

Estructura y evolución de las participaciones federales a los estados: el caso de México

En este trabajo se desarrollan algunos elementos que sirven de marco jurídico e histórico para entender las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno

Se presentan los principales rasgos y las características que consideramos son más importantes para entender el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, subrayando la importancia que tiene dentro de él la estructura de las participaciones federales a estados y municipios. Finalmente se hace una referencia breve de las características que teóricamente deberían poseer los sistemas federales y se realiza una comparación con lo que sucede en México con el fin de enfatizar para proporcionar un marco adecuado que permita el establecimiento de relaciones más equilibradas y equitativas entre los diferentes niveles de gobierno, y concretamente, entre la federación y los estados y municipios.¹

Introducción

El tema de las finanzas públicas tiene en nuestro país una gran importancia, particularmente porque en los últimos años algunos problemas, como la deuda externa y la liberalización comercial, han significado una fuerte disminución de los recursos

— UdeG 1995.
Profesora
Investigadora
DEILA, DEES,

, Algunas de las ideas contenidas en este trabajo fueron presentadas en Gallegos, M

que propicien la creación de un espacio que permita una nueva distribución tanto de los recursos como de las responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno.

Este trabajo se desarrolla y organiza en tres apartados. En el primero de ellos se establecen algunos de los antecedentes que sirven de marco, jurídico e histórico, para entender las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno.

El segundo apartado se dedica específicamente a presentar los principales rasgos y las características del funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, subrayando la importancia que tiene dentro de él la estructura de las participaciones federales a estados y municipios, destacando algunas de las implicaciones que tiene, para las distintas regiones del país, el que se mantenga dicha estructura.

Finalmente, en el tercer apartado se hace una referencia breve de las características que teóricamente deberían poseer los sistemas federales y se realiza una comparación con lo que sucede en México con el fin de enfatizar las tareas que, desde nuestro punto de vista, hace falta realizar para proporcionar un marco adecuado que permita el establecimiento de relaciones más equilibradas y equitativas entre los diferentes niveles de gobierno y, concretamente, entre la federación y los estados y municipios.

Antecedentes de las relaciones fiscales entre la federación y los estados

Diversos autores han analizado los fundamentos constitucionales que conforman el marco en el cual se inscriben las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en nuestro país.

En el ámbito de las finanzas públicas, la Constitución prohíbe expresamente a estados y municipios financiar sus gastos por cualquiera de los siguientes medios: la creación de dinero, el endeudamiento externo y endeudamiento interno no destinado a inversiones productivas.²

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art 73. fracc. VIII, X y XVIII y Art. 7. Fracc. II y VIII

En relación al financiamiento vía impuestos, los estados pueden establecer, en principio, todos aquellos gravámenes que consideren necesarios, siempre y cuando no estén asignados, en la Constitución, de manera exclusiva a la federación.

Existe una serie de artículos constitucionales que establecen claramente las limitaciones y restricciones expresas a las facultades impositivas del nivel de gobierno estatal; dichos artículos son los siguientes: el 73, 115, 117, 118 y el 131. El artículo 115 se refiere a las fuentes reservadas en forma expresa a los municipios, mientras que el resto de los artículos se refiere a materias reservadas exclusivamente a la federación.

En la práctica, al no establecerse una definición clara de las fuentes tributarias entre los niveles de gobierno, se dio origen aun sistema de concurrencia tributaria de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes impositivas.

Esta concurrencia tributaria genera la doble o múltiple tributación, la cual ha sido objeto de diversas controversias respecto de la validez o no de impuestos concurrentes de estados y federación. Es precisamente la estructura federal, con las características que fue adoptando a lo largo del tiempo, la que origina la doble o múltiple tributación federal-estatal-municipal.

Por muchos años se pensó que el problema derivaba de que no existía separación de fuentes tributarias en la Constitución, y la solución consistiría simplemente en separar dichas fuentes e incluir en el texto constitucional contribuciones exclusivas de la federación, estados y municipios; pero esto sólo se hizo a favor de la primera y recientemente del municipio, sin limitar el correspondiente poder tributario sólo a esas materias.

Según algunos estudios realizados sobre el tema por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), la tesis **jurisprudencia** plantea que dicha concurrencia no es contraria a la Constitución. Sin embargo, es un problema no deseable, en un sistema federal como el mexicano, que no se ha resuelto al no estar claramente delimitados los campos de imposición que deberían ser exclusivos de la federación y de los estados.

La anterior situación implicaba que los contribuyentes podían estar sujetos a un doble poder tributario que los obligaba a cubrir dobles o múltiples gravámenes, establecidos en este caso por autoridades diferentes y, aunque cada uno de ellos fuese proporcional y equitativo, en su conjunto producirían cargas fiscales exageradas. Esto dificultaba el cumplimiento de las diversas obligaciones fiscales de los contribuyentes, además de multiplicar sus molestias y sus costos.

Una forma a través de la cual se abordó el problema de la concurrencia fiscal, tratando de darle una solución definitiva, fue mediante el establecimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, que afectó las facultades impositivas de los estados,

Hay que mencionar que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, plantea que "los estados que así lo desearan podían convenir con la federación en recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario establecidas en las leyes federales o en los convenios. Éstos, que se llaman Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, deben celebrarse entre la federación y el estado que así lo solicite. Todos los estados han celebrado dicho convenio, que ha sido aprobado por sus legislaturas y que ha implicado restricciones a su poder tributario".³

En síntesis, los convenios de coordinación obligan o comprometen a los estados y a los municipios a derogar o suspender y a no establecer **impuestos** estatales o municipales sobre: el comercio y la industria; la producción y la industrialización; las utilidades de las empresas; los servicios independientes; el otorgamiento del uso o goce de bienes y la agricultura y la ganadería. En 1992, esto había traído como consecuencia la suspensión o derogación de más de 449 gravámenes estatales y municipales, los cuales se compensaron mediante el incremento porcentual del Fondo General de Participaciones.

3. Hoyo, R. 1984. pp 9-10 en INDETEC, 1991-b p. 17

4. INDETEC, 1991-b p. 20

En materia de coordinación fiscal, la tendencia ha sido siempre la misma: “Los gobiernos estatales han renunciado paulatinamente a exigir impuestos que alguna vez fueron locales, a cambio de recibir una parte de los ingresos que se obtengan. Así, el gobierno federal ha centralizado la recaudación y la administración de los impuestos más productivos, desde el punto de vista del importe recaudado, mientras que los gobiernos estatal y municipal únicamente obtienen una participación”.⁵

Esta situación, es decir, la relación particular entre el nivel central de gobierno y los niveles subcentrales en el ámbito de las finanzas públicas, ha implicado para algunas regiones del país la transferencia neta de recursos hacia otras, específicamente hacia el centro o la capital de México.

Es claro, pues, que la tendencia del sistema fiscal mexicano ha sido la de centralizar; lo cual, al mismo tiempo que ha permitido la simplificación y modernización de todo el sistema, ha implicado la delegación de la federación, en forma cada vez más amplia, de facultades en los estados para administrar impuestos federales, con la subsecuente descentralización de ciertos poderes administrativos encargados de dichas tareas, más no del poder económico y político, que sigue concentrado en el nivel federal.

Pero no sólo existe ambigüedad o falta de claridad en el texto constitucional respecto de la distribución de las fuentes tributarias entre los distintos niveles de gobierno, también hay una gran imprecisión respecto del manejo de los recursos y de los mecanismos con que contaría cada nivel para decidir su aplicación.

El artículo 31 de la Constitución de nuestro país establece que “son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, tanto de la federación, como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”;⁶ pero no hace explícitas las formas o mecanismos a través de los cuales cada uno de los niveles de gobierno decidirá, ejerciendo plenamente su autonomía, sus prioridades de gasto y determinando, al

⁵ Astudillo, 1990 p. 231.

⁶ Constitución Política op. Cit.

mismo tiempo, las fuentes tributarias con las que financiaría dichas necesidades.

Tenemos pues que, tanto en materia de ingreso como de gastos públicos, la Constitución de nuestro país establece un marco demasiado general y amplio, al tiempo que poco claro, impreciso y ambiguo, dentro del cual se inscriben las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno.

A lo largo de la historia de nuestro país, y por las características de su desarrollo político, económico, social y cultural, en el que por diversas razones predominó o fue eje central la ciudad de México, se consolidó un sistema que, aunque en lo formal podía denominarse federal o federalista, en realidad tenía rasgos claros de un sistema centralista y centralizador, cuyo núcleo -del que se desprenden el grueso de las decisiones económicas- es la federación.

La coordinación fiscal en México

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es otro de los elementos del **marco** general en el cual se dan las relaciones fiscales entre la federación y los estados y municipios. Este sistema se estableció con la finalidad de dar “orden y congruencia al conjunto de los impuestos, permitiendo que el nivel de gobierno que pudiera administrarlos con mayor eficacia lo hiciera y distribuyendo racionalmente -de acuerdo a los programas presupuestales- los recursos captados en común por todos los niveles de gobierno”.

La coordinación fiscal, que surge fundamentalmente como el instrumento que permitiría resolver el problema de la concurrencia impositiva o la múltiple tributación, tiene una larga historia en nuestro país.

Los primeros esfuerzos para terminar con la múltiple imposición se dieron respecto de las transmisiones gratuitas de riqueza y, en 1933, se presentaron los modelos de leyes uniformes en materia de herencia, legados y donaciones. En estos modelos se dejaba la facul-

tad de establecer el impuesto sólo al nivel local, y el producto de la recaudación se dividía entre federación y estados, correspondiendo a la primera el 40% y el 60% restante a la autoridad que aplicaba el impuesto.⁸

Dichos modelos fueron evolucionando y se generalizaron, aplicándose ya no sólo a los impuestos sobre la riqueza, sino también a los de la propiedad, a los impuestos sobre el consumo y el ingreso.

Desde la perspectiva oficial, se entiende a la coordinación como un proceso dinámico en el que se han plasmado los esfuerzos de la administración y la política tributaria por ajustarse a los cambios sufridos en la estructura de nuestra economía y en su desarrollo político y social?

Hay que señalar que el estado actual de la coordinación fiscal en nuestro país es el fruto de un proceso que se inició en 1953, el cual ha implicado toda una serie de negociaciones entre los estados y la federación, sufriendo numerosas modificaciones para lograr definir la asignación de las fuentes de ingreso, así como los criterios para dividir sus rendimientos.¹⁰

El establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal afectó necesariamente las facultades tributarias de estados y municipios ya que, al instaurarse el régimen de coordinación, cada estado celebró con la Secretaría de Hacienda un convenio de adhesión en el que, a cambio de recibir una participación en el total de los impuestos de la federación, se comprometía a derogar o a suspender los impuestos que fueran incompatibles con él.

Aunque la participación en el Sistema Nacional de Coordinación es opcional para las entidades federativas, ya que con la aprobación de sus respectivas legislaturas pueden dar por terminado dicho pacto, los gobiernos estatales han preferido incrementar su participación en los ingresos federales, delegando la explotación de las fuentes tributarias que les correspondían.”

⁸ Chapoy, Bonifaz. *op cit.* p 180

⁹ *Idem* p 194

¹⁰ *Idem*

¹ INDETEC. 1991-B. p 17.

En relación a la posibilidad de que, o bien algún estado no suscriba el convenio de adhesión, o que decida concluir su participación en el sistema, o bien que la Secretaría de Hacienda tome la iniciativa de apartarlo del mismo, existe toda una serie de disposiciones que establecen su participación en los impuestos especiales reservados constitucionalmente a la federación, así como el ejercicio de su potestad tributaria para explotar las fuentes impositivas que le corresponden.

Los convenios de coordinación se establecen entre los estados y federación respecto de una serie de impuestos o gravámenes específicos, tales como el IVA. Así, los estados asumen la obligación de no gravar determinadas materias a cambio de recibir participaciones de la federación.

Lo anterior ha implicado que el poder tributario de los estados haya quedado prácticamente centralizado, pues casi no les quedan impuestos por establecer; aunque "debe tenerse presente que en uso de su potestad pública asumieron convencionalmente el compromiso de no gravar y, sobre todo, que con ello han fortalecido sus haciendas públicas con participaciones de crecimiento más dinámico que el que tenían sus propias recaudaciones".¹²

La estructura del sistema de tributos, a través de los cuales los estados obtienen los recursos para sufragar sus necesidades de gasto público, abarca una serie de impuestos, derechos y contribuciones especiales que fueron establecidos en las Leyes de Hacienda y de Ingreso estatales; sin embargo, tal como hemos venido señalando, las fuentes de ingresos más productivas, entre ellas la mayoría de los impuestos y diversos derechos, son controladas por la federación, quien participa de un porcentaje de sus ingresos a los estados,

El fondo de recursos participables está constituido por las percepciones totales anuales vía impuestos federales y derechos sobre minería e hidrocarburos. También forman parte de ellas las multas y recargos de los impuestos federales que sean señalados expresamente en los convenios de adhesión "Queda excluido de ser repartido un reducido número de gravámenes al comercio exterior, cuyo rendi-

miento la federación ha compartido directamente con los municipios". Se toma en cuenta, pues, el total cobrado por impuestos federales y por los derechos sobre hidrocarburos y minería, realizado tanto por los órganos de recaudación federal como por las tesorerías estatales.

En relación con la forma en la que se integra y funciona el Fondo General de Participaciones, hay que mencionar que antes de 1979 el sistema no contaba con principios claros respecto de los impuestos federales que podían formar parte de él y tampoco con criterios uniformes y coherentes para distribuirlo entre los estados. Estas deficiencias se subsanaron, en parte, al establecerse los impuestos federales que eran participables y aquéllos que correspondían de manera exclusiva ala federación, y al distribuirse los recursos de acuerdo a un único procedimiento.

Es importante subrayar aquí que, con el fin de precisar la proporción que le corresponde a cada estado del Fondo General de Participaciones, se parte sólo de la recaudación que es perfectamente identificable respecto de su origen. Ésta es la recaudación federal asignable, que permite determinar la fórmula individual de cada entidad federativa y encontrar su coeficiente de participación, adscribiendo la cobranza obtenida de aquellos gravámenes cuya fuente puede adjudicarse con certeza a su territorio."

Debido a que el coeficiente de participación de cada entidad federativa en el Fondo General de Participaciones guarda una relación directa con el monto de impuestos recaudados y que, por tanto, las participaciones más elevadas corresponden alas entidades con mayor capacidad recaudatoria, con la subsecuente desventaja para los estados pobres o que tienen un menor desarrollo económico, se acordó crear un fondo complementario que funcionara como instrumento nivelador de esas diferencias para que se distribuyera en proporción inversa alas cantidades resultantes del reparto del Fondo General de Participaciones. En 1987 se creó otro fondo para el fomento de los

13 Chapoy, Bonifaz, Op. cit. p. 220

14 Ibid, p. 221

municipios: en conjunto, estos tres fondos cimentaron el sistema de coordinación fiscal existente en México hasta que en 1990 desapareciera el fondo compensatorio.

Hace un Par de años se realizó una serie de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, para adecuarla a la nueva situación económica del país. No entraremos a analizar con detalle dichas reformas, pero sí es importante establecer que, en conjunto, modifican la conformación de los fondos participables, en algunos casos reduciendo los porcentajes de participación de algunos impuestos y derechos, y en otros casos incrementándolos.

Para conocer con exactitud el efecto que estas reformas tienen sobre el monto total del Fondo General de Participaciones sería necesario evaluar el incremento real que por concepto de participaciones tuvieron estados y municipios en los dos últimos años y, si es posible, pensar que esa tendencia se mantendrá en el futuro.

El gobierno actual se plantea, como uno de los objetivos de política fiscal, fortalecer el federalismo fiscal a través del fortalecimiento del sistema de participaciones y, al mismo tiempo, abriendo los espacios necesarios para que los gobiernos estatales y municipales desarrollen sus fuentes impositivas.

Resulta entonces necesario analizar si estos objetivos pueden ser compatibles y enmarcar en este contexto las reformas legislativas que en materia de coordinación fiscal se han realizado a partir de 1993.

El cuadro que presentamos a continuación contiene información sobre las Participaciones federales distribuidas a las entidades federativas entre 1991 y 1995; en él podemos observar que no se han dado modificaciones sustanciales en el reparto de los fondos y que, en conjunto, sólo dos entidades -D.F. y estado de México- han absorbido alrededor de la cuarta parte del total de las participaciones entregadas por la federación en dicho periodo.

En síntesis, los recursos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se denominan participaciones y provienen de la recaudación de impuestos federales; en virtud del Convenio de Coordinación Fiscal y de los Convenios de Colaboración Administrativa

Estado

Años y porcentajes

	1991		1992		1993		1994		1995	
		%		%		%		%		%
Aguascalientes	263.690.782	1.1	322.602.661	1.1	348.704.463	1.1	406.996.890	1.1	474.434.564	1.1
Baja California	764.295.154	3.1	906.349.419	3.1	1.009.442.376	3.1	1.093.324.624	3.0	1.295.162.802	3.0
Baja Calif. Sur	160.858.451	0.7	190.756.101	0.7	212.472.705	0.6	233.950.981	0.6	289.913.445	0.7
Campeche	266.153.428	1.1	315.575.536	1.1	351.470.762	1.1	389.698.733	1.1	465.841.169	1.1
Coahuila	585.391.488	2.4	677.143.672	2.3	765.859.403	2.3	851.608.715	2.3	983.565.069	2.2
Colima	184.860.912	0.7	214.048.568	0.4	241.755.239	0.7	279.851.780	0.8	330.250.461	0.8
Chiapas	1.036.000.941	4.2	1.223.302.256	4.2	1.350.733.623	4.1	1.450.846.119	3.9	1.802.319.936	4.1
Chihuahua	727.751.468	2.9	846.551.645	2.9	953.423.821	2.9	4.041.426.797	2.8	1.164.633.647	2.7
D.F.	4.294.044.019	17.4	5.036.482.173	17.2	4.954.763.420	15.2	5.273.675.032	14.3	5.825.908.069	13.3
Durango	333.265.345	1.4	396.583.125	1.4	466.199.198	1.4	555.314.454	1.5	651.065.641	1.5
Guajuato	801.526.754	3.2	989.882.125	3.4	1.188.738.613	3.6	1.407.452.099	3.8	1.646.607.945	3.8
Guerrero	485.746.886	2.0	629.099.152	2.1	757.886.078	2.3	919.669.065	2.5	1.072.803.980	2.4
Hidalgo	381.796.830	1.5	476.337.114	1.6	572.270.213	1.8	703.045.414	1.9	837.287.105	1.9
Jalisco	1.427.292.906	5.8	1.678.645.248	5.7	1.912.734.872	5.9	2.128.668.230	5.8	2.575.359.289	5.9
México	2.306.830.624	8.3	2.876.099.553	9.8	3.467.383.427	10.6	3.877.629.484	10.5	4.716.884.032	10.8
Michoacán	620.866.949	2.5	782.018.904	2.7	945.830.205	2.9	1.130.126.532	3.1	1.329.817.876	3.0
Moroles	338.990.756	1.4	409.991.696	1.4	473.540.056	1.4	558.957.338	1.5	675.651.411	1.5
Nayarit	260.858.462	1.1	322.104.967	1.1	361.180.240	1.1	417.671.916	1.1	504.508.842	1.2
Nuevo León	1.168.410.289	4.7	1.380.937.268	4.7	1.443.029.337	4.4	1.587.287.123	4.3	1.954.215.786	4.5
Oaxaca	501.720.864	2.0	677.036.788	2.3	837.995.957	2.6	1.075.109.492	2.9	1.307.014.661	3.0
Queretaro	814.246.760	3.3	1.006.161.499	3.4	1.203.758.525	3.7	1.406.719.557	3.8	1.727.126.970	3.9
Quintana Roo	340.325.186	1.4	415.938.442	1.4	470.197.997	1.4	541.666.812	1.5	665.427.280	1.5
San Luis Potosí	184.278.733	0.7	222.719.939	0.8	253.647.763	0.8	293.856.808	0.8	363.618.052	0.8
Sinaloa	710.517.559	2.9	797.620.523	2.7	890.289.206	2.7	971.206.002	2.6	1.176.124.470	2.7
Sonora	867.962.911	3.5	995.260.195	3.4	1.066.162.024	3.3	1.116.841.708	3.0	1.277.057.675	2.9
Tabasco	1.339.336.777	5.4	1.312.428.932	4.5	1.402.130.653	4.3	1.571.783.297	4.3	2.149.167.454	4.9
Tamaulipas	684.567.730	2.8	770.020.709	2.6	861.800.722	2.6	956.962.364	2.6	1.108.558.058	2.5
TLaxcala	230.759.021	0.9	284.043.095	1.0	332.217.225	1.0	397.273.369	1.1	477.742.258	1.1
Veracruz	1.545.386.292	6.3	1.835.648.442	6.3	2.076.614.681	6.4	2.342.782.750	6.4	2.855.078.013	6.5
Yucatán	347.869.900	1.4	411.353.850	1.4	486.385.598	1.5	565.159.206	1.6	688.830.473	1.6
Zacatecas	301.940.544	1.2	370.233.303	1.3	433.945.874	1.3	511.880.941	1.4	628.183.281	1.4
Total	24.685.171.944	99.8	29.291.958.795	99.9	32.692.851.898	99.8	36.801.178.164	99.9	43.864.007.560	100

suscritos entre la federación y los estados, se determina el monto de los recursos que son percibidos por los municipios.¹⁵

Los criterios para el reparto de los fondos participables también han variado a lo largo del tiempo. Como señalamos anteriormente, los coeficientes de participación guardan una relación directa con la capacidad recaudatoria de los estados, pero es importante subrayar que existieron otros elementos que se consideraron en el momento del reparto.

Por ejemplo, para todas las entidades federativas se consideraron incrementos al fondo para compensar el decremento de los ingresos ocasionados a las entidades por el abandono de impuestos municipales y locales contrarios al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; también se consideró la necesidad de indemnizarlas por la cesación del reembolso de los gastos administrativos causados por la administración de los impuestos federales.¹⁶

Ahora bien, respecto de la aplicación de los recursos de inversión federales, estatales y municipales, a los niveles estatal y municipal, ésta se maneja a través de comités y programas especiales cuya coordinación determina las prioridades de inversión de acuerdo a los recursos disponibles.”

Un rasgo fundamental que ha caracterizado las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno en México es que, a pesar de que ha existido una coordinación en los ingresos, que ha significado un incremento en la participación en ingresos federales vía participación, no se ha dado una coordinación similar y efectiva en el gasto, como una forma de transferir responsabilidades de inversión a estados y municipios. Esto significa que no ha habido correspondencia entre los mayores recursos y mayores responsabilidades de gasto, para los niveles estatal y municipal.

15 INDETEC, 1991-A pp. 12-16

16 Chapoy Bonifaz, Op. cit. p. 225

17 En este sentido, el estudio del INDETEC (1990a; p. 171) señala que "la inversión federal directa, a través de los programas normales de las secretarías Federales, representa más del 80% de todas las inversiones y se encuentra separada de los CUDs, esta inversión responde a las prioridades que establecen las propias dependencias federales"

Es importante reiterar que, a cambio de las participaciones, los estados y municipios están limitados en el establecimiento de contribuciones sobre determinadas materias que ya quedan consideradas con gravámenes federales; en el caso específico de los municipios, solo los gobiernos estatales los que se comprometen con la federación a establecer impuestos municipales sobre dichas fuentes. De esta manera, los municipios perciben recursos que representan muchas veces ingresos superiores al 80% de los ingresos totales de que disponen.

Lo anterior ocurre porque son los estados quienes poseen la potestad tributaria, es decir, la facultad de establecer gravámenes o tributos a cargo de los particulares en la correspondiente legislación fiscal, ya que los municipios no cuentan con potestad tributaria, sino solamente están provistos de competencia tributaria, que es la facultad para aplicar simplemente la Ley de Ingresos que les corresponde.

Bases para un nuevo federalismo

En un sistema federal se parte del reconocimiento constitucional de la necesidad de que los intereses regionales sean explícitamente tomados en cuenta en las decisiones del gobierno central.” El federalismo supone, al menos formalmente, equilibrio y equidad en las relaciones que se establecen entre los niveles de gobierno que conforman el sistema; ambos elementos deben estar garantizados para que cada uno de los niveles (federal, estatal y municipal) pueda cumplir eficientemente sus funciones y atribuciones.

Desde una cierta perspectiva, un verdadero sistema federal o, más específicamente, el federalismo fiscal debe resolver las siguientes cuestiones:

Io. Como se distribuirán las funciones y competencias de gasto entre los distintos niveles de gobierno.

18. Bird, R. 1986, p 12

19 Ver: Castells, 1988, p. 10

20. Cuáles serán las líneas básicas de financiamiento de los gobiernos estatales y locales.

30. Cuáles serán las fuentes impositivas que corresponderán a cada nivel de gobierno (ya sea exclusivas o compartidas),

40. Cuáles serán las características del sistema de transferencias o participaciones federales y con base en qué criterios y fórmulas se distribuirán.

50. Cuáles serán los mecanismos de coordinación más adecuados entre los diferentes niveles de gobierno o entre unidades del mismo nivel.

Podríamos resumir estos aspectos en dos cuestiones básicas: por una parte, la necesidad de una amplia y adecuada coordinación fiscal entre los niveles federal, estatal y municipal, para definir las fuentes de ingreso y las funciones de gasto que corresponderían a cada nivel; para determinar las formas y criterios de distribución de los fondos federales y para lograr un mayor equilibrio en las relaciones verticales y horizontales entre los distintos niveles de gobierno.

Por otra parte, estaría la necesidad de definir y fortalecer la corresponsabilidad fiscal entre los diferentes niveles, derivada o entendida a partir de que cada nivel asuma plenamente el manejo de las fuentes impositivas y las funciones de gasto que le corresponden; esto implica, necesariamente, definir como deseable un determinado grado de dependencia financiera de los niveles estatal y municipal, el cual se refiere al peso relativo de los ingresos tributarios propios y de las participaciones federales en el total de los recursos para financiar sus necesidades de gasto.

A partir de estos planteamientos y tomando en cuenta algunas de las características de nuestro sistema federal, descritas en el apartado anterior, en el caso de México todo está por hacerse.

En la perspectiva de un nuevo federalismo que busque replantear el desbordamiento de las competencias propias del nivel federal, que intente acabar con la duplicidad de los esfuerzos y lograr el uso más adecuado de los recursos públicos, que pretenda superar el histórico rezago regional y local, que busque, en fin, relaciones más equilibradas y equitativas de los niveles estatal y local con el nivel federal, uno

de los primeros aspectos que tienen que revisarse y someterse a una profunda transformación es, precisamente, el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.”

La refundación y el contenido de este nuevo sistema de coordinación deber& partir de las necesidades regionales y locales que hasta ahora no han sido satisfechas, las cuales tendrán que ser planteadas por las propias regiones y nunca desde el nivel federal, tal como se está haciendo en la actual propuesta zedillista.

Otro elemento que es fundamental, y que podría resultar del nuevo sistema nacional de coordinación, es el fortalecimiento de la corresponsabilidad fiscal entre los diferentes niveles de gobierno; ello implicaría una mayor capacidad de los estados y municipios de manejar sus propias fuentes impositivas y decidir con mayor autonomía sobre el destino de sus recursos, dependiendo relativamente menos de las participaciones federales.

Para hacer posibles ambas cuestiones, será necesaria una amplia y profunda forma política que permita, entre otras cosas, que las regiones retomen el lugar que les corresponde dentro de un sistema federal y supuestamente federalista; que verdaderamente democratice las decisiones que en materia de ingreso y gasto, se toman desde el nivel federal, devolviendo a estados y municipios su capacidad y autonomía para decidir sobre la obtención y uso de sus recursos; finalmente, que rompa con el monopolio y uso político que desde el nivel central se sigue haciendo del manejo de los recursos públicos, con el fin de mantener un control no sólo económico de las regiones, sino fundamentalmente político.

Astudillo, M. "Las participaciones a los estados: clave de la coordinación fiscal en México", Investigación Económico No. 192, UNAM. México, 1990.

Bird, R. *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation. Toronto. 1986.

Castells, A. Hacienda Autónoma. Una Perspectivo de Federalismo Fiscal, Ariel Economía, Barcelona. 1988.

Chapoy Bonifaz. D. Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. UNAM. México, 1992.

Gallegos, M. "Coordinación y corresponsabilidad fiscales: premisas para un nuevo federalismo", en Corta Económica Regional No. 42, Universidad de Guadalajara, mayo-junio de 1995.

Gobierno de la República. Constitución Política de los Estados Unidos *Mexicanos*.

Hoyo, R. "La Coordinación Fiscal en México". Documento presentado en el Seminario con la Fundación Alemana, México. 1984.

INDETEC. La Ley de Ingresos Municipal. Guadalajara, México, 1991.

INDETEC. Lo Ley de Ingresos Municipal, Guadalajara. 199 I -A.

INDETEC. Estructuro y Posibilidades del Sistema Tributario Estatal, Tomos I y 2. Guadalajara, 199 I-B.

INDETEC. "Informe de los *Participaciones Definitivas* de 1992": Revista Bimestral, Sept.-Oct. de 1993, Guadalajara, Jalisco.

Kliksberg. B. (Comp.) El Rediseño del Estado. Uno perspectiva internacional, INAP-FCE. México, 1994.

Martinez. R. Los Finanzas del Sistema Federal Mexicano, INAP, México, 1987.