipios. Semejante contexto, que es ya una realidad palpable en nuestro medio, significa sólo una cosa: el centralismo político-económico, que convierte la teórica autonomía constitucional de las entidades y de los municipios en letra muerta, pues sin autosuficiencia tributaria no puede hablarse de “autonomía”, “soberanía en lo concerniente a su régimen interior”, “municipio libre”, ni de nada que se le asemeje.”⁴⁷

La Coordinación Fiscal resuelve efectivamente la doble tributación creando solo contribuciones de carácter federal, pero al mismo tiempo, y como se menciono en el párrafo anterior, va en contra del sistema federal al privar a las entidades y municipios de ingresos propios y convertirlos en dependientes económicos del Gobierno Federal quien además, puede retener o desembolsar las participaciones correspondientes a cada entidad.

Otro punto importante, es que la coordinación lejos de ser la solución idónea, representa un obstáculo, al complejo problema de competencia que se da entre la federación y las entidades y entre las entidades y sus municipios que al seguir creciendo generará nuevos y mayores intereses creados. Por esto se puede decir, que es una cuestión que requiere de reforma constitucional, pero

⁴⁷ Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *El Federalismo Mexicano Hasta el Siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México Marzo 1999. Pag. 625

basada en el proyecto de Cárdenas de 1936 ya que en él se encuentran las bases fundamentales que permiten mantener la estructura política y constitucional del Estado Mexicano como una República Federal:

“- División expresa, clara y precisa, entre las fuentes de riqueza gravables exclusivas para la Federación y las reservadas a los fiscos de las entidades y municipios.

- Fortalecimiento de las economías locales mediante la asignación permanente de ingresos tributarios a las entidades y municipios, intocables para el Fisco Federal; y en el caso de los municipios, intocables también para las respectivas legislaturas locales.”⁴⁸

El Gobierno Federal, tratando de minimizar esta situación de centralismo, utiliza los convenios de colaboración administrativa con los que se les otorga mayor responsabilidad fiscal a las entidades otorgándoles percepciones adicionales por sus actividades administrativas como lo señala la propia Ley de Coordinación Fiscal.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Sobre este tema, podemos mencionar el artículo que el INDETEC publicó en la revista TRIMESTRE FISCAL No. 66 tomado del libro Federalismo Fiscal en México de Jaime Sempere y Horacio Sobarzo de El Colegio de México acerca de las relaciones Intergubernamentales y que considero tratan el tema desde un punto de vista económico y no político que resulta más analítico que crítico.

Estos autores consideran que el objetivo es buscar el punto óptimo de descentralización de las funciones gubernamentales entre los tres ámbitos de gobierno en una federación el cuál se basa en tres objetivos principales: eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal. En la práctica encontramos que con frecuencia estos objetivos no son compatibles.

A través del conocimiento de los convenios de coordinación fiscal y colaboración administrativa nos damos cuenta que efectivamente buscan nivelar estos objetivos de eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal entre la federación y las entidades.

En el caso de la Coordinación Fiscal, la aplicación de la fórmula de participación trata de ser **equitativa** al distribuir el fondo y buscar apoyar a los Estados más débiles económicamente aunque esto, a veces perjudique a los más productivos.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

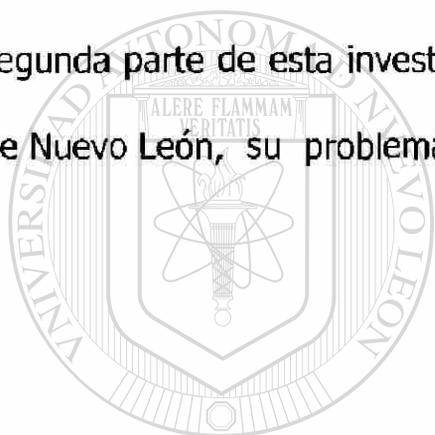
Refiriéndome a la eficiencia y responsabilidad fiscal, es a través de los convenios de colaboración administrativa que se logra en cierto grado y que en la teoría económica se considera que:

⁴⁸ Ibidem.

"...es conveniente aumentar la **responsabilidad fiscal** de los Estados. Sí estos únicamente reciben transferencias federales para financiar sus gastos, no tienen ningún aliciente para gastar en forma **eficiente**." ⁴⁹

A través de la diversa literatura consultada, encontré un sinnúmero de opiniones y teorías respecto al federalismo y sí su aplicación en relación a la Coordinación Fiscal es la correcta.

Hasta aquí, concluyo el tema de manera general. En la siguiente y segunda parte de esta investigación, se analiza de manera específica, al Estado de Nuevo León, su problemática fiscal y la Federación.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

⁴⁹ Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio, *Relaciones Intergubernamentales*. Publicado en trimestre Fiscal No. 66 de INDETEC. Abril-mayo 1999.

CAPITULO IV

NUEVO LEON

4.1. Introducción



En este capítulo se incluye un perfil general del estado de Nuevo León así como sus avances, economía y estructura de gobierno con datos tomados de la página de internet del gobierno de Nuevo León.⁵⁰ En otro punto, se analizará el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 de Nuevo León ya que es ahí donde se contemplan y diagnostican los aspectos primordiales que el gobierno debe atender. De manera más amplia veremos lo referente a como se encuentra coordinado el estado de Nuevo León con la Federación, la Ley de hacienda del Estado y el presupuesto de ingresos y egresos 2000.

Nuestro Gobierno se rige por un sistema federal como sabemos, por lo que hay que considerar que lo que motivó a realizar esta investigación es comprobar

si efectivamente existe una problemática en la relación Estado – Federación y que es lo que la ocasiona. No podemos tratar a una entidad aisladamente precisamente porque pertenece a una federación, lo que implica que la información que obtengamos con respecto a los ingresos que obtiene de la federación así como los propios siempre se comparará con las demás entidades y tomando como punto muy importante su desarrollo económico.

4.2. Perfil y Avances

4.2.1. Ubicación y Geografía

El estado de Nuevo León se localiza en la región noreste del país entre los paralelos $23^{\circ} 10' 00''$ Y $27^{\circ} 47' 30''$ de latitud norte y los $98^{\circ} 24' 38''$ y $101^{\circ} 12' 09''$ de longitud oeste. Su forma es la de un rombo irregular que mide en su eje norte-sur 504 kms. y en la parte más ancha 310 kms. Tiene una extensión de 64,555 kms² y ocupa un 3.3% de la superficie total de la República Mexicana.

Limita al norte con el Río Bravo, que lo comunica con el condado de Webb en el estado norteamericano de Texas, y el estado mexicano de Coahuila, el

⁵⁰ www.nl.gob.mx

este con Tamaulipas; al oeste con San Luis Potosí y Coahuila; y al sur con Tamaulipas y San Luis Potosí.

El nombre del estado tiene su origen en la capitulación dada por el rey español Felipe II, originario del Reino de León en España, a Luis Carvajal y de la Cueva el 31 de mayo de 1579, teniendo como eje histórico a Saltillo, Monterrey y Cerralvo.

La superficie territorial de Nuevo León se divide en 51 municipios donde se encuentran más de 700 localidades entre ciudades, pueblos, rancherías, haciendas y colonias.

4.2.2. Desarrollo Económico

Como consecuencia del movimiento revolucionario, desde 1910 el país se convirtió en una nación más desarrollada y con una visión del futuro mucho más clara ocupando un lugar importante el Estado de Nuevo León.

Algunos de los factores que motivaron esto fue la entrega de tierras a los campesinos, el apoyo a las organizaciones obreras y el renacimiento de la educación ya que presentó una consolidación y estabilización política provocando un notorio avance económico.

En el aspecto de la agricultura y ganadería se superó la problemática de sequías constantes, enfermedades y robo de ganado ya que los nuevoleonenses construyeron presas y con sus sistemas de riego se abrieron más extensiones para el cultivo. Este apoyo a los ganaderos dio como resultado una elevada producción en 1950.

La industria ya contaba con las fábricas de hilados y tejidos La Fama creada en 1856; el Porvenir, en 1872, y la Leona en 1874.

El desarrollo industrial propiamente dicho inició el 1890, a partir de la creación de la empresa Cervecería Cuauthémoc y de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, en 1900. A partir de ese momento, el Estado se pobló con una gran cantidad de empresas, entre ellas, sobresalió Hojalata y Lámina en 1942. Gracias a la creación y al establecimiento de las primeras empresas se considera a Nuevo León como un Estado de gran producción y potencial industrial.

Actualmente ocupa el cuarto lugar en producción mundial de cemento y el primero en vidrio del Continente Americano. Destaca también nacionalmente en la producción de cerveza, acero, aparatos de aire acondicionado, entre otros.

Dentro del área de comunicaciones y transportes, se consideran a éstos como los aspectos que le permitieron al estado su desarrollo económico. Una vez que se fortalecieron, se les designó mayor capital y se instalaron Juntas de Mejoras Materiales en los municipios para dotar a la población con empleos en construcción de carreteras, caminos, escuelas, tendidos de líneas telefónicas, jardines, plazas y otro tipo de obras.

En los años 50's se hicieron caminos para la explotación de los recursos naturales del estado. Por tal motivo, Monterrey se convirtió en el segundo centro ferrocarrilero de México. En 1962, se construyó e inauguró el primer tren rápido de Monterrey a la Ciudad de México, El Regiomontano.

La creciente mejora comercial del Estado no hubiera sido posible sin el interés y la inclinación por las actividades comerciales y financieras de los neoloneses. Poco a Poco fue fortaleciendo sus bases para servir de apoyo a la riqueza existente en el Estado. Por tanto, en la actualidad, se cuenta con establecimientos comerciales que se dedican a la venta de productos alimenticios elaborados, equipos de transporte, artículos para el hogar, materiales para la construcción, combustible y lubricantes, por mencionar algunos.

Se puede decir, que a nivel nacional, el estado de nuevo León es líder en lo que se refiere a educación, cultura, economía, investigación y creación de escuelas superiores considerándolo como un estado de gran desarrollo económico con respecto a los demás.

4.3. Gobierno

4.3.1. Introducción

Nuevo León, como todas las entidades de la Federación, se rige, como máxima legislación, por lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los demás Ordenamientos federales. A su vez, cada entidad cuenta con legislaciones locales que regulan su funcionamiento de acuerdo a las características propias de cada una de ellas como geografía, economía, población, cultura, etc. Ninguno de los ordenamientos locales contravienen a las leyes de aplicación federal, pero en primera instancia se aplican las leyes locales ya que las entidades de una federación se consideran estados libres y soberanos (autónomos).

Para ampliar lo anterior, podemos mencionar que:

“La idea de los federalistas norteamericanos, por ejemplo, Madison, era que el estado nacional y los gobiernos tienen sus propias esferas de poder, pero la preservación de la unión impone límites sobre lo que debe hacer cada uno de ellos en su competencia. Para Hamilton, otro conspicuo federalista, no bastaba con la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; era necesario, además, separar al gobierno federal o central de los gobiernos locales y municipales.”⁵¹

En el caso de la soberanía podemos entenderla como:

“El reclamo de ser la última autoridad, no sujeta a ningún poder, en el cumplimiento y vigilancia de las leyes.”⁵²

Todas las entidades pertenecientes a una federación deben observar los lineamientos generales de esta, aunque se respeta la soberanía en áreas como la impartición de justicia. En la actualidad el federalismo de nuestro país puede considerarse un federalismo centralizado.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



4.3.2. Organización GENERAL DE BIBLIOTECAS

En el Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo referente a la organización política de cada entidad.

4.3.2.1. Artículo 115 Constitucional

El artículo 115 Constitucional establece:

⁵¹ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. Pag. 294.

“Los Estados Adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.”

Es aquí en donde se establecen las bases de organización política así como las de funcionamiento de los municipios.

4.3.2.2. Artículo 116 Constitucional

La división de poderes públicos se fundamenta en este artículo:

“El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”

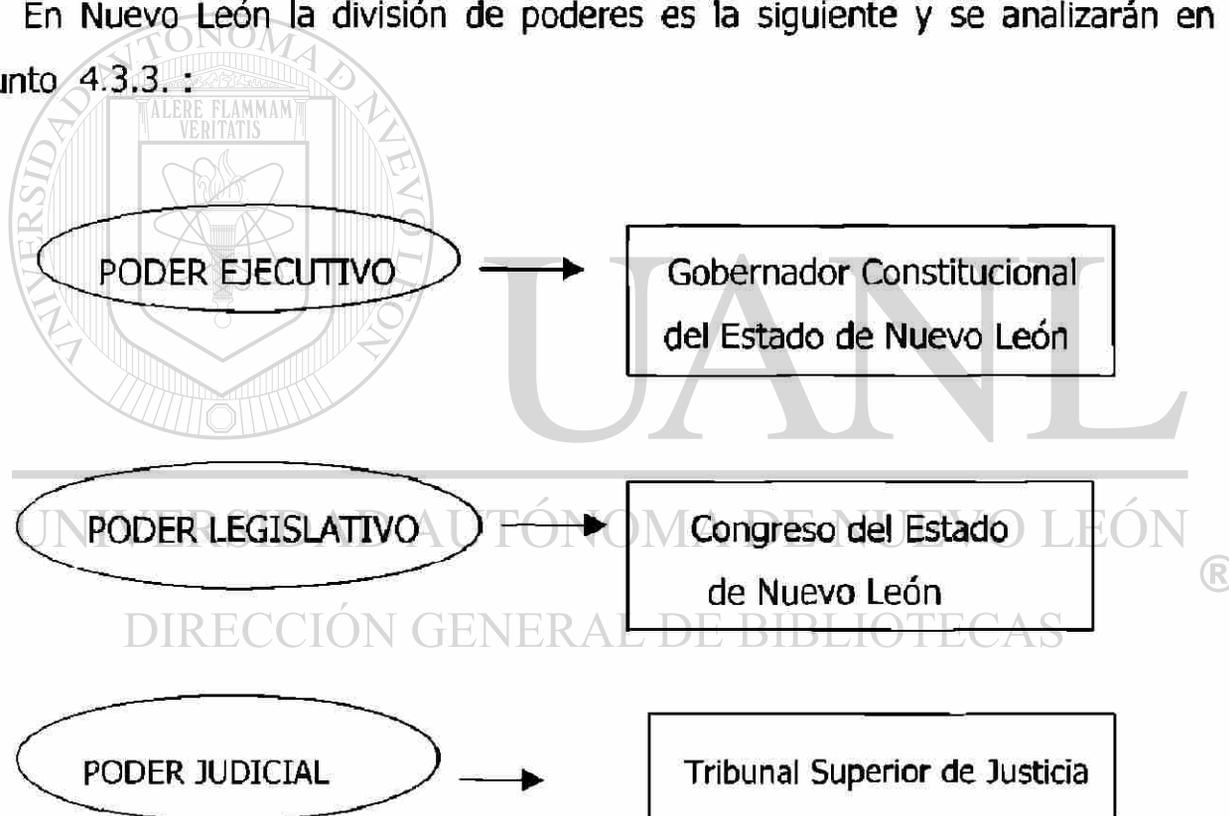
También establece que dichos poderes se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos sujetándose a las siguientes normas, entre otras:

- Duración de la Gestión del Gobernador no mayor a 6 años
- El gobernador deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento con residencia efectiva no menor de cinco años inmediata anterior al día de elección.
- El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al número de sus habitantes

⁵² Ibidem. Pag. 131

- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas
- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

En Nuevo León la división de poderes es la siguiente y se analizarán en punto 4.3.3. :



4.3.2.3. Artículo 117, 118 y 120 Constitucional

En los artículos 117 y 118 se establece lo que los estados en ningún caso pueden hacer como:

- Celebrar alianza con otros Estados
- Acuñar moneda
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio
- Contraer deudas con gobiernos de otros países, entre otras.

Y ni podrán sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- Establecer derechos de tonelaje, no otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- Tener tropa permanente ni buques de guerra
- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera

El artículo 120 Constitucional establece la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Como se observa las bases generales de la conformación del gobierno estatal se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quien a su vez reconoce la Constitución Estatal como fundamental en la organización y funcionamiento de cada una de las entidades.

4.3.3. División Política

Como se mencionó el estado de Nuevo León esta dividido en 51 municipios en los cuales se puede apreciar diferentes grados de desarrollo económico debido a su situación geográfica, población y economía propia. El área metropolitana del Estado o mejor conocida como el Area Metropolitana de Monterrey (AMM), está formada por 9 municipios: Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Guadalupe, Apodaca, Santa Catarina, General Escobedo, Juárez y García. El resto de los municipios se han agrupado tradicionalmente en cinco grandes regiones:

REGION	No de Municipios
Centro-Periferica	8
Región Sur	6
Valle del Pílon	7
Noroeste	9
Noreste	12

4. 3. 4. El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo recae sobre una sola persona que ocupa el puesto de Gobernador Constitucional del Estado y cuya función principal, además de ser el representante del gobierno local ante la federación y las demás entidades, es lograr la eficiencia económica y administrativa en los objetivos establecidos al inicio de su gestión.

Podemos definir al Ejecutivo, en el sector público, como:

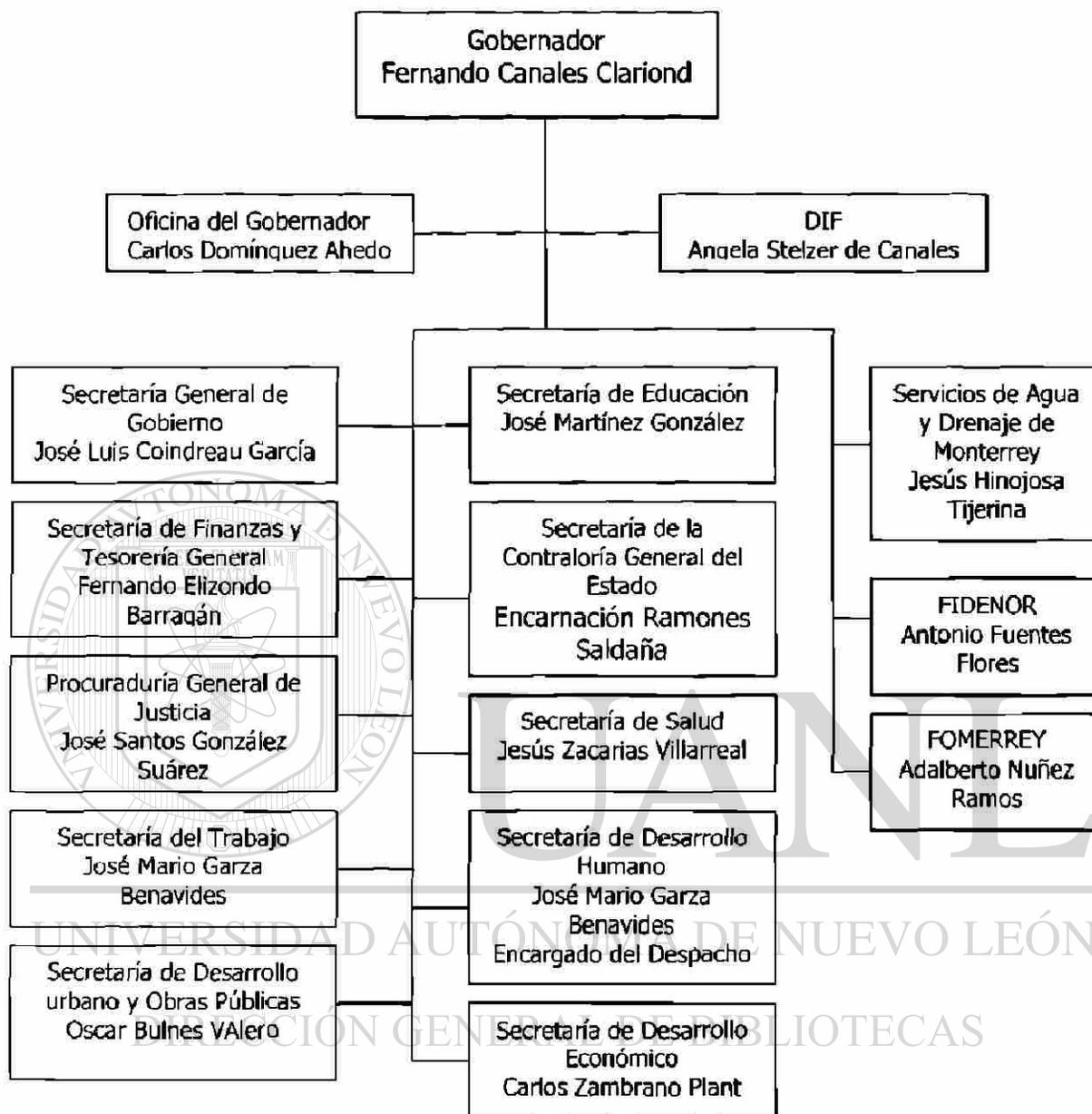
"La rama del gobierno encargada de la ejecución de la política. El papel del Ejecutivo cambia de acuerdo con las características de un régimen político. La economía pública moderna introduce la importancia de esta institución en la toma de decisiones, así como el papel del Ejecutivo para la consecución de la eficiencia económica." ⁵³

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

El Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León a partir del 4 de octubre de 1997 y hasta el 3 de octubre del año 2003 es el Lic. Fernando Canales Clariond quien representa al Poder Ejecutivo del Estado. El poder Ejecutivo cuenta con un gabinete quien dirige las distintas secretarías como apoyo para el logro de sus funciones.

⁵³ Ibidem. Pag. 120

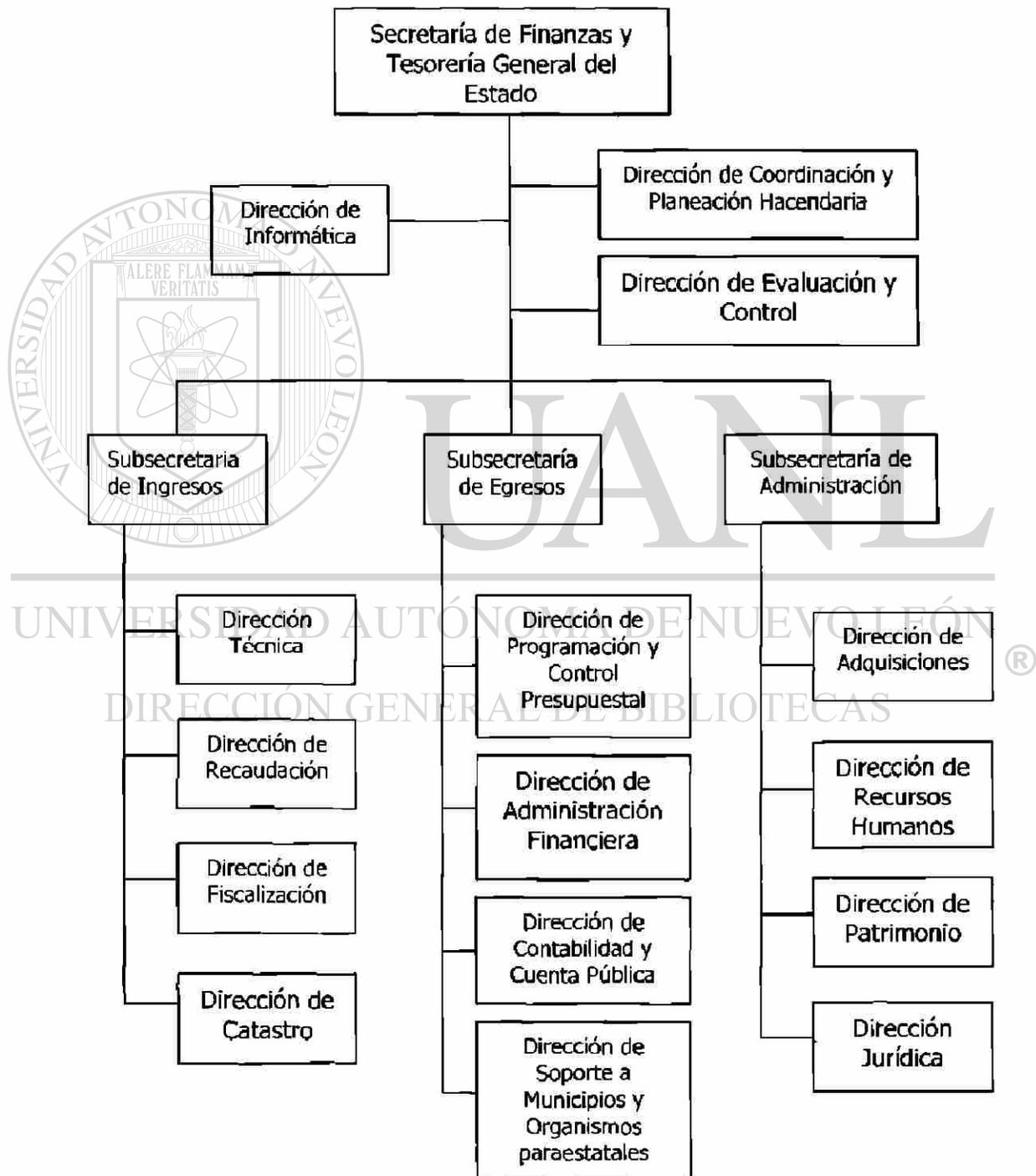
Estructura del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León (Administración 1997-2003)



Dentro del Poder Ejecutivo y para efectos de mi investigación es de gran importancia la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado por ser el organismo encargado de la administración de los ingresos y egresos del estado así como de la asignación correcta a cada una de las dependencias

gubernamentales del presupuesto aprobado para cada año, la cuál, en el Estado de Nuevo León está estructurada de la siguiente manera:

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA TESORERIA



La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado se rige internamente por el Reglamento Interior de la misma en donde se establece su competencia y organización, funciones del secretario y legislación bajo la cual funciona como la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado y las demás Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Convenios y Ordenes del Gobernador del Estado.

Como se puede observar, la estructura de la Tesorería del Estado cuenta con la organización necesaria para la administración tanto de los ingresos como de los egresos. Punto muy importante para efectos de coordinación fiscal ya que las participaciones están muy ligadas a la capacidad recaudatoria de la entidad y está a su vez está relacionada al tamaño, organización y eficiencia de la tesorería del estado y de los municipios que en el caso de Nuevo León es de las más avanzadas del país.

4. 3. 5. El Poder legislativo

El Poder Legislativo, tanto a nivel federal como estatal, se integra por un congreso integrado por representantes de las diferentes entidades o distritos según sea el caso, así como por los diferentes partidos políticos existentes, elegidos de manera democrática por la ciudadanía con el objeto de que a través de ellos, se debata y apruebe la legislación que regirá a la sociedad.

Para efectos de integrar el Congreso del Estado, se puede decir que es a través de una democracia representativa ya que:

“Cuando la colectividad es muy numerosa para reunirse, es necesario elegir representantes por algún procedimiento. Es decir, los votantes eligen individuos que representen sus posiciones. La teoría de la elección pública se ha ocupado de tres rasgos de la democracia representativa: La conducta de los representantes, antes y durante su gestión; la conducta de los votantes al elegir representantes, y las características de los resultados que se presentan en la democracia representativa.”⁵⁴

En Nuevo León, se celebran elecciones en donde toda la sociedad mayor de 18 años y con residencia en el estado y distrito correspondiente puede votar por el partido de preferencia, por lo que se considera efectivamente, la del congreso, una democracia representativa.

4.3.5.1. Configuración Histórica

El 7 de mayo de 1824, el Congreso General Constituyente declaró mediante el Decreto No. 45, que Nuevo León sería en lo sucesivo un Estado de la Federación.

El 3 de Junio de 1825 se declaró el Primer Congreso constitucional en el estado con una gestión de 3 años, por lo que desde esa fecha el Poder

⁵⁴ Ibidem. Pag. 218

Legislativo Estatal se ha renovado en 68 ocasiones, motivo por el cual a la actual legislatura se le denomina LXVIII.

Fue hasta 1917 en la XXVII Legislatura que el número de Diputados aumentó a 12 y posteriormente la XXXVIII se integró por 15 Diputados. El 19 de octubre de 1928 se decretó la reducción del número de Diputados, pasando de 15 a 8 legisladores, constituyéndose nuevamente en 15 diputados en 1973, para la LX Legislatura.

A partir de 1979 la LXII Legislatura se integró con 15 Diputados propietarios y 5 de representación proporcional, estableciéndose así la primera Legislatura pluripartidista. En cada Legislatura se fue aumentando la participación de los Diputados de representación proporcional.

En 1985 se establecen 26 Distritos Electorales y se incrementa a 40 el número de Diputados en la Cámara, para llegar a 42 durante la instalación de la LXVII Legislatura y hasta la fecha.

4.3.5.2. Conformación

El Poder legislativo del Estado de Nuevo León en su LXVIII Legislatura está integrado por 42 diputados, 26 de los cuáles son electos por el principio de mayoría relativa, es decir, son los diputados que ganaron las elecciones en sus

distritos electorales; los 16 legisladores restantes son electos por el principio de representación proporcional establecido durante la Administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) obteniendo una participación mínima obligatoria multipartidista dentro de la Cámara con el objeto de que hubiera representación de oposición.

La presente Legislatura (LXVIII) está integrada con representación de cuatro partidos de la siguiente manera:

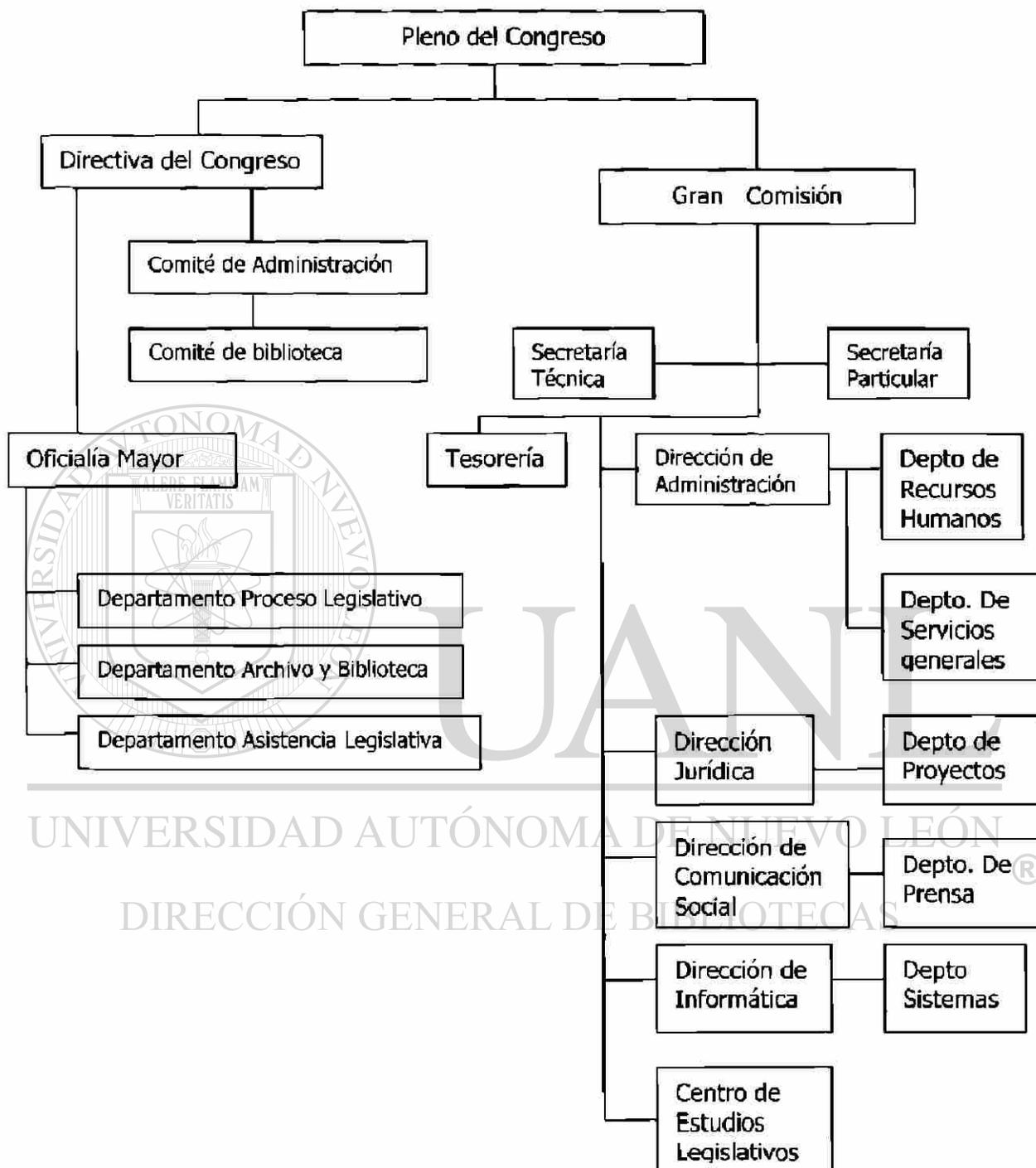
PARTIDO	Siglas	No Diputados
ACCION NACIONAL	PAN	24
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	PRI	14
DEL TRABAJO	PT	2
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	PRD	2

El 15 de octubre de 2000 se instaló la LXIX Legislatura manteniendo el PAN mayoría.

4. 3. 5. 3. Estructura

El Congreso del Estado de Nuevo León en el año 2000 y en su LXVIII Legislatura está estructurado de la siguiente manera:

ESTRUCTURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN LXVIII LEGISLATURA



Dentro de la estructura del Congreso del Estado cabe mencionar por su importancia, a la Oficialía Mayor como el órgano técnico legislativo que tiene a

su cargo formular, preparar la documentación y prestar los servicios que requiera el Congreso para el desarrollo del trabajo legislativo. El oficial Mayor del congreso es designado por el Pleno del Congreso a propuesta de la gran Comisión.

Los artículos 66 y 65 del Capítulo II del Título Cuarto del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, establecen que el Oficial Mayor será nombrado por el Pleno del Congreso en los términos del artículo 79 de la Ley Orgánica del Poder legislativo y las funciones de la misma respectivamente.

El Procedimiento y responsabilidades de la Oficialia Mayor y sus departamentos se encuentran descritos en el manual de organización del Poder Legislativo en su capítulo II.

Otro órgano relevante, que esta bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado, es la Contaduría Mayor de Hacienda creada por el Decreto No. 55 del 8 de Mayo de 1992 e iniciando su vigencia al día siguiente.

La Ley otorga carácter de Organó técnico y Organismo Superior de Fiscalización y Control Gubernamental, que tiene por objeto regular la

fiscalización, control y evaluación de la actividad financiera del Gobierno del Estado y de sus municipios rendida en sus respectivas cuentas públicas, así como de las entidades que dentro del mismo realicen gasto público estatal o municipal.

4.3.5.4. Leyes del Estado de Nuevo León

Como se mencionó, cada entidad se rige por sus leyes locales, las cuales no contravienen a lo establecido en las leyes federales correspondientes pero contienen lo específico aprobado por el Congreso Local y que se aplica exclusivamente para esa entidad. Las leyes que regulan de manera local al Estado de Nuevo León son las siguientes:

- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León
- Código Civil para el Estado de Nuevo León
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León
- Código Penal Para el Estado de Nuevo León
- Constitución Política del Estado de Nuevo León
- Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios para la Administración Pública del Estado de Nuevo León
- Ley de la Defensoria de Oficio
- Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo del Estado de Nuevo León

- Ley de Hacienda del Estado
 - Ley de hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León
 - Ley de Obras Públicas para el Estado de Nuevo León
 - Ley del Catastro del Estado
 - Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León
 - Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León
 - Ley Electoral del Estado de Nuevo León
 - Ley Estatal de Salud
 - Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León
 - Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León
-
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León
 - Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León
 - Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

4. 3. 5. 5. Diagnóstico del Poder Legislativo en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003

De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo de la administración 1997-2003:

“El Poder legislativo ha evolucionado en los últimos años. Sus funciones de elaborar normas jurídicas de carácter general, así como de verificar la eficiencia y aplicación de los presupuestos de distintas instancias gubernamentales, se han visto fortalecidas.... El número de asuntos que se reciben en el Congreso ha ido en aumento. Tomando como referencia el primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional, en la LXVI Legislatura se recibieron 31 asuntos y se generaron 43 decretos, en la LXVII fueron recibidos 84 asuntos y 29 decretos, mientras que en la actual LXVIII Legislatura se recibieron 189 asuntos y generaron 41 decretos. El Congreso cuenta actualmente con un procedimiento formal para la revisión de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo, situación que anteriormente no existía. De esta manera se favorece el necesario equilibrio entre ambos poderes.”⁵⁵

También podemos mencionar que la estrategia para el logro del objetivo planteado en el mismo documento es:

“Fortalecer la autonomía técnica, financiera y política del Poder Legislativo con el fin de respaldar su función de representación ciudadana.”⁵⁶

Como se puede observar, el Poder Legislativo es de vital importancia ya que es a través de él que la ciudadanía esta representada en la forma de legislarse a si misma cumpliéndose uno de los principios del Federalismo: la democracia.

⁵⁵ Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003. Fuente Internet www.nl.gob.mx

4. 3. 6. El Poder Judicial

La fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de la República Mexicana establece las normas bajo las cuales debe funcionar el Poder Judicial de los Estados y faculta a las Constituciones respectivas a que establezcan sus propios tribunales, esto es:

“III. El Poder judicial del los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta constitución...”

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
Este mismo artículo, en su fracción IV establece que:
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

“IV. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Esta fracción es de especial importancia ya que da autonomía judicial a los estados. En el caso de Nuevo León y como se menciona en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, la constitución orgánica y formal del Poder Judicial requiere de reformas profundas para que su organización obtenga la autonomía administrativa, pero fundamentalmente financiera, que le permita lograr una plena independencia.

El Poder Judicial del Estado aplica la ley a través del Tribunal superior de Justicia, juzgados de lo civil, familiar, penal, mixtos y supernumerarios, los alcaldes judiciales y demás funcionarios y auxiliares de la administración de justicia. En su división jurisdiccional, el estado comprende 12 distritos judiciales. El Tribunal Superior de Justicia se compone de 7 Magistrados. El nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia es hecho por el gobernador del Estado y ratificado por el Congreso del Estado.

De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, en este punto considera que la falta de recursos ha provocado que el número de juzgados sea insuficiente para atender el gran volumen de asuntos que le son turnados. Lo anterior trae como consecuencia que el trabajo se acumule existiendo un fuerte rezago de expedientes, limitando seriamente la impartición de una justicia expedita, completa e imparcial.

Para corregir esto se plantea la estrategia de:

“Promover una legislación que permita al Poder Judicial autonomía técnica, financiera y política para fortalecer su función jurisdiccional y de impartición de justicia.

Promover la ampliación del número de juzgados y del personal que labora en ellos, así como el uso de tecnología moderna para la impartición de justicia.”

De acuerdo a lo anterior podemos decir que el poder judicial en el estado de Nuevo León requiere de atención especial para el logro de su autonomía.

4. 4. La Coordinación Fiscal de Nuevo León

4.4.1. Introducción

El capítulo III de esta investigación abarca el tema de la Coordinación Fiscal en sus aspectos de definición, configuración histórica, desarrollo de la fórmula de distribución, análisis de la legislación correspondiente y estados coordinados.

En este punto y de manera analítica, se tratará la situación de Nuevo León y su coordinación fiscal con la Federación.

4.4.2. Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El estado de Nuevo León se coordinó con la federación a través de un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado y suscrito por el Estado y la Secretaría de hacienda y Crédito Público en la Ciudad de Mazatlán, Sinaloa, el 19 de Octubre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 28 de diciembre de 1979 e iniciando su vigencia el 1ero de enero de 1980.

De acuerdo a la cláusula Tercera del convenio de Adhesión del Estado de Nuevo León, se consideran impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable, los siguientes:

- I. Al valor agregado
- II. Sobre Producción y consumo de cerveza
- III. Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas
- IV. Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos
- V. Sobre tabacos labrados
- VI. Sobre venta de gasolina
- VII. Sobre enajenación de vehículos nuevos

VIII. Sobre tenencia o uso de vehículos

IX. Al ingreso global de las empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales e tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta.

El funcionamiento de la Coordinación Fiscal se refiere a que los Estados recaudan las contribuciones totales transfiriendo a la federación el importe de lo recaudado de las contribuciones coordinadas que se rigen para su funcionamiento por las leyes federales correspondientes, dejando suspendidas las leyes locales de dichos impuestos durante la vigencia de los convenios celebrados.

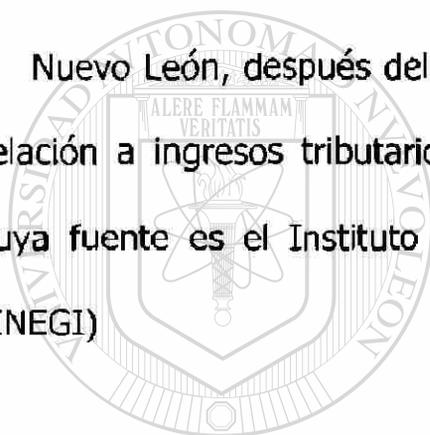
4. 4. 2. 1. Estadísticas en Coordinación del Estado de Nuevo León

En este punto se analiza la situación del Estado de nuevo León con respecto a las demás entidades en cuanto nivel de recaudación, participaciones federales, Producto Interno bruto, entre otros. La información es tomada de datos del

Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática que a su vez realiza los comparativos con información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En primer lugar tenemos la recaudación fiscal bruta de ingresos tributarios y no tributarios según entidad federativa para ubicar a Nuevo León dentro del contexto nacional.

Nuevo León, después del Distrito Federal es la entidad que más recauda en relación a ingresos tributarios como se puede observar en la siguiente tabla cuya fuente es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (INEGI)



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

RECAUDACIÓN FISCAL BRUTA DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA EN 1997 (Millones de Pesos)		
Los que más recaudaron:		
ENTIDAD	TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS
Distrito Federal	4'975,214	216'765,902
Nuevo León	1'322,036	723,809
Estado de México	1'026,389	294,3220
Jalisco	647,715	146,288
Guerrero	506,225	520,199
Baja California Sur	399,818	226,393
Coahuila	330,519	85,747
Tamaulipas	322,817	692,537
Los que menos recaudaron:		
Nayarit	32,499	10,505
Tlaxcala	41,111	13,961
Colima	44,079	64,145
Durango	56,627	22,850
Campeche	63,072	20,719
Zacatecas	66,607	19,432
Oaxaca	71,112	24,549
Chiapas	85,071	31,155

Lo anterior muestra las entidades que mayor recaudación obtienen por ingresos tributarios y no tributarios locales. Lo importante aquí, es señalar que se

mantiene el mismo comportamiento en proporción en la recaudación de impuestos federales ya que depende de la estructura administrativa así como del tamaño de la base de contribuyentes que está relacionada con el número de habitantes y la fiscalización de los mismos.

En el caso de Nuevo León, como ya se mencionó, lo interesante es que se encuentra dentro de las ocho entidades que más recaudan ocupando el segundo lugar después del Distrito Federal.

El siguiente cuadro contiene el importe de participaciones pagadas por el Gobierno Federal a las entidades en 1997.

Las que más recibieron:

ENTIDAD	IMPORTE
Distrito Federal	14,349.3
Estado de México	10,107.2
Veracruz	5,663.6
Jalisco	5,631.9
Nuevo León	4,311.8
Tabasco	4,201.5
Puebla	3,542.6
Chiapas	3,521.7

Las que menos recibieron:

ENTIDAD	IMPORTE
Baja California Sur	573.0
Colima	696.7
Quintana Roo	866.6
Tlaxcala	948.3
Nayarit	967.3
Aguascalientes	997.3
Campeche	1,093.7
Zacatecas	1,205.5

Nuevo León se encuentra en el quinto lugar en ingresos totales recibidos de la Federación en 1997. Estas cifras no son determinantes pero si nos dan una idea bastante clara de la ubicación en cuestión de capacidad recaudatoria del Estado de Nuevo León y que el regreso de los ingresos no es similar.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La mayoría de los estados se encuentran en una situación de inequidad ya que independientemente de su capacidad recaudatoria, desarrollo económico y tamaño de su población, los recursos que recibe de la federación no guardan ninguna relación estrecha con sus necesidades.

De acuerdo a este análisis podemos decir que Nuevo León, a pesar de ser una de las entidades más desarrolladas económicamente y que por su

estructura hacendaria pudiera administrar sus ingresos totales, depende en casi un 85% de ingresos federales los cuáles no representan la misma proporción de lo recaudado ya que el Fondo de participaciones totales se distribuye de acuerdo a la fórmula vigente que no tiene relación directa con la capacidad recaudatoria ni con el desarrollo económico de las entidades.

4.4.3. Convenio de Colaboración Administrativa

El Estado de Nuevo León celebró y suscribió el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 25 de Octubre de 1996.

Básicamente el convenio de colaboración administrativa tiene por objeto dar atribuciones referente a la ejecución de funciones administrativas de los ingresos federales coordinados por el Estado tales como el cobro, fiscalización, cálculo de omisiones, accesorios, llevar a cabo procedimientos administrativos de ejecución, exigencia y seguimiento de la garantía de interés fiscal con el objetivo de que mediante estas acciones se premie su colaboración con el aumento de sus ingresos locales.

Es a través de la colaboración administrativa que el estado de Nuevo León por contar con una estructura hacendaria organizada puede aumentar sus

ingresos por realizar las funciones administrativas que la federación le cede a través del mismo.

4.5. Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003

4.5.1. Introducción

El Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León, es el documento que contiene el diagnóstico, objetivos y estrategias a seguir en la gestión del Poder Ejecutivo. Es aquí en donde se ven plasmadas las políticas económicas y planeación que el Gobernador y su gabinete establecen para la realización de sus funciones y quehacer político. Es el instrumento base de la acción gubernamental.

Incluyo una definición para tener claro su concepto:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

“Es el instrumento rector de la planeación estatal de desarrollo, que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado. Documento normativo de mediano plazo en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo estatal, así como los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo.”⁵⁷

De acuerdo al texto mismo del Plan Estatal de Desarrollo se menciona en su presentación que contiene los propósitos y compromisos fundamentales de su administración. Que se plantean en él las estrategias para responder con acciones, como gobierno y sociedad, a la confianza y esperanza de los ciudadanos.

Para efectos de mi investigación se analizará el tema 1. Gobierno para el Cambio que incluye los subtemas: Democracia y participación, Eficiencia administrativa, Finanzas Públicas, Equilibrio de Poderes y Relación Estado – Federación ya que son los relacionados al tema de la misma.

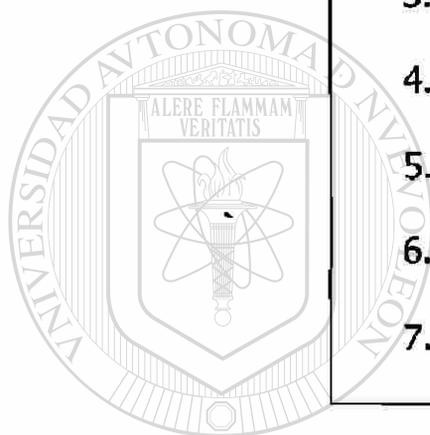
4.5.2. Estructura

El Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 cuenta en su primera parte con una presentación del mismo por el gobernador del Estado en donde explica los motivos y forma en que se elaboro el plan. Menciona la participación de la ciudadanía, de los poderes legislativo y judicial, de los presidentes municipales, especialistas, instituciones educativas, asociaciones civiles, etc.

⁵⁷ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. pag. 196

Ha sido estructurado en siete ejes temáticos que incluyen el diagnóstico de la realidad actual, una visión del futuro deseado, el objetivo y las estrategias que se realizarán para alcanzarlos.

TEMAS
1. Gobierno para el Cambio
2. Educación y Formación Integral
3. Seguridad y Justicia
4. Empleo y Desarrollo Económico
5. Calidad de vida y Desarrollo Social
6. Desarrollo Urbano y comunicaciones
7. Desarrollo Municipal y Regional



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

4.5.3. **Gobierno para el Cambio**

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



La visión que se plantea en el documento con respecto al gobierno en general es la siguiente:

“Un Nuevo León con un gobierno democrático, humanista, justo, honesto y con una estructura administrativa ágil que, en un marco de libertad y participación ciudadana, logra mejorar continuamente la calidad de vida de los nuevoleonenses y el desarrollo integral del estado.”

Para lograrlo se elaboró un diagnóstico, se fijó un objetivo y una estrategia en los siguientes puntos relacionados a la administración pública:

4.5.3.1. Democracia y Participación.

La participación ciudadana en las diferentes elecciones ha ido en incremento en los últimos 15 años como se puede observar en el siguiente cuadro:

ELECCIONES PARA GOBERNADOR	
AÑO	% de PARTICIPACION
1985	50%
1991	60%
1997	63.5%

Hacen falta mecanismos para promover una participación ciudadana más activa, que incida tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de algunos programas de gobierno. El fortalecimiento de la democracia en sus diversas manifestaciones es uno de los aspectos importantes a lograr en el nuevo gobierno.

OBJETIVO

Crear las condiciones para elevar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, económicos y sociales, y construir una cultura en la que los ciudadanos y gobiernos trabajen para el bien común.

ESTRATEGIAS

- Educar para la democracia y la participación ciudadana por medio de programas de educación formal y no formal, de manera que los ciudadanos asimilen y practiquen procesos democráticos, y que esto se constituya como un elemento distintivo de la cultura del nuevoleonés.
- Auspiciar la actualización de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.
- Establecer mecanismos como el plebiscito, el referéndum y otras formas de participación, a través de los cuales la opinión de los ciudadanos defina el contenido y el rumbo de las decisiones de mayor trascendencia en el Estado.

Analizando lo anterior, podemos decir que la política a seguir en esta administración apoya y busca la democracia mediante la participación ciudadana como objetivo principal incluyéndola en el tema de un gobierno para el cambio.

4.5.3.2. Eficiencia Administrativa

En este punto el diagnóstico fue que a pesar del programa creado en 1994 de capacitación en calidad para mejorar la eficiencia de los servidores públicos, sus resultados no pudieron reflejarse en un mejor servicio. También considera que a pesar de que existen diversos sistemas de control interno en las distintas dependencias, se carece de un sistema general que cubra todo el aparato gubernamental y sirva para medir los avances en cuanto a la calidad y eficiencia en el servicio a la comunidad.

OBJETIVO

Crear un sistema de administración pública orientado al servicio, integrado por personas capacitadas y bien remuneradas, basado en estructuras y procesos que funcionen de manera eficiente, cuyo fin sea la satisfacción de las demandas y expectativas de los ciudadanos.

ESTRATEGIAS

Las estrategias que establece Plan Estatal de Desarrollo son una serie de procedimientos encaminados a mejorar la eficiencia administrativa a través de controles de calidad, capacitación, simplificación administrativa y reducción de los márgenes de actuación discrecional de los servidores públicos.

En esta área podemos decir que a 3 años de inicio de la presente administración todavía falta implementar por mucho la cultura de servicio de calidad en el sector público. Esta deficiencia puede observarse desde la atención al contribuyente en cualquier mostrador público hasta los niveles más altos en donde se han dado a conocer varios casos de desvíos de fondos por parte de la autoridad misma. El objetivo y las estrategias del gobierno estatal pueden estar establecidos en este instrumento pero si no se llevan a la práctica, la ineficiencia administrativa afecta grandemente a la capacidad de recaudación fiscal disminuyendo los ingresos de los impuestos estatales y municipales y aumentando la evasión fiscal a falta de una fiscalización efectiva.

4.5.3.3. Finanzas Públicas

El diagnóstico se efectuó en Deuda Pública, en el servicio de pensionados de ISSSTELEON y en los ingresos por participaciones y propios.

Uno de los principales problemas de las finanzas públicas del Estado es la enorme deuda que se ha acumulado en el pasado inmediato de la cual se tomó como saldo inicial las siguientes cantidades:

DEUDA PÚBLICA AL 31 DICIEMBRE DE 1997	
Saldo Deuda pública	6,898.9 millones de pesos

Para actualizar la información del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 incluyo el contenido del Primer Informe de la Deuda Pública 2000.⁵⁸

DEUDA PÚBLICA AL 31 DE MARZO DEL 2000		
Tipo de Banca	Deuda	%
Comercial	2,316 mil millones de pesos	26.7
De desarrollo	6,371 mil millones de pesos	73.3

Distribuida entre los organismos de la siguiente manera:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

⁵⁸ www.nl.gob.mx

DEUDOR	PORCENTAJE	
	1997	2000
Gobierno Central	44.3	45.9
Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey	33.4	31.3
METRRORREY	14.1	14.1
FIDEVALLE	3.4	5.3
FIDENOR	2.4	1.8
FOMERREY	1.2	.6
SIMEPRODE	1.1	1

Se puede observar que el aumento de la deuda pública se basa en la inflación y en los montos de los intereses devengados, el porcentaje correspondiente a cada organismo se mantiene con una ligera variación.

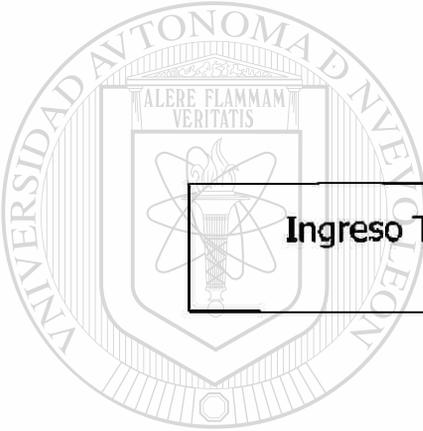
Por otra parte, el problema financiero derivado del sistema pensionario de los trabajadores del Estado (ISSSTELEON), significa un pasivo virtual muy superior al pasivo bancario y requiere de un servicio también mayor.

Con respecto a los ingresos del Estado, estos han disminuido con relación a los ingresos de todos los estados del país en casi un punto porcentual. A

principios de la presente década (1990) representaban 5.5% de los recursos participables, actualmente representan el 4.5%.

Como consecuencia del actual sistema de coordinación fiscal, los recursos del Estado de Nuevo León son principalmente de origen federal.

Para 1998, de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 se estima lo siguiente:



Ingreso Total 8.8 mil millones de pesos

Participaciones Federales	44%
Aportaciones Federales (Educación y Salud)	38%
Impuestos, aprovechamientos, Derechos y productos estatales	18%

Para el año 2000, que se analiza en el 4.6.2. punto de presupuesto de ingresos, el total de ingresos federales asciende al 87.33% de los ingresos totales.

Es importante mencionar que en el impuesto del 2% sobre nómina, que es el principal impuesto estatal, se registra un alto índice de evasión.

Lo anterior es el diagnóstico efectuado dentro del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, de donde se desprenden el objetivo y estrategias a seguir por la administración y que a continuación se analizan:

OBJETIVO

Lograr unas finanzas públicas sanas que permitan la realización de inversión pública y de programas de beneficio social.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

ESTRATEGIAS

- Actualizar y modernizar las leyes fiscales a fin de simplificar su cumplimiento.
- Revisar y mejorar el sistema presupuestal con el objeto de hacerlo más operativo y eficiente.

- Buscar fuentes de financiamiento con esquemas nuevos de federalismo financiero, mercado de valores y otros, adecuados a los procesos de administración pública.
- Gestionar un reparto más equitativo de los recursos federales en el rubro de educación.
- Gestionar que los ingresos del Estado por concepto de participaciones vuelvan a los niveles que tenían, como proporción de la recaudación federal, cuando se inició el sistema de coordinación fiscal.
- Lograr que la suma correspondiente al servicio de la deuda, más los pagos de pensiones con cargo al presupuesto, no excedan al 8% del gasto estatal de origen no federal.
- Hacer frente a las obligaciones del Gobierno del Estado dando una solución viable y de largo plazo al sistema de pensiones y a los programas de seguridad social de los Trabajadores del Estado.
- Crear conciencia en los ciudadanos de Nuevo León de que, en la medida en que se cumplan de manera justa y conforme a la ley con sus obligaciones fiscales, están contribuyendo a que nuestro Estado reciba mayores participaciones federales.
- Impulsar modificaciones al Sistema nacional de Coordinación Fiscal tendientes a premiar el esfuerzo recaudatorio del Estado.

El tema de las finanzas públicas está íntimamente relacionado con la Federación por la dependencia que el Estado tiene en cuanto a ingresos se refiere. Se reconoce que debe aumentarse el esfuerzo recaudatorio para sanear las finanzas públicas, eficientar la administración pública y crear la cultura de participación de la ciudadanía cumpliendo con sus contribuciones.

Por otro lado, la Deuda Pública del Estado de Nuevo León es tema que se piensa llevar al Congreso de la Unión por los Diputados Federales representantes del Estado para negociarla y esperar mayor apoyo en la nueva Administración Federal 2000-2006. Lo tocante a este tema, ambiente político en el 2000, se analiza en el capítulo V de la presente investigación.

4.5.4. Relación Estado – Federación

La relación Estado - Federación, es el tema central de mi investigación y en lo que está basada mi hipótesis. En este punto se analiza el contenido del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 en el cual encontré que mi hipótesis se confirma desde el punto de vista de la autoridad Estatal. Por la importancia del tema a continuación transcribo y analizo el diagnóstico, objetivo y estrategias que el documento citado establece:

La relación financiera del Estado de Nuevo León con la Federación está normada por la Ley de Coordinación Fiscal y por la asignación de aportaciones del gobierno federal a los estados y municipios.

En las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal han sido favorecidos los criterios redistributivos y de tamaño de población, relegando el criterio de capacidad recaudatoria. Así, podemos decir que:

FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN		
CONCEPTO	1991	1998
Tamaño de la Población	18.05%	45.17%
Generación de Ingresos por Estado	72.29%	45.17%
Compensación Redistributiva	9.66%	9.66%

Los cambios en la fórmula no han beneficiado a Nuevo León:

En el capítulo II, se analiza nuestra Carta Magna, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que es dentro de su marco jurídico en donde se rige el Estado Federal. El análisis se efectúa solo de los artículos referentes al federalismo y su conformación en los diversos poderes para gobernar.

Para entrar en materia, en el capítulo III, La Coordinación Fiscal, conoceremos los orígenes de la misma en nuestro país, sus características y reglas, la Ley de Coordinación fiscal, su desarrollo desde el inicio hasta la actualidad, así como un análisis personal de la misma.

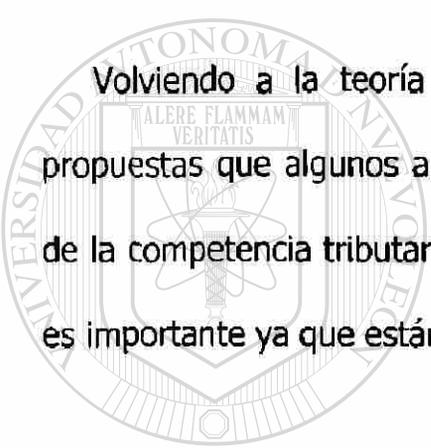
Nuevo León es el tema del capítulo IV, y su objetivo es conocer el perfil y desarrollo del mismo así como su estructura gubernamental en sus diferentes poderes. Además se analiza la coordinación fiscal en el estado y los puntos

relacionados al tema del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, así como los presupuestos de ingresos y egresos para el año 2000 terminando con un análisis de la relación estado gobierno actual.

Un tema de gran importancia y que fue desarrollándose durante la elaboración de mi investigación, fue el ambiente político diferente al que normalmente se vivía hace apenas unos 4 o 5 años, por lo que decidí incluir un capítulo acerca del mismo por su importancia y efectos que seguramente va a causar en el federalismo fiscal actual, y que independientemente de la

documentación existente, o planes y proyectos futuros, debe tomarse en cuenta la política del régimen gubernamental que en la práctica se lleva a cabo.

Se tratan temas como su configuración histórica, la situación económica actual de país, la democracia y las expectativas de cambio con el nuevo gobierno de Vicente Fox incluyendo la ya actualmente comentada Reforma Fiscal Integral.



Volviendo a la teoría económica documental, el capítulo VI, analiza las propuestas que algunos autores han elaborado para solucionar la problemática de la competencia tributaria en los diferentes ámbitos de gobierno. Su análisis es importante ya que están bien documentadas y son altamente factibles.

Hasta aquí, termina la investigación documental. El capítulo VII contiene la Investigación de Campo que surgió del análisis de los primeros seis capítulos de la misma y con la cuál llegue a mi hipótesis final:

A pesar del Sistema federal que nos rige, existen inequidades en la distribución de recursos a las entidades económicamente desarrolladas como el estado de Nuevo León, en relación a los demás, causadas por la fórmula de distribución de participaciones vigente en el año 2000 y que pudiera solucionarse parcialmente a través de la correcta definición de la competencia

tributaria, de la modificación de la fórmula y de la descentralización de algunos impuestos federales existentes.

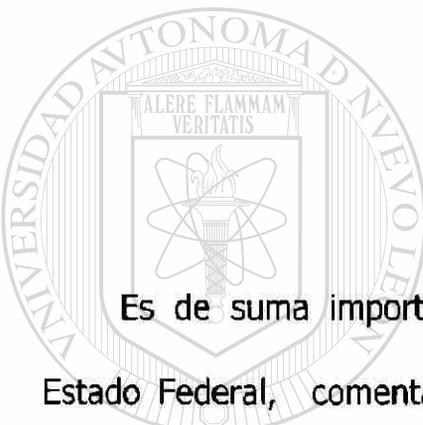
El método utilizado fue la entrevista abierta cuyas respuestas, información y opiniones incluí textualmente, ya que por sí mismas son resultados de mi investigación. Se aplicaron únicamente a personas que trabajan en la administración pública estatal y federal obteniendo un resultado sorprendentemente enriquecedor además de que sin duda dio validez suficiente a mi investigación.

El último capítulo incluye el resultado de la investigación de campo y la conclusión general de la investigación a la cuál llegue, después del análisis de toda la información, satisfactoriamente.

CAPITULO 1

EL FEDERALISMO

1. 1. Introducción



Es de suma importancia, para entender como funciona nuestro actual Estado Federal, comentar como nace el Federalismo en nuestro país, ¿Qué realidad vivía nuestro país que convirtió en necesidad el adoptar un sistema gubernamental federalista? Así como analizar la configuración histórica del mismo.

Existen tres formas conocidas de organización dentro del gobierno e integración de los diversos órdenes del mismo que son:

- Los estados unitarios
- Las confederaciones de estados y
- El federalismo.

En la primera la estructura política es indivisible y los órdenes locales no pueden tener leyes ni gobiernos propios, un ejemplo es Chile. En la segunda estructura, las confederaciones de estados, que fueron muy populares en los siglos XVIII y XIX, las cuales surgían para fines específicos de carácter militar o económico, como es el caso de la Confederación de Estados Independientes (CEI), en donde sus 12 miembros son estados independientes y soberanos.

En el Federalismo, que es la forma de gobierno que nos interesa, surge un nuevo Estado que abarca el territorio de todos los estados que integran la federación, quienes mantiene su propia soberanía y tienen una división de poderes propia.

En el mundo, los primeros, los estados unitarios, son mayoría. El Federalismo ha sido adoptado como sistema gubernamental por estados con amplio territorio como Rusia, Argentina, Estados Unidos, Canadá, Venezuela, Brasil y México los cuales ocupan más de la mitad del total de la superficie de la tierra.

Como menciona David Colmenares, en su artículo publicado en la revista Comercio Exterior, *retos del federalismo fiscal mexicano*:

“En el federalismo se comparten soberanías, con el objetivo último de la unidad nacional, por medio de la integración de los gobiernos locales y de las

regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes. En suma, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.”¹

Partiendo de conceptos de varios autores de la materia podemos decir que:

“... el Estado Federal se integra por un conjunto de subdivisiones políticas autónomas en lo concerniente a su régimen interior que configuran una entidad suprema, comúnmente conocida como Federación o Gobierno Federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afectan de manera general tanto la integración y el desarrollo de la propia unión política como los intereses y las necesidades colectivas de las propias subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico.”²

Podemos destacar como funciones principales del Estado Federal:

- La defensa nacional
- La política exterior
- La emisión de moneda
- Las vías generales de comunicación y

¹ Colmenares Páramo, David. *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*, Revista Comercio Exterior Vol. 49, núm. 5, México, mayo de 1999.

² Arrijoja Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Editorial Themis, Primera Edición. México. Marzo 1999. pag. 3

- Demás servicios públicos que rebasen la capacidad interna de cada subdivisión.

Algunas de las características del Federalismo que se analizarán a detalle más adelante y que ahora menciono de manera general son:

1. División territorial: Cada subdivisión mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la Federación.
2. Participación de los Estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
3. Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
4. Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y solo pueden modificarse con enmiendas a esta.
5. Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los estados y municipios.
6. Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

Todas estas características emanan del supuesto de que el federalismo surge de una suma de cesiones de facultades políticas y administrativas de gobiernos locales a un Gobierno federal por lo que:

"...es necesario dejar establecido que para que esas cesiones posean validez no sólo jurídica sino también política, es requisito indispensable el que las mismas hayan sido aprobadas por el voto mayoritario del electorado de las subdivisiones políticas que, bajo el régimen federal, aspiran a convertirse en un verdadero Estado-Nación. De ahí la importancia de que todo Estado Federal sea el fruto de un Congreso constituyente, libremente electo."³

"De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados. Estos dos niveles políticos establecen acuerdos para distribuirse las diversas funciones y competencias."⁴

Podemos agregar una definición más:

"Modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que, al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental. Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos, que tiene por objeto proteger la existencia y autoridad de todos los gobiernos."⁵

³ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Obra Citada*; p. 4

⁴ Colmenares Páramo, David, Artículo citado

⁵ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera edición. Julio 2000 México. Pag. 296.

Todo lo anterior nos da una idea clara de lo que es el sistema federal y sus características.

1. 2. El Estado Mexicano

El Estado Mexicano por su forma de gobierno, se encuentra conformado como una República, porque el poder del Estado tiene su origen en el pueblo, que elige a sus gobernantes para un periodo determinado y es representativa porque el poder se ejerce en representación del pueblo que mediante el sufragio ha elegido a sus gobernantes.

Es importante aclarar que existe una diferencia entre los términos Estado y Gobierno ya que:

“... El Estado es la organización política de la sociedad formada por diversos elementos, en tanto que el Gobierno es uno de los elementos del Estado, integrados por los órganos que ejercen el poder público.”⁶

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 40 y 49 establece como voluntad del pueblo mexicano el constituirse en una República representativa, democrática y federal, con un Poder Soberano que se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Introducción al Derecho Positivo Mexicano*. Edit. Limusa Primera Edición, México. Pag. 106

Vale la pena transcribir parte del texto del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que especialistas en Derecho Constitucional han debatido por más de doscientos años con respecto a que si el Estado Federal ejerce una soberanía única e indivisible o, por el contrario, la comparte con las subdivisiones políticas. (los estados):

“ARTÍCULO 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El debate respecto a lo establecido en este artículo se centra en que según nociones tradicionalmente aceptadas por los principales tratadistas de la Ciencia Política:

“ ... se desprende en que la soberanía además de poseer las evidentes características de expresarse a través de un poder supremo que dimana del pueblo, es, ante todo, única, indivisible, imprescriptible e inalienable.”⁷

Por lo que resulta difícil conciliar el concepto de un Estado “soberano” Federal integrado por subdivisiones políticas libres y “soberanas”.

⁷ Arrijo Vizcaino, Adolfo, Obra Citada. Pag. 5

Para no profundizar en el tema, mencionaré la conclusión a la que llega Adolfo Arrijo Vizcaino en su análisis sobre la soberanía en su libro *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*:

“Si partimos de la indispensable premisa de que la soberanía al ser un poder supremo, por razones obvias no puede dividirse o fragmentarse entre el Gobierno Federal y varios gobiernos locales, puesto que desde ese momento mismo en el que se divide o fragmenta deja de ser precisamente un poder supremo, tendremos que llegar a la conclusión de que lo que las subdivisiones políticas verdaderamente poseen, en un Estado Federal, es una autonomía, tanto política como administrativa, en lo tocante a su régimen interior, pero no un poder supremo.”⁸

Dentro de mi investigación, conclusiones tradicionalmente aceptadas, como las mencionadas en el párrafo anterior, son las que han servido para entender y confirmar que existe una problemática entre el Estado Federal y los estados y municipios de la Federación que amerita ser investigada y analizada.®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Otra de las características del Estado Mexicano es su naturaleza democrática, concepto derivado del griego *demos*: pueblo y *cratos*: gobierno, que significa que el ejercicio del poder reside en el pueblo mismo:

“ y que Abraham Lincoln caracterizó como el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.”⁹

⁸ Ibidem. Pag. 6

⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Obra citada. Pag. 107

Dentro de nuestra Constitución, encontramos el concepto de democracia en el artículo 3ero., fracción I, inciso a que establece:

“...no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”

La democracia en nuestro Estado mexicano es tema que trataré en el capítulo V, por lo que ahora solo diremos que es una característica del Estado federal.

1. 3. Configuración histórica

Al desarrollar este punto, debo señalar que gran parte del mismo fue tomado de la obra contemporánea de Adolfo Arrijo Vizcaino, *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*, ya que además de ser un texto del tema muy completa, describe desde una perspectiva objetiva, y en algunos casos personal, el proceso histórico en la imposición del Sistema Federal en nuestro país.

Se ha dicho, que el Federalismo, se ha impuesto en algunas naciones debido a presiones externas y hasta por inquietudes de ideología, no como se pensaría, en una forma de unir o de concentrar en un pacto común regiones antes separadas que es en esencia la forma natural de cómo surge un Estado

Federal, sino como una forma de desconcentrar lo que había estado concentrado. Cuando se impone de esta forma el Federalismo, desuniendo, fragmentando lo que anteriormente había integrado una unidad política, se advierte que las consecuencias pueden ser fatales ya que las subdivisiones nacen sin contar con antecedentes históricos ni con instituciones políticas y administrativas que les permita gobernarse autónomamente. Es más, se llega a afirmar que "el Estado Federal nace como resultado de un proceso de imitación extralógica."¹⁰

El Estado Federal sólo puede configurarse a través de la concentración y no de la desconcentración. Un ejemplo de esto, es precisamente la Constitución Federal Mexicana de 1824, que existió 12 años después de los cuales fue abrogada en 1836 surgiendo en su lugar las "Siete Leyes Orgánicas" que promovían una especie de República Centralista seguidas de una serie de golpes de Estado, seudo revoluciones e intervenciones extranjeras hasta que en 1867 se restauró la República Federal de manera definitiva.

Algunos autores y de hecho, se ha aceptado de manera general, señalan que el Federalismo en México únicamente surge tomando como base el sistema norteamericano, puesto que en ese país la República Federal:

¹⁰ Arrijo Vizcaíno, Adolfo. Obra Citada. Pag. 31

"...surgió de las necesidades de defensa exterior y auto gestión interior de un grupo de regiones autónomas que voluntariamente suscribieron el pacto federal, en la medida en la que el mismo les garantizó la plena subsistencia de su autonomía interna." ¹¹

Sin embargo, resulta muy simple pensar que se adoptó este sistema en México por el hecho de ser el sistema de nuestro vecino país; por lo que a continuación transcribiré de la obra de Arrijo, algunas de las situaciones que durante la última etapa del período virreinal se presentaron, forzadas por la realidad, que paulatinamente fueron descentralizando la actividad política y económica, y que demuestran en donde podemos encontrar las raíces de lo que años después sería el Estado Federal:

"La falta de comunicaciones adecuadas durante el periodo colonial, forzó al gobierno central de la Ciudad de México a otorgar diversas facultades discrecionales en materia de administración pública a las diversas Intendencias en las que política y territorialmente se dividió el Virreinato de la Nueva España. Inclusive, las distancias, aunadas a la propia falta de comunicaciones, forzaron la creación de las Capitanías generales de Yucatán y Guatemala que, para toda clase de efectos prácticos, actuaron como entidades independientes, puesto que sus vínculos de obediencia hacia el gobierno central fueron todavía más tenues que los que ataron, o más bien, semi-ataron, a las Intendencias. No en balde, el principio más célebre que rigió en aquella época para definir las relaciones entre la Corona Española y el gobierno virreinal por una parte, y entre este último y los gobiernos de las Intendencias y las Capitanías generales por la otra, fue el de "acátese pero no se cumpla", queriendo con ello denotar que las órdenes del

¹¹ *Ibidem*. Pag. 32

poder central, y en teoría superior, se respetaban formalmente pero a la hora de actuar, sólo se atendía a criterios y requerimientos locales o regionales.

En los últimos años del período virreinal una singular combinación de factores, entre los que destacan: la callada pero segura guerra de los piratas ingleses contra los galeotes españoles que desde y hacia Sevilla transportaban las riquezas de las colonias y los géneros de comercio de la metrópoli; la invasión napoleónica a España y la consecuente abdicación del, para decirlo con delicadeza, poco viril monarca Carlos IV (injustamente inmortalizado por Tolsá en una obra que, sin embargo, es de un imperecedero valor artístico); y el encarecimiento de los artículos de importación que llegaban al país por Veracruz y ocasionalmente por Acapulco en la famosa "Nao de China" que, como se sabe, venía en realidad de Manila; propició el desarrollo, y sobre todo, la descentralización de lo que sería la primera industria de importancia en la Historia de México: la industria textil.

Las bases tributarias en la época colonial, si bien es cierto que estuvieron primordialmente encaminadas a lograr el mayor enriquecimiento posible de la Corona Española, también lo es que se estructuraron en tal forma que permitieron el crecimiento – y hasta una cierta prosperidad- de las intendencias y ciudades interiores. La Capitanía General de Yucatán, por ejemplo, llegó a contar

con rentas propias respecto de las cuales no tenía que rendir cuentas al Virrey de la Nueva España. En relación con esto Lucas Alamán, afirma lo siguiente:

"Durante la dominación española, los ramos principales de las rentas públicas eran los tributos; las alcabalas interiores. Los derechos sobre la plata y oro extraídos de las minas, conocidos con el nombre de quintos; las utilidades de la Casa de Moneda de Méjico, única que había, y oficina de apartado anexa a ella; la parte correspondiente al gobierno de la gruesa decimal, espolios y vacantes de los obispados y canonjías; los artículos estancados, de los cuales sólo eran de importancia el tabaco, la pólvora y los naipes; la lotería; el papel sellado; las salinas y otras propiedades nacionales, pues los productos de las aduanas marítimas eran entonces de poca cuantía, cobrándose los derechos en los puertos de España."¹²

¹² Ibidem. Pags. 33-36

Por lo anterior, podemos concluir y queda demostrado, que fue en la última etapa del virreinato en donde se fueron sentando las bases, en gran parte económicas, para que el nuevo estado independiente sólo pudiera existir bajo el régimen de una República Federal.

Quisiera mencionar la cita que hace Adolfo Arrijo Vizcaíno de la autora Rosa Beltrán, quien realizó un estudio del primer imperio y que en su obra "La corte de los Ilusos" escribe:

"Iturbide pensó que toda su desgracia provenía de su intento por unir a un país desmembrado desde sus orígenes al que no había forma de encontrar amarre ni mano capaz de hacerlo caber en un puño, o sea que fundar un Imperio en México a la vieja usanza europea fue simplemente ir en contra de la realidad."¹³

El primer intento de un Estado Federal, fue la Constitución Federal de 1824, con una duración ya mencionada de 12 años, la cual no se debió a que no fuera un proyecto genuino del país, sino a que el sistema militar se apoderó de la nación, anulando primero las elecciones presidenciales para el periodo de 1828 – 1832, con lo que terminó la posibilidad de mantener un orden constitucional y después otra causa fue el General Santana, quien fuera el autor principal en la pérdida de más de la mitad de las tierras y aguas que integraban el territorio nacional según la propia constitución de 1824.

Es hasta 1857, cuando el país, sobre bases no muy fuertes, pudo empezar a reorganizarse en forma más congruente, y cuando la República Federal volvió a instaurarse, esta vez de manera definitiva, como la forma de organización política, administrativa, constitucional, económica y social de México.

A continuación y a manera de conclusión de este punto, menciono a algunos autores e ideólogos que conjuntamente condenan la forma de organizar a la Nación como un Estado Federal en su primer intento original con la Constitución Federal Mexicana de 1824:

“Ignorancia sobre una forma de gobierno que no trataban los libros políticos franceses y españoles que en México circulaban”.¹⁴

“El sistema Federal es el paraíso de los aspirantes y el terror del clero de los propietarios.”¹⁵

“Federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos lo que ellos (Los Estados Unidos de América) procuraron remediar con esa federación.”¹⁶

“Los federalistas de esa época estaban construyendo castillos en el aire.”¹⁷

¹³ Beltrán, Rosa. *La Corte de los Ilusos*. Editorial Joaquín Mortiz, S. A. De C. V., México, 1995. Pag. 201 Citado por Arrijo Vizcaíno, Adolfo en *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*.

¹⁴ Zavala, Lorenzo. *Ensayo de las Revoluciones de México*, FCE 1985. Pag 232 Citado por Arrijo V.

¹⁵ Alamán, Lucas. *Historia de México*, FCE. México 1985; tomo 5; pag. 886 Citado por Arrijo Vizcaíno

¹⁶ Citado por Timothy E., Anna, *El Imperio de Iturbide*. Conaculta y Alianza Editorial 1era ed. México 1991; pag. 27

“Sistema de todos desconocido”¹⁸

“Sistema de gobierno implantado tal vez de modo prematuro en un pueblo que carecía de las tradiciones de las prácticas del americano, cuya Constitución se copio...”¹⁹

“Copia inadaptable a México de la Constitución norteamericana.”²⁰

1. 4. Desarrollo del Federalismo a Partir de 1857

La Constitución de 1824 no contuvo ni un conjunto de principios en materia fiscal, ni una división de potestades tributarias entre la Federación y los Estados. Se concretó a seguir el camino de las declaraciones generales, así como lo señala el artículo 50, fracción VIII que faculta al Congreso para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno; y el artículo 110, fracción V, señaló entre las atribuciones del Presidente de la República, la de: Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo de las leyes, es decir, todo se dejó a la

¹⁷ Bulnes, Francisco, *Las Grandes Mentiras de Nuestra Historia*. Editora Nacional, S. A. México 1951; pag. 19 Citado por Arrijo Vizcaino. *Obra Citada*

¹⁸ Olavarría y Ferrari, Enrique. *México A través de los siglos*. Tomo tercero. Editorial Cumbre, S. A. Sexta edición México 1967; pag. 111 Citado por Arrijo Vizcaino

¹⁹ Vallarta, Ignacio L. *Votos*. Tomo segundo. Imprenta de Francisco Díaz de León. México 1881; pag. 133

²⁰ Arrijo Vizcaino, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Editorial Themis, S. A. De C. V. Décima Edición. México, 1995; pag. 136

buena voluntad del legislador ordinario, de la legislación secundaria y del poder presidencial.

De lo anterior podemos decir que la República Federal se fundó sobre bases de racionalismo fiscal, al establecerse de acuerdo a las circunstancias que prevalecían en esa época.

Desafortunadamente al no haberse establecido dentro de la Constitución la distribución de competencias y de hecho, como sucede hasta la fecha, quedó sujeta a la legislación secundaria con sus inconsistencias y adecuaciones según el periodo presidencial en turno.

Los puntos de vista de los constituyentes Bustamante, Fernández y García a pesar de estar fundados en los principios universales de generalidad, justicia, proporcionalidad, equidad y legalidad tributaria se desviaron hacia cuestionamientos secundarios de importancia transitoria y circunstancial.

En la Constitución de 1824 se omitieron los capítulos relativos a los derechos de los contribuyentes y a la distribución de potestades tributarias además de que las leyes secundarias fueron congruentes durante los primeros cuatro años y después cayeron en la práctica de las adecuaciones dejando a la interpretación jurídica su aplicación.

Por lo anterior se puede decir, que en ninguna de nuestras constituciones, la de 1824, 1857 y la actual 1917, se ha establecido las mutuas libertades hacendarias de la federación y de las subdivisiones políticas que se considera un requisito indispensable para que el Estado Federal pueda efectivamente poner en práctica los fines para los que fue creado.

Queda, una vez más, claro que la problemática del federalismo, tema de esta investigación, representa un reto a vencer y que vincula los orígenes históricos de la república con las esperanzas de lo representa el nuevo federalismo en este siglo XXI que inicia.

La Constitución de 1857 no fue tan importante como la Carta Magna de 1824 ya que no difiere mucho de la Constitución de 1917 en los aspectos de competencia tributaria y distribución de potestades que actualmente nos rigen, que en esencia es el punto medular de la problemática entre los Estados y la Federación y que en mi investigación se refiere en particular a la existente entre la Federación y el Estado de Nuevo León.

1. 5. Características del Estado Federal

Expuesto lo anterior, y tomando en cuenta la necesidad de comprender en que consiste un Estado Federal, a continuación y de manera enumerada

menciona las principales características que el autor Arrijo Vizcaíno establece del mismo:

1. "El Estado Federal, se integra por un conjunto de subdivisiones políticas autónomas en lo concerniente a su régimen interior que configuran una entidad suprema, conocida como Federación o Gobierno Federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afecten tanto la integración como el desarrollo de la propia unión política, incluyendo de manera especial las necesidades de las subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico.

2. El Estado Federal para realizarse, en lo jurídico y en lo político, presupone la existencia de una nación. Es decir, de una comunidad de vida, costumbres, tradiciones, lenguaje y lazos de sangre, asentada en un territorio geográficamente delimitado e históricamente definido.

3. En el Estado Federal no se divide la soberanía nacional, sino que se deposita en la federación que la ejerce como poder supremo en los ámbitos interno y externo, reservándose a las subdivisiones políticas, a través del principio constitucional conocido como "de las facultades implícitas", un conjunto de facultades y atribuciones, de carácter tanto político como administrativo, para el manejo y solución de todos aquellos asuntos y problemas que correspondan estrictamente a su régimen interior.

4. El Estado Federal tanto para existir jurídicamente como para poseer legitimidad y autoridad moral, debe contar con un ordenamiento supremo, es decir con una constitución Política, que por una parte señale las facultades y atribuciones del Gobierno Federal, y que por la otra, preserve la autonomía interna de las subdivisiones políticas, sin la cual no puede concebirse la existencia de un genuino federalismo.

5. La Constitución Política, como orden supremo del federalismo, debe reservar, en forma exclusiva, al Gobierno Federal las siguientes atribuciones: la seguridad nacional en lo político, social y de prevención de la criminalidad; la conducción de la política exterior; la construcción, administración y desarrollo de las vías generales de comunicación; la emisión de moneda y la utilización del crédito público, particularmente en lo relativo a la contratación y manejo de la deuda externa; la facultad de intervenir en los asuntos internos de las subdivisiones políticas, cuando estas últimas adopten medidas de gobierno y/o aprueben leyes que pongan en peligro la seguridad y subsistencia de la Federación, o bien contravengan la naturaleza constitucional del Estado Federal; la regulación del comercio interior, evitando la existencia de aduanas interiores y de los impuestos alcabalatorios a los que dan origen; la regulación del comercio y de la industria nacional, particularmente en lo relativo a la supresión de los monopolios y otras formas de concentración económica que atenten en contra de la libre competencia y el derecho de establecer un sistema fiscal que permita una recaudación tributaria suficiente para la realización de las funciones propias del Gobierno Federal, pero sin privar a las entidades políticas de fuentes fiscales propias que les permitan ser efectivamente autónomas en todo lo concerniente a su régimen interior.

6. El principio de las facultades implícitas que se enuncia diciendo que: "las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los del los Estados", debe constituir la esencia del pacto federal, desde el momento mismo en el que por una parte restringe el campo de acción del gobierno Federal al ejercicio único y exclusivo de las facultades y atribuciones que, de manera expresa, le otorgue la Constitución, y por la otra, permite que las entidades políticas puedan llevar a cabo todos los actos de gobierno que consideren pertinentes.

7. La importancia del conocido Principio de la División de Poderes –consistente en que las funciones de dictar las leyes, ejecutarlas y resolver las

controversias que su ejecución origine, debe encomendarse, por mandato constitucional, a tres órganos de gobierno independientes y distintos entre sí, dando lugar a la existencia de los Poderes Legislativo, ejecutivo y Judicial - en el Estado Federal radica en el hecho de que este Estado sólo se concibe en una sociedad en la que exista un verdadero juego democrático que presuponga no solamente la elección directa de los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino la alternancia en el poder y la posibilidad de que estos dos poderes puedan estar simultáneamente controlados por individuos pertenecientes a distintos partidos políticos.

8. Para que el Estado Federal pueda operar con la debida congruencia jurídica, es requisito indispensable que las subdivisiones políticas adopten en lo concerniente a su régimen interior, el principio de la división de poderes bajo los mismos lineamientos adoptados para el gobierno de la Federación.

9. El federalismo tiene que actuar fiscalmente sobre determinadas fuentes de riqueza que generalmente están limitadas por los recursos existentes en el país y por la capacidad de los ciudadanos, y de sus empresas, de generar esos recursos. La única alternativa lógica que se presenta es la de que, por mandato constitucional, las fuentes de riqueza existentes y disponibles en el país se dividan, buscando el mayor equilibrio posible, entre la potestad tributaria de la Federación y la potestad tributaria de los estados.

10. Para poder hablar del federalismo fiscal lo primero que se requiere es que tanto en la Constitución Política como en la práctica tributaria, las entidades tengan aseguradas fuentes propias de ingresos fiscales que sean intocables para el Gobierno Federal. Puesto que tal garantía, no sólo permite la subsistencia de la autonomía interna de las entidades, sino que implica el debido respeto al derecho que todo contribuyente-ciudadano posee de tributar en forma proporcional a su respectiva capacidad económica. Principio de proporcionalidad – o de justicia – que no se da cuando el mismo ingreso o

fuente de riqueza es gravada dos ó más veces mediante la imposición de diversos tributos, sean éstos federales o locales.

11. Si la Constitución Política aspira a crear un verdadero Estado Federal, debe asegurar a las entidades fuentes propias de ingresos tributarios que no puedan ser afectadas, en ninguna forma posible, por la Federación; con el objeto de que no vayan a ser cuestiones meramente financieras las que destruyan el objetivo del pacto federal.

12. El Estado Federal sólo puede configurarse a través de la concentración y no de la desconcentración. Si no existen antecedentes de libertad, o al menos autonomía en las entidades, el Federalismo se presenta como una especie de estrategia política.²¹

Tomando palabras de la obra de Adolfo Arrijo Vizcaino, cito:

“El Estado Federal, para ser viable, debe configurarse a partir de un proceso de concentración por virtud del cual diversas regiones anteriormente descentralizadas o desconcentradas y, por consiguiente, poseedoras de un cierto grado de autonomía política y administrativa así como de fuentes propias de riqueza, se unen, mediante la suscripción del correspondiente pacto federal, en una sola Federación, con el objeto de que, sin menoscabo de su autonomía local y regional, se puedan alcanzar metas comunes no sólo en los ámbitos de las relaciones internacionales y de la defensa nacional, sino también en lo tocante a la gestión y satisfacción de todas las necesidades colectivas relacionadas con el bienestar y la prosperidad de esas comunidades regionales que aspiran a transformarse en una comunidad nacional.”²²

²¹ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México. Marzo 1999. Pags. 38-41

²² *Ibidem*. Pag. 42

Podemos decir, que un Estado Federal, por una parte une regiones que poseen autonomía política y administrativa en cierto grado para la obtención de metas comunes, pero por otro lado no debe afectar dicha autonomía. El grado de autonomía óptima en los diferentes ámbitos de gobierno es el punto importante que crea conflicto ya que por la diversidad de características propias de cada región la Federación al buscar el bien común, participa de diferente manera en cada una de ellas ocasionando ciertas inequidades.

1. 6. Funciones del Gobierno Federal

Como punto final de este capítulo me referiré a las funciones que dentro de un Sistema Federal tiene el Estado ya que son fundamentales en la toma de decisiones respecto a las necesidades de las diferentes entidades que forman la Federación.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

También, es importante tener claro cuales son las funciones de los distintos niveles de gobierno con el fin de establecer el alcance y limitaciones que los instrumentos de política fiscal ofrecen, en función del nivel de gobierno que decida emplearlo.

Según la teoría económica las principales funciones del Estado Federal son las siguientes:

Estabilización. De acuerdo a los objetivos económicos de esta función, el alcance de las políticas de los Estados y municipios están restringidos geográficamente. Los instrumentos de mayor impacto para el logro de los objetivos de estabilización son la política monetaria y de deuda, que generalmente no están a disposición de los gobiernos estatales y municipales, por lo que dicha función debe estar a cargo del Estado Federal.

Distribución. Considerando la alta movilidad de factores entre las distintas entidades de la federación y la ausencia de mecanismos que la impidan, la efectividad de los gobiernos estatales y municipales en materia de distribución del ingreso es limitada. Por ello se acepta que sea el gobierno federal quien mejor puede desarrollar una política de distribución del ingreso.

Asignación. Debido al impacto sobre el bienestar de la población, el proceso de asignación de recursos que debe realizar el Estado Federal reviste especial importancia para el logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico de un país. Dentro de la Federación, la división de poderes y la existencia de distintos ámbitos de gobierno con autonomía e instituciones propias, ayudan a que la función asignatoria se realice en forma más eficiente.

Dentro de esta última función, la asignación se ve regida por el principio del beneficio:

“ Se distinguen los bienes y servicios públicos según el impacto territorial (bienes con impacto nacional, regional o local). En el caso de bienes y servicios cuyo beneficio es aprovechado únicamente por los residentes de determinada jurisdicción se sugiere que sea la autoridad de dicha jurisdicción la encargada de su provisión así como de establecer las fuentes para su financiamiento. Cuando se trata de bienes cuyo beneficio no es posible circunscribirlos al límite territorial de una jurisdicción y por lo tanto es aprovechado por ciudadanos no residentes de las mismas, se propone que sea un nivel superior de gobierno quien lo proporcione y financie.”²³

Dentro de la asignación de recursos, se toman en cuenta otros elementos que son:

- *Las preferencias.* Deben conocerse las preferencias de los individuos, debido a que la provisión a cargo del Estado Federal, generalmente tiende a ser uniforme, provocando pérdidas, debido al desperdicio por

la mayor o menor demanda sobre dichos bienes o servicios.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

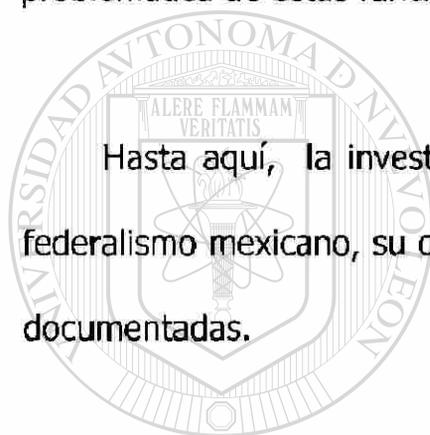
- *Generación de externalidades.* Cuando el beneficio de la provisión rebasa los límites de territorio objetivo, da lugar a la aparición de externalidades, por lo que se recomienda que sea el Estado Federal el que lo asigne. El caso contrario es cuando la carga fiscal o nivel de imposición incide en residentes ajenos a la entidad beneficiada.

²³ Michel Uribe, Hugo Alberto. *Distribución Óptima de Potestades Tributarias*. INDETEC Revista bimestral No. 119 Diciembre 1999.

- *Economías de escala.* Un elemento adicional a considerar en la distribución de la función asignativa, es la existencia de economías de escala en la prestación de servicios públicos. Cuando esto es posible, se sugiere que sea el Estado Federal el responsable de la provisión.

Lo anterior, de manera práctica nos da un panorama amplio de las funciones correspondientes a un Estado Federal. En el capítulo V se tratará la problemática de estas funciones en la realidad y en específico en nuestro país.

Hasta aquí, la investigación acerca de los conceptos del Federalismo, el federalismo mexicano, su configuración histórica y principales funciones quedan documentadas.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO II

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

2.1. Definición

Para que dentro de un Sistema Federal surja el Estado Federal, este debe darse dentro de un ámbito democrático. Por lo tanto tiene que ser el resultado de una Constitución, entendiendo a esta:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

“... como el Pacto Supremo por virtud del cual las subdivisiones políticas que integran el Estado-Nación (geográficamente delimitado e integrado por una población que comparte lazos comunitarios de sangre, idioma y tradiciones) convienen en unirse para integrar una sola federación regida por un ente supremo, y en cierto sentido supranacional, generalmente conocido como Federación o Gobierno Federal, en el que se deposita el ejercicio de la soberanía nacional, entendida esta última como el poder supremo del Estado - Jean Bodino

- que a nombre del pueblo – John Locke - se ejercita tanto en la esfera interna del gobierno como en el ámbito internacional.”²⁴

Una definición general de constitución es:

“El conjunto de reglas y leyes de acuerdo con las cuales se organizan y estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad. La constitución fija las restricciones institucionales; esto es, delimita lo permitido y lo prohibido, establece los factores decisivos del pacto o contrato social, y define el tipo de sistema y régimen económico y político. La constitución contiene reglas prescriptivas - ¿Quién tomará decisiones? -, reglas proscriptivas - ¿Quién no tomará decisiones? - y reglas numéricas - porcentaje requerido de apoyo para ganar -. En general una constitución especifica las reglas de lección colectiva de la sociedad.”²⁵

La Constitución Política constituye la Ley Suprema que regula dos aspectos: Los Derechos del hombre y la Organización del Estado. En la presente investigación la parte que nos interesa de la Constitución es la referente a la Organización del Estado con respecto a las facultades fiscales que otorga al Congreso de la Unión así como, las funciones y facultades de los Estados y Municipios en el mismo ámbito.

Dentro de nuestra Constitución, el primer lugar en donde se le otorga la calidad de sujeto activo a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, es el artículo 31, fracción IV, que establece:

²⁴ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Editorial THEMIS, 1era edición marzo 1999. Pag. 7

²⁵ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana Primera Edición. Julio del 2000. México. pag. 216

“Es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De este artículo emana la obligación tributaria que consiste en:

“...el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie.”²⁶

Para definir más ampliamente, podemos mencionar algunas características que diferencian sustancialmente a la obligación tributaria que pertenece al Derecho público de las obligaciones creadas dentro del Derecho Privado. Como similitud se puede mencionar que en ambas encontramos dos sujetos; acreedor y deudor y un objeto, y como características de la obligación tributaria mencionare:

- Su única fuente es la Ley (vía Ley, Decreto, Circular, etc.)
- El acreedor o sujeto activo es siempre el Estado.
- El objeto es único y consiste siempre en dar, el cuál sólo se satisface en efectivo ó excepcionalmente en especie.

²⁶ Margain Manatou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, Decimotercera Edición Actualizada, México 1997. Pag. 226

- Tiene como finalidad recabar las cantidades necesarias para sufragar el gasto público.
- Sólo surge de hechos o actos jurídicos imputables al sujeto pasivo directo.
- Responsabiliza al tercero que interviene en el acto, ya sea representante o mandatario del sujeto pasivo.

Cabe señalar que existe una excepción al considerarse organismos acreedores de créditos fiscales:

"...al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto Nacional de Fomento de la Vivienda para los Trabajadores, organismos descentralizados, considerados por sus leyes como organismos fiscales autónomos, que han recibido el respaldo de los tribunales, el primero para determinar créditos fiscales y recaudarlos directamente y el segundo para determinar diferencias pero sin derecho de recaudarlos directamente."²⁷

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Habiendo definido al sujeto activo en la obligación tributaria, el punto importante de análisis dentro de la Constitución, es la competencia tributaria que esta otorga a las esferas de poder que existen en la estructura política y administrativa del Sistema Federal Mexicano: La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

²⁷ *Ibidem*. Pag. 227

Los artículos de la Constitución Mexicana que contienen las reglas respectivas a la competencia tributaria correspondiente a La Federación, los Entidades y los Municipios son el 124, 73 fracción XXIX, 73 fracción VII, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I que se analizan a continuación.

2. 2. Análisis de los Artículos Constitucionales 124, 73 fracción XXIX, 73 fracción VII, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I

Los artículos que nos interesan se ubican dentro de la estructura de la Constitución de la siguiente manera:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN[®]
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TÍTULO PRIMERO 1 - 38

- CAPÍTULO I. De Las Garantías Individuales
- CAPÍTULO II. De los Mexicanos **Art. 31 fracción IV**
- CAPÍTULO III. De los Extranjeros
- CAPÍTULO IV. De los Ciudadanos Mexicanos

TÍTULO SEGUNDO. 39 - 48

- CAPÍTULO I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno
- CAPÍTULO II. De las Partes Integrantes de La Federación y del Territorio Nacional.

TÍTULO TERCERO. 49 - 107

- CAPÍTULO I. De la División de Poderes
- CAPÍTULO II. Del Poder Legislativo
- SECCION I. De la Elección e Instalación del Congreso
- SECCION II. De la Iniciativa y Formación de las Leyes
- SECCIÓN III. De las Facultades del Congreso**
- Art. 73. Fracción VII y XXIX**
- SECCION IV. De la Comisión Permanente
- CAPÍTULO III. Del Poder Ejecutivo
- CAPÍTULO IV. Del Poder Judicial

TÍTULO CUARTO. 108 - 114

De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos

TÍTULO QUINTO 115 - 122

De los Estados de la Federación y Del Distrito Federal**Art. 117 fracción IV; V; VI y VII Art. 118 Fracción I**

TÍTULO SEXTO 123

Del Trabajo y de La Previsión Social

TÍTULO SÉPTIMO 124 - 134

Prevenciones Generales Art. 124

TÍTULO OCTAVO 135

De las Reformas de la Constitución

TÍTULO NOVENO 136

De la Inviolabilidad de la Constitución

2. 2. 1. Artículo 124

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.”

A pesar que es hasta el título Séptimo constitucional en donde se establece una competencia reservada a los estados, es necesario que sea este artículo el primero en analizarse ya que conlleva un contenido histórico referente al inicio del federalismo en nuestro país.

Varios autores coinciden en que su texto deriva de la décima Enmienda efectuada a la Constitución de los Estados Unidos de América, la cual tenía por objeto resolver las disputas por motivos de competencia entre la Federación y las localidades en ese país. Se adopta casi textualmente sin considerar las diferencias y tradiciones históricas de centralismo en México, por lo que fortaleció al Gobierno Federal afectando a las entidades.

El artículo 124, también conocido como el de las “facultades Implícitas” se refiere a que:

“...las atribuciones que la Carta Magna no confiera a los poderes federales, **implícitamente** podrán ser ejercidas por los de las entidades federativas. De ahí el incesante proceso de reformas al que, particularmente en los últimos años,

ha estado sujeta nuestra Ley Fundamental, con el objeto de ampliar en la mayor medida posible la esfera de facultades de la Federación.”²⁸

El punto medular y más confuso del art. 124 es que la propia constitución no aclara cuáles eran las facultades concedidas a “los funcionarios federales”.

En 1925 y 1932 fueron convocadas la Primera y Segunda convención Nacional Fiscal en donde se elaboraron diversos proyectos con el objeto de establecer un sistema de competencia constitucional entre la federación y las entidades.

Adolfo Arrijo Vizcaino, en su libro *Derecho Fiscal*, cita parte de la Exposición de Motivos de una iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Lázaro Cárdenas en 1936, en donde el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez, expresa el caos de nuestra organización fiscal por la falta de elementos para poder aplicar correctamente la regla contenida en el art. 124 y que a continuación transcribo por parecerme el principio para la reforma de la fracción XXIX del artículo 73 que entró en vigor en 1943:

“En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y de los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual

²⁸ Arrijo Vizcaino, Adolfo. *Obra Citada*. Pag. 602

fuente – lo que en sí mismo es un mal – sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, destructoras del desarrollo de la nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República...

Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer nacer viable una unión que se creía débil; en nuestro País, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. **Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios; participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales.**²⁹

Esta iniciativa Presidencial expuso los problemas que ocasiona un sistema mal definido, poco claro y preciso de potestades tributarias ya que un sistema

²⁹ Citado por Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Derecho Fiscal*, Editorial Themis. México 1997. Pag. 144

de libre imposición a lo que conduce es a la concurrencia fiscal. Su objetivo era sustituir el principio del artículo 124 de las facultades implícitas por un sistema constitucional de potestades tributarias bien definido y, sobre todo, claro. El Congreso de la Unión no le dio trámite alguno a la Iniciativa del Presidente Cárdenas por motivos que aún se desconocen.

Es hasta 1943, que lo establecido en el artículo 124 es más claro con la reforma del artículo 73 fracción XXIX que a continuación se analiza.

2. 2. 2. Artículo 73

ARTÍCULO 73. - El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior;
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4to y 5to del art. 27;
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
5. Especiales sobre:
 - a. Energía Eléctrica;
 - b. Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c. Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d. Cerillos y Fósforos;
 - e. Aguardiente y productos de su fermentación;

- f. Explotación forestal; y
- g. Producción y consumo de cerveza.

Las entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”

Con la reforma a la fracción XXIX del art. 73, parecía que quedaba resuelto el problema que causaba la imprecisión del artículo 124 ya que se entiende que la imposición de gravámenes sobre cualquier fuente de ingresos distinta a las enumeradas en la modificación, es reservada a la potestad tributaria de los estados o municipios, en su caso.

El error ante esta modificación fue que no se incluyeron los créditos fiscales más importantes de la hacienda Federal: El Impuesto Sobre la Renta y El Impuesto al Valor Agregado. Entonces, se recurrió a una interpretación general de lo que establece la fracción VII del artículo 73 que, según Adolfo Arrijo Vizcaino en su libro *El Federalismo Mexicano hacia el Siglo XXI* escribe:

“...si bien corresponde a los prosaicos dictados de la realidad, ha sido la principal causante del centralismo fiscal que hasta la fecha se vive en México.”³⁰

³⁰ Arrijo vizcaino, Adolfo. *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. Marzo 1999. Pag. 604

Mencionaré la interpretación que sobre esta fracción plantea el fiscalista

Emilio Margáin Manatou:

“En la fracción XXIX se enumeran determinadas fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la Federación, pero sin que ello signifique que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto sea necesario para cubrir los gastos públicos, en los términos de la fracción VII del mismo artículo constitucional; en otras palabras, que si las contribuciones que se establecen gravando las fuentes que consigna la citada fracción XXIX no son suficientes para cubrir el presupuesto, entonces la Federación puede concurrir con los Estados, afectando otras fuentes, hasta obtener los recursos suficientes.”³¹

Esta tesis es plenamente aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a la siguiente jurisprudencia:

“Es inexacto que la fracción XXIX del Artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto, que faculta al Congreso a imponer contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. No puede considerarse como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del Artículo 73, como una limitación al congreso de la Unión para establecer los impuestos aun federales que sean indispensables para cubrir el gasto público.”³²

Para finalizar este análisis y como resultado de la aplicación de lo establecido en los artículos 124 y 73 fracción VII y XXIX, se puede afirmar que la competencia fiscal de la Federación es tan amplia que prácticamente no

³¹ Margáin Manatou, Emilio. Obra Citada. Pag. 230

³² *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta época. Volumen XXVI, Primera Parte. Pag. 35 Citado por Arrijo Vizcaino en Obra Citada

existe algún recurso económico generado en el país que no pueda ser objeto de un gravamen federal.

Por otro lado, la Constitución en sus artículos 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I, establecen a los Estados y Distrito Federal, prohibiciones en materia tributaria que apoyan nuevamente el centralismo fiscal.

2. 2. 3. Artículo 117 Fracciones IV, V, VI y VII y Artículo 118

Fracción I.

2. 2. 3. 1. ARTÍCULO 117.

Los estados no pueden, en ningún caso:

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la

procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

2 2. 3. 2. ARTÍCULO 118.

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

Básicamente, estos artículos en las fracciones citadas, limitan los gravámenes al comercio exterior e interior en algunos casos, al poder Federal.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

El antecedente histórico que promovió y dio origen a lo establecido en estos artículos se remonta a finales del siglo XIX, durante el gobierno del Presidente Porfirio Díaz a través de una reforma constitucional elaborada por los entonces Secretarios de Hacienda y Crédito Público Manuel Dublán y José Ives Limantour y que entró en vigor el 1 de julio de 1896.

El objetivo de dicha reforma era acabar con el sistema de impuestos alcabalatorios y de aduanas interiores que existía desde los tiempos de la colonia.

Tomada del historiador Daniel Cosío Villegas en su libro *Historia Moderna de México*, cito los hechos existentes en materia fiscal que prevalecían durante el porfiriato:

"Sintiéndose, en efecto, independientes, cada una de las entidades federativas amplió más sus facultades impositivas y, para ello, no vacilaron siquiera en tomar como modelo la legislación federal. Así aparecieron en cada una, leyes, reglamentos y procedimientos fiscales, sin preocuparse de las leyes y reglamentos de los otros. Surgieron las invasiones recíprocas que estorbaban e impedían el desarrollo del comercio y de la industria, dando lugar a un cúmulo de exigencias y procedimientos derivados de la diversidad de cuotas y formalidades a que eran obligados los comerciantes. Todo ello concluyó en crear una verdadera confusión general."³³

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A mediados del siglo XIX, el diputado Francisco Zarco, alertó a sus colegas en el Congreso Constituyente de 1857 acerca de la gravedad de la situación explicando lo absurdo que era la aplicación de tantas y distintas leyes por los estados a las actividades de comercio interior que lo único que ocasionaban era mantener una situación de crisis en la agricultura y en la industria. Mencionaba desde entonces que:

³³ Cosío Villegas, Daniel. *Historia Moderna de México. El Porfiriato, Vida Económica. Tomo II. Tercera Edición. Editorial Hermes. México 1985. Pag. 906*

“ A las trabas de guías y tornaguías y todas las molestias fiscales, hay que añadir que no gravitan sobre el capital ni el rédito, sino sobre los consumos. En vano se quiere gravar el producto, el impuesto lo paga siempre el consumidor..”³⁴

A pesar del conocimiento de esta situación desde 1857, la guerra de reforma, la intervención francesa, el imperio de Maximiliano de Habsburgo y la inestabilidad de la República Restaurada, no fue hasta la consolidación del Gobierno de Porfirio Díaz y con la reforma de los artículos 117 y 118, que las alcabalas y las aduanas interiores, que existieron por más de tres siglos, desaparecieron de todo el territorio nacional.

Fue correcta, desde el punto de vista económico y comercial, la terminación de dichos impuestos; pero La Federación, con su política de equilibrio presupuestal, negociación de su deuda pública y abolición de alcabalas, acaparo todas las fuentes gravables, siendo los impuestos indirectos su fuente principal, restando importancia a los estados. ®

La concurrencia impositiva debe eliminarse por considerarse antieconómica, pero no sacrificando la competencia tributaria de las entidades cuyo objetivo es buscar una distribución equilibrada de las fuentes de ingresos gravables entre la Federación y las entidades de una forma en que no se

³⁴ Ibidem. Pag. 908

afecten sus respectivos ámbitos de competencia, con el mayor grado de autosuficiencia fiscal posible.

En el Fisco Federal, existe una doble competencia tributaria; la expresa y la tácita.

En la primera, se le permite imponer tributos en forma exclusiva sobre el comercio exterior, aprovechamientos y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional, instituciones de crédito y seguros, servicios públicos concesionados, especiales (art. 73, XXIX punto 5) y tonelaje y maniobras portuarias.

En la tácita, se le otorga el derecho de gravar cualquier otra fuente de riqueza disponible cuando sea necesario para cubrir el presupuesto federal.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En el caso de los estados, se considera una competencia derivada, ya que sólo pueden establecer tributos sobre aquellas fuentes no consideradas contribuciones federales, corriendo el riesgo de perderlas en el momento en que el Congreso de la Unión decida destinarlas a la Federación.

A continuación, cito la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resume esta situación:

“La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (art. 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción XXIX); c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118)”³⁵

Con esto, nos podemos dar cuenta de que existen errores en nuestra Carta Magna acerca de la delimitación clara de la competencia tributaria llegando al mismo punto al que llegamos al finalizar el tema del capítulo I, es decir, se respeta por un lado la autonomía de las entidades, pero no es claro el grado de competencia, en este caso, tributaria que a cada una le corresponde.

Hasta aquí, el análisis de la Constitución Política. En el siguiente capítulo se analizará el tema de la Coordinación Fiscal.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

³⁵ *Tesis Jurisprudencial Número 11*. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación año 1965. Primera Parte. Pag. 42 cita por Arrijo Vizcaino en Obra citada

CAPÍTULO 3

LA COORDINACIÓN FISCAL

3. 1. Introducción



En este capítulo abordare el tema de la Coordinación Fiscal desde un punto de vista nacional integrando las causas de su surgimiento en el país, su configuración histórica hasta nuestros días, concepto y reglas para su funcionamiento, desarrollo de la Coordinación y de la fórmula de participaciones desde su inicio, así como el análisis de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por todo lo expuesto en el capítulo anterior y en especial en el capítulo 1, surge la necesidad de cómo resolver e integrar los intereses fiscales de la Federación con los de los estados y los de éstos entre sí; como evitar la doble o

múltiple tributación; eficientar la administración tributaria nacional y solucionar conflictos entre los estados y el gobierno federal.

La herramienta que el Federalismo Fiscal a encontrado es la Coordinación fiscal que toma:

"...como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicio público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno." ³⁶

Actualmente, la intervención de las esferas estatal y municipal en la cuestión tributaria ha sido menos práctica debido a consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración local y por la necesidad del Gobierno Federal de disminuir las desigualdades regionales.

El desarrollo económico de las regiones del país es el producto de la evolución histórica que fue marcando diferencias enormes entre una región y otra, privilegiando a algunas de ellas a costa del empobrecimiento de las otras.

³⁶ Colmenares Páramo, David. *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Revista Comercio Exterior, vol. 49, número 5. México mayo de 1999. Pag. 4

Esto se observa claramente en nuestro país en la región norte, cercana a la frontera con Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones mexicanas, cuyos niveles de desarrollo son reflejo de una concentración de inversión en infraestructura por el gobierno federal, que indican que el nivel de vida de su población es mucho mayor que el del resto del país.

Esta es la principal razón, según algunos autores, del porque la recaudación de los principales impuestos, como el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y algunos especiales, estén bajo la responsabilidad de la Federación. Es decir, es un motivo de redistribución hacia los estados de acuerdo a sus necesidades de presupuesto, además de la eficiencia recaudatoria que difiere entre cada estado.

Incluyo en esta introducción una definición de Coordinación Fiscal con el fin de desarrollar el capítulo teniendo claro su significado:

“La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que, por disposición de la Constitución y de la ley, se otorga a las entidades federativas y a los municipios en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”³⁷

³⁷ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México, Marzo 1999. Pag. 622

Los siguientes puntos: configuración histórica, datos sobre la fórmula de participaciones y su desarrollo, así como, los cuadros informativos están basados en la información documentada de David Colmenares Páramo en su artículo *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano* por ser una fuente actual y completa en el tema.

3. 2. Antecedentes Históricos

La coordinación fiscal en México surge de la necesidad de terminar con la concurrencia impositiva y la diversidad de criterios de los estados en cuanto a los impuestos que cada uno administraba.

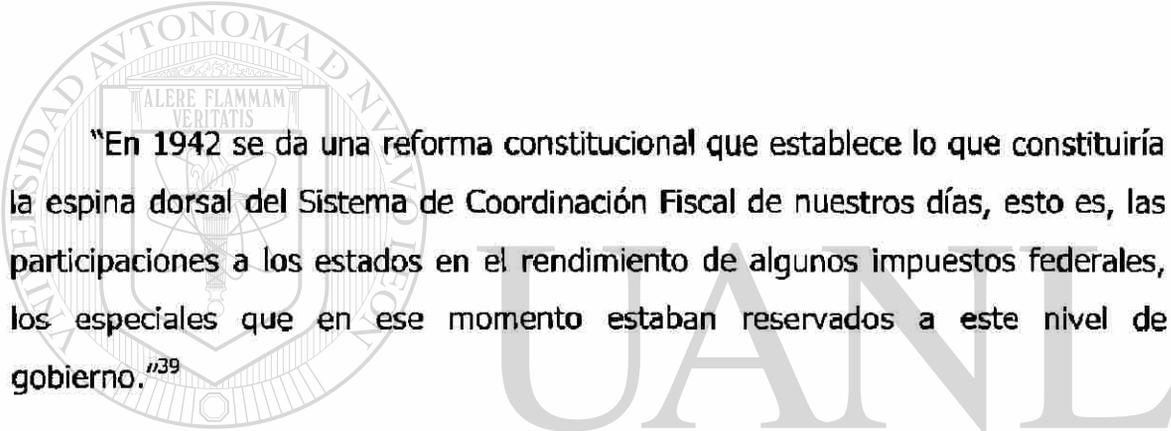
En 1925, 1932 y 1947, como se mencionó dentro del análisis de la Constitución en el capítulo anterior, se celebraron tres convenciones nacionales fiscales en las que desde entonces:

“... apuntaron como soluciones la coordinación en materia impositiva y el establecimiento de un régimen de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de diversos impuestos federales.”³⁸

De la primera convención no surgió ninguna modificación. En la segunda, surgieron las bases de la reforma a la fracción XXIX del artículo 73

constitucional analizado en el punto 2. 1. 2, además de que algunos impuestos relacionados con la propiedad del suelo quedaron de manera exclusiva en los estados y otros, como el Impuesto Sobre la Renta a las empresas, habrían de ser gravados sólo por la Federación.

Según palabras de David Colmenares Páramo, en su artículo *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano* publicado en la Revista Comercio Exterior de Mayo de 1999:



"En 1942 se da una reforma constitucional que establece lo que constituiría la espina dorsal del Sistema de Coordinación Fiscal de nuestros días, esto es, las participaciones a los estados en el rendimiento de algunos impuestos federales, los especiales que en ese momento estaban reservados a este nivel de gobierno."³⁹

En esos mismos años, cerca de la mitad de los estados habían derogado los impuestos locales a la compraventa a cambio de una participación del 40% de la recaudación total del impuesto federal, aunque el rendimiento del impuesto era bajo en relación con lo recaudado en el resto de las entidades. Al mismo tiempo, se ofrecía como incentivo un aumento en el porcentaje de participación que recibirían los estados, lo cual significaba un incremento de

³⁸ Memoria de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP, Noviembre de 1972 Citado por Colmenares Páramo, David en Revista Comercio Exterior

³⁹ Colmenares Páramo, David, *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Revista Comercio Exterior, Vol. 49, número 5, México, mayo de 1999. Pag. 6

50% en relación con lo percibido anteriormente por las entidades que ya se habían coordinado.

En la tercera convención, en 1947, surgió la creación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que sustituiría a los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. Al mismo tiempo y debido a esto, los estados cobraban una tasa adicional de hasta 1.2%, además de recibir el 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales.

La Coordinación tardó varios años en implementarse y es hasta 1971 cuando el estado de Chihuahua se coordina con la Federación con el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles con facultades que van desde la recaudación hasta la fiscalización. Cabe mencionar que el estado de Nuevo León, se coordinó con la Federación en Mazatlán, Sinaloa en Octubre de 1979, se publicó en el Diario oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1979 y entró el vigor el 1ero de enero de 1980, cuando la Ley de Coordinación Fiscal iniciaba su vigencia. En estos mismos años, los estados recibían ingresos que derivaban de los impuestos especiales de acuerdo a la Constitución, pero además, recibían otras participaciones condicionadas a la eliminación por parte de los estados de gravámenes sobre la misma fuente u objeto que el impuesto clasificado como federal.

Además, las participaciones se daban sobre sistemas muy complejos como por ejemplo, en algunos casos sólo se participaba a los estados en que se realizaba la producción o se efectuaba el consumo; en el caso del ISIM, la participación se pagaba al estado en donde el contribuyente hubiera percibido el ingreso.

Como señala Roberto Hoyo D'Addona en *Antecedentes de la Coordinación Fiscal (1979)*, en Memorias de la Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Guadalajara, Jalisco 1997:

"...la época de pago de las participaciones a las entidades y municipios solía estar desfasada varios meses, contados a partir de la fecha en que el contribuyente pagaba el impuesto que les daba origen [...] el proceso normal duraba de tres a seis meses. En ocasiones, por errores, demoras o ineficiencias en el trámite, el pago se demoraba aún más."⁴⁰

En 1972 se realiza la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Chihuahua encabezada por Gustavo Petricioli, Secretario de la SHCP, y los gobernadores de los estados de Chihuahua y Durango con el fin:

⁴⁰ Citado por Colmenares Páramo, David. Obra Citada. Pag. 6

"...de ir eliminando cada vez más vigorosamente la situación de desequilibrio e inequidad que priva en materia de distribución del ingreso fiscal entre federación, estados y municipios." ⁴¹

Los principales logros en esa Primera Reunión fueron:

- La formación de la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados,
- La revisión conjunta del sistema tributario y del monto de las participaciones,
 - La reforma al artículo 15 de la Ley Federal del ISIM otorgando el 45% de la recaudación de la federación en sus territorios.
 - La posibilidad de convenios de coordinación respecto al Ingreso Global de las Empresas de los Causantes Menores, con participación de la recaudación.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A pesar de los avances en materia de coordinación fiscal, hasta aquí, falta un procedimiento que integre y uniforme la distribución de las participaciones, ya que sólo se van arreglando independientemente y de acuerdo al caso específico del impuesto en cuestión.

⁴¹ Memoria de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP, noviembre 1972 Citado Por Colmenares Páramo David, en artículo publicado en Revista Comercio Exterior Mayo 99

3. 3. Antecedentes de la Ley de Coordinación Fiscal

El primer precedente que encontramos acerca de la necesidad de una Ley que Coordinara fiscalmente a la Federación con los estados y estos con los municipios se origina en 1976 con Carlos Tello Macías en su *Resumen de los Resultados de la Coordinación Fiscal (1972 –1976)*, Memoria de la IX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales quien señala:

“...en la cual ya se ha trabajado en materia de tributación y participaciones a nivel de anteproyecto, en donde se establezcan los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios. Esta Ley será el resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los niveles de gobierno para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal. En este documento habrán de establecerse los principios que regirán la concesión y entrega de participaciones, la regulación de la concurrencia tributaria y el gasto público, las condiciones a que habrán de sujetarse los empréstitos que soliciten los gobiernos locales, las responsabilidades de administración en cada uno de estos campos, etcétera.”⁴²

La iniciativa para la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue presentada por el Ejecutivo en 1978. Se considera que esta es la reforma fiscal más importante en los últimos tiempos junto con el Impuesto al Valor Agregado en 1980 en lugar del ISIM.

⁴² Tello Macías, Carlos. *Memoria de la IX Reunión Nacional de funcionarios Fiscales*, México, 1976

El sistema de participaciones es el punto clave de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 ya que el gobierno federal participa a las entidades de la totalidad de la recaudación de los impuestos federales incluyendo a aquellos que son concurrentes. Con su creación se inició una serie de intercambios de experiencias y sistemas administrativos entre las entidades coordinadas lo cuál favoreció la unificación de criterios y ordenamientos estatales dándole coherencia y unidad al sistema tributario nacional.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran el convenio de coordinación con la Federación recibirían el 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades derogaran o suspendieran de acuerdo a su adhesión al convenio de coordinación fiscal.

Otro aspecto importante a considerar con la entrada de la Ley de Coordinación fiscal sería la obligación de que los estados coordinados participen a sus municipios con al menos el 20% de lo que ellos reciban.

3. 4. Características y Reglas

Partiendo de la definición mencionada al inicio de este capítulo podemos decir que la Coordinación Fiscal tiene las siguientes características:

CARACTERISTICAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Emanan de una norma Constitucional. ▪ Presupone la existencia de una contribución de naturaleza federal. ▪ Intervienen las entidades federativas, y en su caso los municipios, en la recaudación y administración de la contribución federal coordinada. ▪ Otorga a los estados y municipios coordinados una participación proporcional de los rendimientos obtenidos por la federación.

De acuerdo al último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional:

“Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.”

La Ley secundaria federal que se menciona y que es aplicable en el caso de entidades coordinadas es la Ley de Coordinación Fiscal que inicia su vigencia el 1ero de enero de 1980 y que más adelante en este mismo capítulo se analiza. Para entidades no coordinadas, estas participaran en los impuestos especiales en los términos que establecen las leyes respectivas.

La Coordinación fiscal, ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de impuestos locales sobre ingresos gravados por la Federación, evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, al mismo tiempo que provee de recursos a los estados y municipios.

3. 5. Desarrollo de la Coordinación a partir de 1980

El sistema de participaciones es el punto clave de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 ya que el gobierno federal participa a las entidades de la totalidad de la recaudación de los impuestos federales incluyendo a aquellos que son concurrentes. Con su creación y su entrada en vigor el 1ero de enero de 1980 se inició una serie de intercambios de experiencias y sistemas administrativos entre las entidades coordinadas lo cuál favoreció la unificación de criterios y ordenamientos estatales dándole coherencia y unidad al sistema tributario nacional.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal el 1ero de enero de 1980, la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran el convenio de coordinación con la Federación recibirían el 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de

gravámenes locales o municipales que las entidades derogaran o suspendieran de acuerdo a su adhesión al convenio de coordinación fiscal.

El Fondo General de Participaciones (FGP) guardaba una estrecha vinculación con los estados en cuestión de distribución por lo que se generó un efecto negativo en los estados de menor desarrollo económico debido a su débil estructura administrativa y recaudatoria. Por eso es muy importante la creación del Fondo Financiero Complementario (FFC), con 3.5% del Fondo General de Participaciones y un monto adicional aportado por la SHCP equivalente a 3% del mismo fondo. El cuál:

"...se distribuyó entre los estados en proporción inversa a las participaciones que recibían del Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realiza la federación en cada una de las entidades. En esta forma, y tomando en cuenta además la población de cada estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones".⁴³

En 1980, con la Ley de Coordinación Fiscal se institucionalizaron los convenios entre la Federación y los estados, que debe considerarse como la base para el desarrollo del sistema tributario nacional.

Dentro del Sistema de Distribución de Participaciones, el punto medular es el Fondo General de Participaciones (FGP) que ha tenido una evolución

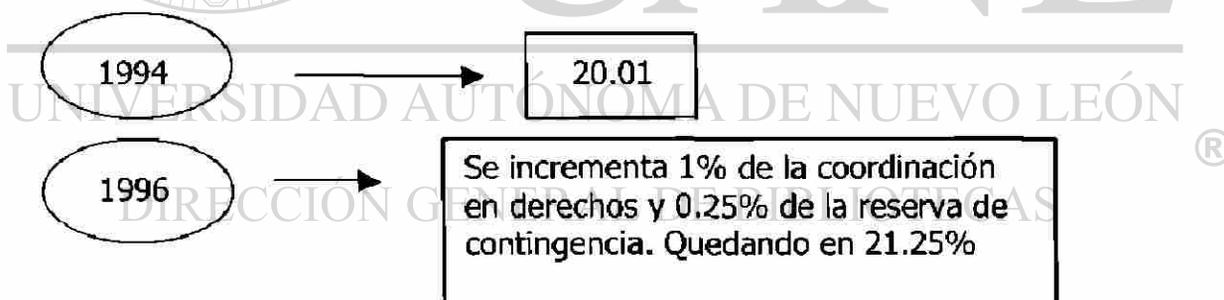
interesante desde 1980, no sólo porque incremento su monto respecto de la Recaudación Fiscal Participable (RFP) sino por lo interesante de su fórmula de distribución hacia los estados. De acuerdo a David Colmenares, en Retos del Federalismo Fiscal Mexicano, la evolución del Fondo General de Participaciones fue la siguiente:

EVOLUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES DE 1979 A 1996		
AÑO	PORCENTAJE	OBSERVACIONES
1979	12.07	
1980	16.89	El FGP fue de 13% que con los accesorios llego a 16.8949%
1981	16.94	
1982	17.44	Lo que incluye 0.5% para los estados coordinados en derechos.
1983-1986	17	Durante estos años se observa deterioro cuya tendencia se revierte hasta 1987 y 1988
1987	17.48	Ingresos totales por impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo, gas natural y los de minería.
1988	17.3845	FGP en dos partes, la primera equivalente a 30% de la recaudación del IVA de cada entidad, y la segunda era un fondo ajustado, integrado con 13.0856 y 13.0913 por ciento respectivamente, eliminándose para 1989 el 0.5% de la RFP de los estados coordinados en derechos
1989	17.5008	

⁴³ SHCP, *Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal*, México, 1978.

1990	18.26	Se incrementa con el regreso de la administración del IVA al gobierno federal y desaparece el Fondo Financiero Complementario y se reintegra al 0.5% para los estados coordinados en derechos.
1991 y 1992	19.01	Se incrementó con 0.25% de la reserva de contingencia creada para el período de transición de la Fórmula de Distribución aprobada en 1990 más 0.5% para los Estados coordinados en derechos y 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades por concepto de bases especiales de tributación.
1994	20.01	Se incrementa a 1% la participación a los estados coordinados en derechos.
1996	24.489	En dos años se logra incrementar el fondo en casi seis puntos porcentuales por conceptos diversos quedando en 24.489%

Como se puede observar, desde 1979 hasta 1996 el Fondo se ha incrementado en un 100% aproximadamente quedando conformado en 1996 de la siguiente manera:



También en 1996 el fondo se incrementa:

1%	Del Fondo de Fomento Municipal
0.136%	De participaciones directas a municipios
0.623%	De otras participaciones no derivadas de la RFP como es el caso de las bases especiales de tributación recaudadas en 1989
20%	De lo recaudado de IEPS en la entidad
8%	De lo recaudado de tabaco labrado
3.17%	Del derecho adicional sobre extracción de petróleo que se participa a municipios por donde se exporta
1.38%	Aproximadamente por tenencia

Llegando a un total de 24.489% de la Recaudación Fiscal Participable

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

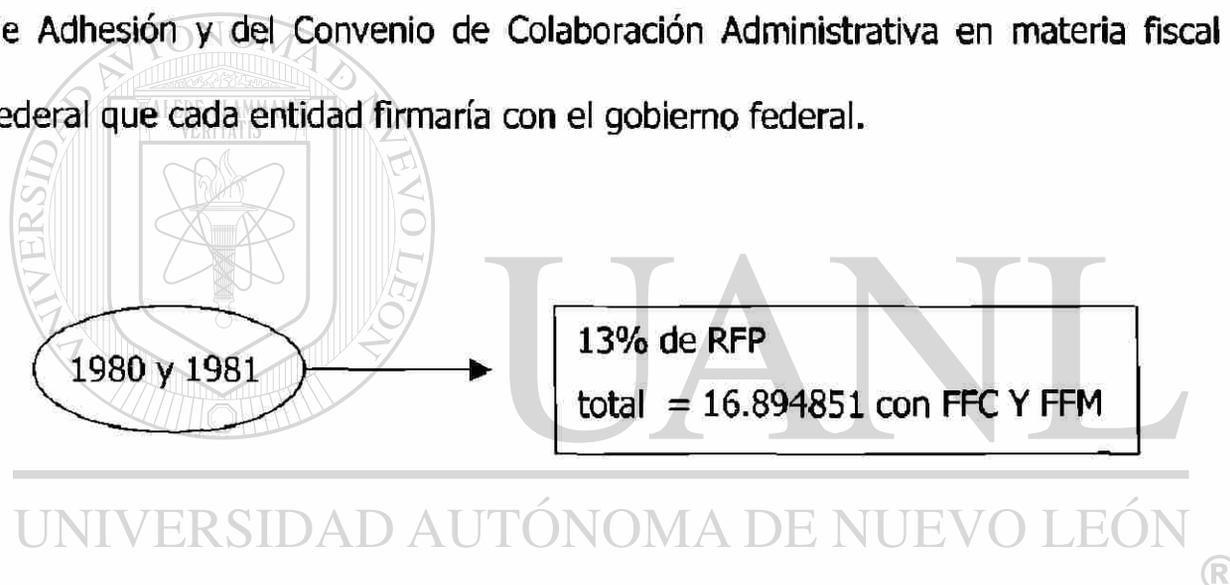
®

3.6. Desarrollo de la Fórmula de Participaciones

Este punto es un análisis del comportamiento de la distribución de participaciones por medio de la fórmula desde el inicio de su aplicación hasta 1998 realizado por David Colmenares en febrero de 1999, y publicado en la revista Comercio Exterior en mayo de 1999. La parte referente a la evolución de la fórmula se resume de la siguiente manera:

Otro eje del Sistema de Coordinación Fiscal ha sido el Sistema de Distribución de Participaciones, cuya evolución ha tenido cambios radicales. En 1980, los conflictos por los domicilios fiscales, lo variado de las tasas, los conflictos por el criterio, la manipulación de las devoluciones, la tendencia decreciente del porcentaje de disminución de las participaciones, la desaparición del ISIM y la creación del IVA, obligaban a un nuevo Sistema de Distribución de Participaciones que previó la Ley de Coordinación Fiscal.⁴⁴

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 establece las figuras del Convenio de Adhesión y del Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal que cada entidad firmaría con el gobierno federal.



La fórmula compensaba a los estados que recibieran participaciones menores respecto a la anterior, tomando como referencia 1979. La inercia petrolera se mantuvo particularmente para Tabasco y Chiapas y poco menos para Veracruz y Tamaulipas. Los incentivos a la recaudación local afectaron a los estados con estructuras tributarias deprimidas, provocando fuertes inequidades en la distribución.

⁴⁴ Colmenares Páramo, David. Obra Citada.

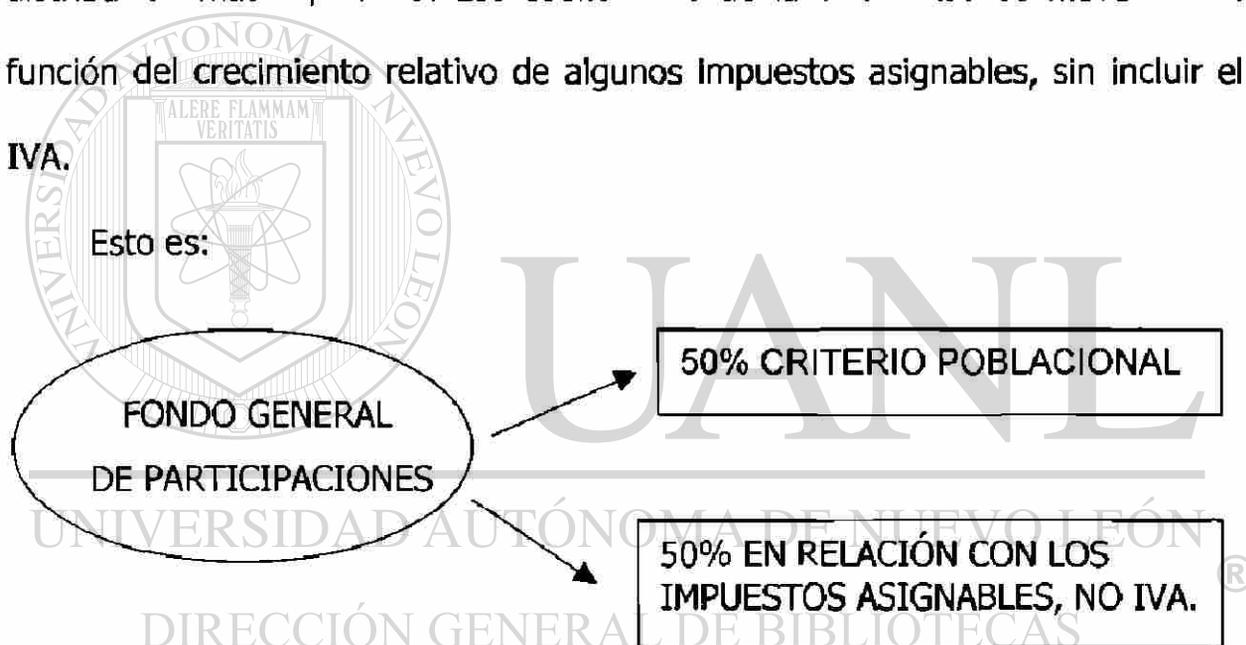
Para 1988 y 1989, al crearse el Fondo Ajustado, para el que se separó y asignó 30% de la recaudación del IVA a los estados, se afectaba a la mayoría de las entidades, dada la concentración recaudatoria de ese gravamen, no por falta de eficiencia administrativa, sino por la debilidad estructural y el tamaño del mercado interno. Su introducción provocó conflictos en Oaxaca, Campeche y Michoacán, que exigían una reserva de compensación; en 1987 fueron muy polémicas las reuniones previas a la creación del Fondo Ajustado.

En cuanto a la equidad, de 1979 a 1988 la relación entre lo que recibían los habitantes del estado más favorecido (Tabasco) y el menos favorecido (Oaxaca), era:

AÑO	TABASCO	OAXACA	MOTIVO
1979	15	a 1	
1984	10	a 1	Mecanismo compensatorio
1988	8	a 1	Incentivos a la recaudación de IVA y los incrementos en el tamaño del FFM

La inequidad seguía siendo muy fuerte, lo cual generó numerosas propuestas de las entidades "perdedoras" del Sistema, destacando en 1989 Zacatecas que proponía distribuir la totalidad de las participaciones según la población.

En diciembre de 1989, para entrar en operación en 1990, se aprueba desvincular las participaciones de la recaudación del IVA y se decide llevar a cien las participaciones vigentes, excepto las destinadas a los municipios, y distribuir la mitad a través de un nuevo fondo similar al FFC basado en la población que tiene cada estado, en el cual las entidades que más ingresos por persona reportan perdieran relativamente en el tiempo (cinco años) y de manera pausada en favor de las demás, lo cual resultaría una forma de distribución más equitativa. Los coeficientes de la otra mitad se moverían en función del crecimiento relativo de algunos impuestos asignables, sin incluir el IVA.



El cuál se igualaría paulatinamente en cuatro años.

En suma, en 1990 los cambios fueron los siguientes:

- La eliminación del antiguo FFC y su remplazo por el criterio poblacional en forma creciente hasta que en 1994 la mitad de las participaciones a

las entidades se distribuyeron según ese criterio fundamentado en la equidad.

- La distribución de la mitad de las participaciones a las entidades mediante una fórmula basada en tres conceptos: las participaciones del año anterior; el incremento de las contribuciones asignables a la entidad, y el incremento de las contribuciones en todo el país. El primer elemento de la fórmula responde al criterio de resarcimiento y de la estabilidad en el reparto de las participaciones; los dos restantes comparan a la recaudación de la entidad relativa al país, dando vigencia al criterio recaudatorio.
 - La conformación de un régimen de transición, en el cual los porcentajes del FGP, repartidos según los puntos 1) y 2), varían de 80/20, 70/30 y 60/40 en los años 1991 a 1993.
-
- La constitución de una reserva de contingencia para compensar a las entidades cuyas participaciones mermaron en los años 1991-1996. ®
 - El cambio en la forma de repartir el FFM, calculando el porcentaje de cada entidad con base en el inverso de las participaciones por habitante en el total del FGP, y no sólo en la parte sujeta a reparto según las contribuciones asignables.

Esto en sí fue un avance, aunque se observaron dos fenómenos que en alguna medida desvirtuaban y operaban en sentido contrario a los resultados del nuevo modelo de participaciones:

1. La desaparición del FFC, el cual beneficiaba fundamentalmente a las entidades con menor per cápita en la distribución de participaciones, generó un efecto negativo ("de columpio") en el período de transición que presentaba resultados contradictorios respecto a la intención de fortalecer el principio de equidad, provocando serios problemas financieros a las entidades que se pretendía favorecer.

2. El régimen de transición resultaba muy brusco para la gran mayoría de estados, y sus resultados en 1991 eran contrarios a los que rendía el

sistema en 1994; el cambio efectuado en el FFM reduciría las participaciones de los municipios de los estados beneficiados por los cambios a largo plazo en el FGP, es decir, en sentido opuesto a la equidad.

Así, era urgente eliminar los efectos negativos de la transición, apoyar a las entidades con menor per cápita en el FGP y recuperar el equivalente del FFC para fortalecer el principio de equidad. Por ello, un grupo importante de entidades, encabezadas por Oaxaca, buscaron suavizar y ajustar la fórmula de

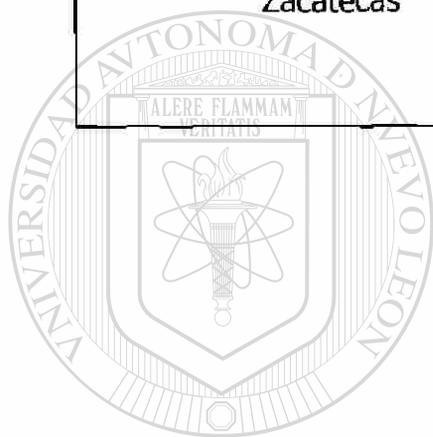
transición en forma gradual, sin el "efecto de columpio" que se daba desde 1991, el cual perjudicaba a las entidades cuyas finanzas se buscaba fortalecer.

Oaxaca presentó una propuesta ante el Grupo Técnico de la Fórmula que reduciría la diferencia per cápita en forma gradual durante un período de transición hasta un 4 a 1 en 1994. En la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales realizada en Huatulco (1990), se propuso el cambio de la fórmula, dándose posteriormente un intenso proceso de análisis y debate en el Grupo Técnico y la Comisión Permanente, cuyo resultado sería el cambio más significativo y duradero en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente hasta la fecha.

Para documentar el efecto negativo de la transición sin el FFC, se hizo un ejercicio con el supuesto de crecimiento de la RFP igual a la inflación. Así se apreció que 25 entidades resultarían perjudicadas y sólo siete beneficiadas, debido a la forma de efectuarse la transición entre el sistema vigente en 1990 y el que operaría en 1994.

La causa de este resultado se debía a que el antiguo Fondo Financiero Complementario (FFC) otorgaba porcentajes mayores que el peso poblacional a muchas entidades; de éstas hubo que distinguir dos tipos:

ESTADOS CON BAJOS MONTOS EN EL FONDO GENERAL POR HABITANTE	ESTADOS CON ALTOS MONTOS POR HABITANTE EN EL ANTGUO FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO
Durango Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos Oaxaca San Luis Potosí Tlaxcala Yucatán Zacatecas	Aguascalientes Baja California Sur Campeche Colima Durango Hidalgo Guerrero Morelos Nayarit Oaxaca Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Yucatán Zacatecas



UANL

Para el cambio de la fórmula, inicialmente se planearon dos opciones:

- DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
- A) La continuidad del cálculo de los factores de la segunda parte del FGP de igual manera que en 1990, con lo cual el número de estados perdedores se reduciría a sólo 12 con la utilización de la Reserva de Contingencia, en tanto que 20 entidades se verían favorecidas, y
- B) Conformar un sistema mixto que combinaba el sistema vigente con la primera propuesta, otorgando el mayor porcentaje en cualquiera de los

dos sistemas a la equidad y luego calculando el verdadero porcentaje sobre la base de 100%. Con ello el número de entidades perdedoras se reducía a 14 con el empleo de la Reserva de Contingencia.

Con cualquiera de las dos propuestas se pretendía reducir el número de entidades perdedoras, una transición no violenta para las mismas, abatir las desviaciones de las participaciones por habitante hacia una mayor equidad nacional y no afectar el crecimiento económico de los estados chicos.

La "suma cero" persistía debido a que no se contaba con recursos federales adicionales que facilitarían la transición del sistema anterior al nuevo. Por ello, se propuso conformar una tercera propuesta, en la cual se constituía la Reserva de Contingencia con recursos frescos aportados por la federación, de tal forma que las entidades cuenten con las participaciones ya percibidas en 1990 como la base del cálculo de la aplicación de la Reserva. ®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En cuanto al Fondo de Fomento Municipal, hubo dos propuestas para corregir la deficiencia señalada:

1. Calcular las participaciones con base en el sistema vigente hasta 1989 y el de 1990, permitiéndose a las entidades escoger la mayor de las dos opciones. La federación aportaría un monto adicional equivalente a

0.037143% de la RFP para compensar a las entidades cuyos municipios resultaron perjudicados por las reformas al FFM, y

2. Corregir una limitación grave para la gran mayoría de los municipios del país. Para atemperar la insuficiencia de recursos mínimos necesarios para su solvencia financiera, se propuso que la federación aportara al FFM 1% de la RFP: 0.42% se distribuiría de acuerdo con lo anterior y 0.58% según el número de municipios de cada estado.

Por último, la base de la propuesta de Oaxaca, enriquecida por las entidades y la propia Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, fue la siguiente:

1.

Constitución del fondo General de Participaciones

18.5% de la Reserva del fondo de participaciones

Se crea una tercera fracción:

9.66% del mismo Fondo General de Participaciones y del 50% de la Reserva de Contingencia

+

0.5% para las entidades coordinadas en derechos

Esta tercera fracción se distribuiría con la misma mecánica con que operó el FFC, esto es, la inversa per cápita de los otros dos.

- 2.** De 1991 a 1994 el Fondo General de participaciones se distribuiría acuerdo con los siguientes porcentajes:

	1991	1992	1993	1994
Primera Parte Población	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda Parte Asignables	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera Parte Inversa per Cápita De FGP	9.66	9.66	9.66	9.66

- 3.** Cambiar la fórmula de distribución de la segunda parte del Fondo, excluyendo la tasa de crecimiento de predial y agua de la fórmula de los coeficientes de esta segunda parte pasándola al FFM e introduciendo como asignables la recaudación de impuestos especiales.

- 4.** Cambiar la fórmula de distribución del FFM para incorporar en ella el crecimiento de la recaudación de predial y agua, de tal forma que la dinámica de los coeficientes estuviera dada por la dinámica de la recaudación por estos conceptos. Quedando con 0.42% de la RFP que obtuviera la federación en un ejercicio y se distribuiría conforme a lo siguiente:

30%



Se destinaría a formar un Fondo de Fomento Municipal para todos los estados

70%



Correspondería a los estados coordinados en materia de derechos

5. Cambiar la dinámica de la Reserva de Contingencia, pasando ésta a garantizar un crecimiento en términos reales del total de las participaciones igual al crecimiento real de la RFC.

La filosofía de cambio propuesta en la fórmula fue la de concretar uno de los fundamentos del federalismo fiscal, esto es, compensar mediante transferencias no condicionadas la desigualdad fiscal estructural entre las entidades, contribuyendo con un mínimo de recursos al adecuado funcionamiento de la administración pública de las entidades de menor tamaño, además de participarles ingresos de acuerdo con su población y compensar la desigualdad per cápita con la tercera fracción del FGP. También buscó acelerar la redistribución entre las entidades durante la transición por medio de la mecánica de la Reserva de Contingencia.

Su introducción no fue una cosa sencilla: en 1990 se celebraron una reunión nacional, aproximadamente diez reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a la que asistieron todas las entidades, y varias del Grupo Técnico de la Fórmula. La propuesta se aprobó en diciembre de 1990 en la Ciudad de México. En la reunión de la Comisión Permanente se decidió por consenso adoptar la propuesta enriquecida por las entidades y la SHCP, la cual la presentó en el Paquete Fiscal a la Cámara de Diputados, donde fue aprobada para el Ejercicio Fiscal de 1991. Así quedó integrada una nueva Fórmula de Distribución de Participaciones para el período 1991-1994 en la Ley de Coordinación Fiscal que respeta la filosofía redistributiva de los cambios de 1990, cuando se incorpora el criterio poblacional y se le reintegran con su filosofía original los recursos del FFC, en la tercera fracción del FGP. La fórmula mantiene sus elementos esenciales, esto es, la equidad y el estímulo a la recaudación local, al incorporarse sugerencias de diferentes secretarios de finanzas en el sentido de asignar la recaudación de predial y agua al FFM, a la luz de las dificultades para captar y contabilizar oportuna y exactamente estos conceptos para el FGP. Asimismo, se resolvió el problema de transición, consistente en que algunas entidades que mejoran con la nueva fórmula verían su situación empeorada en la etapa de transición.

Dado lo difícil de la negociación, particularmente con el Distrito Federal, se introdujo un transitorio en la Ley, mediante el cual participaba 180 000 millones

de pesos al Distrito Federal en el FFM que se mantiene hasta la fecha, a pesar de no contar con municipios. El 1 de enero de 1991 entró en operación la nueva fórmula.

El saldo de la operación de la fórmula es positivo al dotar de mayor equidad y alentar la recaudación local, corrigiendo no sólo parte de las deformaciones estructurales del modelo económico, sino también las del modelo fiscal, como la concentración de domicilios en unas cuantas entidades. Los estados más beneficiados por el cambio de la fórmula son los que registran menores participaciones per cápita en el FGP y tienen los factores más bajos en las mismas. Evidentemente, no se resuelven todos los problemas de la inequidad estructural, ni las limitaciones del efecto de la "suma cero"; sin embargo, se dio un paso adelante para que el sistema de coordinación intergubernamental pudiese, por medio de una mayor eficiencia de la recaudación de los impuestos federales, compensar a las entidades con menores participaciones per cápita.

Al revisar la evolución de los factores de distribución de participaciones de las entidades en el período de transición (1990-1994), se encuentra que sólo dos perdieron, otros no fueron beneficiados y otros más si lo fueron:

EVOLUCIÓN DE LOS FACTORES DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES DE LAS ENTIDADES (1994-1998)

1. ENTIDADES PERDEDORAS Y NO BENEFICIADAS

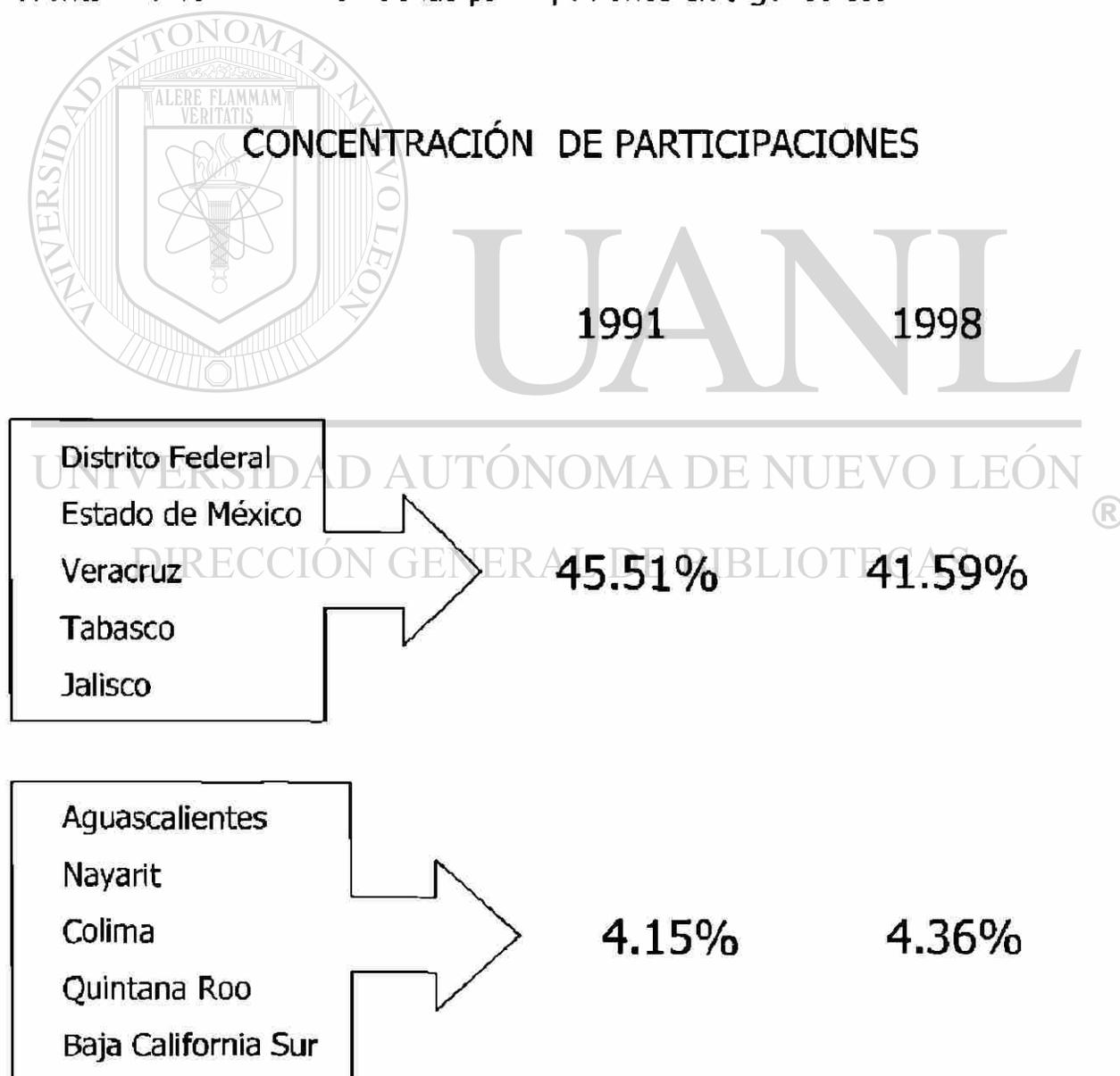
ENTIDAD	% DE CAÍDA EN SU FACTOR DE PARTICIPACION DESDE 1990	
	1994	1998
Distrito Federal	27.14	34.5
Tabasco	22.09	14.4
Sonora	14.79	14.94
Nuevo León	11.48	12.66
Baja California	7.44	
Sinaloa	7.	
Baja California Sur	9.99	
Tamaulipas	5.2	

2. ENTIDADES BENEFICIADAS.

ENTIDAD	PORCENTAJE DE GANANCIA EN SU FACTOR DE PARTICIPACION DESDE 1990	
	1994	1998
Oaxaca	63.3	51.21
Michoacán	40.41	40.93
Guerrero	34.32	34.85
Puebla	33.58	34.46
Guanajuato	32.55	34.46
Hidalgo	28.9	31.69

De 1990 a 1998 las tendencias son más o menos las mismas, con algunos pequeños cambios como se puede observar derivados de una pérdida de dinamismo en la recaudación del predial de algunas entidades con bajo índice de participación en el FGP, de 1995 a 1998, dada la vinculación de este esfuerzo con el factor del FFM.

No obstante los avances del Sistema en términos de equidad, aún se presenta una concentración de las participaciones en algunos estados:



Sin embargo, el indicador más preciso para medir el grado de equidad del sistema es el per cápita de participaciones que como se menciono la relación es del número de veces que la entidad más favorecida recibe participaciones en relación con la menos favorecida. Las entidades que se encuentran en los extremos son Tabasco con el per cápita mas alto y Oaxaca y Michoacán en 1992, las que están en el per cápita más bajo. Esto demuestra la importancia de la recaudación de predial en el sistema de participaciones.

GRADO DE EQUIDAD DE ACUERDO AL INDICADOR PER CÁPITA DE PARTICIPACIONES

AÑO	ENTIDADES EN LOS EXTREMOS PER CÁPITA		
	TABASCO MAYOR (número de veces que rebasa la mayor a la menor)	OAXACA MENOR	MICHOACÁN MENOR
1988	8	1	
1990	6.8	1	
1992	4		1
1993-1996	3.2		1
1997	3.3		1
1998	3.6	1	

El cambio en la fórmula de distribución de participaciones, vigente desde 1991, ha sido positivo para la mayor parte de las entidades, aun con el patrón de la "suma cero". Otros avances importantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son los siguientes:

1. Al hacer un comparativo del crecimiento acumulado del PIB, RFP, FGP y participaciones totales, resulta que partiendo de 1981, hacia 1998 el PIB tuvo un crecimiento acumulado debido al crecimiento del porcentaje en 1993, cuando se crea el Fondo de Reordenamiento Urbano con 0.54% de la RFP que se integra en 1996 al FFM para que éste sea 1%. El incremento también obedece al aumento de 18.5 a 20 por ciento del FGP en 1996 y a las participaciones en IEPS, impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia, fundamentalmente a partir de 1996 y 1997.

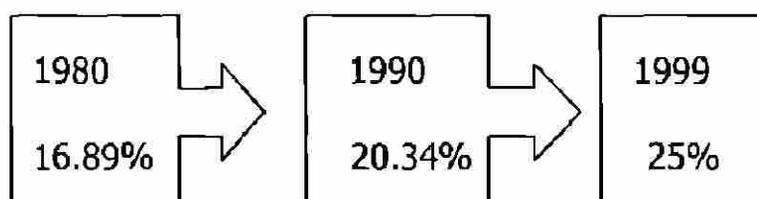
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CRECIMIENTO ACUMULADO DEL PIB, RFP, FGP Y PARTICIPACIONES TOTALES En porcentaje				
	PIB	RFP	FGP	PT
1981				
A	53.47	32.47	56.81	90.09
1998				

2. El porcentaje respecto a la recaudación federal participable se ha incrementado paulatinamente de la siguiente manera:



3. En 1996 se permite a los estados ejercer nuevas potestades, en particular en hospedaje, anuncios y derechos sobre venta de bebidas alcohólicas. Sin embargo, algunas de éstas no han sido ejercidas por todas las entidades. Igual sucede con el impuesto sobre nóminas, tan importante en las finanzas del Distrito Federal. A fines de 1998, únicamente cinco estados gravan la totalidad de las actividades y los servicios que la Ley les permite, sin con ello decir que lo hacen de manera eficiente.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

4. De 1989 a 1994 se da un crecimiento importante en la recaudación del impuesto predial, al pasar de 0.08% del PIB a 0.25%, aunque en 1997 se redujo a 0.2%. Ello demuestra una pérdida de dinamismo en algunas entidades, lo que se refleja en su factor del FFM. Si al bajo potencial recaudatorio de los impuestos locales se agrega el desinterés fiscal que se da en muchos estados y en la mayoría de los municipios que desatienden su responsabilidad fiscal y es casi nulo su esfuerzo recaudatorio, se puede explicar el estancamiento de la recaudación del

predial y el insuficiente uso de potestades otorgadas. La causa real es el costo político de cobrar impuestos, aunque no es correcto pedir más facultades sin asumir parte del costo que implica obtenerlas.

5. Excepto para el Distrito Federal, entidad en la cual los ingresos propios representan casi la mitad de sus ingresos, en el resto de las entidades no rebasa 10%.

“Ante la dificultad para romper la suma cero, algunas entidades como Nuevo León o el Distrito Federal han presentado propuestas en 1996 y 1997 con el fin de cambiar la mecánica de distribución de la fórmula, con base en indicadores que tienen que ver con la aportación de cada entidad al PIB o el monto de lo recaudado por el gobierno federal en cada uno de los estados. Sin embargo, dada la suma cero, el efecto en un gran número de entidades es tan negativo que no pudo generar siquiera una discusión que trascendiera a la opinión pública y la fórmula se mantuvo sin cambio.”⁴⁵

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El análisis anterior nos sirve para entender que todo sistema pasa por un período de adaptación durante el cuál sufre modificaciones y adaptaciones.

Lo importante aquí, es tomar en cuenta que las decisiones acerca de la modificación de la fórmula de participaciones se han tomado tratando de cumplir con los objetivos del federalismo acerca de atender las necesidades de los Estados menos favorecidos y cumpliendo con los principios de equidad.

⁴⁵ Colmenares Páramo, David. Obra Citada

3. 7. Análisis De La Ley De Coordinación Fiscal Vigente en el 2000

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

INDICE GENERAL

	Artículos
CAPITULO I De las Participaciones de los Estados, Municipio y Distrito Federal en Ingresos Federales	1 a 9-A
CAPITULO II Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	10 a 12
CAPITULO III De la Colaboración Administrativa entre las Entidades de la Federación	13 a 15
CAPITULO IV De los Organismos en Materia de Coordinación	16 a 24
CAPITULO V De los Fondos de Aportaciones Federales	25 a 46
TRANSITORIOS	

Analizando esta Ley, se encontró que dentro de la misma se establecen las bases de coordinación, definiciones, reglas, procedimiento de defensa de particulares por incumplimiento, mecánica de cálculo de las participaciones, sistemas de recaudación, la colaboración administrativa de las entidades así como sus facultades y un capítulo acerca de los fondos de las aportaciones federales. Es decir, es una Ley que abarca todo lo relacionado a las participaciones y aportaciones a las entidades coordinadas.

En Convenio de adhesión del Estado de Nuevo León se señala:

"Que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establezca un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán por cientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades federativas, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política."

Con esto, se considera como punto medular, como se mencionó anteriormente, la creación de un sistema de coordinación regulado en la ley y que mejora enormemente las condiciones de los convenios unificando criterios entre los Estados.

Para efectos de la presente investigación, el análisis de la Ley de Coordinación Fiscal debe hacerse en el siguiente orden: artículo 1, capítulo II, III, I a partir del artículo 2, IV y V ya que de esa forma partimos de las disposiciones generales de la ley, objeto, explicación del sistema de coordinación, de las participaciones, mecánica de cálculo, etcétera.

3. 7. 1. Artículo 1

Este artículo, aunque se encuentra dentro del capítulo I De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales, puede considerarse como las Disposiciones Generales de la Ley ya que en el se establece el objeto de la misma, aclara a que se refiere la expresión "entidades" utilizada repetidamente a través de toda la Ley y menciona el medio que se utilizará para adherir a las entidades al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Sólo al final de su último párrafo hace mención de las participaciones y su distribución que es el tema del capítulo I.

3. 7. 1. 1. Objeto

Esta Ley tiene por objeto:

- **Coordinar** el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y distrito Federal, (capítulo II)
- **Establecer** la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, (capítulo I)
- **Distribuir** entre ellos dichas participaciones, (capítulo I)
- **Fijar** reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, (capítulo III)
- **Constituir** los organismos en materia de coordinación fiscal y (capítulo IV)

- **Dar** las bases de su organización y funcionamiento. (capítulo IV)

Se reconoce la expresión "entidades", refiriéndose a los Estados y al Distrito Federal. Desde el primer capítulo de la presente investigación se ha utilizado esta expresión porque reconoce en el federalismo al Distrito Federal como una entidad independiente de la Federación como Gobierno, con los mismos derechos y obligaciones que los Estados.

En el último párrafo del artículo 1 se establece el medio para coordinarse fiscalmente con la Federación:

"La secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación fiscal que establece esta Ley."

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Es aquí y se repite en el art. 10 de esta Ley, en donde queda establecido[®] que la coordinación fiscal de las entidades con la Federación es opcional y que debe realizarse solo con las entidades que así lo deseen y soliciten.

3. 7. 2. Capítulo II. Del Sistema Nacional De Coordinación Fiscal

En este capítulo se establece la forma en que los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deben hacerlo.

En el artículo 10 se establece que para que los Estados que deseen adherirse a este sistema reciban las participaciones que esta misma Ley establece, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser aprobado por su Legislatura. También, con autorización de la cual podrán dar por terminado el convenio. Dicho convenio se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Es importante mencionar, que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe ser íntegramente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. En el capítulo I se analizará como se integran los ingresos de la federación participables.

En el mismo artículo se establece que el Distrito Federal queda incorporado al Sistema, siendo la única entidad adherida mediante Ley. En el artículo 10-A el distrito Federal es coordinado también en derechos mediante ley.

Los Estados que no deseen adherirse, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el punto 5 de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, es decir:

“Es facultad del Congreso establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su

fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza de las cuales las entidades participarán en el rendimiento, en la proporción que la ley secundaria federal determine.”

Se hace esta aclaración en ley para no contravenir en perjuicio con lo establecido con anterioridad en otras leyes federales secundarias y como se mencionó dichos estados no coordinados se regularán en estos impuestos especiales por la ley respectiva como ley secundaria.

Se deja la opción a las entidades de coordinarse en derechos los cuales en su caso, no mantendrán en vigor los que esta ley menciona. Esta Ley considera derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. Además de las contribuciones u otros cobros aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones. (art. 10-A y 10-B)

En el artículo 10- A del capítulo referente al Sistema Nacional de Coordinación fiscal, se establecen los derechos que no deben mantenerse vigentes al estar una entidad coordinada con la Federación y aquí mismo se

encuentra el fundamento para los que mantienen su vigencia y que son excepciones a los mismos. Por ejemplo, no deben mantenerse vigentes:

Fracción I. Artículo 10-A. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los (derechos) que resulten como consecuencia de permitir o tolerar, excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, a excepción de las siguientes (licencias):

- Licencias de construcción,
- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado,
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos,
- Licencias para conducir vehículos
- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos, entre otras.

Estos derechos se mantienen vigentes y tienen la naturaleza de derechos estatales, es decir su cobro se considera ingreso local y no participan en los convenios en derechos celebrados por el estado y la Federación. Lo anterior es

sólo un ejemplo para su análisis ya que en el mismo artículo se establecen otras excepciones.

El artículo 10-B establece la posibilidad de estar no estar coordinados en derechos y seguir adheridos al sistema. También establece la posibilidad que tiene la Secretaría de hacienda y Crédito Público de emitir declaratoria de suspensión de coordinación cuando exista violación de las disposiciones del convenio.

Es interesante, mencionar que dentro de la misma Ley, en su artículo 11-A se establece un medio de defensa para las personas que resulten afectadas por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles. Se señala que podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cuál se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación, y en el mismo artículo se establecen las modalidades para el caso:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad de que se trate, solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal, resolverá el recurso en un mes a partir de que reciba el dictamen y en la resolución podrá

ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades cobradas indebidamente, con cargo a las participaciones de la entidad aplicándoles lo que establece el Código Fiscal de la Federación. También esta resolución puede ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes.

Básicamente, el procedimiento es el mismo y las modalidades se refieren a la disminución del plazo para resolver, a la solicitud de un dictamen técnico y al cargo de las devoluciones a las participaciones de la entidad correspondiente.

En el caso de que exista una declaratoria por la que se considera que un Estado deja de estar adherido, ese estado podrá solicitar su anulación ante la SCJN y siguiendo un procedimiento señalado en el mismo artículo. (art. 12)

3.7.3. Capítulo I. De las Participaciones de los Estados,

Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales

En este capítulo se establece la mecánica que debe seguir la coordinación fiscal, como se forman los fondos de recaudación participable, su distribución y las fórmulas para el cálculo de la participación a cada entidad.

Como primer punto, hay que aclarar que es la recaudación federal participable, ya que se ha hablado de que las entidades convienen y se adhieren

a un sistema en el cuál aseguran porcentajes de ingresos fijos de un fondo formado con lo que todas y cada una de ellas recauda por concepto de impuestos y derechos, según sea el caso y que de acuerdo a una fórmula la Federación distribuye a los Estados y estos a su vez a sus municipios, pero es importante conocer la mecánica actual desde la formación del fondo, la fórmula de participación y la distribución del mismo.

Todo esto se encuentra establecido en los artículos 2 al 9-A del capítulo I, *De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales*, de la Ley de Coordinación Fiscal que a continuación se analizan.

La recaudación federal participable es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos, por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería menos las devoluciones por los mismos conceptos.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
No se incluyen en la recaudación federal participable:

- Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo,
- Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa.

- Los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y automóviles nuevos para las entidades que hayan celebrado convenio de colaboración administrativa.
- La parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en que participen las entidades de acuerdo a las proporciones establecidas en el artículo 3-A de esta Ley: 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y 8% en la de tabacos labrados.
- La parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños de acuerdo a la proporción que establece el artículo 3-B de esta Ley que es de un 80%. Los municipios podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación de los contribuyentes que se incorporen a partir del 1ero de enero de 2000 como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los estados con el 10% y la Federación con el 15%.
- El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios (rifas, loterías, etc.) que establecen los artículos 130 y 158 de la LISR y que es del 6%.

De acuerdo a lo anterior se integra el total de la recaudación federal participable. El 20% de éste total forma lo que se llama el Fondo General de participaciones que someramente, es lo que se reparte entre las entidades coordinadas.

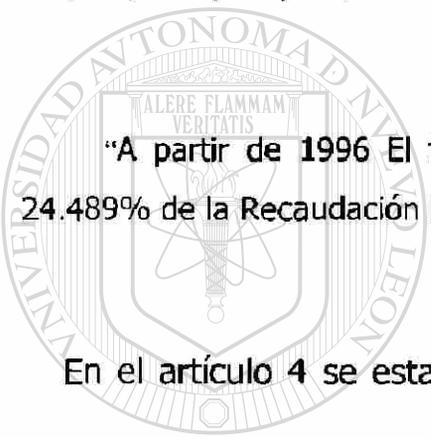
De acuerdo a la Ley, artículo 2, este fondo se adicionará en un 1% (de la recaudación federal participable) sólo para las entidades que estén coordinadas en materia de derechos. La cantidad que resulte de aplicar el 1% al total de la recaudación federal participable en el ejercicio, se distribuirá de acuerdo al coeficiente obtenido para cada entidad, pero sólo entre aquellas que estén coordinadas en derechos.

El fondo también se adicionará con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por concepto de las bases especiales de tributación actualizado de acuerdo al artículo 17-A de Código fiscal de la federación desde junio de 1989 hasta junio del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto dividido entre doce, se distribuirá mensualmente y en proporción de acuerdo al 80% de lo recaudado por cada entidad en 1989.

Por último, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación

relacionados con bienes o bosques que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta, explotación o arrendamiento de terrenos o bosques nacionales.

Analizando lo anterior y tomando palabras de David Colmenares en su análisis ya mencionado en el punto de desarrollo de la coordinación en este mismo capítulo, se puede decir que:



“A partir de 1996 El total de participaciones e incentivos asciende así a 24.489% de la Recaudación Federal Participable, aproximadamente.”⁴⁶

En el artículo 4 se establece una reserva de contingencia que equivale al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva se entregará mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio y empezando con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor hasta agotarse. La finalidad de esta reserva es apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y municipal no alcancen el crecimiento experimentado por la recaudación federal con respecto a la de 1990.

⁴⁶ Colmenares Páramo, David. Obra Citada

3. 7. 3. 1. Distribución del Fondo General de Participaciones

En este punto sólo se indicará lo establecido en la Ley en su artículo 2 ya que el análisis que se incluye en el punto anterior sobre el desarrollo de la fórmula que describe detalladamente los cambios que ha sufrido la misma así como los elementos que se consideran para su integración.

El fondo General de participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I. El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. (Información oficial del INEGI)

II. El 45.17%, de acuerdo al coeficiente de participación que establece el artículo 3 de esta Ley.

III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, que son la suma de las participaciones de las fracciones I y II.

3. 7. 3. 2. Cálculo del Coeficiente de Participación. (Art. 3)

Los cálculos de participaciones se harán para todas las entidades federativas, aunque alguna o varias no se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones de las Entidades no

adheridos serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal. (art. 5 LCF)

El cálculo el coeficiente lo realiza la Secretaría de Hacienda y crédito público y para efectos de esta investigación sólo mencionaremos que se base en datos históricos de cada entidad como son el coeficiente de participación de la entidad i , los impuestos asignables de la Entidad i del año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo y los impuestos asignables de la Entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo. Los impuestos asignables que se mencionan son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos. En el artículo quinto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece la mecánica de cálculo para el ejercicio 1980 ya que no existen datos anteriores que sirvan para el cálculo a la vigencia de la Ley. A partir de 1981 se aplica lo establecido en el artículo 3 de ley. [®]

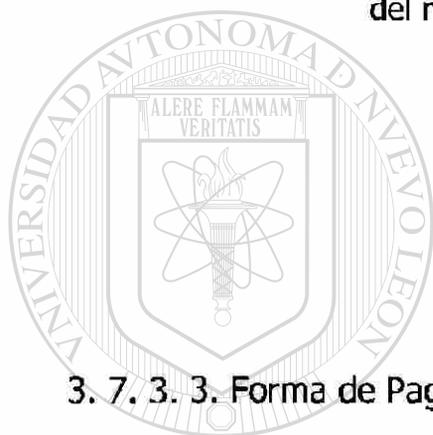
La mecánica es la siguiente:

1.	Coeficiente de participación del año anterior	por	Importe de los impuestos asignables de la entidad del mismo año
----	---	-----	---

$$2. \quad \frac{\text{Resultado del número 1}}{\text{Impuestos Asignables de la entidad en el segundo año inmediato}}$$

3. El coeficiente de participación de la entidad *i* en el año para el que se efectúa el cálculo se obtiene dividiendo:

$$\frac{\text{Resultado del número 2}}{\text{Total de cocientes obtenidos de las demás entidades}}$$

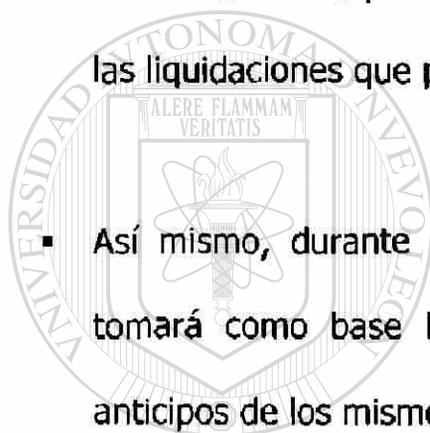


3.7.3.3. Forma de Pago de las Participaciones. (Art. 7 LCF)

- La Federación en forma provisional, hará un cálculo mensual tomando en cuenta la Recaudación Federal Participable obtenida en el mes inmediato anterior.
- Las Entidades recibirán dentro del mismo mes en que se efectúe el cálculo mencionado, las cantidades que les correspondan como anticipos a cuenta de participaciones.
- Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación real obtenida

en ese período. Las diferencias obtenidas se les liquidarán a las entidades dentro de los dos meses siguientes.

- A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.
- Así mismo, durante los primeros cinco meses del nuevo ejercicio, se tomará como base los datos del ejercicio anterior para efectuar los anticipos de los mismos.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

3. 7. 3. 4. Participaciones a los Municipios. (Artículos 2-A, 6 y 9)

Estos artículos establecen las reglas que deben cumplir los Estados con los municipios así como los medios de protección de las participaciones municipales. En el artículo 2 –A se establece el cálculo de las participaciones municipales que deben hacer los Estados, la cuál es similar a la que calcula la Federación para los Estados con la variante de que al final, la participación que reciban los

municipios del fondo general de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado.

El Estado tiene cinco días siguientes a aquel en que recibe sus participaciones para entregar a cada municipio las que les correspondan. El retraso en esto causará intereses. Se establece también que las participaciones deberán ser cubiertas en efectivo, no en obra y son inembargables: no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los municipios.

3.7.3.5. Convenio para Aportaciones en Puentes de Peaje

La Federación, los Estados y los Municipios, podrán convenir en crear fondos en donde aportarán el Estado, el Municipio, o ambos, el 20% del monto total que aporte la Federación sin que esta última exceda del 25% del total de ingresos que se obtengan por la operación de los mismos. La particularidad de este convenio es que lo que se aporte será proveniente de la operación de los puentes y los recursos obtenidos del mismo se destinarán únicamente a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, nunca se destinarán al gasto corriente de la entidad. (artículo 9-A)

3. 7. 4. Capítulo III. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación

El capítulo III de la Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad que tienen las entidades para celebrar un convenio referente a una colaboración administrativa de los ingresos federales.

Así es como el artículo 13 de esta Ley, establece que el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales que comprenden funciones como el registro federal de los contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades estatales o municipales cuando así se estipule.

En los convenios, se especificará los ingresos de que se trate, las facultades que podrá ejercer el estado y sus limitaciones. Cualquiera de las partes podrá dar por terminado total o parcialmente este convenio.

Cabe mencionar que por las actividades de administración fiscal que se realicen, las entidades participantes recibirán percepciones que se señalarán en los convenios.

Al igual que en el convenio de adhesión y en derechos, el Ejecutivo Federal, coordinará a la Secretaría de Hacienda y al Departamento del Distrito Federal en materia de colaboración administrativa.

El artículo 14 del mismo precepto establece que las autoridades fiscales estatales adheridas serán consideradas como autoridades fiscales federales y que en contra de los actos que realicen sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

Una de las facultades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conserva, es la de fijar a los estados y municipios los criterios generales de interpretación y aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa señaladas en los convenios.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

En el artículo 15 se establece el procedimiento de recaudación de manera general que las entidades deben seguir de acuerdo además a los convenios celebrados.

Los ingresos federales que recaude la entidad se concentrarán directamente a la Secretaría y se dará cuenta pormenorizada de la misma. De igual forma, la Secretaría hará el pago correspondiente del fondo General de Participaciones poniendo a disposición de la entidad la información

correspondiente. Si en el convenio se acuerda, puede establecerse un procedimiento de compensación permanente entre las partes. Como ya se había mencionado anteriormente, la falta de cumplimiento en el plazo establecido, dará lugar a actualización y a intereses autorizados para pago a plazo de contribuciones.

3. 8. Conclusiones Acerca de la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa

Tomando en consideración lo antes expuesto, la Coordinación Fiscal puede considerarse por si sola como una forma de distribuir de una manera más equitativa la recaudación fiscal, ya que disminuye las diferencias marcadas por el desarrollo regional entre estados y municipios relativamente ricos como los del norte de la República y los pobres como los del sur del país.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Actualmente, la anterior, es la razón principal de la existencia de la coordinación y aunque el Gobierno de la Federación considere que es uno de los principales objetivos del Federalismo, contrapone también al mismo ya que no da autonomía tributaria a los Estados y municipios. En palabras de Adolfo Arrijo Vizcaino:

“Esto último, como contrapartida, conlleva una gran desventaja, pues conduce al centralismo fiscal, opuesto por esencia a la naturaleza jurídico-constitucional del sistema federal en el que supuestamente vivimos. La Coordinación, en la práctica, nos está llevando a un régimen tributario en el que solamente subsistan contribuciones federales y una serie de participaciones que, a manera de donaciones gratuitas alimenten la subsistencia presupuestaria de las entidades federativas y de los municipios. Semejante contexto, que es ya una realidad palpable en nuestro medio, significa sólo una cosa: el centralismo político-económico, que convierte la teórica autonomía constitucional de las entidades y de los municipios en letra muerta, pues sin autosuficiencia tributaria no puede hablarse de “autonomía”, “soberanía en lo concerniente a su régimen interior”, “municipio libre”, ni de nada que se le asemeje.”⁴⁷

La Coordinación Fiscal resuelve efectivamente la doble tributación creando solo contribuciones de carácter federal, pero al mismo tiempo, y como se menciono en el párrafo anterior, va en contra del sistema federal al privar a las entidades y municipios de ingresos propios y convertirlos en dependientes económicos del Gobierno Federal quien además, puede retener o desembolsar las participaciones correspondientes a cada entidad.

Otro punto importante, es que la coordinación lejos de ser la solución idónea, representa un obstáculo, al complejo problema de competencia que se da entre la federación y las entidades y entre las entidades y sus municipios que al seguir creciendo generará nuevos y mayores intereses creados. Por esto se puede decir, que es una cuestión que requiere de reforma constitucional, pero

⁴⁷ Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *El Federalismo Mexicano Hasta el Siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México Marzo 1999. Pag. 625

basada en el proyecto de Cárdenas de 1936 ya que en él se encuentran las bases fundamentales que permiten mantener la estructura política y constitucional del Estado Mexicano como una República Federal:

“- División expresa, clara y precisa, entre las fuentes de riqueza gravables exclusivas para la Federación y las reservadas a los fiscos de las entidades y municipios.

- Fortalecimiento de las economías locales mediante la asignación permanente de ingresos tributarios a las entidades y municipios, intocables para el Fisco Federal; y en el caso de los municipios, intocables también para las respectivas legislaturas locales.”⁴⁸

El Gobierno Federal, tratando de minimizar esta situación de centralismo, utiliza los convenios de colaboración administrativa con los que se les otorga mayor responsabilidad fiscal a las entidades otorgándoles percepciones adicionales por sus actividades administrativas como lo señala la propia Ley de Coordinación Fiscal.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Sobre este tema, podemos mencionar el artículo que el INDETEC publicó en la revista TRIMESTRE FISCAL No. 66 tomado del libro Federalismo Fiscal en México de Jaime Sempere y Horacio Sobarzo de El Colegio de México acerca de las relaciones Intergubernamentales y que considero tratan el tema desde un punto de vista económico y no político que resulta más analítico que crítico.

Estos autores consideran que el objetivo es buscar el punto óptimo de descentralización de las funciones gubernamentales entre los tres ámbitos de gobierno en una federación el cuál se basa en tres objetivos principales: eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal. En la práctica encontramos que con frecuencia estos objetivos no son compatibles.

A través del conocimiento de los convenios de coordinación fiscal y colaboración administrativa nos damos cuenta que efectivamente buscan nivelar estos objetivos de eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal entre la federación y las entidades.

En el caso de la Coordinación Fiscal, la aplicación de la fórmula de participación trata de ser **equitativa** al distribuir el fondo y buscar apoyar a los Estados más débiles económicamente aunque esto, a veces perjudique a los más productivos.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

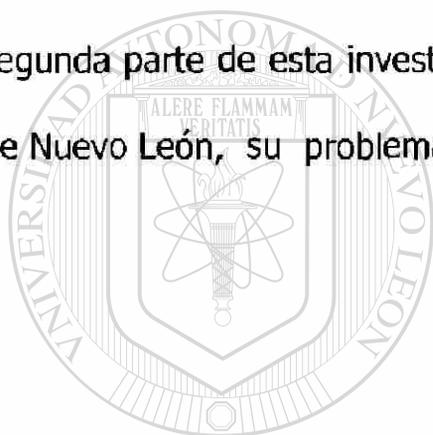
Refiriéndome a la eficiencia y responsabilidad fiscal, es a través de los convenios de colaboración administrativa que se logra en cierto grado y que en la teoría económica se considera que:

⁴⁸ Ibidem.

"...es conveniente aumentar la **responsabilidad fiscal** de los Estados. Sí estos únicamente reciben transferencias federales para financiar sus gastos, no tienen ningún aliciente para gastar en forma **eficiente**." ⁴⁹

A través de la diversa literatura consultada, encontré un sinnúmero de opiniones y teorías respecto al federalismo y sí su aplicación en relación a la Coordinación Fiscal es la correcta.

Hasta aquí, concluyo el tema de manera general. En la siguiente y segunda parte de esta investigación, se analiza de manera específica, al Estado de Nuevo León, su problemática fiscal y la Federación.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

⁴⁹ Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio, *Relaciones Intergubernamentales*. Publicado en trimestre Fiscal No. 66 de INDETEC. Abril-mayo 1999.

CAPITULO IV

NUEVO LEON

4.1. Introducción

En este capítulo se incluye un perfil general del estado de Nuevo León así como sus avances, economía y estructura de gobierno con datos tomados de la página de internet del gobierno de Nuevo León.⁵⁰ En otro punto, se analizará el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 de Nuevo León ya que es ahí donde se contemplan y diagnostican los aspectos primordiales que el gobierno debe atender. De manera más amplia veremos lo referente a como se encuentra coordinado el estado de Nuevo León con la Federación, la Ley de hacienda del Estado y el presupuesto de ingresos y egresos 2000.

Nuestro Gobierno se rige por un sistema federal como sabemos, por lo que hay que considerar que lo que motivó a realizar esta investigación es comprobar

si efectivamente existe una problemática en la relación Estado – Federación y que es lo que la ocasiona. No podemos tratar a una entidad aisladamente precisamente porque pertenece a una federación, lo que implica que la información que obtengamos con respecto a los ingresos que obtiene de la federación así como los propios siempre se comparará con las demás entidades y tomando como punto muy importante su desarrollo económico.

4.2. Perfil y Avances

4.2.1. Ubicación y Geografía

El estado de Nuevo León se localiza en la región noreste del país entre los paralelos $23^{\circ} 10' 00''$ Y $27^{\circ} 47' 30''$ de latitud norte y los $98^{\circ} 24' 38''$ y $101^{\circ} 12' 09''$ de longitud oeste. Su forma es la de un rombo irregular que mide en su eje norte-sur 504 kms. y en la parte más ancha 310 kms. Tiene una extensión de 64,555 kms² y ocupa un 3.3% de la superficie total de la República Mexicana.

Limita al norte con el Río Bravo, que lo comunica con el condado de Webb en el estado norteamericano de Texas, y el estado mexicano de Coahuila, el

⁵⁰ www.nl.gob.mx

este con Tamaulipas; al oeste con San Luis Potosí y Coahuila; y al sur con Tamaulipas y San Luis Potosí.

El nombre del estado tiene su origen en la capitulación dada por el rey español Felipe II, originario del Reino de León en España, a Luis Carvajal y de la Cueva el 31 de mayo de 1579, teniendo como eje histórico a Saltillo, Monterrey y Cerralvo.

La superficie territorial de Nuevo León se divide en 51 municipios donde se encuentran más de 700 localidades entre ciudades, pueblos, rancherías, haciendas y colonias.

4.2.2. Desarrollo Económico

Como consecuencia del movimiento revolucionario, desde 1910 el país se convirtió en una nación más desarrollada y con una visión del futuro mucho más clara ocupando un lugar importante el Estado de Nuevo León.

Algunos de los factores que motivaron esto fue la entrega de tierras a los campesinos, el apoyo a las organizaciones obreras y el renacimiento de la educación ya que presentó una consolidación y estabilización política provocando un notorio avance económico.

En el aspecto de la agricultura y ganadería se superó la problemática de sequías constantes, enfermedades y robo de ganado ya que los nuevoleonenses construyeron presas y con sus sistemas de riego se abrieron más extensiones para el cultivo. Este apoyo a los ganaderos dio como resultado una elevada producción en 1950.

La industria ya contaba con las fábricas de hilados y tejidos La Fama creada en 1856; el Porvenir, en 1872, y la Leona en 1874.

El desarrollo industrial propiamente dicho inició el 1890, a partir de la creación de la empresa Cervecería Cuauthémoc y de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, en 1900. A partir de ese momento, el Estado se pobló con una gran cantidad de empresas, entre ellas, sobresalió Hojalata y Lámina en 1942. Gracias a la creación y al establecimiento de las primeras empresas se considera a Nuevo León como un Estado de gran producción y potencial industrial.

Actualmente ocupa el cuarto lugar en producción mundial de cemento y el primero en vidrio del Continente Americano. Destaca también nacionalmente en la producción de cerveza, acero, aparatos de aire acondicionado, entre otros.

Dentro del área de comunicaciones y transportes, se consideran a éstos como los aspectos que le permitieron al estado su desarrollo económico. Una vez que se fortalecieron, se les designó mayor capital y se instalaron Juntas de Mejoras Materiales en los municipios para dotar a la población con empleos en construcción de carreteras, caminos, escuelas, tendidos de líneas telefónicas, jardines, plazas y otro tipo de obras.

En los años 50's se hicieron caminos para la explotación de los recursos naturales del estado. Por tal motivo, Monterrey se convirtió en el segundo centro ferrocarrilero de México. En 1962, se construyó e inauguró el primer tren rápido de Monterrey a la Ciudad de México, El Regiomontano.

La creciente mejora comercial del Estado no hubiera sido posible sin el interés y la inclinación por las actividades comerciales y financieras de los neoloneses. Poco a Poco fue fortaleciendo sus bases para servir de apoyo a la riqueza existente en el Estado. Por tanto, en la actualidad, se cuenta con establecimientos comerciales que se dedican a la venta de productos alimenticios elaborados, equipos de transporte, artículos para el hogar, materiales para la construcción, combustible y lubricantes, por mencionar algunos.

Se puede decir, que a nivel nacional, el estado de nuevo León es líder en lo que se refiere a educación, cultura, economía, investigación y creación de escuelas superiores considerándolo como un estado de gran desarrollo económico con respecto a los demás.

4.3. Gobierno

4.3.1. Introducción

Nuevo León, como todas las entidades de la Federación, se rige, como máxima legislación, por lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los demás Ordenamientos federales. A su vez, cada entidad cuenta con legislaciones locales que regulan su funcionamiento de acuerdo a las características propias de cada una de ellas como geografía, economía, población, cultura, etc. Ninguno de los ordenamientos locales contravienen a las leyes de aplicación federal, pero en primera instancia se aplican las leyes locales ya que las entidades de una federación se consideran estados libres y soberanos (autónomos).

Para ampliar lo anterior, podemos mencionar que:

“La idea de los federalistas norteamericanos, por ejemplo, Madison, era que el estado nacional y los gobiernos tienen sus propias esferas de poder, pero la preservación de la unión impone límites sobre lo que debe hacer cada uno de ellos en su competencia. Para Hamilton, otro conspicuo federalista, no bastaba con la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; era necesario, además, separar al gobierno federal o central de los gobiernos locales y municipales.”⁵¹

En el caso de la soberanía podemos entenderla como:

“El reclamo de ser la última autoridad, no sujeta a ningún poder, en el cumplimiento y vigilancia de las leyes.”⁵²

Todas las entidades pertenecientes a una federación deben observar los lineamientos generales de esta, aunque se respeta la soberanía en áreas como la impartición de justicia. En la actualidad el federalismo de nuestro país puede considerarse un federalismo centralizado.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



4.3.2. Organización GENERAL DE BIBLIOTECAS

En el Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo referente a la organización política de cada entidad.

4.3.2.1. Artículo 115 Constitucional

El artículo 115 Constitucional establece:

⁵¹ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. Pag. 294.

“Los Estados Adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.”

Es aquí en donde se establecen las bases de organización política así como las de funcionamiento de los municipios.

4.3.2.2. Artículo 116 Constitucional

La división de poderes públicos se fundamenta en este artículo:

“El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”

También establece que dichos poderes se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos sujetándose a las siguientes normas, entre otras:

- Duración de la Gestión del Gobernador no mayor a 6 años
- El gobernador deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento con residencia efectiva no menor de cinco años inmediata anterior al día de elección.
- El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al número de sus habitantes

⁵² Ibidem. Pag. 131

- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas
- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

En Nuevo León la división de poderes es la siguiente y se analizarán en punto 4.3.3. :



4.3.2.3. Artículo 117, 118 y 120 Constitucional

En los artículos 117 y 118 se establece lo que los estados en ningún caso pueden hacer como:

- Celebrar alianza con otros Estados
- Acuñar moneda
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio
- Contraer deudas con gobiernos de otros países, entre otras.

Y ni podrán sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- Establecer derechos de tonelaje, no otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- Tener tropa permanente ni buques de guerra
- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera

El artículo 120 Constitucional establece la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Como se observa las bases generales de la conformación del gobierno estatal se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quien a su vez reconoce la Constitución Estatal como fundamental en la organización y funcionamiento de cada una de las entidades.

4.3.3. División Política

Como se mencionó el estado de Nuevo León esta dividido en 51 municipios en los cuales se puede apreciar diferentes grados de desarrollo económico debido a su situación geográfica, población y economía propia. El área metropolitana del Estado o mejor conocida como el Area Metropolitana de Monterrey (AMM), está formada por 9 municipios: Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Guadalupe, Apodaca, Santa Catarina, General Escobedo, Juárez y García. El resto de los municipios se han agrupado tradicionalmente en cinco grandes regiones:

REGION	No de Municipios
Centro-Periferica	8
Región Sur	6
Valle del Pílon	7
Noroeste	9
Noreste	12

4. 3. 4. El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo recae sobre una sola persona que ocupa el puesto de Gobernador Constitucional del Estado y cuya función principal, además de ser el representante del gobierno local ante la federación y las demás entidades, es lograr la eficiencia económica y administrativa en los objetivos establecidos al inicio de su gestión.

Podemos definir al Ejecutivo, en el sector público, como:

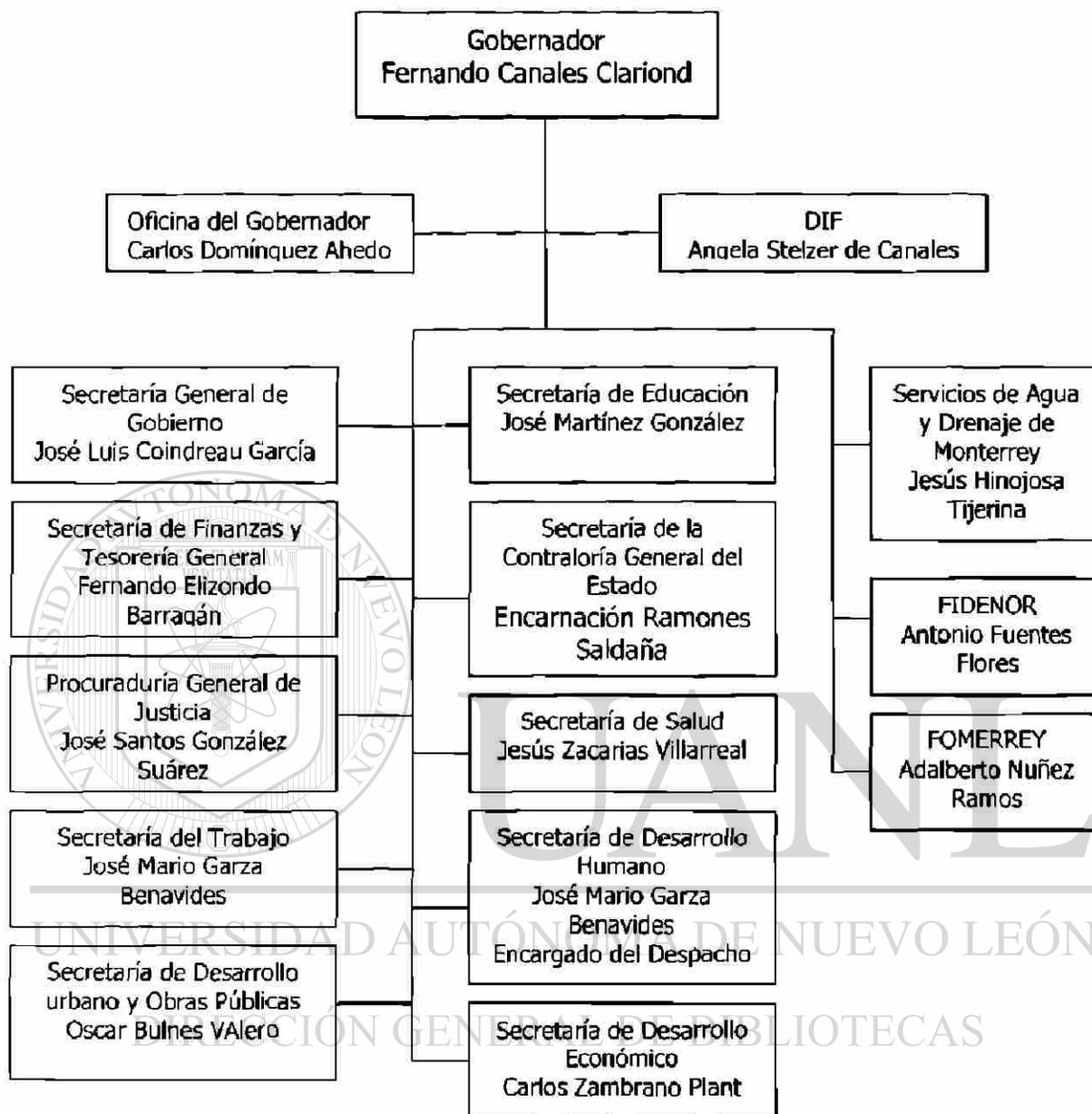
"La rama del gobierno encargada de la ejecución de la política. El papel del Ejecutivo cambia de acuerdo con las características de un régimen político. La economía pública moderna introduce la importancia de esta institución en la toma de decisiones, así como el papel del Ejecutivo para la consecución de la eficiencia económica." ⁵³

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

El Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León a partir del 4 de octubre de 1997 y hasta el 3 de octubre del año 2003 es el Lic. Fernando Canales Clariond quien representa al Poder Ejecutivo del Estado. El poder Ejecutivo cuenta con un gabinete quien dirige las distintas secretarías como apoyo para el logro de sus funciones.

⁵³ Ibidem. Pag. 120

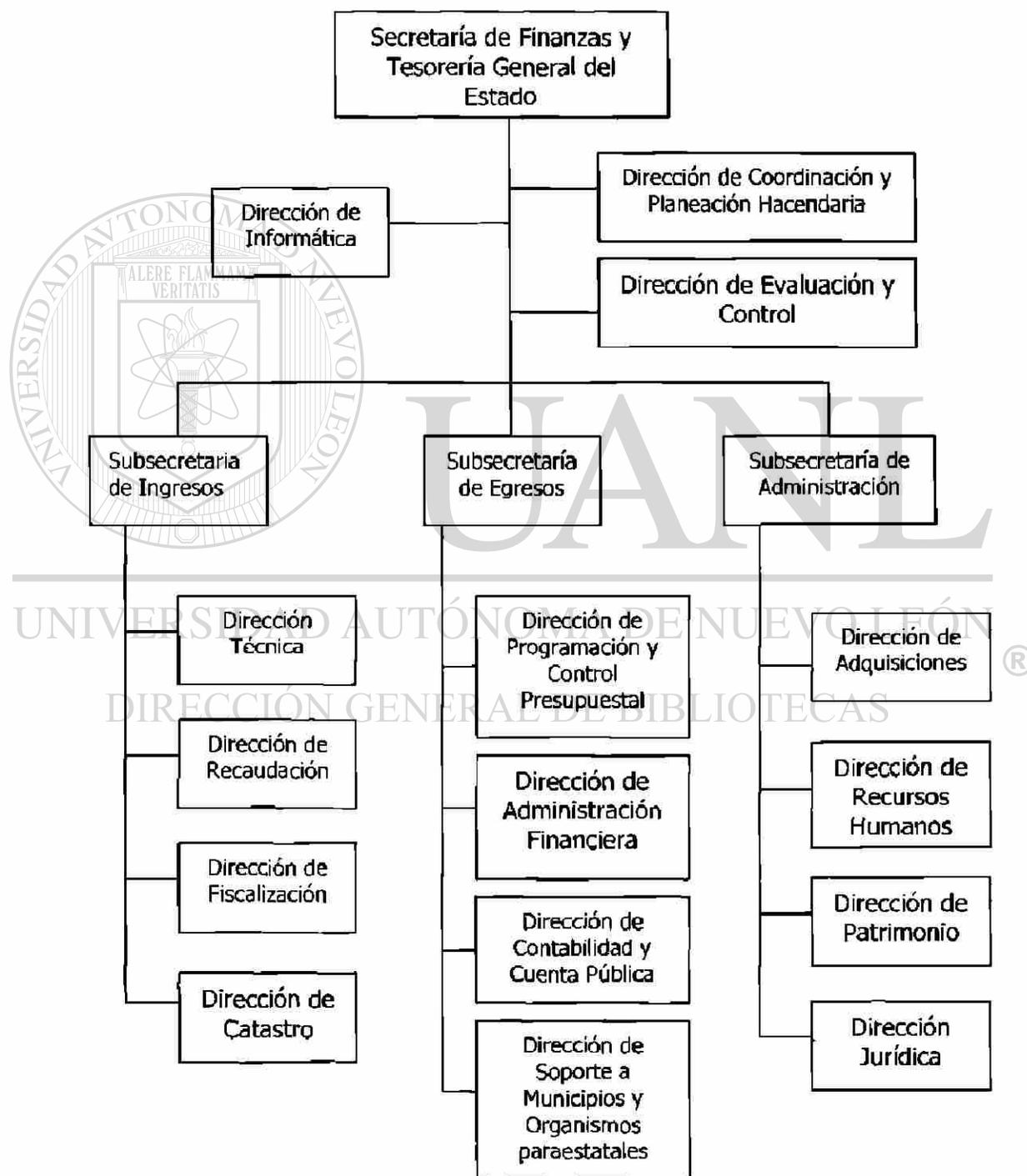
Estructura del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León (Administración 1997-2003)



Dentro del Poder Ejecutivo y para efectos de mi investigación es de gran importancia la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado por ser el organismo encargado de la administración de los ingresos y egresos del estado así como de la asignación correcta a cada una de las dependencias

gubernamentales del presupuesto aprobado para cada año, la cuál, en el Estado de Nuevo León está estructurada de la siguiente manera:

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA TESORERIA



La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado se rige internamente por el Reglamento Interior de la misma en donde se establece su competencia y organización, funciones del secretario y legislación bajo la cual funciona como la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado y las demás Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Convenios y Ordenes del Gobernador del Estado.

Como se puede observar, la estructura de la Tesorería del Estado cuenta con la organización necesaria para la administración tanto de los ingresos como de los egresos. Punto muy importante para efectos de coordinación fiscal ya que las participaciones están muy ligadas a la capacidad recaudatoria de la entidad y está a su vez está relacionada al tamaño, organización y eficiencia de la tesorería del estado y de los municipios que en el caso de Nuevo León es de las más avanzadas del país.

4. 3. 5. El Poder legislativo

El Poder Legislativo, tanto a nivel federal como estatal, se integra por un congreso integrado por representantes de las diferentes entidades o distritos según sea el caso, así como por los diferentes partidos políticos existentes, elegidos de manera democrática por la ciudadanía con el objeto de que a través de ellos, se debata y apruebe la legislación que regirá a la sociedad.

Para efectos de integrar el Congreso del Estado, se puede decir que es a través de una democracia representativa ya que:

“Cuando la colectividad es muy numerosa para reunirse, es necesario elegir representantes por algún procedimiento. Es decir, los votantes eligen individuos que representen sus posiciones. La teoría de la elección pública se ha ocupado de tres rasgos de la democracia representativa: La conducta de los representantes, antes y durante su gestión; la conducta de los votantes al elegir representantes, y las características de los resultados que se presentan en la democracia representativa.”⁵⁴

En Nuevo León, se celebran elecciones en donde toda la sociedad mayor de 18 años y con residencia en el estado y distrito correspondiente puede votar por el partido de preferencia, por lo que se considera efectivamente, la del congreso, una democracia representativa.

4.3.5.1. Configuración Histórica

El 7 de mayo de 1824, el Congreso General Constituyente declaró mediante el Decreto No. 45, que Nuevo León sería en lo sucesivo un Estado de la Federación.

El 3 de Junio de 1825 se declaró el Primer Congreso constitucional en el estado con una gestión de 3 años, por lo que desde esa fecha el Poder

⁵⁴ Ibidem. Pag. 218

Legislativo Estatal se ha renovado en 68 ocasiones, motivo por el cual a la actual legislatura se le denomina LXVIII.

Fue hasta 1917 en la XXVII Legislatura que el número de Diputados aumentó a 12 y posteriormente la XXXVIII se integró por 15 Diputados. El 19 de octubre de 1928 se decretó la reducción del número de Diputados, pasando de 15 a 8 legisladores, constituyéndose nuevamente en 15 diputados en 1973, para la LX Legislatura.

A partir de 1979 la LXII Legislatura se integró con 15 Diputados propietarios y 5 de representación proporcional, estableciéndose así la primera Legislatura pluripartidista. En cada Legislatura se fue aumentando la participación de los Diputados de representación proporcional.

En 1985 se establecen 26 Distritos Electorales y se incrementa a 40 el número de Diputados en la Cámara, para llegar a 42 durante la instalación de la LXVII Legislatura y hasta la fecha.

4. 3. 5. 2. Conformación

El Poder legislativo del Estado de Nuevo León en su LXVIII Legislatura está integrado por 42 diputados, 26 de los cuáles son electos por el principio de mayoría relativa, es decir, son los diputados que ganaron las elecciones en sus

distritos electorales; los 16 legisladores restantes son electos por el principio de representación proporcional establecido durante la Administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) obteniendo una participación mínima obligatoria multipartidista dentro de la Cámara con el objeto de que hubiera representación de oposición.

La presente Legislatura (LXVIII) está integrada con representación de cuatro partidos de la siguiente manera:

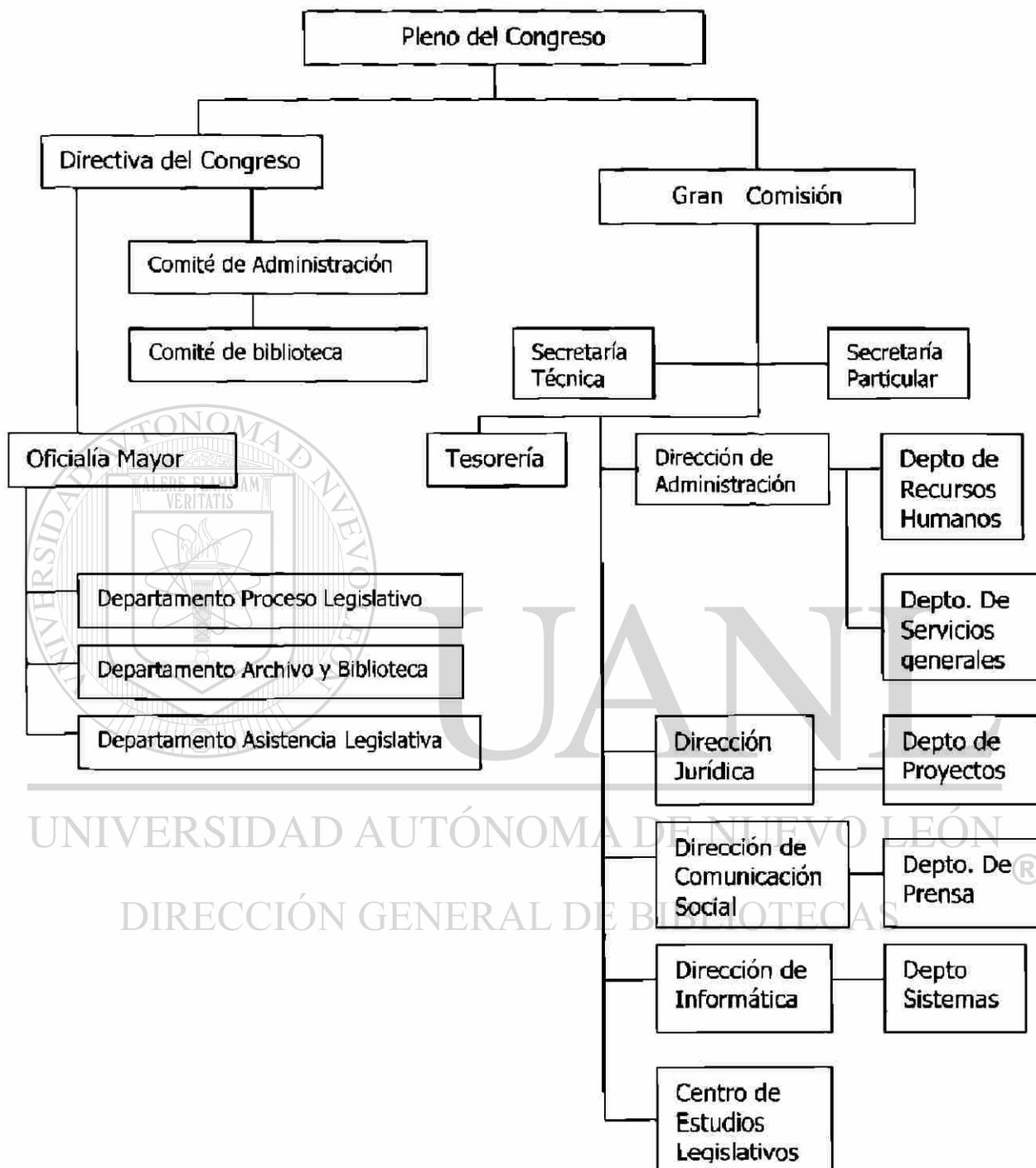
PARTIDO	Siglas	No Diputados
ACCION NACIONAL	PAN	24
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	PRI	14
DEL TRABAJO	PT	2
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	PRD	2

El 15 de octubre de 2000 se instaló la LXIX Legislatura manteniendo el PAN mayoría.

4. 3. 5. 3. Estructura

El Congreso del Estado de Nuevo León en el año 2000 y en su LXVIII Legislatura está estructurado de la siguiente manera:

ESTRUCTURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN LXVIII LEGISLATURA



Dentro de la estructura del Congreso del Estado cabe mencionar por su importancia, a la Oficialía Mayor como el órgano técnico legislativo que tiene a

su cargo formular, preparar la documentación y prestar los servicios que requiera el Congreso para el desarrollo del trabajo legislativo. El oficial Mayor del congreso es designado por el Pleno del Congreso a propuesta de la gran Comisión.

Los artículos 66 y 65 del Capítulo II del Título Cuarto del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, establecen que el Oficial Mayor será nombrado por el Pleno del Congreso en los términos del artículo 79 de la Ley Orgánica del Poder legislativo y las funciones de la misma respectivamente.

El Procedimiento y responsabilidades de la Oficialia Mayor y sus departamentos se encuentran descritos en el manual de organización del Poder Legislativo en su capítulo II.

Otro órgano relevante, que esta bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado, es la Contaduría Mayor de Hacienda creada por el Decreto No. 55 del 8 de Mayo de 1992 e iniciando su vigencia al día siguiente.

La Ley otorga carácter de Organó técnico y Organismo Superior de Fiscalización y Control Gubernamental, que tiene por objeto regular la

fiscalización, control y evaluación de la actividad financiera del Gobierno del Estado y de sus municipios rendida en sus respectivas cuentas públicas, así como de las entidades que dentro del mismo realicen gasto público estatal o municipal.

4.3.5.4. Leyes del Estado de Nuevo León

Como se mencionó, cada entidad se rige por sus leyes locales, las cuales no contravienen a lo establecido en las leyes federales correspondientes pero contienen lo específico aprobado por el Congreso Local y que se aplica exclusivamente para esa entidad. Las leyes que regulan de manera local al Estado de Nuevo León son las siguientes:

- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León
- Código Civil para el Estado de Nuevo León
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León
- Código Penal Para el Estado de Nuevo León
- Constitución Política del Estado de Nuevo León
- Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios para la Administración Pública del Estado de Nuevo León
- Ley de la Defensoria de Oficio
- Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo del Estado de Nuevo León

- Ley de Hacienda del Estado
 - Ley de hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León
 - Ley de Obras Públicas para el Estado de Nuevo León
 - Ley del Catastro del Estado
 - Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León
 - Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León
 - Ley Electoral del Estado de Nuevo León
 - Ley Estatal de Salud
 - Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León
 - Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León
-
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León
 - Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León
 - Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

4. 3. 5. 5. Diagnóstico del Poder Legislativo en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003

De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo de la administración 1997-2003:

“El Poder legislativo ha evolucionado en los últimos años. Sus funciones de elaborar normas jurídicas de carácter general, así como de verificar la eficiencia y aplicación de los presupuestos de distintas instancias gubernamentales, se han visto fortalecidas.... El número de asuntos que se reciben en el Congreso ha ido en aumento. Tomando como referencia el primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional, en la LXVI Legislatura se recibieron 31 asuntos y se generaron 43 decretos, en la LXVII fueron recibidos 84 asuntos y 29 decretos, mientras que en la actual LXVIII Legislatura se recibieron 189 asuntos y generaron 41 decretos. El Congreso cuenta actualmente con un procedimiento formal para la revisión de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo, situación que anteriormente no existía. De esta manera se favorece el necesario equilibrio entre ambos poderes.”⁵⁵

También podemos mencionar que la estrategia para el logro del objetivo planteado en el mismo documento es:

“Fortalecer la autonomía técnica, financiera y política del Poder Legislativo con el fin de respaldar su función de representación ciudadana.”⁵⁶

Como se puede observar, el Poder Legislativo es de vital importancia ya que es a través de él que la ciudadanía esta representada en la forma de legislarse a si misma cumpliéndose uno de los principios del Federalismo: la democracia.

⁵⁵ Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003. Fuente Internet www.nl.gob.mx

4. 3. 6. El Poder Judicial

La fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de la República Mexicana establece las normas bajo las cuales debe funcionar el Poder Judicial de los Estados y faculta a las Constituciones respectivas a que establezcan sus propios tribunales, esto es:

“III. El Poder judicial del los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta constitución...”

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
Este mismo artículo, en su fracción IV establece que:
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

“IV. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Esta fracción es de especial importancia ya que da autonomía judicial a los estados. En el caso de Nuevo León y como se menciona en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, la constitución orgánica y formal del Poder Judicial requiere de reformas profundas para que su organización obtenga la autonomía administrativa, pero fundamentalmente financiera, que le permita lograr una plena independencia.

El Poder Judicial del Estado aplica la ley a través del Tribunal superior de Justicia, juzgados de lo civil, familiar, penal, mixtos y supernumerarios, los alcaldes judiciales y demás funcionarios y auxiliares de la administración de justicia. En su división jurisdiccional, el estado comprende 12 distritos judiciales. El Tribunal Superior de Justicia se compone de 7 Magistrados. El nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia es hecho por el gobernador del Estado y ratificado por el Congreso del Estado.

De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, en este punto considera que la falta de recursos ha provocado que el número de juzgados sea insuficiente para atender el gran volumen de asuntos que le son turnados. Lo anterior trae como consecuencia que el trabajo se acumule existiendo un fuerte rezago de expedientes, limitando seriamente la impartición de una justicia expedita, completa e imparcial.

Para corregir esto se plantea la estrategia de:

“Promover una legislación que permita al Poder Judicial autonomía técnica, financiera y política para fortalecer su función jurisdiccional y de impartición de justicia.

Promover la ampliación del número de juzgados y del personal que labora en ellos, así como el uso de tecnología moderna para la impartición de justicia.”

De acuerdo a lo anterior podemos decir que el poder judicial en el estado de Nuevo León requiere de atención especial para el logro de su autonomía.

4. 4. La Coordinación Fiscal de Nuevo León

4.4.1. Introducción

El capítulo III de esta investigación abarca el tema de la Coordinación Fiscal en sus aspectos de definición, configuración histórica, desarrollo de la fórmula de distribución, análisis de la legislación correspondiente y estados coordinados.

En este punto y de manera analítica, se tratará la situación de Nuevo León y su coordinación fiscal con la Federación.

4.4.2. Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El estado de Nuevo León se coordinó con la federación a través de un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado y suscrito por el Estado y la Secretaría de hacienda y Crédito Público en la Ciudad de Mazatlán, Sinaloa, el 19 de Octubre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 28 de diciembre de 1979 e iniciando su vigencia el 1ero de enero de 1980.

De acuerdo a la cláusula Tercera del convenio de Adhesión del Estado de Nuevo León, se consideran impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable, los siguientes:

- I. Al valor agregado
- II. Sobre Producción y consumo de cerveza
- III. Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas
- IV. Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos
- V. Sobre tabacos labrados
- VI. Sobre venta de gasolina
- VII. Sobre enajenación de vehículos nuevos

VIII. Sobre tenencia o uso de vehículos

IX. Al ingreso global de las empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales e tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta.

El funcionamiento de la Coordinación Fiscal se refiere a que los Estados recaudan las contribuciones totales transfiriendo a la federación el importe de lo recaudado de las contribuciones coordinadas que se rigen para su funcionamiento por las leyes federales correspondientes, dejando suspendidas las leyes locales de dichos impuestos durante la vigencia de los convenios celebrados.

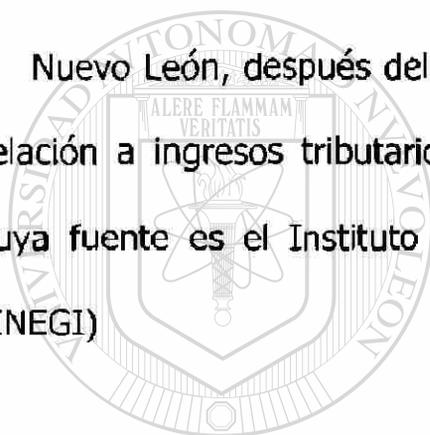
4. 4. 2. 1. Estadísticas en Coordinación del Estado de Nuevo León

En este punto se analiza la situación del Estado de nuevo León con respecto a las demás entidades en cuanto nivel de recaudación, participaciones federales, Producto Interno bruto, entre otros. La información es tomada de datos del

Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática que a su vez realiza los comparativos con información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En primer lugar tenemos la recaudación fiscal bruta de ingresos tributarios y no tributarios según entidad federativa para ubicar a Nuevo León dentro del contexto nacional.

Nuevo León, después del Distrito Federal es la entidad que más recauda en relación a ingresos tributarios como se puede observar en la siguiente tabla cuya fuente es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (INEGI)



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

RECAUDACIÓN FISCAL BRUTA DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA EN 1997 (Millones de Pesos)		
Los que más recaudaron:		
ENTIDAD	TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS
Distrito Federal	4'975,214	216'765,902
Nuevo León	1'322,036	723,809
Estado de México	1'026,389	294,3220
Jalisco	647,715	146,288
Guerrero	506,225	520,199
Baja California Sur	399,818	226,393
Coahuila	330,519	85,747
Tamaulipas	322,817	692,537
Los que menos recaudaron:		
Nayarit	32,499	10,505
Tlaxcala	41,111	13,961
Colima	44,079	64,145
Durango	56,627	22,850
Campeche	63,072	20,719
Zacatecas	66,607	19,432
Oaxaca	71,112	24,549
Chiapas	85,071	31,155

Lo anterior muestra las entidades que mayor recaudación obtienen por ingresos tributarios y no tributarios locales. Lo importante aquí, es señalar que se

mantiene el mismo comportamiento en proporción en la recaudación de impuestos federales ya que depende de la estructura administrativa así como del tamaño de la base de contribuyentes que está relacionada con el número de habitantes y la fiscalización de los mismos.

En el caso de Nuevo León, como ya se mencionó, lo interesante es que se encuentra dentro de las ocho entidades que más recaudan ocupando el segundo lugar después del Distrito Federal.

El siguiente cuadro contiene el importe de participaciones pagadas por el Gobierno Federal a las entidades en 1997.

Las que más recibieron:

ENTIDAD	IMPORTE
Distrito Federal	14,349.3
Estado de México	10,107.2
Veracruz	5,663.6
Jalisco	5,631.9
Nuevo León	4,311.8
Tabasco	4,201.5
Puebla	3,542.6
Chiapas	3,521.7

Las que menos recibieron:

ENTIDAD	IMPORTE
Baja California Sur	573.0
Colima	696.7
Quintana Roo	866.6
Tlaxcala	948.3
Nayarit	967.3
Aguascalientes	997.3
Campeche	1,093.7
Zacatecas	1,205.5

Nuevo León se encuentra en el quinto lugar en ingresos totales recibidos de la Federación en 1997. Estas cifras no son determinantes pero si nos dan una idea bastante clara de la ubicación en cuestión de capacidad recaudatoria del Estado de Nuevo León y que el regreso de los ingresos no es similar.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La mayoría de los estados se encuentran en una situación de inequidad ya que independientemente de su capacidad recaudatoria, desarrollo económico y tamaño de su población, los recursos que recibe de la federación no guardan ninguna relación estrecha con sus necesidades.

De acuerdo a este análisis podemos decir que Nuevo León, a pesar de ser una de las entidades más desarrolladas económicamente y que por su

estructura hacendaria pudiera administrar sus ingresos totales, depende en casi un 85% de ingresos federales los cuáles no representan la misma proporción de lo recaudado ya que el Fondo de participaciones totales se distribuye de acuerdo a la fórmula vigente que no tiene relación directa con la capacidad recaudatoria ni con el desarrollo económico de las entidades.

4.4.3. Convenio de Colaboración Administrativa

El Estado de Nuevo León celebró y suscribió el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 25 de Octubre de 1996.

Básicamente el convenio de colaboración administrativa tiene por objeto dar atribuciones referente a la ejecución de funciones administrativas de los ingresos federales coordinados por el Estado tales como el cobro, fiscalización, cálculo de omisiones, accesorios, llevar a cabo procedimientos administrativos de ejecución, exigencia y seguimiento de la garantía de interés fiscal con el objetivo de que mediante estas acciones se premie su colaboración con el aumento de sus ingresos locales.

Es a través de la colaboración administrativa que el estado de Nuevo León por contar con una estructura hacendaria organizada puede aumentar sus

ingresos por realizar las funciones administrativas que la federación le cede a través del mismo.

4.5. Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003

4.5.1. Introducción

El Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León, es el documento que contiene el diagnóstico, objetivos y estrategias a seguir en la gestión del Poder Ejecutivo. Es aquí en donde se ven plasmadas las políticas económicas y planeación que el Gobernador y su gabinete establecen para la realización de sus funciones y quehacer político. Es el instrumento base de la acción gubernamental.

Incluyo una definición para tener claro su concepto:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

“Es el instrumento rector de la planeación estatal de desarrollo, que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado. Documento normativo de mediano plazo en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo estatal, así como los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo.”⁵⁷

De acuerdo al texto mismo del Plan Estatal de Desarrollo se menciona en su presentación que contiene los propósitos y compromisos fundamentales de su administración. Que se plantean en él las estrategias para responder con acciones, como gobierno y sociedad, a la confianza y esperanza de los ciudadanos.

Para efectos de mi investigación se analizará el tema 1. Gobierno para el Cambio que incluye los subtemas: Democracia y participación, Eficiencia administrativa, Finanzas Públicas, Equilibrio de Poderes y Relación Estado – Federación ya que son los relacionados al tema de la misma.

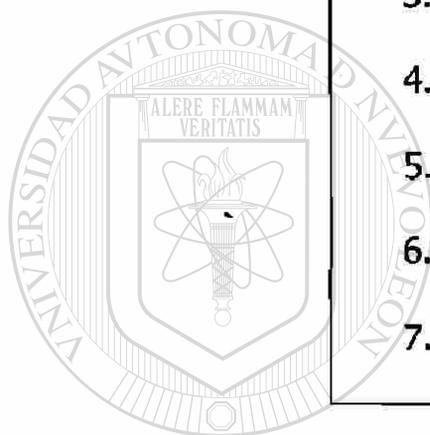
4.5.2. Estructura

El Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 cuenta en su primera parte con una presentación del mismo por el gobernador del Estado en donde explica los motivos y forma en que se elaboro el plan. Menciona la participación de la ciudadanía, de los poderes legislativo y judicial, de los presidentes municipales, especialistas, instituciones educativas, asociaciones civiles, etc.

⁵⁷ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. pag. 196

Ha sido estructurado en siete ejes temáticos que incluyen el diagnóstico de la realidad actual, una visión del futuro deseado, el objetivo y las estrategias que se realizarán para alcanzarlos.

TEMAS
1. Gobierno para el Cambio
2. Educación y Formación Integral
3. Seguridad y Justicia
4. Empleo y Desarrollo Económico
5. Calidad de vida y Desarrollo Social
6. Desarrollo Urbano y comunicaciones
7. Desarrollo Municipal y Regional



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

4.5.3. **Gobierno para el Cambio**

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



La visión que se plantea en el documento con respecto al gobierno en general es la siguiente:

“Un Nuevo León con un gobierno democrático, humanista, justo, honesto y con una estructura administrativa ágil que, en un marco de libertad y participación ciudadana, logra mejorar continuamente la calidad de vida de los nuevoleonenses y el desarrollo integral del estado.”

Para lograrlo se elaboró un diagnóstico, se fijó un objetivo y una estrategia en los siguientes puntos relacionados a la administración pública:

4.5.3.1. Democracia y Participación.

La participación ciudadana en las diferentes elecciones ha ido en incremento en los últimos 15 años como se puede observar en el siguiente cuadro:

ELECCIONES PARA GOBERNADOR	
AÑO	% de PARTICIPACION
1985	50%
1991	60%
1997	63.5%

Hacen falta mecanismos para promover una participación ciudadana más activa, que incida tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de algunos programas de gobierno. El fortalecimiento de la democracia en sus diversas manifestaciones es uno de los aspectos importantes a lograr en el nuevo gobierno.

OBJETIVO

Crear las condiciones para elevar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, económicos y sociales, y construir una cultura en la que los ciudadanos y gobiernos trabajen para el bien común.

ESTRATEGIAS

- Educar para la democracia y la participación ciudadana por medio de programas de educación formal y no formal, de manera que los ciudadanos asimilen y practiquen procesos democráticos, y que esto se constituya como un elemento distintivo de la cultura del nuevoleonés.
- Auspiciar la actualización de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.
- Establecer mecanismos como el plebiscito, el referéndum y otras formas de participación, a través de los cuales la opinión de los ciudadanos defina el contenido y el rumbo de las decisiones de mayor trascendencia en el Estado.

Analizando lo anterior, podemos decir que la política a seguir en esta administración apoya y busca la democracia mediante la participación ciudadana como objetivo principal incluyéndola en el tema de un gobierno para el cambio.

4.5.3.2. Eficiencia Administrativa

En este punto el diagnóstico fue que a pesar del programa creado en 1994 de capacitación en calidad para mejorar la eficiencia de los servidores públicos, sus resultados no pudieron reflejarse en un mejor servicio. También considera que a pesar de que existen diversos sistemas de control interno en las distintas dependencias, se carece de un sistema general que cubra todo el aparato gubernamental y sirva para medir los avances en cuanto a la calidad y eficiencia en el servicio a la comunidad.

OBJETIVO

Crear un sistema de administración pública orientado al servicio, integrado por personas capacitadas y bien remuneradas, basado en estructuras y procesos que funcionen de manera eficiente, cuyo fin sea la satisfacción de las demandas y expectativas de los ciudadanos.

ESTRATEGIAS

Las estrategias que establece Plan Estatal de Desarrollo son una serie de procedimientos encaminados a mejorar la eficiencia administrativa a través de controles de calidad, capacitación, simplificación administrativa y reducción de los márgenes de actuación discrecional de los servidores públicos.

En esta área podemos decir que a 3 años de inicio de la presente administración todavía falta implementar por mucho la cultura de servicio de calidad en el sector público. Esta deficiencia puede observarse desde la atención al contribuyente en cualquier mostrador público hasta los niveles más altos en donde se han dado a conocer varios casos de desvíos de fondos por parte de la autoridad misma. El objetivo y las estrategias del gobierno estatal pueden estar establecidos en este instrumento pero si no se llevan a la práctica, la ineficiencia administrativa afecta grandemente a la capacidad de recaudación fiscal disminuyendo los ingresos de los impuestos estatales y municipales y aumentando la evasión fiscal a falta de una fiscalización efectiva.

4.5.3.3. Finanzas Públicas

El diagnóstico se efectuó en Deuda Pública, en el servicio de pensionados de ISSSTELEON y en los ingresos por participaciones y propios.

Uno de los principales problemas de las finanzas públicas del Estado es la

enorme deuda que se ha acumulado en el pasado inmediato de la cual se tomó como saldo inicial las siguientes cantidades:

DEUDA PÚBLICA AL 31 DICIEMBRE DE 1997	
Saldo Deuda pública	6,898.9 millones de pesos

Para actualizar la información del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 incluyo el contenido del Primer Informe de la Deuda Pública 2000.⁵⁸

DEUDA PÚBLICA AL 31 DE MARZO DEL 2000		
Tipo de Banca	Deuda	%
Comercial	2,316 mil millones de pesos	26.7
De desarrollo	6,371 mil millones de pesos	73.3

Distribuida entre los organismos de la siguiente manera:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

⁵⁸ www.nl.gob.mx

DEUDOR	PORCENTAJE	
	1997	2000
Gobierno Central	44.3	45.9
Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey	33.4	31.3
METRRORREY	14.1	14.1
FIDEVALLE	3.4	5.3
FIDENOR	2.4	1.8
FOMERREY	1.2	.6
SIMEPRODE	1.1	1

Se puede observar que el aumento de la deuda pública se basa en la inflación y en los montos de los intereses devengados, el porcentaje correspondiente a cada organismo se mantiene con una ligera variación.

Por otra parte, el problema financiero derivado del sistema pensionario de los trabajadores del Estado (ISSSTELEON), significa un pasivo virtual muy superior al pasivo bancario y requiere de un servicio también mayor.

Con respecto a los ingresos del Estado, estos han disminuido con relación a los ingresos de todos los estados del país en casi un punto porcentual. A

principios de la presente década (1990) representaban 5.5% de los recursos participables, actualmente representan el 4.5%.

Como consecuencia del actual sistema de coordinación fiscal, los recursos del Estado de Nuevo León son principalmente de origen federal.

Para 1998, de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 se estima lo siguiente:



Ingreso Total 8.8 mil millones de pesos

Participaciones Federales	44%
Aportaciones Federales (Educación y Salud)	38%
Impuestos, aprovechamientos, Derechos y productos estatales	18%

Para el año 2000, que se analiza en el 4.6.2. punto de presupuesto de ingresos, el total de ingresos federales asciende al 87.33% de los ingresos totales.

Es importante mencionar que en el impuesto del 2% sobre nómina, que es el principal impuesto estatal, se registra un alto índice de evasión.

Lo anterior es el diagnóstico efectuado dentro del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, de donde se desprenden el objetivo y estrategias a seguir por la administración y que a continuación se analizan:

OBJETIVO

Lograr unas finanzas públicas sanas que permitan la realización de inversión pública y de programas de beneficio social.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

ESTRATEGIAS

- Actualizar y modernizar las leyes fiscales a fin de simplificar su cumplimiento.
- Revisar y mejorar el sistema presupuestal con el objeto de hacerlo más operativo y eficiente.

- Buscar fuentes de financiamiento con esquemas nuevos de federalismo financiero, mercado de valores y otros, adecuados a los procesos de administración pública.
 - Gestionar un reparto más equitativo de los recursos federales en el rubro de educación.
 - Gestionar que los ingresos del Estado por concepto de participaciones vuelvan a los niveles que tenían, como proporción de la recaudación federal, cuando se inició el sistema de coordinación fiscal.
 - Lograr que la suma correspondiente al servicio de la deuda, más los pagos de pensiones con cargo al presupuesto, no excedan al 8% del gasto estatal de origen no federal.
 - Hacer frente a las obligaciones del Gobierno del Estado dando una solución viable y de largo plazo al sistema de pensiones y a los programas de seguridad social de los Trabajadores del Estado.
-
- Crear conciencia en los ciudadanos de Nuevo León de que, en la medida en que se cumplan de manera justa y conforme a la ley con sus obligaciones fiscales, están contribuyendo a que nuestro Estado reciba mayores participaciones federales.
 - Impulsar modificaciones al Sistema nacional de Coordinación Fiscal tendientes a premiar el esfuerzo recaudatorio del Estado.

El tema de las finanzas públicas está íntimamente relacionado con la Federación por la dependencia que el Estado tiene en cuanto a ingresos se refiere. Se reconoce que debe aumentarse el esfuerzo recaudatorio para sanear las finanzas públicas, eficientar la administración pública y crear la cultura de participación de la ciudadanía cumpliendo con sus contribuciones.

Por otro lado, la Deuda Pública del Estado de Nuevo León es tema que se piensa llevar al Congreso de la Unión por los Diputados Federales representantes del Estado para negociarla y esperar mayor apoyo en la nueva Administración Federal 2000-2006. Lo tocante a este tema, ambiente político en el 2000, se analiza en el capítulo V de la presente investigación.

4.5.4. Relación Estado – Federación

La relación Estado - Federación, es el tema central de mi investigación y en lo que está basada mi hipótesis. En este punto se analiza el contenido del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 en el cual encontré que mi hipótesis se confirma desde el punto de vista de la autoridad Estatal. Por la importancia del tema a continuación transcribo y analizo el diagnóstico, objetivo y estrategias que el documento citado establece:

La relación financiera del Estado de Nuevo León con la Federación está normada por la Ley de Coordinación Fiscal y por la asignación de aportaciones del gobierno federal a los estados y municipios.

En las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal han sido favorecidos los criterios redistributivos y de tamaño de población, relegando el criterio de capacidad recaudatoria. Así, podemos decir que:

FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN		
CONCEPTO	1991	1998
Tamaño de la Población	18.05%	45.17%
Generación de Ingresos por Estado	72.29%	45.17%
Compensación Redistributiva	9.66%	9.66%

Los cambios en la fórmula no han beneficiado a Nuevo León:

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (Porcentaje para Nuevo León)	
AÑO	PORCENTAJE
1980	6.12
1998	4.28

Además de las participaciones, el Gobierno Federal Transfiere recursos como aportaciones federales para solventar el gasto descentralizado. En este sentido, en 1998, las aportaciones de la federación están incluidas en el Ramo 33, donde se engloban flujos de los fondos de aportaciones para la educación, el Fondo de Aportaciones para los servicios de Salud, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, el fondo de Fortalecimiento Municipal y otros convenios.

Aunque estos recursos se asignan de modo más transparente que en el pasado, siguen estando parcialmente dominados por criterios redistributivos y están "etiquetados", de tal forma que restan flexibilidad a la política económica del Estado.

Con "etiquetados" se entiende que los recursos que llegan al Estado están previamente asignados por la Federación y los cuales no pueden ser reasignados localmente aunque las necesidades en ese momento sean en otros renglones. El origen es de la Federación y la aplicación es previamente determinada, no hay libertad de administración de dichos recursos ya en el Estado.

También hay que mencionar que las aportaciones que hace la Federación al Estado para educación tienen como base la situación prevaleciente en el año de la descentralización del gasto educativo. Esto da como resultado que prevalezca la inequidad consistente en que Nuevo León aporta una proporción mayor a la media nacional.

De acuerdo a lo anterior en el Plan Estatal de Desarrollo mencionado se fijó un objetivo y las estrategias para tratar de solucionar la problemática entre el Estado y la Federación:

OBJETIVO

Pugnar por una auténtica descentralización y federalización de atribuciones, recursos y facultades, así como de responsabilidades que le permitan al Estado incrementar su capacidad para lograr el bien común.

ESTRATEGIAS

- Gestionar ante la Federación una mayor asignación de recursos para el Estado, promoviendo que los mecanismos de distribución de los diferentes fondos sean equitativos, claros y transparentes.
- Promover, con los legisladores de Nuevo León y buscando el apoyo de los representantes de otros estados, una revisión integral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de toda la legislación que actualmente concentra facultades en la Federación.
- Promover una verdadera descentralización, con sus respectivos recursos, de aquellas funciones que el Estado pueda realizar de manera más eficiente que el Gobierno Federal, atendiendo al principio de subsidiaridad.
- Proponer, con el apoyo de los legisladores federales y del Congreso del Estado, mecanismos que fortalezcan la participación de las entidades federativas en la planeación nacional.
- Fortalecer las relaciones con los diputados federales para que, adicionalmente a su función legislativa, puedan ser verdaderos defensores y gestores de las aspiraciones de los nuevoleonenses.
- Facilitar la coordinación de esfuerzos entre las unidades del Gobierno Federal y del Estado propiciando el conocimiento y aprovechamiento de las diversas fuentes de apoyos.

A través del análisis del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 en su tema 1, Gobierno para el Cambio, nos damos cuenta de la postura del Gobierno del Estado con referencia al tema de su relación con la Federación. Es una posición de promover la descentralización de recursos, atribuciones y facultades que se traduce en una nueva estructura en la competencia tributaria en los diferentes niveles de gobierno.

Como punto de vista personal, en este instrumento, las estrategias van dirigidas a la forma de obtener mayores ingresos de la federación a través de un cambio de fórmula de distribución de participaciones, descentralización de atribuciones y autonomía, pero no se plantea de la misma manera la forma en que esta responsabilidad fiscal pueda administrarse. Se planea aumentar la eficiencia administrativa de los servidores públicos mejorando los sistemas de control interno existentes, pero no se habla de algún programa específico para aumentar la recaudación y disminuir la evasión fiscal. En general podemos decir, que queda establecida la problemática del Estado con la Federación sólo desde el punto de vista de Nuevo León reservando a la decisión de la misma Federación la situación que pudiera surgir con la aprobación de estas propuestas con respecto a las entidades menos desarrolladas económicamente.

4.6. Presupuesto de Ingresos y Egresos para el año 2000

4.6.1. Introducción

Es importante definir el concepto de presupuesto público:

"Es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración. El presupuesto se divide en dos rubros básicos: ingreso y gasto. En el de ingreso figura la recaudación prevista por los distintos impuestos, tasas, operaciones patrimoniales y endeudamiento, mientras que los gastos se subdividen según los diferentes rubros. El presupuesto es discutido, aprobado y vigilado por los distintos niveles de gobierno y los poderes."⁵⁹

Dentro de este punto además del análisis del presupuesto de ingresos y egresos para el año 2000, se incluirá lo referente a la exposición de motivos de las iniciativas de los mismo, la Ley de Ingresos y la de Egresos todo desde la perspectiva de mi investigación.

4.6.2. Exposición de Motivos Estatal para el año 2000

La Exposición de Motivos Estatal es el documento a través del cuál y de acuerdo a las atribuciones que le confieren los artículos 63, F. IX, 68 y 69 de la

⁵⁹ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*, Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. Pag. 83

Constitución Política del Estado y cumpliendo lo que establece en su artículo 85, fracción XXI; los artículos 25 y 26 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, el Gobernador Constitucional Del Estado somete a la aprobación del Congreso del Estado, un conjunto de iniciativas que conforman el llamado "Paquete Fiscal Estatal".

El Paquete Fiscal Estatal de cada año esta conformado por las diferentes leyes estatales, decretos y demás ordenamientos que van a sufrir modificaciones para ese período.

El siguiente es el resumen de la exposición de motivos de las iniciativas que conforman el paquete Fiscal Estatal para el año 2000.

Se menciona que el Plan Estatal de Desarrollo ha permitido tener objetivos y estrategias más claros y uniformes, y procurar resultados de mayor claridad a la vez que se optimizan recursos, dando atención a los programas y proyectos trazados desde el inicio de esta administración y que:

"Ello ha permitido enfrentar sin crisis una distribución inadecuada de los ingresos federales, de los cuales Nuevo León recibe una cantidad muy inferior a la que sería justa. Como todos sabemos, el Ejecutivo a mi cargo ha iniciado una lucha por el reconocimiento y solución del problema relativo a la fórmula actual de distribución de participaciones, planteando al Gobierno Federal diversas alternativas que pueden implementarse para tal efecto. Sin embargo, es preciso

reconocer que no hay aún ni soluciones definitivas ni medidas que aún de manera parcial resuelvan el problema planteado.⁶⁰

Como se puede apreciar, en este año 2000 un objetivo que se plantea es la presentación de una propuesta con diversas alternativas que solucionen la problemática de la distribución de los recursos federales. Lo que nos lleva a pensar que en un corto plazo el Gobierno del Estado de Nuevo pueda realizarla.

La exposición de Motivos Estatal para el año 2000 no presenta la creación de nuevas contribuciones ni el aumento de las tasas de los existentes; se trata de la implementación de programas que aumenten y simplifiquen administrativamente la recaudación. Sólo se actualizan las cuotas en derechos que se encontraban rezagadas.

Se mencionan los ordenamientos que sufren alguna modificación mínima para el año 2000:

- Ley de Ingresos del Estado
- Ley de hacienda del Estado
- Código Fiscal del Estado
- Ley de Catastro
- Decretos de Fomento

⁶⁰ Exposición de Motivos Estatal. *Compendio de Leyes Hacendarias del Estado y Municipios*. 2000

- Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos humanos y de Desarrollo Urbano
- Ley de Obras Públicas

El Sr. Gobernador señala en su exposición de motivos que su gobierno a diferencia de otros gobiernos, no acude al recurso fácil de aumentar la carga fiscal y que con las reformas propuestas busca mejores resultados a través de simplificación administrativa, control para ampliar la base de contribuyentes y mayor equidad.

4.6.3. Presupuesto de Ingresos Estatal

Se incluyen en este documento los ingresos totales que se esperan obtener tanto por ingresos locales como federales.

En este punto se analiza las modificaciones que ha sufrido el presupuesto de ingresos entre 1998 y 2000 con el fin de medir el logro que el estado a tenido en estos dos años en relación a los ingresos federales.

PRESUPUESTO DE INGRESOS DE NUEVO LEÓN Comparativo 1998-2000				
CONCEPTO	1998		2000	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Impuestos	730,362	8.33	1'088,854	6.43
Derechos	391,159	4.46	524,921	3.10
Productos	86,596	0.99	380,644	2.25
Aprovechamientos	277,682	3.17	150,501	0.89
Participaciones Federales	3'895,251	44.43	7'238,695	42.71
Apoyo Financiero de la Federación	884,983	10.09	1'949,292	11.50
Aport. Federal para Servicios de Salud	301,643	3.44	611,500	3.61
Aport. Federal para Educación Básica	2'199,808	25.09	3'291,803	19.43
Aportación Federal para la UANL			1'279,986	7.55
Edefas			430,000	2.53
TOTAL	8'767,484	100	16'946,196	100
TOTAL INGRESOS FEDERALES	7'281,685	83.05	14'801,276	87.33

Como lo indica la tabla anterior de 1998 a 2000 el porcentaje de ingresos federales aumentó en 4.28% ya que para el año 2000 se incluyeron dos nuevos renglones que son las aportaciones federales para la UANL y las Edefas. Sin contar esto la proporción no se ha incrementado en los dos últimos años.

4.6.4. Presupuesto de Egresos Estatal

Siguiendo la premisa anterior, el análisis de la aplicación de los ingresos totales se hará comparando los presupuestos de egresos de 1998 y 2000 con la finalidad de conocer en que programas se aplican los recursos aprobados por el presupuesto de ingresos.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE NUEVO LEÓN COMPARATIVO ENTRE 1998 Y 2000				
PROGRAMAS	1998		2000	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Función legislativa	78,655	0.90	129,171	0.76
Impartición de Justicia	102,401	1.17	163,448	0.96
Seguridad Pública y Procuración De Justicia	632,435	7.21	1'075,253	6.35
Administración Pública	475,515	5.42	732,122	4.32
Educación	5'388,641	61.46	8'983,120	53.01
Desarrollo Social	813,301	9.28	1,447,915	8.55
Desarrollo Económico, Descentralización y Desarrollo Regional	331,003	3.77	2'834,968	16.73
Ecología y Desarrollo Urbano	318,959	3.64	641,057	3.78
ADEFAS	40,000	0.46	80,000	0.47
Servicio de la Deuda	586,572	6.69	859,140	5.07
TOTAL	8'767,484	100	16'946,196	100

En la iniciativa de ley para la aprobación del presupuesto de egresos para cada año, el ejecutivo explica brevemente los programas prioritarios y los cambios con respecto al año inmediato anterior. En este caso, para el año 2000 y como podemos observar en la tabla anterior, el programa con mayor proporción del presupuesto es el de Educación después Desarrollo Económico, Descentralización y Desarrollo Regional siguiendo Desarrollo Social, Seguridad Pública y Procuración de Justicia, Servicio de la Deuda, Administración Pública, Ecología y Desarrollo Urbano, Impartición de Justicia, Función legislativo y por último Adefas.

Es importante mencionar que con respecto año 1998 el cambio más significativo fue el aumento del 3.77% en desarrollo Económico al casi 17% para el año 2000, los demás renglones sufrieron modificaciones mínimas.

Además se menciona como punto importante el que no se olvida el tomar en cuenta la Deuda Pública a la que se le destina un 5.07% del presupuesto. ®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Para efectos de mi investigación es importante mencionar que algunas de las causas por lo que se le asigna mayor o menor cantidad a algún programa es porque la Federación envía parte de los recursos federales a las entidades de una manera "etiquetada", es decir, con un destino predeterminado independientemente de la situación real en ese sector de la entidad. Por ejemplo, aunque Nuevo León actualmente requiera de apoyo federal para

resolver la problemática de drenaje pluvial, no puede utilizar recursos federales destinados previamente a Educación o Ecología lo que nos lleva nuevamente a la falsa autonomía en los niveles estatales y municipales que busca el federalismo.

4.6.5. Contribuciones Estatales y Municipales

En esta parte del capítulo veremos de acuerdo a la Ley de Ingresos del Estado y a la de los municipios que impuestos estatales y municipales existen y están vigentes en Nuevo León, sólo para efectos de información ya que no es tema de la investigación su análisis.

4.6.5.1. Contribuciones Estatales

Las siguientes contribuciones Estatales se encuentran vigentes para el año 2000 ya que no se consideran dentro del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre el Estado de Nuevo León y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

IMPUESTOS

- Sobre Transmisión de Propiedad de Vehículos Automotores Usados
- Sobre Nóminas

- Sobre Hospedaje
- Por Obtención de Premios
- Sus Accesorios y Rezagos

DERECHOS

- Por servicios prestados por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.
- Por servicios prestados por la Secretaría de desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- Por servicios de instalación y ampliación de redes de agua y drenaje
- Por incorporación a las redes de agua y drenaje.
- Otros derechos consignados en las leyes respectivas
- Sus accesorios y rezagos.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
 PRODUCTOS [®]
 DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

- Enajenación de bienes muebles o inmuebles.
- Arrendamiento o explotación de bienes muebles o inmuebles del dominio privado.
- Los procedentes de los medios de comunicación social del Estado.
- No especificados.

APROVECHAMIENTOS

- Donativos
 - Multas
 - Subsidios
 - Participaciones en ingresos federales
 - Aportaciones de entidades paraestatales
 - Derivados del otorgamiento de avales
 - Administración de Tributos municipales
 - Provenientes del crédito público
 - Expropiaciones
 - Aportaciones federales al Estado
 - Aportaciones extraordinarias de los entes públicos
 - Cauciones cuya pérdida se declare a favor del Estado
-
- Los procedentes de los Talleres Gráficos del Estado
 - Diversos
 - Sus accesorios y rezagos

Los artículos Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley de Ingresos del Estado establecen la suspensión de vigencia y reanudación de vigencia de los impuestos y derechos estatales que se encuentran coordinados a través del convenio de Adhesión con la Federación. Establecen que se suspenden mientras que permanezcan en vigor los convenios correspondientes

y que reanudan su vigencia al día siguiente en que se den por terminados los mismos.

Las Contribuciones coordinadas son las siguientes:

IMPUESTOS

- Sobre Ingresos Mercantiles
- Sobre Expendio de bebidas Alcohólicas
- Sobre compra venta o permuta de ganado
- Sobre Venta de Gasolina y Demás Derivados del Petróleo
- Sobre ganado y Aves que se Sacrifiquen

DERECHOS

- Por Servicios Prestados por la Secretaría del Trabajo
- Por Servicios Prestados por la Secretaría General de Gobierno
- Por Servicios Prestados por la Secretaría de Educación
- Por Servicios Prestados por Diversas Dependencias

4.6.5.2. Contribuciones Municipales

La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el Estado de Nuevo León, para el año 2000 establece los ingresos por contribuciones vigentes y suspendidos de acuerdo al Convenio de Adhesión al

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las primeras, es decir, las contribuciones vigentes, son las siguientes:

IMPUESTOS

- Predial
- Sobre adquisición de Inmuebles
- Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos
- Sobre Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad

DERECHOS

- Por Cooperación para Obras Públicas
- Por Servicios Públicos
- Por Construcciones y Urbanizaciones
- Por Limpieza de Lotes Baldíos
- Por Limpia y Recolección de Desechos Industriales y Comerciales
- Por nuevos fraccionamientos, edificaciones y subdivisiones en materia urbanística
- Diversos

CONTRIBUCIONES POR NUEVOS FRACCIONAMIENTOS, EDIFICACIONES, PARCELACIONES, RELOTIFICACIONES Y SUBDIVISIONES PREVISTAS EN LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO.

PRODUCTOS

- Enajenación de bienes muebles o inmuebles
- Arrendamiento o explotación de bienes muebles o inmuebles del dominio privado
- Por depósito de escombros y desechos vegetales
- Venta de impresos, formatos y papel especial
- Diversos

APROVECHAMIENTOS

- Multas
- Donativos
- Subsidios
- Participaciones Estatales y Federales
- Aportaciones federales a los municipios
- Caucciones cuya pérdida se declare a favor del municipio
- Indemnizaciones
- Diversos

- Accesorios y rezagos de contribuciones y aprovechamientos

En el artículo noveno de este ordenamiento se faculta a los Presidentes Municipales para que celebren con el Gobierno del Estado, los convenios necesarios para coordinarse en la recaudación, cobro, vigilancia, fiscalización y administración de tributos estatales y municipales.

En los artículos segundo a octavo transitorios de la ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León se establecen las diferentes contribuciones que se encuentran suspendidas por encontrarse coordinadas con la federación a través del Convenio de adhesión celebrado entre el Estado de Nuevo León y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus anexos. En los mismos encontramos que reanudan su vigencia si se da por terminada la coordinación entrando en vigor al día siguiente de la misma.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Las Contribuciones municipales coordinadas y que se encuentran suspendidas son las siguientes:

IMPUESTOS

- Impuesto Sobre el Ejercicio de Actividades mercantiles
- A la adquisición de Cítricos

DERECHOS

- De Expedición de Cédula de Empadronamiento y Patente Mercantil

Para el año 2000 y como lo establecen los artículos Cuarto, Quinto y Séptimo Transitorios respectivamente establecen que:

Artículo Cuarto Transitorio:

Mientras estén en vigor los convenios de Adhesión y colaboración administrativa, el impuesto sobre Juegos Permitidos estará vigente en los términos establecidos en el artículo quinto Transitorio de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León vigente.

Artículo Quinto Transitorio:

Mientras permanezca en vigor la coordinación en materia federal de derechos entre la federación y el estado se suspende la vigencia de los

Derechos:

- Por Certificaciones, autorizaciones, Constancias y Registros
- Por Inscripción y Refrendo
- Por Revisión, Inspección y Servicios
- Por Expedición de Licencias
- Por ocupación de la vía pública

Artículo séptimo Transitorio:

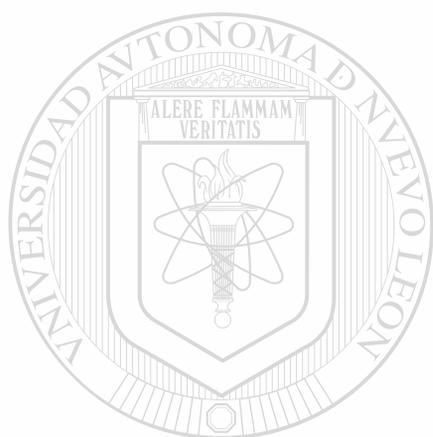
Bajo las mismas circunstancias que el artículo Cuarto transitorio de la Ley de Ingresos municipal se suspende la vigencia del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, únicamente en materia de espectáculos cinematográficos por los que se cause el impuesto al valor agregado.

La información anterior solo se menciona para conocer las contribuciones con las que el Estado de Nuevo León y sus municipios cuentan ya que su análisis sería tema de otra investigación.

Hasta aquí podemos decir que conocemos la situación del Estado de Nuevo León en relación a la Federación y demás entidades respecto a las participaciones y aportaciones así como a su recaudación. De todo este análisis surge la problemática entre Nuevo León y la Federación en cuanto a que se considera inequitativa e injusta la forma en que se distribuyen de recursos Federales.

En el siguiente capítulo describiré el ambiente político que se vive en este año 2000 en nuestro país ya que considero que toda la situación histórica y documental que hasta este punto hemos analizado puede cambiar por el nuevo gobierno entrante el 1er de Diciembre de este mismo año ya que se espera sea

una administración que rompa con la ideología política y fiscal con la que se ha venido gobernando México desde hace 71 años.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO V

ENTORNO POLÍTICO EN MÉXICO EN EL AÑO 2000

5.1. Introducción

A partir de las elecciones presidenciales del 2 de julio del año 2000 y del triunfo de un candidato de oposición, México empieza a vivir una experiencia de cambio histórica, por lo que resulta imprescindible incluir en mi investigación de una manera general la panorámica del ambiente político que se vivía al momento que la realicé, ya que independientemente de los planes o proyectos económicos establecidos en la Federación y los Estados, este cambio en el Gobierno de México va a modificarlos de alguna manera en los próximos años.

5.2. Configuración Histórica

Considerando que el capítulo 1 de la presente investigación trata ampliamente la configuración histórica del sistema de Gobierno de nuestro país y tomando en cuenta que la idea de este capítulo es describir la historia reciente

del ambiente político, en este punto, me basaré en editoriales publicadas en la prensa y bibliografía muy reciente en la que, a manera de opinión, dan su punto de vista diversos historiadores y analistas políticos como Lorenzo Meyer, Alan Riding y Enrique Krause.

En principio, tomaré palabras del historiador y analista político Lorenzo Meyer publicadas en el Editorial del Periódico El Norte el jueves 6 de julio del 2000 en donde brevemente nos remite a la historia del régimen de gobierno de México en los últimos 71 años hasta llegar al momento en que cae el prísmo:

“Una historia que se empezó a escribir de manera dramática con el violento nacimiento del régimen de la Revolución Mexicana- cuando los revolucionarios norteros encabezados por Venustiano Carranza convocaron al Congreso Constituyente de 1916, que se consolidó como sistema autoritario y cuyo final se escribió, sin fuego ni sangre aunque sí con la ordenada concurrencia de multitudes a las urnas, el domingo 2 de julio del 2000.

El presidencialismo concentrador de funciones y poder, surgió con Lázaro Cárdenas como respuesta a la enorme dispersión que resultó de la caída del porfiriato y de la guerra civil que le siguió. El partido de Estado en su transformación corporativa, el PRM, fue el instrumento indispensable del cardenismo para hacer realidad la promesa revolucionaria de justicia social, pues sólo así fue posible tener el poder para enfrentar a los intereses creados y al ala conservadora de la Revolución para componer una política de redistribución de la riqueza rural- la reforma agraria- y otra que permitiera a los trabajadores urbanos contar con la organización sindical que les sirviera de instrumento efectivo en la negociación constante con el capital, en especial con el extranjero. Sin embargo, con el paso del tiempo, ese partido corporativo y de Estado se transformo, como en la Unión Soviética, en una maquinaria parasitaria, al servicio casi exclusivo de

sus propios aparatos y dejó de ser un instrumento para mantener viva la liga del gobierno con su base social.

En los años sesenta, cuando surgieron los movimientos insurgentes de Guerrero y las protestas de clase media en las zonas urbanas- el navismo en San Luis Potosí o el movimiento estudiantil del 68 en la Ciudad de México- el régimen no encontró mejor respuesta que dar a quienes le cuestionaban que la violencia y el terror. A partir de entonces- y en medio de una corrupción creciente y de un estilo de gobernar arbitrario y prepotente- la brecha entre una sociedad en evolución y una clase política autoritaria y anquilosada, se fue ensanchando. También fue en aumento, y acumulándose, la demanda por pasar de meras reformas electorales que mantenían cargados los dados a favor del PRI, a una transformación efectiva, democrática, de la naturaleza del sistema político.

El primer resultado de esa presión acumulada fue el apoyo masivo en las urnas, en 1988, a la movilización política encabezada y personificada por Cuauthémoc Cárdenas. La campaña electoral de ese año y el fraude con que concluyó terminaron por abrir un gran boquete en la muralla del autoritarismo priísta. La respuesta del régimen fue el salinismo que se puede resumir como presidencialismo exacerbado y un gasto rápido y masivo de las reservas económicas y políticas del régimen. Al final de esa aventura- que desembocó en un ejercicio patológico del Poder del Ejecutivo- el régimen priísta ya estaba casi vacío de contenido. Los indicadores de ese desgaste son, entre otros, el surgimiento desde el sótano de la sociedad del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el arreglo de cuentas dentro del PRI por la vía de los asesinatos del candidato presidencial y del secretario general de ese instituto, la transformación de la promesa de poner a México en el "Primer Mundo" en "el error de diciembre", el empobrecimiento aún mayor de millones y el fracaso estruendoso del Programa de Solidaridad, la transformación de la "magia salinista" en las celdas de Almoloya y en el exilio del ex Presidente en Irlanda, el costoso fracaso de la privatización bancaria entre los amigos del régimen y que concluyó en los secretos del Fobaproa, la transformación del Gobernador de Quintana Roo en prófugo de la justicia al término de su mandato, la disolución instantánea del

Nuevo PRI de Francisco Labastida en el PRI de siempre, el de Manuel Bartlett, Roberto Madrazo, Victor Cervera, y la lista sigue.⁶¹

Otra opinión al respecto interesante es la de Enrique Krause en su editorial *Una modesta utopía*, publicada también en el periódico El Norte el 25 de Junio de 2000 y que en un fragmento comenta acerca de los antecedentes históricos ellos últimos años de la administración de José López Portillo e inicio de Miguel de la Madrid y que ahora nos están llevando hacia la democracia:

"Vale la pena recordar la vida en México en los postreros tiempos de López Portillo y los inicios de Miguel de la Madrid (los 80's). Habíamos visto pasar "la administración de la abundancia", el pregón del "oro negro para todos". El inmenso edificio faraónico estaba construido sobre un ladrillo: el precio del petróleo. Removido el ladrillo, sobrevino el desplome. Pero el presidente imperial decretó que la vida es un sueño: usando el poder de su firma endeudó en un solo día al país con cerca de 10 millones de dólares adicionales; acto seguido, procedió a reencarnar a Lázaro Cárdenas y optó por "nacionalizar" los bancos nacionales, ¿Quién le ponía límites a aquel o a cualquier otro presidente de México dentro de su coto privado, de su país personal? Nadie.

1983, Fue el punto de inflexión. Un sector de la izquierda reafirmó su vocación guerrillera, en ese año, ahora lo sabemos, el subcomandante Marcos ingresó a la selva. Pero otro sector, el mayoritario, llevaba casi un lustro en una construcción partidaria que buscaba liberarse de sus enfermedades crónicas: el sectarismo, el dogmatismo, la pulverización, la ineficacia. Los protagonistas de este cambio, que prepararía el terreno para la gran transformación de la izquierda a partir de 1988, fueron algunos líderes estudiantiles del 68, no pocos militantes del PC y otras figuras intachables como Heberto Castillo. En el ámbito ideológico opuesto, después de un letargo que lo llevó al borde de la extinción, el PAN comenzaba a

⁶¹ Meyer, Lorenzo. *Experiencia Excepcional*. Editorial del Periódico El Norte publicada el 6 de julio 2000

reconstituirse. Una generación de empresarios, sobre todo norteros, entendía por fin la necesidad de hacer política de oposición, limitar el poder presidencial y poner en práctica la letra muerta de la Constitución. De pronto, en el estado de Chihuahua comenzó a ocurrir lo inesperado: el PAN ganó varias presidencias municipales, entre ellas la de Chihuahua (Luis H. Alvarez) y la de Ciudad Juárez (Francisco Barrio). El sistema se alarmó: en ese estado – y más tarde en otros, como Coahuila y Nuevo León- sobrevinieron purgas, ajustes, fraudes. Pero la democracia mexicana se había puesto en marcha. No era difícil justificar su necesidad histórica ni plantear sus objetivos inmediatos; no era difícil soñar con una democracia sin adjetivos.”⁶²

Estos fragmentos de los editoriales de Lorenzo Meyer y Enrique Krause respectivamente, nos dan una idea clara de porque es tan importante ahora el cambio de régimen, como Meyer llama al suceso, que va a vivir México a partir del 1ero de diciembre del 2000.

Se basa en que el país estuvo gobernado por un partido político, no por un gobernante apartidista sin mayor interés que el de gobernar, durante los últimos 71 años, de los cuáles los primeros tenían bases sólidas y sociales en donde el federalismo tenía un buen principio, como en los años 30's de Lázaro Cárdenas, pero que con el tiempo se fueron perdiendo y se desviaron hacia otros intereses.

El fin de este autoritarismo que reinaba el PRI, empezó a decaer en los años 60's con movimientos como el del 68 con los estudiantes en Tlatelolco y

⁶² Krause, Enrique. *Una modesta utopía*. Editorial publicada en el periódico El Norte el 25 Junio 2000

después más claramente en 1988 cuando un fraude mayor en las elecciones presidenciales le dio la presidencia a Carlos Salinas de Gortari del PRI y que hasta la fecha la oposición, y específicamente la izquierda de Cuauthémoc Cárdenas, aseguran fue un fraude. Ese año puede considerarse como el inicio del camino hacia la democracia que por lo menos en el área de elecciones se dejó sentir en las urnas el pasado 2 de julio de este año, cuando Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional gana, aunque no por mayoría, la presidencia de México. Sólo el 60% del padrón de electores votó; y de estos un poco más del 40% voto por el Pan, muy cercano hacia abajo por el PRI y lo que le dio el triunfo fue el 17% que votó por el PRD y que no votaron por el PRI.

Enrique Krause se remite más bien a como en la historia de los últimos veinte años los partidos de oposición, en especial el PAN fue ganando terreno y que es a partir de entonces que el camino a la democracia empieza. ®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

5.3. Situación Económica

La siguiente es una reseña económica de la situación del país en las últimas décadas y que es parte del texto del libro *¿Cambiará México Ahora?* Del escritor inglés y también autor de *Vecinos Distantes* hace quince años, Alan Riding publicado en septiembre del 2000:

Desde 1970, cada transición política sexenal en México ha sido acompañada por una crisis, Esta vez, en diciembre de 1994, la crisis golpeó con creces apenas tres semanas después de iniciado el nuevo gobierno:

"El movimiento especulativo contra el peso provocó pánico en el régimen, un mal manejo condujo a una mayor fuga de capital y, a las pocas semanas, el peso mexicano perdió la mitad de su valor contra el dólar...Incluso el Departamento del tesoro de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OCDE se habían dejado embaucar por la prestidigitación de Salinas. El peso estaba sobrevaluado alrededor del 20 por ciento contra el dólar; el sector privado tenía deudas enormes en pesos y dólares; el déficit de los pagos de la cuenta corriente había alcanzado una cifra peligrosa, 28.8 mil millones de dólares en 1994, un 8% del PIB; las reservas de divisas de México habían disminuido bruscamente en 1994 cuando el dinero especulativo salió del país; las tasas de interés crecientes en Estados Unidos comenzaban a complicarle a México los pagos de su deuda."⁶³

Para la Administración de Ernesto Zedillo, que comenzó con este desplome, se negoció con Estados Unidos apoyo financiero. La negociación duró tres meses y el FMI y el Tesoro de Estados Unidos armaron un paquete de rescate de 37.8 mil millones de dólares. Con esto se logró estabilizar al peso mexicano, pero trajo como consecuencia una fuerte recesión:

"El mercado de valores perdió 40 % de su valor sólo en el mes de enero de 1995, las tasas de interés domésticas subieron a más del 60% en febrero, el desempleo y el subempleo aumentaron, cientos de pequeñas empresas cerraron

⁶³ Riding, Alan. *¿Cambiará México Ahora?* Editorial Joaquín Mortiz, S. A. De C. V. Primera Edición. Septiembre 2000. México. pag. 33

y el sector bancario en su totalidad fue técnicamente declarado en bancarrota por decenas de miles de millones de dólares en préstamos vencidos. En 1995, el PIB se redujo en un 6.2 %, una contracción mayor que la de 1983.”⁶⁴

Para este año, 1995, la parte no tan mala era que las reformas estructurales ya se habían hecho por lo que el sistema económico del sexenio de Ernesto Zedillo seguiría el mismo camino que el anterior; algunas privatizaciones, libre flotación del peso para prevenir devaluaciones graves y se autorizó por primera vez la inversión extranjera en la banca mexicana.

Entre 1994 y 1999, la inversión extranjera directa promedió 11 mil millones de dólares por año. Impulsadas por la industria automovilística y las maquiladoras, que sumaban más de dos terceras partes de las ventas de México al extranjero, las exportaciones crecieron rápidamente de 79.5 mil millones en 1995 a 137 mil millones de dólares en 1999; un 80% de ellas iba a Estados Unidos. Después de 1995, el crecimiento del PIB fue el siguiente:

⁶⁴ Ibidem. Pag. 35

CRECIMIENTO DEL PIB DE 1996 A 1999

AÑO	%
1996	5.1
1997	6.8
1998	4.8
1999	3.7

En general podemos decir que lo anterior es un resumen de la situación económica del país durante la última administración priísta.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

5.4. Democracia

Nuestro país, en teoría y en base al sistema federal con el que se rige, es democrático desde los inicios del siglo XX y de la revolución Mexicana. En la práctica y como se comentó en los puntos anteriores, el sistema que nos gobernó durante los últimos 71 años, muy lejos de la democracia, era autoritario, que algunos analistas han llamado también sistema imperial, presidencialismo exacerbado casi monárquico en el que además de ser el estilo

del presidente en turno, era apoyado por un partido político que participaba activamente en esta manera de gobernar: el PRI.

Como una definición formal de lo que se considera democracia representativa podemos decir que:

"Cuando la colectividad es muy numerosa para reunirse, es necesario elegir representantes por algún procedimiento. Es decir, los votantes eligen individuos que representen sus posiciones. La teoría de la elección pública se ha ocupado de tres rasgos de la democracia representativa: la conducta de los representantes, antes y durante su gestión; la conducta de los votantes al elegir representantes, y las características de los resultados que se presentan en la democracia representativa."⁶⁵

Además de ser una democracia representativa de acuerdo a lo anterior, es Presidencialista ya que:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

"Se elige directamente al jefe de Estado y del gobierno, independientemente de los poderes Judicial y Legislativo. El poder relativo del presidente depende del marco constitucional y de las tradiciones culturales. Los ejemplos típicos son Estados Unidos y muchos gobiernos de América Latina."⁶⁶

Una característica propia de los últimos 70 años de forma de gobierno en nuestro país es el oportunismo, muy lejos de la democracia. Se ha sido

⁶⁵ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición julio 2000 México. pag. 218

⁶⁶ *Ibidem*. Pag. 218

oportunista, entre otras cosas, para tener empleo, no ser molestado en el trabajo, aceptar que no hay más ruta que la del gobierno priísta y, sobre todo, entender el camino de la concordia y el ascenso.

Como escribe Carlos Monsiváis, en su artículo *La renovación del oportunismo*, publicado en El Norte el 25 de junio del 2000:

"El nuevo oportunismo es, en rigor, la gran diferencia entre la campaña de 1988 y la actual. En 1988 los partidarios de Cárdenas se sabían "quemando naves", arriesgando por la convicción de que era posible ganarle al PRI; ahora, como sea, al ser claro que la mayoría del país es de oposición los votantes de la derecha (término descriptivo, no condenatorio) saben que esta bien puede ser la suya. Y al decir esto no indico que todos los votantes actúen por motivos ajenos al deseo de cambio, tan fundamental, sino que existe, y ésta es la novedad histórica, un oportunismo ya por fin no priísta."⁶⁷

El objetivo de definir lo que es una democracia y después aclarar la forma de gobierno que nos ha regido hasta la fecha es entender que a pesar de que en el aspecto fiscal existe una legislación amplísima que regula todo el sistema fiscal, en especial, la coordinación de los estados con la Federación, en la práctica se considera que no es democrático su manejo, ni equitativo. Posiblemente en la Administración de Zedillo, concretamente, se ha dado un cambio en esto ya que la participación pluripartidista en el Congreso que prevaleció ayudó a que las entidades lucharan por lograr una mayor equidad y trato democrático entre las

mismas a pesar de que los logros todavía son mínimos. Además, está participación se ha dejado sentir en los últimos veinte años paulatinamente en los estados ya que se han ganado diputaciones federales y lugares en los Congresos estatales por la oposición.

Esta participación pluripartidista en el Congreso continuará en la administración entrante 2000-2006 como lo establece los resultados de las elecciones del 2 de julio del 2000 y que considero es el punto realmente importante del nuevo gobierno hacia la democracia, así como que los estados tienen gobiernos y congresos también pluripartidistas.

Alan Riding escribe en su libro *¿Cambiará México Ahora?*, acerca de la democracia que se espera se instale con Vicente Fox, con el cuál no estoy de acuerdo en su punto de vista ya que su óptica es la de un extranjero, desde afuera y no considera que lo que en realidad esperamos es un cambio en todo el gobierno: Ejecutivo, LEGISLATIVO (Congreso) y Judicial, no solo en la forma de gobernar del Presidente. La opinión de Alan Riding es la siguiente:

“Entre todos los cambios prometidos como resultado de la elección de Fox, el que la mayoría de los mexicanos buscó – la democracia- es, de alguna manera, para el que están menos preparados. Incluso una vez que la victoria de Fox anunció el rompimiento con el pasado, el pasado pesa en demasía. Formados por una

⁶⁷ Monsivaís, Carlos. *La Renovación del Oportunismo*. Editorial publicado en el periódico El Norte el 25 junio 2000.

historia de emperadores, virreyes y presidentes que ejercían el poder autocrático, muchos mexicanos aún imaginan que el dominio de algún patriarca absoluto constituye el orden natural de las cosas. Así como Hernán Cortés reemplazó a Moctezuma, Fox reemplazará a Zedillo: los nuevos gobernantes pueden traer el cambio, pero no en la forma de gobernar. Queda claro que los mexicanos quieren el cambio, pero siguen viendo a Fox – no al PAN, no al gabinete, únicamente a Fox – para que dicho cambio se realice. Pero él se niega a adoptar esa omnipotencia. Como insistió, al decidirse a afrontar al PRI, no sólo trata de sustituir un partido por otro. Quiere cambiar toda la forma en que el país había sido gobernado. Tiene la esperanza de descentralizar el poder y sacarlo de los Pinos, para establecer la noción de que las decisiones presidenciales no simplemente se dan por decreto, y compartir la responsabilidad de transformar al país. Pero para lograrlo, también es necesario cambiar la mentalidad nacional.⁶⁸

Sobre lo anterior, difiero enormemente de que la democracia este llegando repentinamente con Fox; este proceso, como lo menciono en los antecedentes históricos de este capítulo, tiene por lo menos veinte años de irse realizando con todos los movimientos estudiantiles, guerrillas y dentro del gobierno con la participación pluripartidista en el Congreso de la Unión, que insisto, será el que regule la actuación del nuevo presidente panista para que se siga con este proceso de democracia. Principalmente para que no haya una inclinación de derecha (209 aprox.) o priísta (220 aprox.) y, además, la izquierda va a ser decisiva ya que su participación minorista (49) será la que se incline hacia uno y otro lado creando una balanza entre las ideologías. En pocas palabras, la gobernabilidad de la nueva administración se concentra en el Congreso.

⁶⁸ Riding, Alan. ¿Cambiará México Ahora? Editorial Joaquín Mortiz, S. A. De C. V. Primera Edición. Septiembre del 2000. México. Pag. 79

5.5. Expectativas del Nuevo Gobierno con Vicente Fox

La expectativa mayor es que la pobreza en México disminuya. Esto es, que la política de gobierno que se espera es que a través del desarrollo económico del país, disminuya la pobreza extrema en la que viven 30 millones de mexicanos.

Podemos decir que mientras que la educación, la salud y la vivienda son aspectos centrales para el combate contra la pobreza, el instrumento más eficaz sigue siendo el crecimiento económico. En este punto se tienen elementos a favor ya que heredará una economía relativamente fuerte, con finanzas gubernamentales razonablemente bien ordenadas, ninguna crisis inminente con relación a la moneda y un crecimiento del PIB cercano a 4.5%, de acuerdo al pronóstico para el 2001.

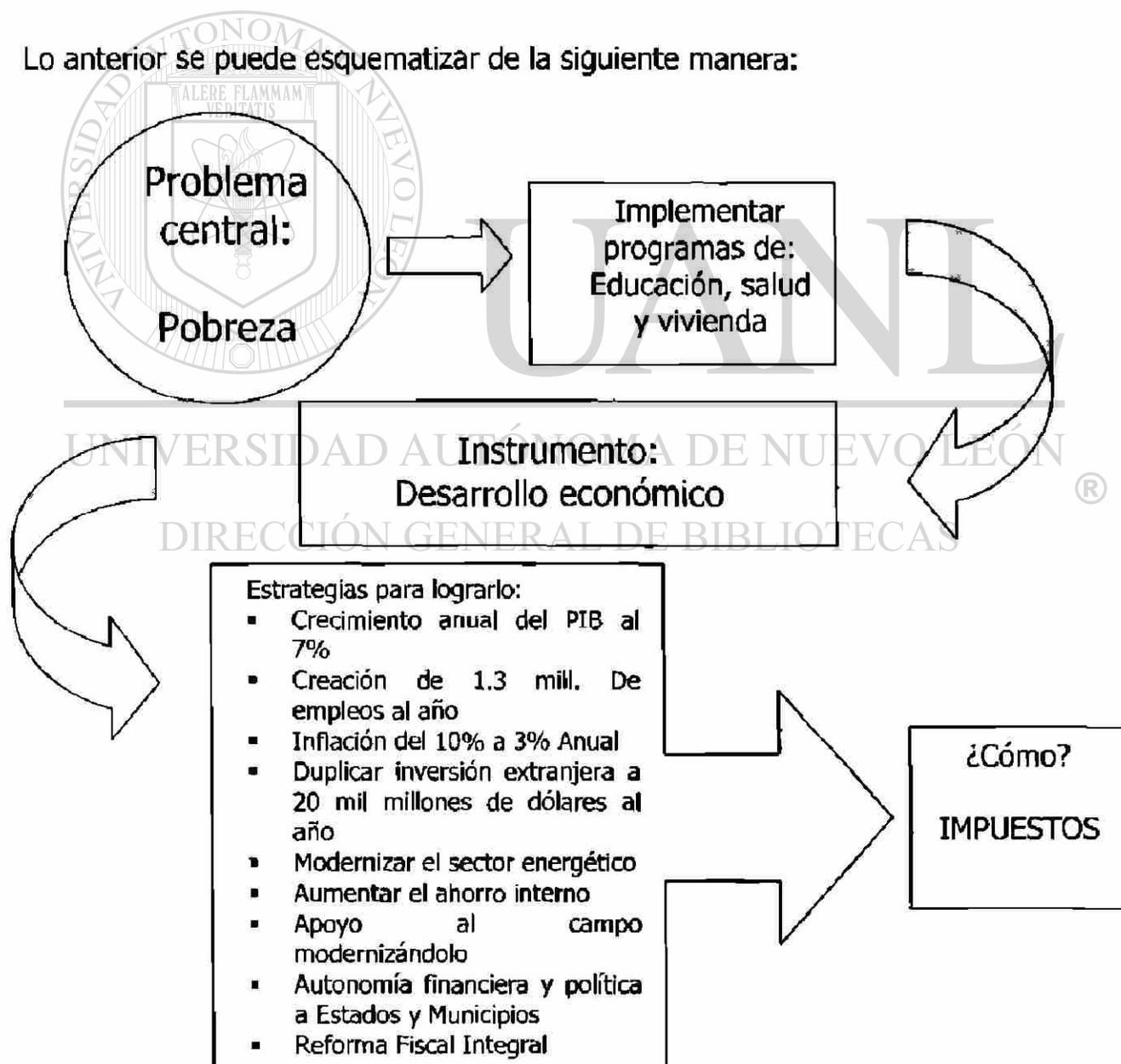
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Su estrategia económica será:

- Incrementar el crecimiento anual del PIB al 7%,
- Crear 1.3 millones de empleos nuevos al año,
- Reducir la inflación anual de 10% a 3%
- Duplicar la inversión extranjera directa a 20 mil mill. de dls al año
- Modernizar el sector energético (transformándolas en compañías públicas de mercado)

- Aumentar el ahorro interno de 22% a 25% del PIB hacia el 2003
- Ahorro del sector público del 2 a 3 % del PIB
- Apoyo al campo con financiamiento, sistemas de comercialización modernos, desarrollo tecnológico y otros.
- Autonomía financiera y política de Estados y Municipios
- Superávit fiscal en el cuarto año de gobierno
- Reforma Fiscal Integral

Lo anterior se puede esquematizar de la siguiente manera:



5.4.1. Reforma Fiscal Integral

Para hablar de lo que se espera en cuestiones fiscales en la nueva administración es importante mencionar a los principales asesores económicos del Presidente electo:

Luis Ernesto Derbez Bautista, Doctor en economía quien se desempeñó en el Banco Mundial, donde trabajó entre 1983 y 1997, asesor de los grupos industriales más grandes e importantes de México como Alfa, Vitro, Visa y la Cervecería Cuauthémoc.

Eduardo Sojo Garza Aldape, Coordinador del Gabinete Económico de Vicente Fox en Guanajuato. Doctor en Economía. Su experiencia laboral inicia en la Secretaría de Programación y Presupuesto en la elaboración del Plan Global de Desarrollo, Director de estadísticas a corto plazo de INEGI, ha publicado artículos nacionales e internacionales elaborados en forma conjunta con el Premio Nobel de Economía Lawrence Klein.

Tanto Ernesto Derbez como Eduardo Sojo declararon en entrevista a la prensa en lo que consistirá el programa de reforma fiscal en la administración entrante y que se puede resumir de la siguiente manera:

La reforma tributaria buscaría tres cosas:

- Un incremento en la recaudación, para pasar del 11 al 16 % del PIB
- Que hubiera los elementos de equidad y progresividad y
- Que proporcionaran apoyo a la inversión y el ahorro.

Además, Eduardo Sojo agregó la simplificación y la permanencia de las normas.

Acerca de la forma en que van a aumentar ingresos sin modificar o afectar a los regímenes fiscales, declararon:

*"Derbez. Está dentro de las posibilidades. Con estos programas se ha generado una erosión de la base tributaria. Se tiene que estudiar como han impactado en la recaudación del Gobierno de Zedillo. El problema ha sido que en el pasado, todo se ha dado con base en la exención fiscal, lo que ocurre con ello, es que se erosiona el ingreso sin tener en el sector supuestamente beneficiado los resultados que se esperan. **Para nosotros, el concepto de reforma fiscal va por el lado tributario, pero también por el lado del gasto. Nuestro proceso de reforma tiene que llegar a un equilibrio fiscal. Además del lado del gasto tendría que darse el análisis de la deuda pública, es importante que tenga una buena estructura de mediano y largo plazo. La combinación de estas tres cosas: ingresos, gastos y deuda, es lo que llamamos reforma fiscal integral.***

Sojo. Se está buscando como objetivo llegar a un equilibrio del gasto para 2004.⁶⁹

Concluyeron sus declaraciones definiendo las diferencias entre la política económica actual y de gobiernos anteriores con la de Vicente Fox:

“La primera, nosotros sí creemos en el sector privado, la segunda creemos en los mercados de competencia, y la tercera, creemos en el desarrollo humano, y por lo tanto que el recurso más importante de México es su gente.”⁷⁰

Como se puede observar, la política económica en general será como la de una empresa privada en varios de sus puntos, y, en el caso de la fiscal, tratarán de aumentar el ingreso fiscal de 10.8 a 16% del PIB, según ha declarado el Presidente electo, Vicente Fox, mediante la siguiente política:

- Combatir la evasión
- Aumentar el impuesto sobre la renta para la gente de mayores ingresos
- Eliminar una serie de exenciones fiscales.

⁶⁹ Entrevista publicada por Armando Flores. *Se tambalean los regímenes fiscales*. Negocios. El Norte. 10 de julio 2000.

⁷⁰ *Ibidem*

En la práctica, el presidente electo ha hablado de reformas como la gravar con el IVA alimentos y medicinas las cuales han provocado protestas generalizadas.

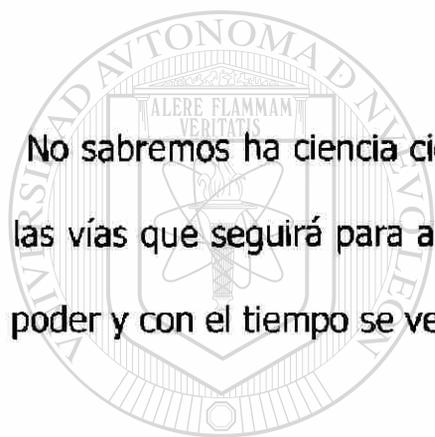
Un punto importante, relacionado con mi investigación, es la declaración que hizo Juan Carlos Pérez Góngora, Coordinador de la parte de ingresos fiscales en el equipo de Vicente Fox y originario del Estado de Nuevo León, al Periódico El Norte el 9 de octubre del 2000 respecto a las reformas fiscales para el año 2001 que el próximo gobierno federal propondrá al Congreso de la Unión entre las que destacan la redefinición del pacto federal para que se otorgue una mayor potestad tributaria a Estados y municipios, mayor responsabilidades de recaudación y la administración de algunos impuestos.

Entre las propuestas se encuentra la de un nuevo régimen para gravar a pequeños contribuyentes, similar al que existió en 1980, que estaría a cargo de los gobiernos estatales el cuál incorporaría a la economía formal al ambulante, a los puestos fijos y semifijos a través del pago de una cuota fija. Con esto se piensa incorporar a poco más de 3 millones de informales y el atractivo será que cuenten con seguro social y tengan acceso a la banca social que promoverá el mismo gobierno.

Con respecto al impuesto al Activo, Juan Carlos Pérez Góngora, descartó que el nuevo gobierno contemple desaparecer el impuesto al activo añadiendo que este debería ser un impuesto estatal ya que aunque las empresas generen o no utilidades, utilizan la infraestructura de la entidad donde están ubicadas.

También se refirió a la evasión fiscal que estiman en un 40% en el caso del IVA y que planean disminuir al 10% durante los 6 años de gestión, lo que es más urgente atacar en lugar de gravar alimentos y medicinas.

No sabremos ha ciencia cierta de que manera va a cumplir con lo prometido ni las vías que seguirá para aumentar los ingresos del gobierno hasta que tome el poder y con el tiempo se vean resultados.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO VI

PROPUESTAS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA COMPETENCIA TRIBUTARIA EN LOS DIFERENTES ÁMBITOS DE GOBIERNO

6. 1. Introducción

— Durante el desarrollo de mi investigación encontré que la problemática que plantea el estudio del federalismo en nuestro país en relación a la cuestión fiscal implica dar respuesta a algunas preguntas como:

¿Cuál es el reto del Federalismo fiscal ante esta problemática?

¿Cuál sería la distribución de potestades tributarias idónea?

¿Cuáles deben ser los ingresos tributarios que correspondan a cada ámbito de gobierno?

¿Cómo debe diseñarse un sistema de transferencias para dar congruencia a una Federación?

¿Cuál debe ser el monto total de recursos a transferir y que criterio debe seguirse en la asignación?

¿Cómo pueden coordinarse las distintas autoridades, ejecutivas y legislativas, federales y locales?

¿Cuáles son los gobiernos de la federación que deben recibir más ayuda fiscal?

En un principio, trate de enfocar este estudio al Estado de Nuevo León y su problemática fiscal, en relación a la Federación, pero al llegar a este punto me he dado cuenta que al pertenecer a un sistema Federal es imposible tratar independientemente la problemática de un Estado ya que uno de los objetivos principales del Estado Federal es minimizar las desigualdades económicas del país a pesar de las diferencias geográficas, de desarrollo, de infraestructura, capacidad administrativa y recaudatoria, por lo que las decisiones con respecto a posibles reformas a las leyes correspondientes, a la distribución de las participaciones, al diseño de un sistema de transferencia idóneo, así como a la mecánica de la fórmula se basan en buscar el mayor beneficio para todas las

entidades sin perjudicar el desarrollo económico de las más fuertes y apoyando a las más débiles.

La teoría del federalismo fiscal busca dar respuesta sobre las razones para adoptar una estructura de gobierno federal; reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno y las transferencias intergubernamentales de ingreso, y el establecimiento de los modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa.

Por lo anterior, el análisis de las posibles soluciones que presento en este capítulo son de manera general, es decir, a nivel nacional ya que los autores consideran que existe una problemática que se presenta en todas las entidades y que sus soluciones se aplicarían en su momento de manera general siguiendo la premisa de beneficiar a la mayoría. Por su contenido el capítulo VI se divide en dos puntos que analizan las propuestas encontradas en la teoría económica actual: el punto 6. 2. Retos del Federalismo y una posible solución y el punto 6. 3. Descentralización de fuentes de ingresos, incluyendo un análisis de cada una de las propuestas.

6. 2. El Reto del Federalismo Fiscal

Este punto es la propuesta que Adolfo Arrijo Vizcaíno hace para dar solución al problema de interpretación que hasta ahora existe con respecto a la competencia tributaria en los diferentes ámbitos de gobierno. Está tomada de su libro *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI* la cuál a continuación se analiza. Se puede decir que el reto del Federalismo es solo uno:

"Se tiene que regresar a las verdaderas raíces del Estado Federal que para unir a la Nación requieren de dividir los frutos de la recaudación, de manera autónoma, entre las tres esferas de gobierno que la dirigen políticamente."⁷¹

A través de los capítulos I y II, en donde se analizó la configuración histórica del Federalismo Mexicano y la legislación fundamental que lo rige, nos podemos dar cuenta que es ahí en donde se encuentran las raíces del mismo y que requieren de un cambio en nuestra Constitución para sustentar y dar fuerza al mismo.

Existen varios elementos que es necesario tomar en consideración para poder afirmar que el cambio o reforma debe ser constitucional ya que combinándolos y consolidándolos podremos lograr una mejor estructura fiscal

⁷¹ Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *El Federalismo Mexicano hacia el Siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. Marzo 1999. México

que no contravenga con los objetivos del sistema y de mayor libertad y autonomía a las entidades. Estos elementos son:

- El régimen constitucional vigente con sus contradicciones no federalistas pero que cuida las razones económicas de existir.
- Una de las bases constitucionales del Estado Federal: Las facultades implícitas.
- La equidad tributaria respecto a tratar de evitar la concurrencia fiscal, la doble tributación y la existencia de contribuciones interestatales.
- La necesidad de mantener un equilibrio en la distribución de la recaudación total para disminuir las desigualdades regionales y el crecimiento de las corrientes migratorias internas y hacia el exterior.
- La necesidad de controlar estrictamente las haciendas municipales y estatales para evitar ineficiencias y corrupción.
- El proyecto Cárdenas de 1936, que como he mencionado en los capítulos anteriores, es la base primordial ya que constituye el único intento serio que hasta la fecha se ha llevado al cabo para reformar y adicionar nuestra

Constitución Política, y que contiene un sistema de competencia basado en la división de fuentes de ingresos gravables.

Tomando como base los elementos anteriores el autor elaboró una propuesta de reforma constitucional que me parece puede ser la base de una posible forma de descentralización y distribución de competencias tributarias ya que se debe partir de nuestra ley fundamental que rige el marco legal en donde se desarrolla el sistema fiscal mexicano y que garantiza el no contravenir con el sistema federal de gobierno.

Debo mencionar que esta propuesta fue publicada en marzo de 1999 tomando como base lo establecido en la Constitución Política vigente en ese año y que para el 2000 no sufrió modificación en los artículos que se propone reformar.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El autor justifica las razones de esta reforma a manera de exposición de motivos:

“Para que el Federalismo sea una realidad práctica en México resulta indispensable dotar a los Estados, al Distrito Federal y a los municipios del mayor grado posible de autosuficiencia hacendaria. Condición sin la cual no están en posibilidad de ejercer efectivamente la autonomía política y administrativa que constitucionalmente les corresponde. En el pasado dicha autosuficiencia hacendaria se ha visto acotada por factores económicos que la multiplicidad

geográfica y social del país y el imperativo de mantener unida a la Federación han impuesto. Entre estos factores destaca: la necesidad de evitar la concurrencia fiscal que se da cuando la Federación y las entidades federativas gravan, con distintas contribuciones, las mismas fuentes de ingresos, lo cual es antieconómico y, por lo tanto, tiende a desalentar la realización de actividades productivas; así como la necesidad de distribuir equilibradamente el producto de la recaudación fiscal a los Estados y Municipios, considerando que, infortunadamente, las diversas regiones que integran la República Mexicana no poseen el mismo grado de desarrollo económico, y por consiguiente, se vuelve indispensable que el Gobierno Federal reparta equitativamente los recursos fiscales para frenar tanto posibles conflictos tributarios entre las entidades como posibles corrientes migratorias internas de Estados y Municipios pobres a Estados y Municipios ricos, y particularmente al Distrito Federal.

Estos factores económicos ocasionaron que en 1979, mediante la adición de un párrafo especial a la Fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política que nos rige, se estableciera el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que otorga participaciones especiales a los Estados y Municipios en los tributos federales coordinados, a condición de que no mantengan en vigor gravámenes locales o municipales sobre las mismas fuentes de ingresos. A la vuelta de casi treinta años la Coordinación Fiscal ha mostrados una marcada tendencia a la concentración de la recaudación tributaria en el Gobierno Federal, en detrimento de las otras dos esferas de gobierno. Concentración que si bien facilita la solución de los apuntados problemas de concurrencia fiscal y desequilibrios regionales, no fortalece muestras instituciones y principios federalistas.

Por lo tanto ha llegado el momento de reestructurar el sistema constitucional de competencia fiscal entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en una forma tal que, sin descuidar los factores económicos que se acaban de señalar, se refuercen las Haciendas Públicas de las Entidades Federativas y de los Municipios con fuentes propias de ingresos fiscales, intocables para la Federación.

Se trata, ante todo, de lograr un adecuado equilibrio entre las necesidades presupuestales del Gobierno Federal y las crecientes demandas de los gobiernos

estatales y municipales, que conjuguen la autosuficiencia hacendaria de las subdivisiones políticas con el valor supremo del mantenimiento de la Unión Federal. Es decir, dividir para poder unir mejor.

Alcanzar este último objetivo es factible en la medida en la que mediante una prudente división de las fuentes de riqueza gravables al mismo tiempo que se fortalezca hacendariamente a las subdivisiones políticas se preserve la solidez financiera del gobierno Federal y su capacidad de distribuir y de redistribuir el ingreso nacional, así como de ejercer estrictos controles sobre el manejo del gasto público.

Se estima que con las reformas, adiciones y derogación que a continuación se proponen a los Artículos 124, 31 fracción IV, 115, fracción IV y 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho objetivo se convertirá en una realidad y en una práctica cotidiana del Nuevo Federalismo en el que aspiramos a vivir en el Siglo XXI.⁷²

Lo anterior menciona dos puntos claves que se han manifestado a través de toda la investigación: la importancia del Federalismo como sistema de gobierno y las diferencias económicas de las entidades de acuerdo a su desarrollo. El autor establece como objetivo primordial de la propuesta de reforma definir claramente desde nuestra Carta Magna la Competencia tributaria de cada ámbito de gobierno sin contravenir con el objetivo de equidad del federalismo fiscal.

6. 2. 1. Artículo 124

Redacción del artículo vigente a la fecha:

⁷² *Ibidem*. Pag. 636

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.”

En el capítulo II en su punto 2. 1. 1., se analiza el artículo 124 desde un punto de vista histórico hasta llegar a su situación actual. De manera más específica y para efectos de la propuesta de reforma aquí se analiza desde el punto de vista de competencia legal con respecto a los ingresos que corresponden, de acuerdo a la misma Constitución, a cada ámbito de gobierno.

Como una interpretación del artículo, las fuentes impositivas, se distribuyen entre los órdenes de gobierno de la siguiente manera:

FEDERACIÓN

Comercio exterior, minerales, piedras preciosas y salinas, combustibles minerales, petróleo e hidrocarburos, aprovechamientos y explotación de aguas, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados; también, contribuciones especiales sobre energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y cerveza.

ESTADOS

La Constitución no reserva impuesto alguno a los estados.

MUNICIPIOS

Tiene reservado para su explotación, en base al artículo 115 Constitucional, el impuesto a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que surtan efecto al modificarse el valor de los inmuebles.

Como se observa sólo algunas fuentes impositivas se reservan al gobierno federal, algunas otras al gobierno municipal y ninguna a los gobiernos estatales. En sentido estricto, la doble o triple tributación no es contraria a la Constitución.

En la práctica, las fuentes de ingreso de los tres ámbitos de gobierno, y que pueden variar de acuerdo a los convenios de coordinación fiscal y colaboración administrativa que cada entidad haya celebrado con la Federación y entre estado y municipio, se integran de la siguiente manera:

FEDERACIÓN

Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, impuestos generales de exportación o importación y el Impuesto Sobre Tenencia o uso de Vehículos.

ESTADOS

No hay un patrón de aplicación general para toda la República.
--

MUNICIPIOS

Impuesto Predial e Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, además de los derechos derivados de la prestación de servicios públicos.
--

Lo anterior es como actualmente se lleva a la práctica la interpretación del artículo 124 constitucional y lo siguiente es la propuesta de reforma de Adolfo Arrijo Vizcaíno.

Según el autor, este artículo es el precepto constitucional más adecuado para regular el nuevo régimen de competencia que se propone precisamente porque en el se consigna la llamada "cláusula de las facultades implícitas" y que es uno de los principios del Estado Federal:

"... ya que consagra la autonomía de las entidades federativas bajo el postulado de que las mismas quedan facultadas para ejercer todas aquellas atribuciones que la Constitución no reserve expresamente a la Federación. Define al Federalismo tanto por inclusión como por exclusión."⁷³

⁷³Ibidem. Pag. 636

Con el doble propósito de dotar a las entidades federativas de fuentes propias de ingresos y de consolidar el principal beneficio del sistema de Coordinación Fiscal de propiciar una mejor distribución de la recaudación a nivel nacional, la reforma que se propone se basa en:

- Que las entidades puedan establecer impuestos, derechos y contribuciones en general sobre producción y servicios, pudiendo gravar en consecuencia todas aquellas fuentes que no quedan expresamente reservadas a la potestad tributaria de la Federación.

- Que las entidades federativas puedan seguir percibiendo las acostumbradas participaciones referentes al impuesto sobre la renta y al impuesto al valor agregado, bajo un sistema que establezca una

proporción inversa entre el grado de desarrollo económico relativo alcanzado en el año anterior y el monto de las participaciones federales que deban corresponderle. Esto es, a menor grado de desarrollo mayor

porcentaje de participaciones y a la inversa. Con esto, el Gobierno Federal puede seguir minimizando los desequilibrios regionales, evitando las corrientes migratorias internas y hacia el exterior, cuyo efecto más evidente ha sido el incontrolable crecimiento urbano de la Ciudad de México y área metropolitana que se ha quintuplicado en las últimas cinco décadas. Y en el caso del Estado de Nuevo León evitar el efecto

negativo en el cálculo de las participaciones que le corresponden que ocasionan las corrientes migratorias hacia Estados Unidos de gran parte de la población de algunos municipios poco productivos.

En la propuesta, el artículo 124 se reforma como sigue:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Para todos los efectos derivados del párrafo inmediato anterior, tratándose del establecimiento, determinación, recaudación y administración de las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea legislativa del Distrito Federal, estarán a lo siguiente:

- I. Quedan expresamente reservadas a la Federación las siguientes contribuciones:
 - a) Impuesto sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas, incluyendo a los extranjeros que obtengan ingresos de fuentes de riqueza ubicadas en el territorio nacional;
 - b) La parte proporcional del impuesto al valor agregado que determine la ley federal secundaria que expida anualmente el Congreso de la Unión, la que, en todo caso, fijará dicha parte proporcional de conformidad con el grado de desarrollo económico relativo que también anualmente, se fije en dicha ley para cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal;
 - c) Contribuciones sobre el comercio exterior;
 - d) Contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27;

- e) **Contribuciones sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;**
- f) **Contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y**
- g) **Contribuciones especiales sobre:**
 - 1) **Energía eléctrica;**
 - 2) **Producción y consumo de tabacos labrados;**
 - 3) **Gasolina y otros productos derivados del petróleo;**
 - 4) **Cerillos y Fósforos;**
 - 5) **Aguamiel y productos de su fermentación;**
 - 6) **Explotación forestal y**
 - 7) **Producción y Consumo de cerveza.**

El Congreso de La Unión al imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, en los términos de la fracción VII del artículo 73, se limitará estrictamente a gravar las fuentes de ingresos que en esta fracción I se consigna.

II. Se entienden concedidas a la potestad tributaria de los Estados y del Distrito Federal, las siguientes contribuciones:

- a) **Especiales sobre producción y servicios que no incidan sobre o graven las materias reservadas a la Federación con arreglo a lo que se dispone en los párrafos a1 al 7 del inciso g) de la fracción I de este mismo artículo;**
- b) **La parte proporcional del impuesto al valor agregado que determine anualmente la ley federal secundaria a que se refiere el inciso b) de la fracción I que antecede; y**
- c) **La participación en el rendimiento del impuesto sobre la renta de las sociedades y las personas físicas, en la proporción que la ley secundaria federal determine anualmente. En la inteligencia, de que para los efectos de dicha determinación el**

congreso de la Unión fijará, también en forma anual, el correspondiente grado de desarrollo económico relativo de cada entidad federativa.

En adición a lo anterior, quedan reservadas a los Estados las contribuciones que son el resorte de la Hacienda Pública Municipal de conformidad con lo que establece la fracción IV del artículo 115; siempre y cuando, en lo que a estas contribuciones se refiere, los Estados se sujeten, en todo y por todo, a lo que estatuye este último precepto constitucional. El Distrito Federal podrá imponer directamente las contribuciones a que se refiere este mismo párrafo, conforme a lo previsto en el artículo 122.

III. A los Estados y al Distrito Federal les está prohibido:

- a) Concurrir con la Federación gravando, en cualquier forma y bajo cualquier título legal o de hecho, las fuentes contributivas que la Fracción I de este mismo artículo reserva de manera expresa a la propia Federación;
- b) Gravar bajo el principio de residencia o cualquier otro que produzca los mismos efectos, cualquier tipo de acto u operación, de cualquier índole o naturaleza, cuya fuente de riqueza se encuentre ubicada en el territorio de otra entidad federativa;
- c) Imponer las contribuciones que son del resorte de la Hacienda Pública Municipal en forma diversa a la prevista en la fracción IV del artículo 115. Esta prohibición no es aplicable al Distrito Federal; y
- d) Establecer los gravámenes y derechos a que se refieren los artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118, fracción I, de esta misma Constitución.

6. 2. 2. Artículo 73 Fracción XXIX

Como resultado de la reforma al artículo 124 resulta necesario derogar la fracción XXIX del artículo 73 que establece la facultad que tiene el Congreso de la Unión para establecer contribuciones (se mencionan) ya que en el artículo 124 reformado se especifica a detalle las contribuciones y competencia de los diferentes ámbitos de gobierno.

6. 2. 3. Artículo 31, Fracción IV

En el texto vigente de nuestra Constitución se señala:

Art. 31 Son obligaciones de los mexicanos:

- IV. Contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La reforma que se propone se basa en los siguientes motivos:

- Puntualizar que la obligación de contribuir al gasto público se sujetará a las reformas del artículo 124 y mantener que será de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

- Eliminar la referencia de residencia de los mexicanos eliminando así, los conflictos entre entidades ya señalados y que además provocan doble o múltiple tributación que desalienta la realización de actividades productivas.
- Incluir aclaratoriamente que los extranjeros que obtengan ingresos de fuente de riqueza nacional también están obligados a contribuir con el gasto público, ya que en la actualidad se ha requerido de una jurisprudencia expresa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para aclarar este problema. Reformando nuestra carta magna en este punto se acabaría con esta situación que afecta a los mexicanos y beneficia a los extranjeros.

El artículo 31 fracción IV reformado quedaría de la siguiente forma:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

- IV. Contribuir con los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, con arreglo a lo previsto en las Fracciones I, II y III del artículo 124, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. También están obligados a contribuir a los gastos

públicos en la forma a la que se refiere el párrafo inmediato anterior, todos los extranjeros, sin distinción alguna, que obtengan ingresos de fuentes de riqueza ubicadas en el territorio nacional.

6. 2. 4. Artículo 115

La situación municipal que actualmente viven muchos de los municipios del país deriva del hecho de que su hacienda está sujeta a lo que resuelvan las respectivas legislaturas locales, de tal manera que estas últimas, a su libre conveniencia política, pueden lo mismo fomentar que estrangular la autonomía municipal.

Esta propuesta de reforma al artículo 115 está basada en las consideraciones de los constituyentes Heriberto Jara, Hilario Medina y Paulino Machorro Narvaéz que presentaron al Congreso constituyente en 1916-1917 y que visionariamente afirmaron:

“No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente. Al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la política, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes...**queremos que**

el gobierno del Estado no sea ya el papá que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado....”⁷⁴

Esta reforma considera regular el correspondiente régimen de competencia con base en principios y reglas que no dejen lugar a dudas y a posibles interpretaciones contradictorias:

- Los ingresos tributarios que deben corresponderles invariablemente y sin limitaciones les sean asignados por las legislaturas locales.
- Que las participaciones federales a los municipios se rijan por una ley federal secundaria y no por leyes estatales como ha venido sucediendo con le fin de que no tengan que pasar por los gobiernos de los estados.
- Que las leyes federales y las de los estados no establecerán exenciones o subsidios respecto de las contribuciones que les correspondan a los

⁷⁴ Ibidem. Pag. 641

municipios, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

El artículo 115 reformado quedaría:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso **de manera invariable:**

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo **tasas adicionales, que deberán establecer los Estados a su favor** sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b) Los municipios, **a su elección y libre arbitrio**, podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de las

funciones **que a los intereses de los municipios convengan** relacionadas con la administración de estas contribuciones.

- c) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por una **ley federal secundaria**. (antes por las legislaturas de los estados)

- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes de los estados no limitarán la facultad de los municipios de percibir las contribuciones a que se refieren los

incisos a, b y c. Las leyes federales y las locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas y morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados y de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de

egresos serán aprobados y por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

6. 2. 5. Análisis de la Propuesta de Reforma Constitucional

Parece fácil pensar que con algunas reformas a artículos tan importantes y con tanta trascendencia pueda eliminarse el problema de competencia tributaria que durante varias décadas no ha podido solucionarse.

En principio, y como opinión personal a esta propuesta, considero que efectivamente, el artículo 124 debe reformarse, pero no de esta forma ya que nuestra Carta Magna debe contener en su redacción argumentos de aplicación general y no tan específicos como cálculos de proporciones de participaciones federales correspondientes, etc. Esto corresponde a leyes secundarias federales referentes al tema como lo es la Ley de Coordinación Fiscal en donde pudiera reformarse e incluir la competencia tributaria de cada ámbito de gobierno de manera específica y sólo en la Constitución mencionar que es en esta Ley secundaria donde se especifica la forma y mecánica. Opino lo anterior porque una reforma constitucional no se da cada año, perdería formalidad y seriedad, en cambio en una ley secundaria podría modificarse y adaptarse conforme fuera necesario durante el tiempo de adaptación en la práctica de la responsabilidad

fiscal de cada ámbito y de acuerdo a los resultados o fallas que estas reformas pudieran causar.

También es cierto, que existen Estados y Municipios que no están preparados estructuralmente, ni económicamente para manejar esta autonomía y responsabilidad y que requerirían de apoyo Estatal y federal, por lo que ciertas competencias deberían de establecerse sólo en los convenios que se celebren con cada uno de los Estados y municipios de acuerdo a su situación en particular y sería la Ley de Coordinación fiscal quien estableciera las reglas para el caso.

Con lo que respecta al artículo 31 en su fracción IV me parece una reforma necesaria y muy importante que generaría por un lado ingresos por parte de extranjeros y ahorro al disminuir los costos de administración en que incurre La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante los casos que presentan los extranjeros al sujetarse al actual artículo 31 fracción IV.

La reforma al 115 también es acertada aunque en el punto en que se establece la no intervención del Estado en los ingresos municipales volvemos al caso en que los municipios no preparados requieran de apoyo administrativo y recaudatorio del Estado. También debe establecerse a nivel convenio de colaboración y coordinación la forma en que puede participar el Estado.

En general, la propuesta anterior, puede considerarse como un punto de partida ya que permite que paulatinamente las entidades y los municipios cuenten con fuentes propias de ingresos fiscales, sin afectar al sistema de coordinación fiscal ya que anualmente seguirán percibiendo las participaciones federales cuyo volumen se irá graduando de acuerdo a los niveles de desarrollo económico que cada entidad vaya alcanzando con el transcurso del tiempo.

6. 3. La Descentralización de Fuentes de Ingresos

6. 3. 1. Introducción

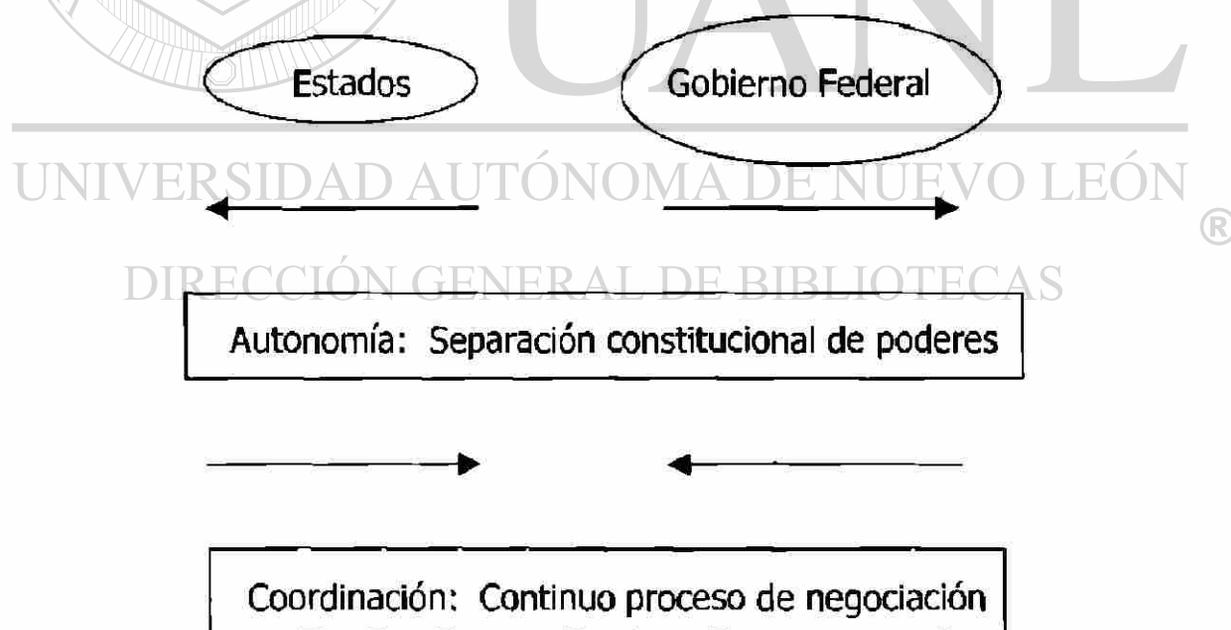
Este punto está basado en una propuesta diferente para solucionar el problema de competencia tributaria que consiste en la descentralización de algunos impuestos ya existentes.

Los autores son Jaime Sempere y Horacio Sobarzo y la propuesta esta incluida en el tema de Relaciones Intergubernamentales de su libro *El Federalismo Fiscal en México* publicado por el Colegio de México en 1998 y reproducido por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) en La Revista Trimestre Fiscal No. 66 Abril-Junio de 1999.

Podemos definir, para su mejor entendimiento lo que son las relaciones intergubernamentales de un sistema federal:

“Al constituirse la federación, las reglas del juego que definen las relaciones entre los gobiernos se materializarán bajo la forma de un pacto (la Constitución), pero luego de que esto ocurra las reglas mínimas del juego estarán sujetas a negociación. El grado de negociación que tiene lugar entre los gobiernos en un sistema federal dependerá del grado en que las decisiones de unos gobiernos afecten las de los otros, y del grado en que los electorados de unos gobiernos planteen demandas que no pueden ser satisfechas por los mismos sin asegurar la modificación de las políticas de otros gobiernos o un cambio en la división de los poderes de toma de decisiones entre los gobiernos central y estatales.”⁷⁵

Gráficamente las relaciones intergubernamentales se explican así:



⁷⁵ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. pag. 305

Se trata básicamente de buscar el punto óptimo de descentralización de la acción de recaudación y asignación del gasto en cada ámbito de gobierno. Este punto se define en función de tres objetivos: eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal.

En teoría, la descentralización cerraría la brecha entre las necesidades de los gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal, para mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de recursos fiscales.

Es decir, se busca al descentralizar aumentar la eficiencia en la recaudación y asignación, ser equitativa de acuerdo a las necesidades de cada entidad y llegar al grado óptimo de responsabilidad fiscal en cada ámbito.

Estos objetivos no son fáciles de lograr y como se puede constatar en los capítulos IV y V de esta investigación es en estos puntos y sobre todo en la inequidad en donde se funda la problemática de la mayoría de las entidades de la federación.

6. 3. 2. Relación Gasto Ingreso

Como introducción se puede decir que el estado distribuye sus gastos presupuestarios entre sus distintas funciones. Las partidas de cada uno de los grandes rubros del presupuesto reflejan las prioridades del gobierno y las

demandas de la sociedad. El grado de desarrollo de una economía influirá decisivamente sobre la importancia relativa de cada una de las partidas presupuestarias. El tipo de régimen político también es decisivo en la determinación del presupuesto público.

La elección de partidas presupuestarias supone la existencia de disyuntivas en la toma de decisiones como: ¿Qué es más importante?, ¿A quien se favorece?, ¿Qué es más conveniente: la estabilidad o el crecimiento económico?, entre otras.

La teoría económica en esta materia sugiere que el gasto gubernamental en servicios públicos debe ser ejercido por aquel gobierno que tenga mejor conocimiento de las necesidades de la comunidad a la cual se destinarán dichos servicios.

En la práctica en ocasiones los servicios además de beneficiar a la comunidad que le corresponden, benefician a otras colindantes creando así externalidades que ocasionan fricciones o conflictos entre las mismas comunidades. Entonces se requiere de un proveedor del servicio de un ámbito superior de gobierno quien pueda internalizar dichas externalidades haciendo que los habitantes de las comunidades que recibieron los beneficios contribuyan financieramente.

Se puede definir a las externalidades, desde el punto de vista económico y social, como:

“Una falla de mercado definida como el efecto de las actividades de producción o consumo de un agente sobre el consumo o producción de otros agentes. Las externalidades surgen en la producción y en el consumo. Si representan un costo o una disminución del bienestar, se denominan externalidades negativas; en cambio, si originan un beneficio o un incremento del bienestar, se trata de externalidades positivas. Representan una falla en el mercado debido a que los costos marginales individuales no reflejan los costos marginales sociales; es decir, alguien paga (o se beneficia), por una actividad que no emprendió.

La principal razón para el surgimiento de las externalidades es la ausencia de derechos de propiedad bien definidos. Para resolver la externalidad el gobierno puede comenzar por definir correctamente los derechos de propiedad; también puede aplicar impuestos compensatorios u obligar a los agentes causantes de la externalidad a internalizar los costos de ésta.”⁷⁶

En la definición anterior encontramos la causa de las externalidades que en el aspecto fiscal también existen y se refiere a que se producen por la falta de delimitar la competencia tributaria entre los diferentes niveles de gobierno así como la responsabilidad fiscal que a cada uno corresponde.

El Sistema de Coordinación Fiscal, como lo vimos en el capítulo III de la presente investigación, establece reglas claras, aunque no sean las mejores, de distribución de los ingresos. Sin embargo, en lo que se refiere a la distribución del gasto, existe un fuerte grado de discrecionalidad.

Podemos mencionar que en este aspecto el instrumento fundamental de coordinación entre los diferentes ámbitos es el Programa nacional de Solidaridad (Pronasol) que apoyo a los llamados Convenios de Desarrollo Social (Cedes) y los Fondos de Fomento Municipal (para infraestructura). Tanto los gobiernos estatales y municipales se beneficiaron por los montos recibidos a través de estos convenios a pesar de que estos se caracterizaron por ser asignados en forma poco transparente y considerando que los aspectos políticos jugaron un papel importante en la distribución del gasto entre entidades.

En el aspecto educativo en 1992, se inició un importante proceso de descentralización del gasto que consistió en transferir a los estados toda la infraestructura y operación del sistema educativo. La función del Gobierno federal en esta área, es la política y estándares educativos, así como de transferirles recursos a los estados con destino específico al sector educativo.

Como todo sistema en transición, ocasionó problemas ya que algunos estados desarrollaron programas educativos en los que invirtieron hasta el 50% de su presupuesto recibieron poca participación federal y otros que no destinaron nada de su presupuesto a educación, como el Distrito Federal y Oaxaca, recibieron mayor cantidad de transferencia federal como apoyo a ese sector.

⁷⁶ Ibidem. Pag. 196

En el aspecto del ingreso los estados han cedido capacidad recaudatoria al gobierno federal a cambio de mayores participaciones, en el caso de los municipios, aunque han aumentado su capacidad potencial de recaudar ingresos propios, particularmente por el impuesto predial, en la práctica se ha observado un comportamiento muy deficiente para captar ingresos propios.

En resumen, el análisis de la distribución de ingresos por ámbitos de gobierno muestra una fuerte concentración en el gobierno federal.

Desde el punto de vista de la capacidad recaudatoria esta centralización es más evidente si se considera que una proporción muy importante de los ingresos de los estados y municipios proviene de participaciones federales.

El análisis (capítulo III) por entidad muestra una fuerte diferencia en el grado de dependencia con respecto a las participaciones federales, así como en su capacidad recaudatoria.

Volviendo al gasto, se puede decir que las entidades federativas y municipios han aumentado su participación en el gasto en los últimos años, que se explica en gran parte por el aumento en las participaciones federales. Si excluimos estas últimas, resulta que el grado de autonomía con que cuentan para financiar su gasto, es en realidad muy bajo.

Con respecto a las participaciones federales y él porque de su distribución a tal o cual entidad:

"...podría pensarse que aunque las entidades más desarrolladas requieran gastar más, probablemente por la infraestructura existente, el análisis de índices de privación, que toma en cuenta las diferencias netas en la dotación de servicios públicos, revela que efectivamente existen inequidades importantes en la provisión de estos bienes y servicios públicos."⁷⁷

Todo lo anterior es la base de la propuesta de descentralización que se analiza ya que los autores consideran la relación ingreso gasto fundamental para aumentar la responsabilidad fiscal en las entidades disminuyendo la inequidad y mejorando la eficiencia.

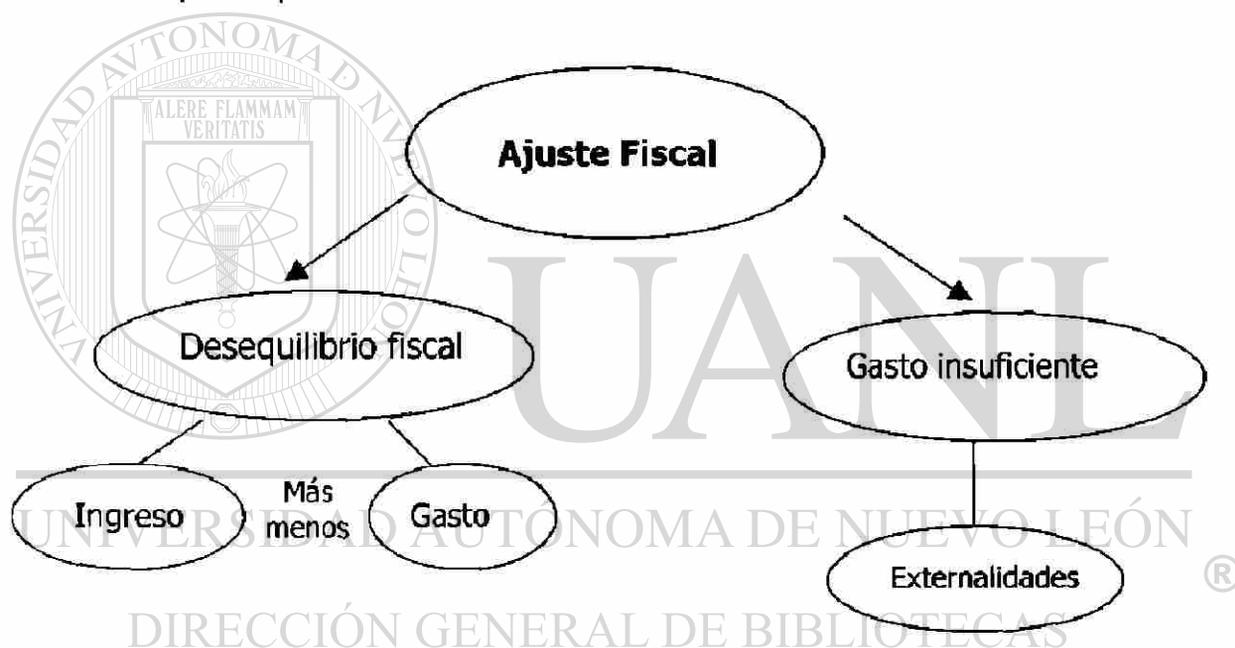
Sobre este punto existe en la teoría económica una disyuntiva entre equidad y eficiencia. Se considera que para aumentar la equidad debe sacrificarse una cierta cantidad de eficiencia. Existen diferencias sobre el valor que debe asignarse a una disminución de la desigualdad y sobre el que debe asignarse a una reducción de la eficiencia.

Lo anterior es un debate común en la política pública, pero todos coinciden en que en el largo plazo la mejor forma de ayudar a los pobres no es

⁷⁷ Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio. *Relaciones Intergubernamentales*. INDETEC. Trimestre Fiscal No. 66 Abril-mayo 1999. Pag. 235

preocupándose por la forma de dividir el pastel, sino por aumentar su tamaño, es decir crecer lo más rápidamente posible, para que alcance para todos.

Como se había mencionado acerca de la presencia de externalidades existe un mecanismo que minimiza estos desequilibrios que es el ajuste fiscal del sistema federal que corrige desequilibrios entre funciones y los ingresos atribuidos a distintos niveles de gobierno así como las insuficiencias del gasto provocadas por la presencia de externalidades económicas.



La gráfica anterior está tomada del Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público de José Ayala Espino, economista y catedrático de la Universidad autónoma de México, quien comenta:

“La relación ingreso gasto de un nivel de gobierno con respecto al otro (desequilibrio vertical) puede ser considerablemente desfavorable para alguno de ellos. Asimismo, la relación ingreso gasto de los estados entre sí (desequilibrio

horizontal) puede ser considerablemente desfavorable para algunos de ellos. Aun habiendo suficiencia de recursos en los estados puede existir insuficiencia en el gasto, debido a que la presencia de externalidades puede desestimular a aquéllos a hacer erogaciones adicionales en determinados programas o inversiones.”⁷⁸

La importancia de mantener un equilibrio entre la relación ingreso gasto ya sea entre los diferentes ámbitos de gobierno o entre las entidades, nos muestra que se pudiera resolver estos desequilibrios con la descentralización relacionando ingresos con gastos entre el mismo nivel de gobierno.

6. 3. 3. Vías para Aumentar el Grado de Responsabilidad Fiscal.

El objetivo es encontrar la forma en que se podría diseñar un sistema de participaciones que involucre más a los estados en la recaudación que les permita financiar mayor parte de sus gastos con recursos propios.

Los autores mencionan que este sistema debe ligar las participaciones y/o ingresos a una base impositiva amplia, ya que actualmente el esfuerzo recaudatorio esta basado sólo en los impuestos asignables territorialmente, cuya base es reducida, y por lo tanto, no refleja la base impositiva real de los estados.

⁷⁸ Ayala Espino, José, *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera

El objetivo principal de la propuesta es:

“Reducir la dependencia financiera de los estados mediante el acceso directo de éstos a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes; es decir, impuestos de base amplia.”⁷⁹

La manera que se establece para lograr el objetivo anterior es aumentar la responsabilidad fiscal en los estados mediante la descentralización de alguno de los impuestos de base amplia que existen actualmente en nuestro país.

Se deben considerar algunos aspectos importantes antes de entrar en materia. La descentralización que se propone, no necesariamente se refiere a delegar en su totalidad la potestad tributaria a los estados, aunque pudiera ser posible, sino se trata del diseño de algún esquema de concurrencia impositiva que involucre más a los estados o, que al menos, haga depender su ingreso a su recaudación potencial.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

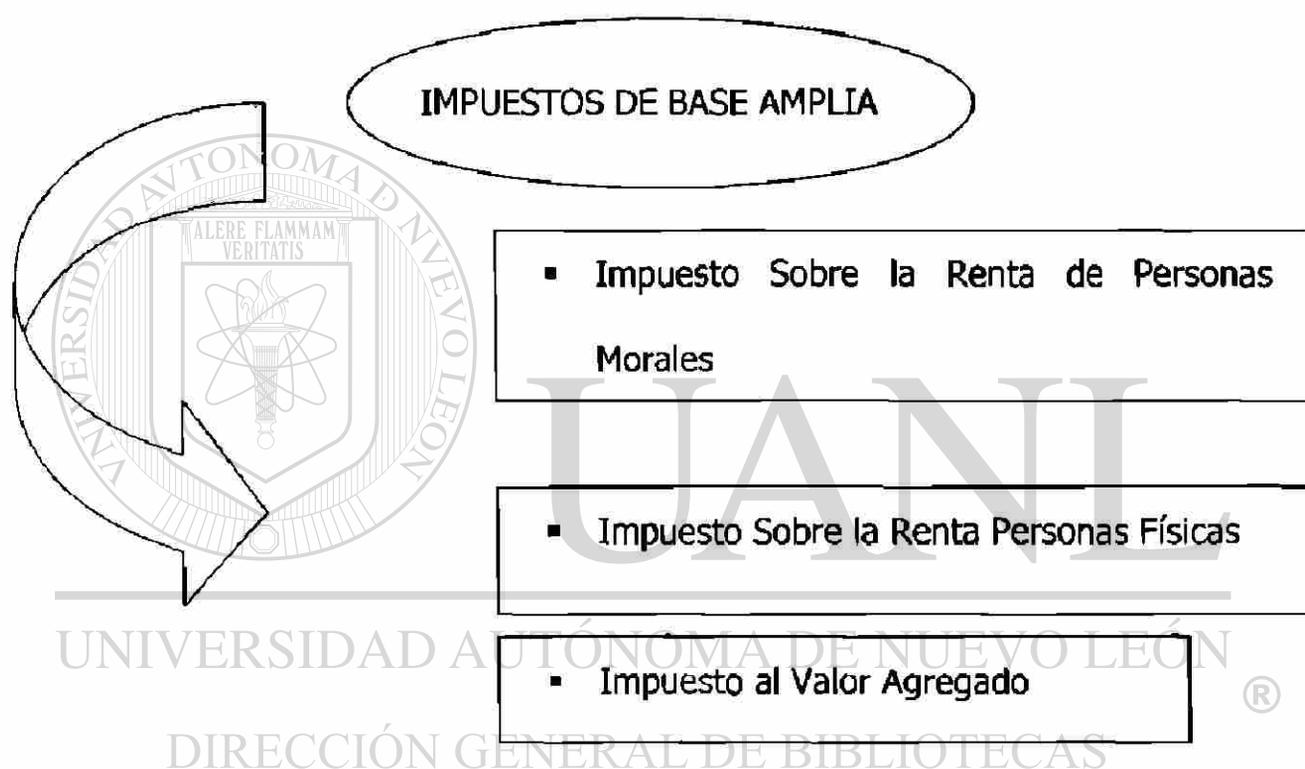
También, se busca que sea una reforma que implique los menores cambios legales posibles al sistema actual por lo que se refiere a los impuestos más flexibles y potentes existentes, es decir, los impuestos de base amplia. Además hay que considerar que los cambios tendrán alguna dificultad de orden administrativo que debe contemplarse.

Edición. Julio 2000. México. Pag. 289

⁷⁹ Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio. *Relaciones Intergubernamentales*. INDETEC. Trimestre Fiscal No. 66 Abril- Mayo 1999. Pag. 239

6. 3. 4. Impuestos de Base Amplia

Para efectos de lo que propone esta reforma, se analizarán los impuestos de base amplia que existen en México y que tomando en cuenta los puntos anteriores ofrecen menos problemas en cuanto a su grado de movilidad y administración.



6. 3. 4. 1. El Impuesto Sobre la Renta de Personas Morales

Un aspecto importante que hace poco factible su descentralización es el hecho de que en ocasiones, las empresas operan en varios estados, por lo que su fiscalización regional puede ser muy difícil.

La distribución de su base en los casos de industrias especializadas por regiones como las zonas agrícolas, industriales, residenciales, etc., puede resultar poco homogénea.

Y por último, y con respecto al punto de competencia fiscal, es el impuesto que varios gobiernos utilizan para atraer inversión a sus territorios ya que en ocasiones ofrecen beneficios fiscales lo que da origen a una posible competencia interestatal.

6. 3. 4. 2. El Impuesto al Valor Agregado.

El Impuesto al Valor Agregado, es un impuesto al consumo, que por su mecánica se aplica a los productores y éstos lo transfieren a lo largo de una cadena productiva hasta el consumidor final. Se considera un impuesto complejo desde el punto de vista administrativo, pero tiene como ventaja que la vigilancia de su traslado recae sobre el productor ya que él tiene que exigir la documentación completa y necesaria a sus proveedores a efecto de recuperarlo.

Por otro lado, el principal problema de este impuesto es el hecho de que el que un bien se venda al consumidor final en cierta región no implica que todo el valor agregado se haya generado en esa región. Es común, que los insumos o partes de los mismos, así como algunas partes del proceso productivo hayan ocurrido en otras entidades. Esto, sumado al hecho de que administrativamente

el IVA no distingue la fase del detallista o minorista del resto, hace muy difícil determinar su origen territorial.

En resumen, y de acuerdo a los autores Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, esta situación puede provocar por lo menos tres problemas en su descentralización:

1. "En función de que la fase minorista incorpore más o menos valor agregado, la recaudación local en esa fase será superior o inferior. Ello con las reservas impuestas por la existencia de grandes minoristas interestatales.
2. La recaudación obtenida por una región no coincidirá con el IVA pagado por sus residentes.
3. En México la declaración de IVA se hace de acuerdo con el criterio de residencia fiscal de la empresa matriz. Ello refuerza las distorsiones anteriores llevando a que la diferencia entre IVA pagado en un estado e IVA recaudado en el mismo sea aún mayor."⁸⁰

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Los puntos anteriores nos dan una idea de que a pesar de que la mecánica del impuesto en sí es sencilla, el descentralizarlo ocasionaría grandes diferencias sólo por la dificultad de ubicar la entidad en donde se generó así como los estados que hubieran participado en la cadena hasta el minorista. El IVA, por su naturaleza como impuesto al consumo, en una sola cadena productiva puede generarse en un estado y pasar por varios estados antes de llegar al minorista.

⁸⁰ Ibidem. Pag. 240

Además, su descentralización ofrecería dificultades administrativas que aumentarían su costo eliminando una de las grandes ventajas del propio impuesto: su bajo costo administrativo.

6. 3. 4. 3. El Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas

El Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas, es un impuesto que grava con una tasa progresiva una de manifestaciones más claras de la capacidad de pago de los individuos: El ingreso obtenido.

Además, tiene una ventaja en cuanto al origen de la percepción ya que, en gran parte, es enterado por el propio contribuyente. Solo disminuye esto en los casos en que el pago se fraccione y/o se retenga por la empresa.

En el aspecto de determinar la correspondencia de ingresos a tal o cual estado, la ley es muy clara al establecer que independientemente del origen del pago, el ingreso es para efectos de su recaudación, imputable al lugar en donde su ubique el domicilio fiscal del contribuyente. Para efectos de la descentralización, el impuesto no está exento de problemas de territorialidad, como en los casos en que se le retenga parte del impuesto en una entidad y la empresa lo entere en la misma, y el resto el contribuyente lo entere en la entidad de su domicilio fiscal; o en lo que se refiere a rentas de capital, pues un

mismo individuo puede percibir ingresos por dividendos de empresas asentadas en otros estados.

En el punto de que si la descentralización del Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas pudiera originar competencia fiscal entre las entidades, se considera que no es un factor por lo que los contribuyentes tomen la decisión de cambiar de residencia, pero si es factible suponer que existen márgenes dentro de los cuales la tasa entre regiones puede variar sin necesariamente crear desplazamientos.

Tomando como base el análisis de los impuestos de base amplia, los autores, proponen un esquema de descentralización basado en el Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas que por supuesto, no está exento de problemas, pero es el que presenta mayores ventajas en términos de responsabilidad fiscal.

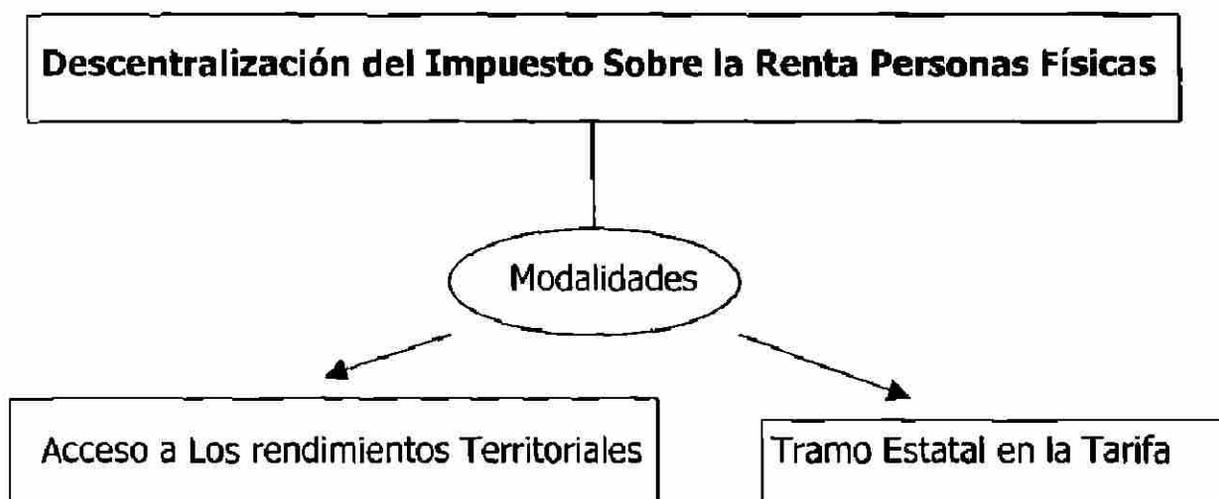
6.3.5. La Descentralización del Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas

Como ya mencioné, la reforma plantea la descentralización de un impuesto ya existente y como resultado del análisis de los impuestos de base amplia se eligió al Impuesto sobre la Renta Personas Físicas por sus características de determinar fácilmente al contribuyente que percibe el ingreso y poco exportable

además de tener la ventaja de que existe una amplia experiencia en otros países que practican la concurrencia impositiva en torno a este gravamen.

Además de los cambios que se plantean, cabe mencionar que parte de la misma requiere de un papel más activo por parte de las administraciones tributarias de los estados incluyendo cambios administrativos necesarios.

La descentralización del Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas puede distinguir dos modalidades: la primera consistiría en diseñar un esquema en el que los estados tuvieran acceso a los rendimientos territoriales del impuesto mediante algún porcentaje sobre la recaudación total del mismo. La segunda consiste en permitir que los estados participen con un tramo impositivo o recargo en la tasa del impuesto. Ambas modalidades presentan ventajas y dificultades que a continuación se analizan.



6. 3. 5. 1. Acceso a los Rendimientos Territoriales del ISRPF

Se plantea que los estados tengan acceso a un porcentaje sobre la recaudación efectiva, después de las deducciones correspondientes.

No se modifica la carga fiscal, ya que se trata solamente de que los estados reduzcan sus percepciones por concepto de participaciones del gobierno federal a cambio de retener en su territorio un monto similar originado en la recaudación por concepto del impuesto que haya tenido lugar en su entidad.

Este esquema presenta algunos problemas como es el que si el porcentaje de participación es el mismo para cada entidad, resultará que con el tiempo, las entidades con mayor ingreso mejorarán en relación a las de menor ingreso. Además, debido a las diferencias en crecimiento económico de las entidades los diferenciales en la recaudación serían inminentes.

Los autores prevén una solución para afrontar esta situación mediante una contribución adicional de la federación cuyo propósito sería disminuir estas diferencias, aunque también mencionan que no es la mejor solución ya que si las diferencias fueran crecientes, se podría llegar a crear una dependencia del Gobierno Federal siendo esto lo que justamente se trata de evitar.

Para evitar este efecto, se plantea que junto con la reforma se presentará la creación de un fondo de compensación interestatal que financie proyectos de desarrollo económico para los estados menos favorecidos.

Otra característica favorable de este esquema es que no generaría competencia fiscal ya que las bases, tasas y exenciones estarían como en la actualidad, a cargo del gobierno federal evitando que cada entidad establezca las reglas de acuerdo a su conveniencia.

Como ya se mencionó, otro problema sería que el domicilio fiscal de la empresa retenedora del ISRPF no coincidiera con la entidad del domicilio fiscal del contribuyente. Para esto tendría que desarrollarse un mecanismo de transferencia de dicho impuesto retenido hacia la entidad del contribuyente.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

A pesar de las desventajas señaladas el objetivo principal se cumpliría ya que los estados tendrían una relación más estrecha entre los ingresos propios y su gasto, además de su sencillez estructural ya que no implica cambios sustanciales.

6. 3. 5. 2. Tramo Estatal en la Tarifa del ISRPF.

Se refiere a un esquema que establece un sistema autónomo estatal a través de una tasa discrecional por estado que gravara el ingreso de las

personas físicas. En principio pudiera pensarse que esto ocasionaría una carga adicional al impuesto federalmente. Por esta razón se plantea la posibilidad de reducir algunos puntos en el impuesto federal a cambio de la creación del tramo estatal que sea el equivalente a los puntos reducidos para no modificar la carga fiscal total que para no causar un déficit en las finanzas públicas federales las participaciones se reducirían también en la misma cantidad a manera de compensación.

En un principio se consideraría un estimado de los puntos necesarios que se requiriera estatalmente. Posteriormente se determinaría un rango dentro del cual cada entidad pueda fijar la sobretasa que considerará necesaria.

Esta segunda propuesta se refiere a una tasa sobre la base impositiva, o sea, el ingreso, mientras que el esquema anterior propone un porcentaje sobre la recaudación.

Como similitudes se puede mencionar que puede haber una evolución en las tasas y los problemas de gestión. En el caso del efecto de la progresividad de la tasa, en el primer caso crearía diferencias de ingreso por recaudación entre los estados y en la segunda propuesta estos efectos no influyen ya que esta evolución se manejaría a nivel federal y las sobretasas se mantendrían dentro de un margen previamente establecido para crear homogeneidad interestatal.

Al dejar que los estados tengan libertad de fijar la sobretasa se aumenta la responsabilidad fiscal de los mismos ya que se vería aumentada la carga fiscal en su territorio además de crear el aliciente de ampliar su base gravable ya que por consiguiente, aumentan sus ingresos.

Desde el punto de vista del contribuyente, puede motivar a que cumpla con sus obligaciones fiscales el saber que parte del impuesto que va a enterar corresponde al estado.

Una crítica que se le ha hecho a esta propuesta y que los mismos autores mencionan es la creación de una competencia fiscal ocasionada por las diferentes sobretasas establecidas en los estados, y que sugieren, pudiera minimizarse cerrando el rango de variación permitido de las mismas. También consideran que el efecto negativo de esta competencia fiscal es mínimo en comparación con el beneficio que se obtendría al solucionar en parte el problema de competencia tributaria.

6.3.5.3. Aspectos Administrativos de Ambas Propuestas

Por una parte se considera importante la participación de los gobiernos que son fiscalmente corresponsables, es decir que el gobierno estatal y el central participen en la gestión y control de los impuestos, pero por la otra, puede tener

el inconveniente de que la presencia de varias administraciones incrementa los costos para el contribuyente, además, puede suceder que desaparezcan las economías de escala asociadas a la gestión y control a cargo de un solo ámbito de gobierno, que en nuestro caso, es actualmente el gobierno federal.

La solución que proponen los autores a este problema es la contratación de una agencia tributaria que se encargara de estos procesos y en cuyos órganos rectores participara no sólo el gobierno federal, sino también los estatales.

Mencionan que:

“El grado de participación de cada uno de estos ámbitos de gobierno estaría sin duda determinado por su grado de participación en la recaudación total, es decir, su representatividad debería estar asociada a su grado de participación en la recaudación. Nótese que si en una agencia tributaria participara como órgano rector solamente el gobierno federal, se anularía una de las grandes ventajas de contratar una agencia tributaria, que es la posibilidad de cooperación entre ámbitos de gobierno.”⁸¹

Otra de las ventajas que anotan, es que contratar una agencia tributaria permite separar los componentes técnico y político del proceso de cobrar impuestos, todo ello basado en un mecanismo de subasta alejado de criterios políticos.

6.3.6. Análisis a la Propuesta de Descentralización

Esta propuesta, a diferencia de la propuesta de Adolfo Arrijo Vizcaíno acerca de una reforma constitucional analizada en el punto 6. 2. De este capítulo, trata de solucionar el problema de competencia tributaria desde otro punto de vista sin llegar a reformas sustanciales.

Actualmente existen impuestos municipales y estatales que su recaudación no representan gran ingreso y menos en los estados en los que la administración tributaria es deficiente. Un ejemplo claro es el impuesto predial que en algunas entidades su recaudación es deficiente a causa de una administración que no cuenta siquiera con una base de datos confiable para su fiscalización, así como problemas de predios irregulares en gran parte de sus territorios como en los estados del sur de nuestro país (Chiapas y Tabasco), por mencionar algunos.

Esta propuesta la considero factible, práctica y efectivamente, no parece afectar sustancialmente al impuesto que se descentralice, pero el problema, como he mencionado repetidamente, es la diversidad de grados de eficiencia en administración tributaria que puede tener cada entidad. Debe realizarse un análisis para verificar que la propuesta no afecte el fundamento del federalismo: beneficiar a la mayoría.

⁸¹ Ibídem. Pag.

La propuesta en un ejemplo numérico realizado para el año 1990 contempla esta situación y prevé en diferentes etapas compensar a los estados con menos ingresos o más afectados con la reforma con participaciones federales modificando desde la primera etapa la fórmula de distribución y efectuando una serie de ajustes en base a los datos de aquellos años.

ETAPA INICIAL

Esquema Actual: 45.17% en función del número de habitantes, 45.17% en función de los llamados impuestos asignables territorialmente, en tanto que el restante 9.66% en función inversa a los dos restantes.

Modificación al esquema actual: Simplificarlo mediante la eliminación del coeficiente de 9.6% de forma que sólo permanezcan los dos criterios restantes, cada uno del 50%.

Con esta modificación, los resultados totales, es decir cuanto recibirían los estados bajo este esquema mostrarán diferencias en donde se observa que hay estados que mejoran sus ingresos en tanto hay quienes pierden o disminuyen sus ingresos.

La suma de los estados que verían reducidos sus ingresos representa el "costo" de la reforma, es decir, cuánto habría que darle demás a los estados perdedores para que, en el nuevo esquema, no redujeran sus ingresos.

SEGUNDA ETAPA

Consiste en que los estados retengan un determinado porcentaje de la recaudación por concepto del ISRPF, mismo que la federación deduciría de sus participaciones. Se propone que 50% de los participado se distribuya con base en la población, y los estados retengan un porcentaje de lo recaudado por ISRPF equivalente a lo que se distribuyó en la etapa anterior, usando el criterio de los impuestos asignables (53.2% de lo recaudado por ISRPF)

Esta segunda etapa, ofrece la ventaja de que en los años siguientes a su implementación, los estados tendrían incentivos a que se recaudara más por concepto de ese impuesto aumentando así su responsabilidad fiscal. Cabe mencionar que la recaudación en este momento es realizada por el gobierno federal, pero los estados tendrían la certeza de que si esa recaudación sube, sus ingresos también lo harían.

Existe el riesgo, de que con el paso del tiempo, si las bases gravables entre estados se comportan de forma muy diferente, se puede originar una desigualdad creciente.

TERCERA ETAPA

Aquí se plantea la cesión parcial a los estados de la potestad tributaria del impuesto. Se propone, al igual que en los casos anteriores, que 50% de lo participado se distribuya en función de la población, y lo restante se cubriría, total o parcialmente, con un tramo en la tasa del impuesto a cargo de los estados. La sobretasa se fija independientemente por cada estado considerando un rango sin mucho margen para no motivar la competencia fiscal. Es en esta etapa en donde se aplica la reforma al 100% quedando de la siguiente manera: Los estados retendrán el 53.2% de lo recaudado en su territorio que equivale a una sobretasa promedio del 11.7%.

Es importante considerar que el costo de la reforma es muy similar en las tres etapas y conforme se avanza es mayor el grado de responsabilidad fiscal, ya que los estados participan en la recaudación y sus ingresos dependen directamente de su propio esfuerzo recaudatorio.

En la tercera etapa los efectos de la progresividad se reflejan como ingresos del gobierno federal, de tal forma que si con el paso del tiempo, la evolución de las bases impositivas es muy desigual entre las entidades, el gobierno federal podría disponer de recursos adicionales para compensarla. Conforme se avanza en las etapas, implica cambios legales más fuertes.

6. 3. 7. Aspectos Negativos de la Descentralización

A pesar de que parecería viable esta propuesta, existe en la teoría económica algunos autores que opinan que la descentralización es negativa en los sistemas federales.

El federalismo también es un tema de relevancia en los países donde se encuentra muy poco desarrollado y se buscan modelos que permitan mayor descentralización de la toma de decisiones, mayor eficiencia en la asignación de recursos y mejor distribución de responsabilidades fiscales entre niveles de gobierno para atender la necesidad de la equidad fiscal.

Debemos recordar que el federalismo fiscal, como ya se mencionó, puede ser concebido como un proceso que refleja los costos y los beneficios de la descentralización en las formas de gobierno, en los modelos de administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control del gobierno y por supuesto, en la toma de decisiones.

La descentralización no puede ser ilimitada porque existen problemas en cada nivel de gobierno en muchos aspectos como por ejemplo, en la provisión de bienes públicos, si localmente no se tienen los medios de producción mínimos, su producción sería poco eficiente o incluso inviable.

Musgrave señala que:

"la descentralización permite ganancias de eficiencia en la función de asignación del gobierno, pero en cambio significa pérdidas en las funciones de estabilización y distribución."⁸²

Una descentralización completa y federalización de la distribución de los recursos afectaría de manera sensible a los gobiernos locales relativamente más pobres y, en consecuencia, se incrementaría la desigualdad social entre los gobiernos que forman parte de la federación. Además, sería más difícil resolver los problemas de externalidades tanto en los aspectos fiscales como

⁸² Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*. Mc Graw Hill. México. 1992

infraestructura así como, en el manejo del medio ambiente y la explotación racional de los recursos naturales. Por ejemplo, los impuestos federales y locales a la explotación de ciertos recursos que comparten dos entidades pueden ser diferentes y afectar de modo distinto las finanzas públicas locales.

La descentralización en la recaudación de impuestos, en contraposición a la propuesta de reforma antes expuesta, puede producir un efecto negativo en la carga fiscal del gobierno como un todo, afectando negativamente la capacidad del Estado Federal para realizar sus funciones clásicas de estabilización y distribución.

Como comenta José Ayala Espino en su *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

“El federalismo fiscal se preocupa, además, de garantizar que ciertos servicios y bienes públicos estén presentes independientemente de la capacidad de pago de los gobiernos locales. Por ejemplo, la impartición de justicia, la seguridad pública, la educación básica, la atención a la salud pública esencial (vacunación, prevención de epidemias, atención a niños y ancianos, etcétera). Hacer frente a estos problemas no depende únicamente de consideraciones económicas sino de la seguridad y soberanía nacionales, y el gobierno federal las proporciona por razones éticas y sociales.”⁸³

⁸³ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000 México. Pag. 288

A través de las transferencias, los subsidios y las participaciones, el gobierno federal garantiza una mayor equidad en su tratamiento como un medio privilegiado para equilibrar las deficiencias fiscales de un gobierno local atribuibles a problemas demográficos, catástrofes naturales, conflictos sociales, falta de recursos naturales e incapacidad administrativa para cobrar impuestos, entre otras.

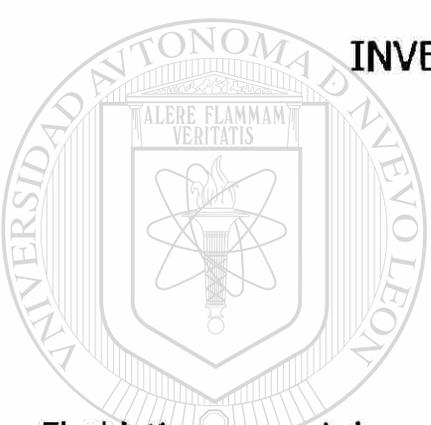
Como se puede observar en teoría, existen los puntos de vista de reforma constitucional, descentralización de impuestos y de puntos negativos de la misma.

Por otra parte, el momento político económico que vivimos en este año 2000 y la Reforma Fiscal Integral que se espera en la administración 2000-2006, nos hace pensar que estas propuestas puedan llevarse al cabo con modificaciones, adaptaciones o se reformen las leyes fiscales en la forma propuesta.

CAPITULO VII

INVESTIGACIÓN DE CAMPO

7. 1. Introducción



El objetivo general de una investigación es comprobar la hipótesis en la que esta basada. Además de la hipótesis planteada, para llevar al cabo la investigación de campo fue necesario primero recopilar la información documental sobre el tema desde su configuración histórica, definiciones, legislación, situación del Estado de Nuevo León, literatura existente sobre las posibles soluciones al problema tentativo y por último el punto de vista práctico de acuerdo a los diferentes medios de comunicación y analistas políticos acerca del tema en la actualidad.

Al analizar toda esta información obtuvimos los medios para la elaboración de la investigación de campo que se describe a continuación.

7.2. Hipótesis

Al inicio de la investigación se plantearon varias hipótesis. Con el avance de la misma se fueron definiendo hasta llegar a solo una que presenta varias variables a comprobar:

7.2.1. Hipótesis iniciales

1. Existe una problemática entre el Estado de Nuevo León y la federación en materia Fiscal.
2. La centralización existente en México va en contra de los principios del sistema federal que nos rige.
3. La competencia tributaria entre los diferentes niveles de gobierno en México no está bien definida.

4. El sistema de Coordinación fiscal vigente al año 2000 afecta a los estados más desarrollados económicamente por el procedimiento de su fórmula de distribución de participaciones.
5. La estructura hacendaria del Estado de Nuevo León es suficiente para adquirir una mayor responsabilidad fiscal a través de la descentralización de impuestos federales.

Todas las hipótesis anteriores fueron comprobadas en diferentes grados con la información documental que se utilizó aunque se encuentran un poco dispersas para su comprobación en la investigación de campo como punto final antes de emitir una conclusión a la misma, por lo que se elaboró una hipótesis final con el fin de poder elaborar las entrevistas que se aplicarán en la investigación de campo y que puedan ser dirigidas a comprobarla positiva o negativamente.

7.2.2. Hipótesis Final

A Pesar del sistema federal mexicano que nos rige existen inequidades en la distribución de recursos a las entidades económicamente desarrolladas, como el Estado de Nuevo León, en relación a las demás causadas por la fórmula de distribución de participaciones vigente en el 2000 y que pudieran solucionarse

parcialmente a través de la correcta definición de la competencia tributaria, de la modificación de la fórmula y de la descentralización de algunos impuestos federales ya existentes.

7.3. Entrevista

En base a la Hipótesis anterior se elaboró el siguiente cuestionario que se aplicó a diferentes personas, que por su actividad laboral, están relacionadas con la problemática.

El siguiente cuestionario deberá ser contestado con el sistema de respuestas abierta ya que además de saber si están de acuerdo o no con la pregunta nos gustaría conocer su opinión personal.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

Nombre (opcional)

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Profesión

Actividad laboral

Lugar de residencia

1. ¿Considera usted que el sistema de gobierno de México cumple con los principios básicos del federalismo de dar autonomía a las entidades

federadas y al mismo tiempo centralizar en ciertas áreas las decisiones y recursos? ¿Por qué?

2. ¿Considera que la fórmula de distribución de participaciones federales es equitativa para todos los estados? ¿Por qué?
3. ¿Cree usted que exista una razón por la cuál el Congreso de la Unión no haya aprobado alguna modificación a la fórmula de distribución de participaciones actual a pesar de que algunas entidades como Nuevo León y el Distrito Federal la hayan solicitado? ¿Cuál?
4. ¿Sí la descentralización de impuestos federales o la modificación de la fórmula utilizando el criterio de capacidad recaudatoria y no poblacional afectara negativamente a las entidades menos desarrolladas económicamente y solo beneficiara a unas cuantas, usted aprobaría tales modificaciones? ¿Por qué?
5. ¿Cree usted que logrando la eficiencia administrativa y recaudatoria en impuestos y derechos locales pudiera Nuevo León aumentar sus ingresos fiscales? ¿Por qué?
6. ¿Cree usted que la legislación mexicana es clara sobre la competencia tributaria correspondiente a los diferentes niveles de gobierno? ¿Por qué?

7. En el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003 se estableció como estrategia promover una mayor descentralización fiscal para aumentar los ingresos propios. ¿Cree que esto es posible? ¿Como?
8. ¿Podría usted darnos una opinión acerca de lo que el Estado de Nuevo León puede esperar con el nuevo Gobierno de Vicente Fox?

En mi investigación de campo trate no de comprobar lo que eminentemente existe y que a través de la información documental y la realidad que muestra el capítulo V se confirma, sino conocer el punto de vista de la autoridad estatal y federal en cuanto a si considera o no que la legislación actual beneficia o no al estado de Nuevo León, si existe un problema en la relación con la federación en el área de participaciones y qué y como está tratándose de minimizar el mismo.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
 7.4. Respuestas de las Entrevistas Aplicadas
 DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

®

Acudí a la máxima autoridad en materia de ingresos y egresos del Estado, el Tesorero del Estado de Nuevo León, C. P. Fernando Elizondo Barragán, quien en estos momentos y como representante del Gobierno de Nuevo León, tiene como objetivo a corto plazo enviar una propuesta de cambio al actual Sistema de Coordinación Fiscal y a su fórmula de participaciones al Congreso de la Unión.

Por lo anterior, no se le aplicó el cuestionario elaborado, sino que, me hizo llegar información vía correo electrónico acerca del diagnóstico y propuesta de reforma fiscal que soluciona o minimiza la problemática del Estado.

Fecha: Octubre de 2000

Nombre: C. P. Fernando Elizondo Barragán

Profesión: Contador Público

Actividad Laboral: Tesorero del Estado de Nuevo León

Lugar de Residencia: Nuevo León

Respuesta: Federalismo y Reforma Fiscal

Diagnóstico.

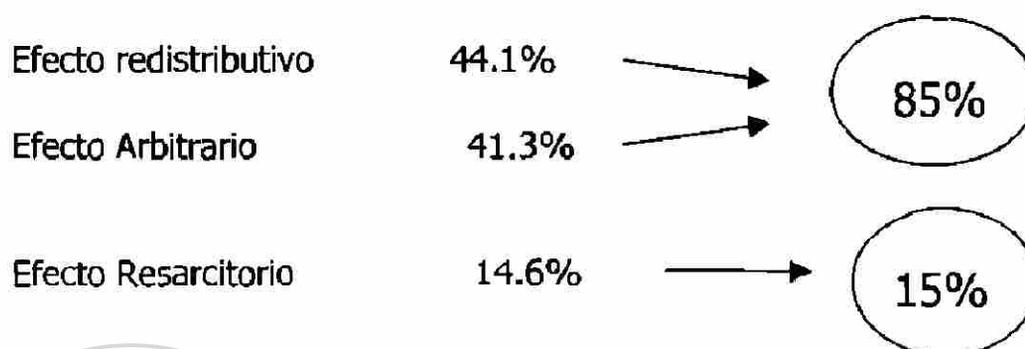


UANL

El Sistema de Coordinación Fiscal es igual a la concentración de ingresos en el Gobierno Federal que trae como consecuencia una alta dependencia de Estados y Municipios respecto a las transferencias federales. Esta dependencia se refleja de la siguiente manera:

Ingresos de los Estados	91.4%
Ingresos de los Municipios	70.6%
Estados más Municipios	88.3%

De las principales vías de transferencias se utilizan diferentes criterios de distribución que causan efectos redistributivos, arbitrarios y resarcitorios divididos de la siguiente manera:



Otro punto del diagnóstico, es que las transferencias no satisfacen los requisitos recomendados por la experiencia y la doctrina internacionales:

- Sujeción a fórmulas
- Fórmulas simples y predecibles
- Objetivos definidos
- Medición de desempeño
- Incentivos congruentes
- Equidad en sus efectos

Todo lo anterior da como resultado un conjunto de transferencias sin coherencia interna y con grandes distorsiones, que a su vez, ocasionan consecuencias al sistema como:

- Poco incentivo para la recaudación o la productividad
- Los esfuerzos de los estados se dirigen más a la gestión de mayores transferencias que a la recaudación.
- Dependencia no compatible con pluralidad política actual y previsible.
Conflictividad estados-federación.
- Efectos Suma Cero: Toda mejora a unos es deterioro para otros.
Conflictividad entre estados.
- Debilitamiento generalizado de las capacidades recaudatorias de los estados y, por consecuencia, del sistema fiscal nacional en su conjunto.

Antes de entrar a la propuesta de reforma, hay que tomar en cuenta algunas consideraciones que son necesarias:

Error grave a evitar:

Reforma fiscal sin modificar el sistema de distribución. Mayores ingresos[®] incrementarían las distorsiones y las harían más difíciles de corregir.

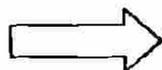
Es necesaria una Reforma hacendaria completa, que redefina:

- Potestades de ingreso
- Responsabilidades de gasto y
- Un sistema coherente de transferencias intergubernamentales.

Es falso el dilema de distribuir recursos a donde se producen o a donde se necesitan. En ambos casos se necesitan.

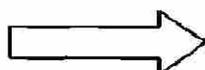
PROPUESTA:

Para disminuir las distorsiones
En transferencias



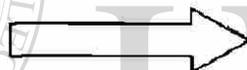
Nuevo Sistema Nacional
de transferencias
intergubernamentales

Para disminuir el efecto
Suma cero



Mecanismo de
Transición

Concentración de
Ingresos



Desconcentración de
potestades a Estados

NUEVO SISTEMA NACIONAL DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES: [®]

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Dividir las transferencias en dos capítulos claramente definidos:

- Las que atiendan a la generación de riqueza (enfoque resarcitorio o “revenue sharing”) y
- Las que se orienten a satisfacer necesidades básicas (enfoque redistributivo).

El monto de cada uno es asunto a definirse. Estimamos que una estructura justa en el largo plazo sería 50/50.

Con respecto al enfoque resarcitorio o transferencias resarcitorias se propone asignar los recursos de este capítulo con base en criterios de generación fiscal o desempeño económico. (Impuestos por Estado, PIB por entidad federativa, etc).

El enfoque redistributivo o transferencias redistributivas se propone reducir a 4 el número de fondos para enfocarlos a la solución de las necesidades básicas:

- Salud
- Combate a la pobreza extrema



Necesidades impostergables

- Educación
- Infraestructura básica para el desarrollo



Herramientas para el desarrollo

Para efecto de eliminar el efecto suma cero, se propone congelar en términos nominales los recursos de las transferencias actuales, y aplicar los recursos adicionales en proporción a las diferencias entre la realidad actual congelada, y el resultado teórico del modelo aplicado al total de recursos.

En la desconcentración de ingresos se propone:

- Disminuir la tasa del IVA de un 15 a 12%, pero homologando la base gravable (eliminación de tasa cero y exenciones).
- Dejar en tasa cero los alimentos que más incidan en la población de bajos recursos.
- Los tres puntos porcentuales reducidos a la tasa general podrían ser un impuesto o sobre tasa estatal, a opción de cada estado, bajo el mecanismo de impuesto al consumo.

En general la reforma Fiscal que propondría el Estado de Nuevo León al Congreso de la Unión, de acuerdo al C. Tesorero del Estado C. P. Fernando Elizondo Barragán, sería:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

- Otorgar a los Estados facultad de operar sus propias loterías, bajo la condición de destinar los recursos a becas educativas o para resolver el problema financiero de pensiones.
- Otorgar a los Estados la facultad de poner un sobre precio o sobre tasa a las gasolinas, con la finalidad de que los recursos sean destinados a infraestructura vial y carretera, así como para cuestiones ambientales.

- Transferir a los Estados la potestad de operar en materia del Impuesto sobre la Renta, lo relativo a operaciones de bienes inmuebles por personas físicas.
- Que los derechos que la CNA cobra por extracción de agua del subsuelo y de las presas, se queden en el Estado en que se cobran, etiquetados para solucionar la problemática de agua potable y drenaje.
- Que el ISPT que se retiene a empleados de gobiernos estatales y municipales sea 100% participable a los estados y municipios en que se origina, para regularizar a todos los estados y municipios que no cumplen con las retenciones, premiar a los que sí cumplen y fortalecer el estado de Derecho y la cultura de cumplimiento.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La segunda persona entrevistada, fue el Lic. Hugo Camacho Galván, Diputado Federal Electo, del Partido Acción Nacional, para el período 2000-2003, quien contestó el cuestionario desde un punto de vista de cambio, como lo promueve el nuevo gobierno Federal electo para 2000-2006, quien además señaló los principios de la ideología Panista.

Se transcribe la entrevista:

Nombre: Lic. Hugo Camacho Galván

Profesión: Licenciado en Relaciones Industriales

Actividad laboral: Diputado Federal por el PAN 2000-2003

Lugar de Residencia: Monterrey, N. L.

1. ¿Considera usted que el sistema de gobierno de México cumple con los principios básicos del federalismo de dar autonomía a las entidades federadas y al mismo tiempo centralizar en ciertas áreas las decisiones y recursos? ¿Por qué?

R. No, La coordinación es injusta, la federación aprovecha la estructura de la misma para captar recursos de los estados, y al regresarlos en forma de participaciones no equivalen a lo mismo. No da autonomía y se utiliza en la toma de decisiones la discrecionalidad. El federalismo debe basarse en dos

principios: La solidaridad con los estados, sin tomar decisiones a discreción y por conveniencias políticas, y la subsidiaridad en donde el gobierno participe sólo en los estados en que requieran su participación sin crear una dependencia, promover el desarrollo de las entidades débiles.

2. ¿Considera que la Fórmula de Distribución de participaciones es equitativa para todos los estados?

R. No, las fórmulas actuales ayudan a los estados pobres y no reconocen a los ricos. Parecería que los castiga. Por otro lado este sistema no es equitativo ya que los recursos de la federación a los estados son "etiquetados, es decir, vienen con una aplicación determinada, los estados no pueden reasignarla. El estado funciona como tramitador, se requiere autorización de la federación para todo. La proporción es aproximadamente de un 80% los recursos que vienen etiquetados.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

3. ¿Cree usted que exista una razón por la cuál el Congreso de la Unión no haya aprobado alguna modificación a la fórmula de distribución de participaciones actual a pesar de que algunas entidades como Nuevo León y el Distrito Federal la hayan solicitado? ¿Cuál?

R. Sí, yo pienso que el cambio es difícil porque siempre se perjudica a alguna entidad, sobre todo si el criterio de la fórmula fuera solo recaudatorio. Por

otro lado hubo logros en la Cámara de Diputados en 1999 para aplicar en el presupuesto de egresos del año 2000, las modificaciones fueron históricas para el país: Se disminuyó el presupuesto de egresos a PEMEX y a otras dependencias gubernamentales para reasignarlas en todas las entidades para: 1. Dar mayor apoyo a los municipios y 2. Una compensación especial a los pensionados (IMSS e ISSSTTE). La modificación fue de aproximadamente 30,000 millones de pesos de un presupuesto de egresos total de 1'195,000 millones de pesos. Con lo anterior quiero decir, que a pesar de que no se han aprobado modificaciones al sistema de distribución de las participaciones, si las ha habido por otro lado; en la asignación de recursos.

4. ¿Si la descentralización de impuestos federales o la modificación de la fórmula utilizando el criterio de capacidad recaudatoria y no poblacional afectara negativamente a las entidades menos desarrolladas económicamente y solo beneficiara a unas cuantas, usted aprobaría tales modificaciones? ¿Por qué?

R. No, si así fuera esto dividiría al estado mexicano en sur y norte. Lo que hay que hacer es ser solidario con las entidades pobres, pero sin perjudicar al rico.

5. ¿Cree usted que logrando la eficiencia administrativa y recaudatoria en impuestos y derechos locales pudiera Nuevo León aumentar sus ingresos fiscales? ¿Por qué?

R. No, actualmente Nuevo León es líder en recaudación por su estructura. Mejorar la eficiencia administrativa aumentaría los ingresos estatales pero no resolvería problemas como deuda pública, infraestructura, etc. El problema es de estructura de fórmula, es a nivel federal.

6. ¿Cree usted que la legislación mexicana es clara sobre la competencia tributaria correspondiente a los diferentes niveles de gobierno? ¿Por qué?

R. Si, En este momento en los convenios es clara sobre la competencia, que es centralizada; aunque en la Constitución se le atribuya a los municipios.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

7. En el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003 se estableció DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS como estrategia promover una mayor descentralización fiscal para aumentar los ingresos propios. ¿Cree que esto es posible? ¿Cómo?

R. Si, Cuando la Federación acepte las fórmulas que promueven estados como Nuevo León o el Distrito Federal. Esperemos a ver que pasa en el 2000 con las nuevas propuestas.

8. ¿Podría usted darnos una opinión acerca de lo que el Estado de Nuevo León puede esperar con el nuevo Gobierno de Vicente Fox?

R. Hasta este momento, septiembre del 2000, existe una buena comunicación del gobierno del estado con el equipo de transición, hay que esperar a ver en el 2000 hasta que medida puede ser tomada la propuesta del 2000. Básicamente la propuesta de Nuevo León trata de: 1. Que ningún estado reciba menos de lo que hasta ahora recibe, y 2. Se refiere a los ingresos no tributarios extraordinarios que reciba la federación. En 1999 Estos ingresos extras provenientes del petróleo se utilizaron para las elecciones. Hay que poner candados en estas situaciones, hay que implementar controles sobre estos ingresos y sus aplicaciones. Se propone que los ingresos extras no tributarios se repartan con un criterio de productividad en los estados. En

los casos o periodos en que no haya superávit, la manera sería con un cambio de fórmula gradual tomando los criterios actuales hasta llegar a un 50-50 en donde uno de estos 50% fuera con un criterio de competitividad.

La visión del nuevo gobierno en particular es la de una distribución equitativa de la riqueza.

Más que el gobierno de Vicente Fox, hay que decir que el cambio se espera por la pluralidad que va a existir en el Nuevo Congreso de la Unión en donde la representación es pluripartidista con representantes del PAN (206), PRI (214),

PRD (50) y el resto de partidos menores, en donde la participación del PRD va a ser en especial importante ya que su inclinación puede considerarse decisiva.

El tercer entrevistado fue el C. P. Alfredo Lujambio Rafols, ex tesorero del Ayuntamiento de San Luis Potosí, SLP de 1983 a 1985, ex Diputado Federal del PAN de 1991 a 1994 y actualmente empresario en San Luis Potosí. Su punto de vista fue diferente a los demás ya que, además de pertenecer a otro estado, su experiencia en la administración pública en una época de gobierno diferente, lo hace ver la problemática como un problema de fondo, estructural, nacional, apartidista, que involucra a todas las entidades independientemente de su desarrollo económico.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Nombre: C. P. Alfredo Lujambio Rafols

Profesión: Contador Público

Actividad laboral: Empresario

Lugar de Residencia: San Luis Potosí, SLP, México

1. ¿Considera usted que el sistema de gobierno de México cumple con los principios básicos del federalismo de dar autonomía a las entidades

federadas y al mismo tiempo centralizar en ciertas áreas las decisiones y recursos? ¿Por qué?

R. No, es centralista, en su peor forma imperial, existe una dependencia exagerada; el 92 o 93% son ingresos provenientes de la federación. En San Luis Potosí sólo el 2 o 3% de sus ingresos son por ingresos propios.

2. ¿Considera que la fórmula de distribución de participaciones federales es equitativa para todos los estados? ¿Por qué?

R. No, la fórmula esta elaborada por el gobierno central. No tienen la perspectiva ni la óptica de los estados. Hay deficiencia en la competencia fiscal. Por ejemplo el IVA es un impuesto modificable que podría ser descentralizado.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

3. ¿Sí la descentralización de impuestos federales o la modificación de la fórmula utilizando el criterio de capacidad recaudatoria y no poblacional afectara negativamente a las entidades menos desarrolladas económicamente y solo beneficiara a unas cuantas, usted aprobaría tales modificaciones? ¿Por qué?

R. El problema no está ahí, se trataría de buscar una base amplia de contribuyentes. Hay que buscar la equidad y justicia fiscal atenuando los contrastes paulatinamente. La recaudación debe hacerse de acuerdo a quien pueda pagar, es decir, los ricos pagan más impuestos y los pobres menos pero ambos deben recibir igual servicio. El equilibrio se busca a través de revertir los servicios.

4. ¿Cree usted que la legislación mexicana es clara sobre la competencia tributaria correspondiente a los diferentes niveles de gobierno? ¿Por qué?

R. No, las leyes son omisas, el problema es que se le da prioridad a la Federación y falta delimitar a los estados acerca de su competencia tributaria. Estoy de acuerdo en una reforma constitucional que sea clara en

la competencia tributaria que corresponde a cada nivel de gobierno.

5. En el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003 se estableció como estrategia promover una mayor descentralización fiscal para aumentar los ingresos propios. ¿Cree que esto es posible? ¿Cómo?

R. Si, la descentralización es posible y deseable para promover el desarrollo social dándole mayor responsabilidad fiscal a la autoridad local en primera instancia y supletoriamente a la federación. Debe existir una relación

estrecha entre ingreso gasto en cada estado para lo que sería necesaria la descentralización.

6. ¿Podría usted darnos una opinión acerca de lo que el Estado de Nuevo León puede esperar con el nuevo Gobierno de Vicente Fox?

R. Caminar, avanzar hacia una racionalización inteligente al sistema fiscal, que es ineficiente y frena el desarrollo de los estados. Una redistribución de competencias (PAN y Congreso). Reforma a un sistema justo en cuanto a la correcta aplicación de los recursos en los estados. En cuanto al tema de coordinación fiscal, participaciones y competencias puedo decir que el tema rebasa el asunto de partido, debe verse desde una óptica de ciudadano, a un nivel general y de desarrollo. Debe haber un sistema fiscal inteligente, razonable y con una competencia tributaria bien asignada.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La siguiente persona entrevistada fue el Lic. Enrique Barraza Allande, economista y Asesor Especial del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Lic. Herminio Blanco. Su punto de vista es federal, nacional y objetivo como se puede ver en sus respuestas:

Nombre: Lic. Enrique Barraza Allande

Profesión: Economista

Actividad Laboral: Asesor Especial del Secretario de Comercio y Fomento Industrial

Lugar de Residencia: México, D. F.

1. ¿Considera usted que el sistema de gobierno de México cumple con los principios básicos del federalismo de dar autonomía a las entidades federadas y al mismo tiempo centralizar en ciertas áreas las decisiones y recursos? ¿Por qué?

R. Un principio básico del federalismo es que la autonomía de los estados también debería implicar responsabilidad fiscal. Los estados deberían tener sus propios sistemas para recaudar otros tipos de impuestos, no sólo el impuesto predial. En otros países esto es común. Por ejemplo, en Canadá el gobierno federal recauda aproximadamente 21% del PIB y los estados cerca de 18% del PIB. En México prácticamente toda la recaudación la realiza el gobierno federal y los estados sólo demandan mayores participaciones. Un sistema como el canadiense en forma natural tiende a

descentralizar las decisiones y los recursos, delimitando mejor las áreas de competencia de los gobiernos estatales respecto al federal.

2. ¿Considera que la fórmula de distribución de participaciones federales es equitativa para todos los estados? ¿Por qué?

R. Equitativo significa que se les quita a los que tienen más para darle a los que tienen menos, así que los que más tienen (la minoría) son afectados negativamente. La pretensión del sistema de distribución de participaciones es propiciar la equidad, esto es otorgar más recursos a los estados que más lo necesiten, presumiblemente los que tienen mayor población. Así que los recursos se asignan de acuerdo al tamaño de la población de cada estado y no en función de la recaudación federal que se logra en cada entidad. Si las

participaciones se asignaran de acuerdo a la capacidad recaudatoria, entonces el criterio de la asignación de recursos sería distinto y esto afectaría negativamente a entidades de mayor población, especialmente a aquellas que son más pobres. El criterio de asignación se puede modificar, pero hay que ser conscientes de las implicaciones de un nuevo criterio.

3. ¿Cree usted que exista una razón por la cuál el Congreso de la Unión no haya aprobado alguna modificación a la fórmula de distribución de

participaciones actual a pesar de que algunas entidades como Nuevo León y el Distrito Federal la hayan solicitado? ¿Cuál?

R. Quizá porque la mayoría de las entidades federativas se oponen.

4. ¿Sí la descentralización de impuestos federales o la modificación de la fórmula utilizando el criterio de capacidad recaudatoria y no poblacional afectara negativamente a las entidades menos desarrolladas económicamente y solo beneficiara a unas cuantas, usted aprobaría tales modificaciones? ¿Por qué?

R. No, porque se afectaría negativamente a la mayoría de los mexicanos.

5. ¿Cree usted que logrando la eficiencia administrativa y recaudatoria en impuestos y derechos locales pudiera Nuevo León aumentar sus ingresos fiscales? ¿Por qué?

R. Quizá habría que rediseñar el sistema de recaudación del estado, contemplando otras posibilidades e captación de ingresos, además de elevar la eficiencia administrativa y recaudatoria.

6. ¿Cree usted que la legislación mexicana es clara sobre la competencia tributaria correspondiente a los diferentes niveles de gobierno? ¿Por qué?

R. Quizá sea clara, pero es insuficiente. Debería otorgarse mayor capacidad recaudatoria a los estados para que puedan enfrentar la mayor responsabilidad fiscal que implica un pacto verdaderamente federal, en el que las entidades deben tener mayor autosuficiencia fiscal y no depender tanto del gobierno federal.

7. En el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003 se estableció como estrategia promover una mayor descentralización fiscal para aumentar los ingresos propios. ¿Cree que esto es posible? ¿Como?

R. La mayor descentralización fiscal podría elevar la recaudación porque los más interesados en cobrar pueden ser precisamente los municipios o localidades que se beneficiarán de los recursos adicionales.

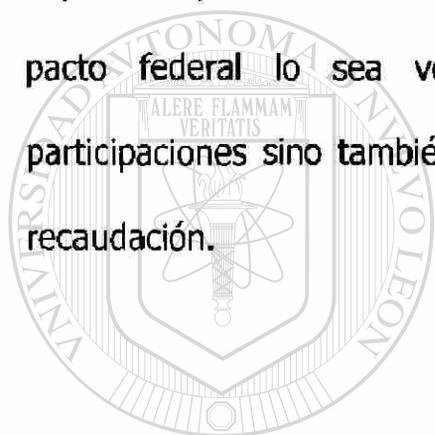
8. ¿Podría usted darnos una opinión acerca de lo que las entidades pueden esperar con el nuevo Gobierno de Vicente Fox?

R. Vicente Fox prometió que iba a aumentar las participaciones a los estados, aunque no está claro si se revisarán los criterios de asignación de recursos fiscales federales. El presupuesto del gobierno federal deja muy poco

margen para elevar las participaciones y probablemente la única manera en que podrá hacerse es que el gobierno federal eleve su recaudación vía mayores impuestos.

9. Comentario personal sobre el tema.

R. Los estados deberían hacerse corresponsables de la recaudación de impuestos y no sólo demandar mayores participaciones. Es hora de que el pacto federal lo sea verdaderamente, y que haya no sólo mayores participaciones sino también mayor compromiso de los estados para elevar la recaudación.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por último, entrevisté al Economista Jesús Rojas Sánchez, Director General de Recursos Humanos de la SECOFI en la Ciudad de México y al Lic. Alberto del Castillo, Director General Adjunto de Recursos Humanos de la misma dependencia quienes contestaron conjuntamente el cuestionario. Considero su opinión desde el punto de vista federal y objetiva ya que plantea la problemática de manera general y no de acuerdo a una entidad en particular.

Nombres: Lic. Jesús M. Rojas Sánchez y Lic. Alberto del Castillo

Profesión: Economista y Administrador respectivamente

Actividad laboral: Director General De Recursos Humanos de la SECOFI y

Director General Adjunto de Recursos Humanos de la SECOFI

Lugar de residencia: México, D. F. en ambos casos.

1. ¿Considera usted que el sistema de gobierno de México cumple con los principios básicos del federalismo de dar autonomía a las entidades federadas y al mismo tiempo centralizar en ciertas áreas las decisiones y recursos? ¿Por qué?

R. En términos abstractos, sí. El propio Plan Nacional de Desarrollo reconoce los espacios de autonomía y respeto a los universos de competencia de cada uno de los ordenes gubernamentales. Sin embargo, en la parte fiscal es donde no se reflejan del todo estos principios, pues es significativo que la

mayor parte de la recaudación fiscal la realiza el aparato federal de gobierno, así como su administración y la toma de decisión en la distribución de los recursos.

2. ¿Considera que la fórmula de distribución de participaciones federales es equitativa para todos los estados? ¿Por qué?

R. En estricto sentido debe ser. El Pacto Federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos. Sin embargo, al concepto de equidad debe agregársele la corresponsabilidad necesaria para que esta distribución de participaciones federales no atente a la justa distribución que a los estados le corresponde, dado su nivel de desarrollo y captación de recursos. Esta

corresponsabilidad debe acompañarse de nuevos y modernos esquemas de distribución, no solo por indicadores como el tamaño de la población, nivel de desarrollo estatal o contingencias naturales, etc.

3. ¿Cree usted que exista una razón por la cuál el Congreso de la Unión no haya aprobado alguna modificación a la fórmula de distribución de participaciones actual a pesar de que algunas entidades como Nuevo León y el Distrito Federal la hayan solicitado? ¿Cuál?

R. Una de las razones por las cuales el Congreso de la Unión no haya aprobado alguna modificación a la fórmula de distribución de participaciones actual es la composición política del mismo Congreso, que dificulta y demora la obtención de consensos para la aprobación de, no solo esta, sino de muchas otras modificaciones necesarias para el país.

4. ¿Sí la descentralización de impuestos federales o la modificación de la fórmula utilizando el criterio de capacidad recaudatoria y no poblacional afectara negativamente a las entidades menos desarrolladas económicamente y solo beneficiara a unas cuantas, usted aprobaría tales modificaciones? ¿Por qué?

R. Es factible, bajo un nuevo esquema distributivo acorde a las actuales condiciones del país y los estados, llegar a la corresponsabilidad mencionada anteriormente, sin que afecte negativamente a las entidades menos desarrolladas, esto debe estar acompañado de cambios en los esquemas de captación de impuestos locales por entidad.

5. ¿Cree usted que logrando la eficiencia administrativa y recaudatoria en impuestos y derechos locales pudiera Nuevo León aumentar sus ingresos fiscales? ¿Por qué?

R. Por supuesto que sí, Actualmente las distintas entidades públicas de los tres niveles de gobierno que han emprendido programas de modernización administrativa han logrado reducciones sustanciales en su gasto de operación, además de ir acompañada de otras opciones de captación de impuestos y/o ampliación de su base tributaria.

6. ¿Cree usted que la legislación mexicana es clara sobre la competencia tributaria correspondiente a los diferentes niveles de gobierno? ¿Por qué?

R. No es lo suficientemente clara para satisfacer las necesidades de recursos de los estados y su nivel de competencia en aspectos fiscales. Esto es producto de un largo proceso que dio resultados en su momento, sin embargo, es necesario adecuar la legislación existente a las condiciones del país.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

7. En el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003 se estableció DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS como estrategia promover una mayor descentralización fiscal para aumentar los ingresos propios. ¿Cree que esto es posible? ¿Como?

R. Una mayor descentralización requiere modificar las leyes y los esquemas recaudatorios actuales. Esto significa definir claramente la competencia en la recaudación y administración de los impuestos para cada nivel de gobierno, así como la manera en que se efectúa su distribución, propiciando

que sea el estado y los municipios los directamente favorecidos, ya que en esos niveles es donde la población percibe y se beneficia con las acciones de gobierno directas.

8. ¿Podría usted darnos una opinión acerca de lo que el Estado de Nuevo León puede esperar con el nuevo Gobierno de Vicente Fox?

R. Las propuestas económicas de Vicente Fox en el aspecto económico incluyen una reforma fiscal integral, una política de desarrollo regional, un programa de combate a la pobreza basado en la generación de riqueza, la promoción de la capacidad turística de los estados como parte del motor de desarrollo regional, además de un gobierno descentralizado que propicie un verdadero pacto federal, lo que podría resultar en una efectiva y eficiente actuación de los gobiernos estatales y municipales.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

9. Comentario personal sobre el tema.

R. Se hace necesaria una transformación real de los esquemas actuales de recaudación y distribución de los ingresos fiscales en el país. Es tiempo que el pacto federal lo sea verdaderamente, llegando a la más elemental célula administrativa que es el municipio.

7.4. Análisis de las entrevistas

La aplicación de las entrevistas a distintas personas de la administración pública y de diferentes niveles de gobierno, estatal y federal, tiene como objetivo encontrar un contrapeso que compruebe por un lado la existencia de la problemática y por otro la razón por la que existe.

Encontramos que desde el punto de vista estatal se comprueba la problemática y desde el federal se explica la razón de su existencia.

En el siguiente y último capítulo se establecen los resultados de mi investigación y se llega a una conclusión.

CAPITULO VIII

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

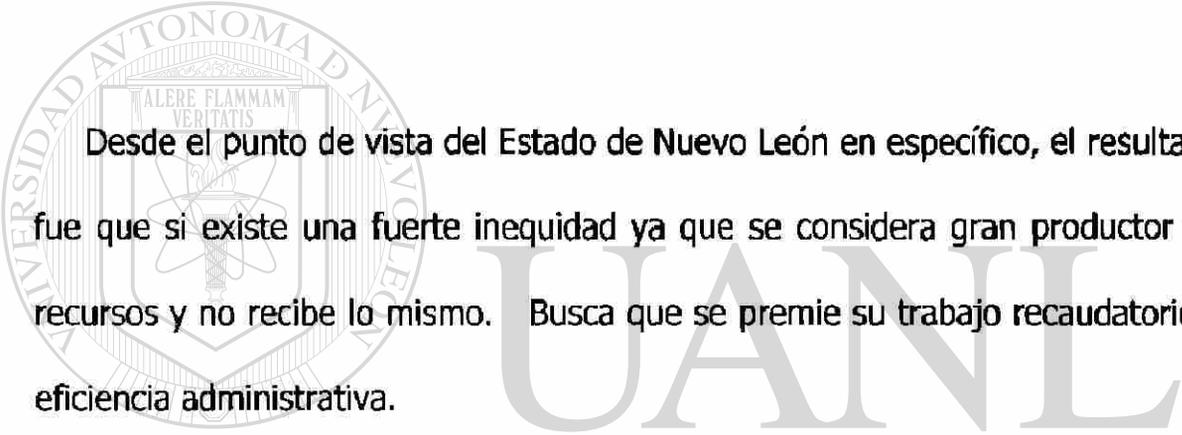
8.1. Resultado de la investigación de campo

Tomando como punto de partida la hipótesis final establecida en el capítulo VII se llegó a un resultado. Para explicar estos resultados decidí desglosar la hipótesis final en cuatro partes ya que su comprobación positiva o negativa es parcial en algunos casos:

Primera Parte:

A pesar del sistema federal que nos rige, existen inequidades en la distribución de recursos a las entidades económicamente desarrolladas, como el Estado de Nuevo León, en relación a las demás,..

Desde el punto de vista federal, se encontró que la distribución de recursos en las entidades no es inequitativa tomando en cuenta que el objetivo de la federación es disminuir las diferencias y contrastes entre entidades, es decir, toma recursos de los estados desarrollados y los distribuye a los menos desarrollados. Los entrevistados que pertenecen a la Federación opinan que el Federalismo en todas las áreas busca el mayor beneficio para la mayoría de las entidades pertenecientes, aunque en el caso del área fiscal en ocasiones tenga efectos negativos en entidades económicamente desarrolladas.



Desde el punto de vista del Estado de Nuevo León en específico, el resultado fue que si existe una fuerte inequidad ya que se considera gran productor de recursos y no recibe lo mismo. Busca que se premie su trabajo recaudatorio y eficiencia administrativa.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Segunda parte.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

...causadas por la fórmula de distribución de participaciones vigente en el año 2000 y que pudiera solucionarse parcialmente a través de la correcta definición de la competencia tributaria,...

En esta parte tanto la perspectiva federal como la del Estado coinciden en que debe definirse mejor la competencia tributaria entre niveles de gobierno y se reconoce como punto central por su importancia al municipio, es decir, debe

darse mayor autonomía al municipio. Están de acuerdo en una reforma sustancial que delimite esta competencia.

Tercera Parte.

...de la modificación de la fórmula...

Aquí, como punto medular de la problemática, se encontró que la modificación de la fórmula no ha sido aprobada en ocasiones anteriores por la pluralidad del Congreso de la Unión en los últimos años y porque estas modificaciones han representado desventajas para la mayoría de las entidades, por lo que sus representantes votan en contra. La solución que se propone es buscar el apoyo de entidades afines que apoyen la misma propuesta aunque, las entidades en desventaja podrían también aliarse y ser mayoría. Quizá la solución a corto plazo no sea únicamente buscar la modificación de la fórmula

sino buscar otras fuentes de ingresos como la eficiencia administrativa (lo propone la federación) ó la descentralización de algún impuesto. ®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Cuarta parte.

...y de la descentralización de algunos impuestos federales ya existentes.

Junto con la definición de competencia tributaria entre niveles de gobierno, está solución es la más aceptada entre ambas partes, Federación y Estado. En ambos casos se acepta que una descentralización puede funcionar y dar más

autonomía a los municipios y por lo tanto al Estado en general. Aunque también conlleva una responsabilidad fiscal mayor que se traduce en mayor participación municipal y estatal en recaudación, administración y fiscalización y que no todas las entidades pueden lograrla. Todos coinciden en que debe ser mediante un mecanismo de transición, con compensaciones y estímulos fiscales a los estados en desventaja pero que no ocasione dependencia con el Gobierno Central.

8.1. Conclusión

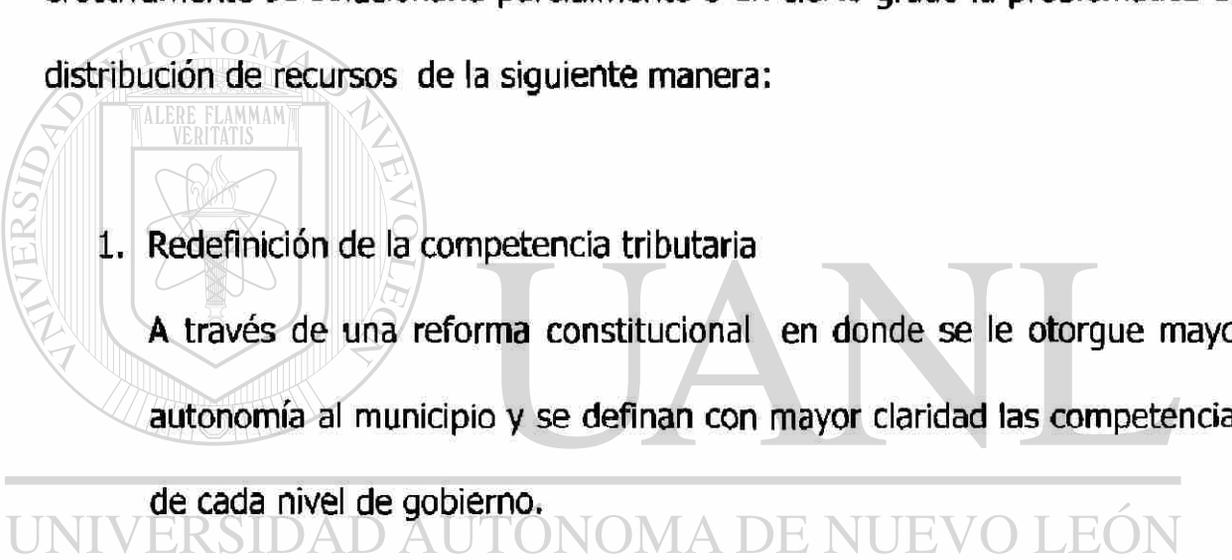
Se comprobó la hipótesis final positivamente en un 85% ya que la parte correspondiente a la existencia de inequidades en el sistema de distribución de recursos se concluye negativa resultando que:

Es equitativa en cuanto que la equidad distributiva es un aspecto normativo, de acuerdo con el cual la sociedad o, como en este caso, el gobierno deciden sobre la mejor manera de redistribuir el ingreso.

También se refiere a la justicia o imparcialidad en la manera en que la producción o recursos económicos se distribuyen entre los estados de acuerdo a sus necesidades.

Aunque se concluye que es equitativa, se reconoce que afecta negativamente a las entidades más desarrolladas económicamente a causa de la existencia de grandes contrastes económicos, sociales, culturales y de geografía entre las entidades de nuestra federación y que sólo pueden disminuirse a través de la promoción de desarrollo económico a los estados más necesitados.

El 85% de la hipótesis comprobada positivamente se refiere a que efectivamente se solucionaría parcialmente o en cierto grado la problemática de distribución de recursos de la siguiente manera:



1. Redefinición de la competencia tributaria

A través de una reforma constitucional en donde se le otorgue mayor autonomía al municipio y se definan con mayor claridad las competencias de cada nivel de gobierno.

2. Modificación de la fórmula

Esta modificación deberá ser gradual y siempre considerando que beneficie a la mayoría. Concluyo que este es el punto que menos modificación debe sufrir a corto plazo.

3. Descentralización de impuestos.

Es más factible aumentar los ingresos estatales y municipales a través de la descentralización con un esquema bien definido que promueva la eficiencia administrativa y la responsabilidad fiscal.

Todo el estudio previo a la investigación de campo, me dio las premisas a las que había que llegar para lograr una hipótesis aplicable y con fundamentos a la realidad que vive el Estado de Nuevo León.

Esta documentación contiene de manera histórica que el problema no es reciente pero considero que el momento que se vive actualmente en este año 2000 lo ha vuelto actual y de una importancia generalizada ya que se han creado grandes expectativas con el cambio de gobierno y la aplicación de la tan esperada democracia que especialmente se deja sentir en el Congreso de la Unión.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Concluyo finalmente que a pesar de las diferencias entre las entidades, todas deben buscar y entender el principio fundamental del federalismo fiscal que durante toda mi investigación fue el eje principal regulador de la forma de gobernar de sus integrantes: Beneficiar a la mayoría.

BIBLIOGRAFIA

1. Libros

Antaki, Ikram, *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*. Editorial Ariel. Primera Edición. México. Junio del 2000.

Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *El Federalismo Mexicano hacia el Siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición, México. Marzo 1999.

Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Editorial Themis. Décima Edición. México, 1995.

Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. México, Julio 2000.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. Editorial Limusa. Tercera Edición. México 1987.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Introducción al Derecho Positivo Mexicano*. Editorial Limusa. Primera Edición. México 1989

Margain Manatou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Editorial Porrúa, Treciava Edición Actualizada. México 1997.

Riding, Alan. *¿Cambiará México Ahora?* Editorial Joaquín Mortiz, S. A. De C. V. Primera Edición. México. Septiembre del 2000

Trigueros Gaisman, Laura y Elisur Arteaga Nava. *Diccionario Jurídico Harla. Volúmen 2 Derecho Constitucional*. Editorial Harla. México, 1995.

Zorilla, Santiago y Miguel Torres Xammar. *Guía para Elaborar la Tesis*. Editorial Interamericana. Primera Edición. México, 1986.

2. Publicaciones y Artículos:

Colmenares Páramo, David. *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Revista Comercio Exterior. Vol. 49, número 5. México. Mayo, 1999.

Flores, Armando. Periodista. *Se tambalean los regímenes Fiscales*. Periódico El Norte. Negocios. Nuevo León, México. 10 Julio, 2000.

Krause, Enrique. *Una Modesta Utopía*. Periódico El Norte. Editorial. Nuevo León, México. 25 Junio, 2000.

Meyer, Lorenzo. *Experiencia Excepcional*. Periódico El Norte. Editorial. Nuevo León, México. 6 de Julio 2000.

Michel Uribe, Hugo Alberto. *Distribución Óptima de Potestades Tributarias*. INDETEC. Revista Bimestral No. 119. México. Diciembre, 1999.

Monsivaís, Carlos. La Renovación del Oportunismo. Periódico El Norte. Editorial. Nuevo León, México. 25 Junio 2000

Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo. Relaciones Intergubernamentales. INDETEC Trimestre Fiscal No. 66. México. Abril-Mayo 1999.

INEGI, Censos Económicos 1999 Enumeración Integral, Nuevo León.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. 1998.

PROPUESTA 2. Hacia un Auténtico Federalismo. Publicación Semestral de la Fundación Rafael Preciado hernández, A. C., Febrero 1996.

3. Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Nuevo León

Ley de Coordinación Fiscal

Compendio de Leyes Hacendarias del Estado y Municipios 1998. Nuevo León

Compendio de Leyes Hacendarias del Estado y Municipios 2000. Nuevo León
Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León

4. Convenios y otros

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1997-2003. www.nl.gob.mx

CONVENIO DE ADHESIÓN Y ANEXOS. Diario oficial de la Federación

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA Y ANEXOS. Diario Oficial de
la Federación

Gobierno del Estado de Nuevo León. www.nl.gob.mx



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



RESUMEN AUTOBIOGRAFICO

Adriana Verónica Hinojosa Cruz

Candidato para el Grado de

Maestra en Contabilidad con Especialidad en Impuestos

Tesis: EL FEDERALISMO FISCAL Y SUS EFECTOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Rama Profesional: Fiscal



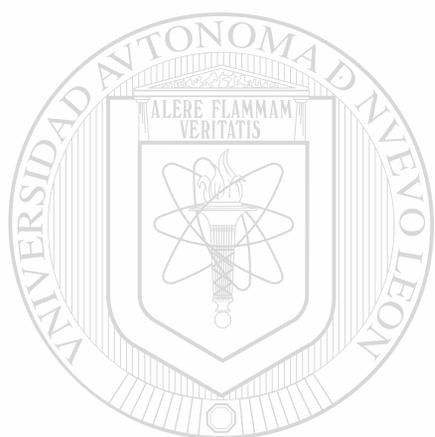
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Biografía:

Datos Personales: Nacida en el Distrito Federal, México el 29 de Noviembre de 1963, hija de Carlos Humberto Hinojosa y Ríos e Hilaria Cruz Camacho

Educación: Egresada de la Universidad Intercontinental incorporada a la Universidad Autónoma de México, grado obtenido de Licenciada en Administración en 1988.

Experiencia Profesional: En Despacho de Contadores Públicos de 1984-1990, asesoría administrativa, contable y fiscal en forma independiente desde 1992.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



