

H. CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA
PALACIO LEGISLATIVO
P R E S E N T E.

Los suscritos **CC. JESÚS ANGÉLICA DÍAZ QUIÑÓNEZ y VÍCTOR ANTONIO CORRALES BURGUEÑO**, la primera, Diputada de la **LXIII Legislatura** del H. Congreso del Estado de Sinaloa, y el segundo como ciudadano. Con fundamento en la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 45, fracciones I y V, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, y los artículos 18 fracción I, 135, 136 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, nos permitimos presentar la siguiente:

Iniciativa de Acuerdo por el que se propone presentar ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma a diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal

C O N S I D E R A N D O S

I. Que en atención a lo mandatado por el artículo 45, fracciones I y V, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que señala que los diputados y los ciudadanos en la entidad, estamos legitimados para presentar iniciativas, con tal carácter así lo estamos ejerciendo;

II. Que es función de esa Honorable Sexagésima Tercera Legislatura, revisar el orden jurídico, por lo que en atención a ello, nos estamos presentando formalmente con este documento;

III. Que el **OBJETO** de la presente iniciativa se endereza a que **esta LXIII Legislatura ACUERDE** presentar ante el H. Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma a diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, para proponer que su

aumente el porcentaje de las participaciones de los recursos federales que reciben las entidades federativas y los municipios en México.

Al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Administración Pública es la función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes estatales. Esta tiene por objeto, la satisfacción de las necesidades colectivas y el logro de los fines constitucionales, legales del Estado, así como políticos y programáticos del gobierno dentro del orden jurídico establecido y conforme a éste.

La palabra “Administración” deriva del latín “ad” y “ministratio”, ‘servir’. La Real Academia Española de la Lengua, define la administración pública como “Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado”; en una segunda acepción, la define como “Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función”. En general, la administración pública puede describirse en términos funcionales, como el proceso de aplicación de reglas, implementado por las estructuras del gobierno, cuya función principal es realizar este proceso.

Existe una corriente epistemológica que sugiere que la administración pública y la política son cosas distintas, esta dicotomía esbozada por *Woodrow Wilson*, precursor importante de esta idea, sugiere que la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política, ello en virtud de que las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas, ya que, aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe sufrir la manipulación de sus oficinas pues, el campo

de la administración es el campo de los negocios y debe estar apartado de la prisa y la disputa política.

Otra corriente que cuestionó estos supuestos, tuvo su origen en las ideas de jóvenes administradores públicos en las universidades y del gobierno. Ésta no sólo reafirmó el rechazo a la dicotomía política-administración, sino que también desafió las técnicas tradicionales de la administración, señalando la necesidad de considerar los valores éticos en la gestión pública y seguir una estrategia más activa en la discusión de los problemas sociales. En un texto publicado en 1949, *Paul H. Appleby*, enfatizó los vínculos entre el diseño de las políticas gubernamentales y su ejecución, enfatizando que la administración no queda confinada a la fase de ejecución de la política pública. De hecho en nuestro país, a menudo los entes administrativos de las leyes, presentan iniciativas ante los poderes legislativos para reformar los marcos normativos de dichas dependencias, tal es el caso de las instituciones en materia de igualdad de género, agua y derechos humanos, entre otras.

Estudiosos contemporáneos examinan la administración pública como un componente de la estructura de toma de decisiones del gobierno, y además, discuten la vinculación desarrollada entre administración y aquellas estructuras que normalmente se consideran como "políticas". Estas investigaciones pretenden demostrar que aquello que aparecía antes como administrativo puede ser político en la actualidad, y aquéllos que toman decisiones administrativas lo hacen por razones políticas. Tales razones se refieren más a la protección y promoción de intereses organizacionales y sociales que a la promoción de partidos políticos. Esta perspectiva pone de relieve la cuestión de lo político y la política al margen de la lucha de los partidos políticos (y de grupos organizados en torno a candidaturas independientes en los últimos tiempos), para acceder al poder público, dejando entrever que, al margen del ejercicio temporal de este poder, existe una estructura cuasi perene que administra las decisiones públicas traducidas en políticas de los grupos que logran acceder al gobierno.

Uno de los rasgos más importantes a considerar de todo gobierno, es la ejecución de las decisiones políticas por medio de un equipo administrativo. Las burocracias modernas cuentan con derechos y obligaciones definidos, establecidos por leyes escritas, así como relaciones de autoridad sistemáticamente establecidas entre los diversos cargos, establecidos en disposiciones reglamentarias y administrativas. Así mismo, las designaciones y promociones están reguladas por medio de acuerdos contractuales y basados en ellos, lo mismo que la capacitación técnica o la experiencia como condición formal de empleo, con sueldos monetarios fijos y la tarea administrativa como ocupación laboral exclusiva. Cada una de estas características representa una condición de empleo en la administración pública moderna.

La administración pública moderna en el Estado mexicano se constituye en el Gobierno Federal por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados. Estas dependencias integran la Administración Pública Centralizada, mientras que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

A nivel local, no existe precepto constitucional que obligue a replicar este esquema organizativo en los estados, puesto que el artículo 116 de la Constitución Federal, se limita únicamente a establecer la forma en cómo se organizarán los poderes locales. En cuanto a la Ciudad de México, en el artículo 122, inciso A, fracción V, párrafo primero, de la citada Constitución se establece que la Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal.

Para el caso de los municipios, en el artículo 115, fracción II de nuestra Carta Magna, simplemente se otorga facultad a los ayuntamientos para aprobar de

acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal; así mismo, establece en el inciso a), del párrafo segundo de la misma fracción que el objeto que tendrán las leyes en materia municipal, será entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo.

En cuanto a las Alcaldías de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, en el artículo 122, inciso A, fracción VI, párrafo tercero, inciso c), párrafo primero, se establece que la administración pública de las demarcaciones corresponde a los titulares de las Alcaldías, sin otorgarle potestad reglamentaria como a los municipios; sin embargo, en el párrafo segundo del mismo inciso, establece que la Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Tanto la Ley Federal de la Administración Pública Federal, como las leyes de las administraciones públicas de las entidades federativas, establecen las bases para la organización administrativa de las dependencias del Poder Ejecutivo; sin embargo, los poderes tanto judiciales como legislativos también cuentan con aparatos administrativos que son regulados en sus respectivas leyes.

En el caso de los reglamentos de las administraciones públicas municipales, éstas son normas que organizan la administración de los ayuntamientos como una unidad administrativa básica, cierto que ésto se debe a que a nivel municipal no existe división de poderes, más allá de que los miembros de este orden administrativo son electos y funcionan de manera colegiada. Este último orden de gobierno ha sido objeto de medidas de descentralización administrativa mediante la reforma municipal promovida por el gobierno del Presidente Miguel De la Madrid, que buscaba la modernización de las administraciones locales, mediante la transferencia de funciones y recursos. Estas medidas se orientaron principalmente

al fortalecimiento del nivel municipal de gobierno, operado por los ayuntamientos, buscando incrementar los ingresos propios y modificando el esquema de facultades y funciones de estas instancias, con el objetivo de aumentar la cobertura de servicios públicos locales.

A pesar de que México es un Estado Federal, existe una importante tradición centralista en la administración pública, en contradicción con el sistema federal de gobierno formalmente descentralizado; este aspecto, constituye el sello característico de las relaciones intergubernamentales en nuestro país. Dada la distribución de funciones y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, el sistema de relaciones intergubernamentales funciona como un aparato en el cual, interactúan las entidades federativas, los municipios y diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, que trabajan en diferentes áreas políticas. Debido a la creciente interdependencia, los espacios de autonomía y discreción para cada nivel de gobierno, han llegado a ser relativamente pequeños, esto conlleva a que las interacciones adopten la forma de negociaciones e involucren un intercambio de acuerdos.

Existe una ambigüedad intrínseca en el *status* de las administraciones públicas locales que deriva del hecho de que los gobiernos locales están subordinados al Gobierno Federal, en una suerte de relación asimétrica de poder en términos de la teoría de *Foucault*, sin embargo, la relación se torna más compleja, toda vez que los Estados gozan de libertad y soberanía en todo lo concerniente a su régimen interior, con fundamento en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras la Ciudad de México goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, esto con fundamento en el artículo 122 de la misma Constitución, por si fuera poco, los titulares de los poderes locales son electos en el caso de los poderes ejecutivos y legislativos; y nombrados por el Poder Legislativo en el caso de los poderes judiciales.

Sumado al tema de la libertad y la soberanía de los estados y de la autonomía de la Ciudad de México, tenemos las unidades político administrativas básicas del país, estas son el municipio libre, que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados como se puede advertir en el párrafo primero del artículo 115 de nuestra Carta Magna, cuyos funcionarios también son electos; y las Alcaldías de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, como se advierte en el artículo 122 de la misma Constitución que establece en el inciso A, fracción VI, párrafo primero del citado artículo que la división territorial de la Ciudad de México, para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos conforme a lo dispuesto en la Constitución Política local. Así mismo, en el párrafo segundo de la misma fracción, se precisa que el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, estará a cargo de las Alcaldías.

Además de la complejidad que adquieren las relaciones intergubernamentales en un marco de funcionarios federales, locales y municipales o demarcacionales electos por voto popular, el contexto se hace más turbio en función de que cada uno de estos órdenes de gobierno, obtienen parte de sus recursos de sus propios impuestos y emplean a su propio personal. Esta ambigüedad tiene como resultado un sistema de relaciones intergubernamentales complejas e impredecibles.

La tradición centralista de la administración pública mexicana, hace referencia al impacto y presencia en la vida local y regional de organizaciones del Gobierno Federal, funcionalmente diferenciadas, tal es el caso de las delegaciones de las Secretarías de Estado, presentes en las entidades federativas, en el caso de las primeras, así como los organismos administrativos regionales de organizaciones como la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, y la Comisión Federal de Electricidad, entre otras, en el caso de las segundas. Esto implica la participación directa de instituciones nacionales en la atención de problemas, conflictos y demandas locales, al margen de las facultades concurrentes

de los gobiernos de las entidades federativas que también cuentan en su mayoría con organizaciones funcionalmente diferenciadas, ya sean Secretarías, Institutos, Consejos, Comisiones y demás esquemas administrativos.

Dado que la Administración Pública Federal ha sido el instrumento utilizado para llevar a cabo las funciones de bienestar social e intervención económica asumidas por el Estado, la influencia que las agencias federales tienen en la vida local y regional es muy importante, ésto debido a que su poder ha adquirido una dimensión geográfica ya que sus servicios son prestados territorialmente. De esta manera, aunque contemos con entidades federativas libres y soberanas, con organizaciones gubernamentales funcionalmente diferenciadas; además, tenemos duplicidad de funciones (en algunos casos), y en general, una completa desigualdad en el recurso que cada dependencia ejerce, puesto que la mayoría de los ingresos de las entidades federativas y de los municipios provienen de las participaciones federales, mismas que derivan del desglose del Fondo General de Participaciones, que se integra del 20% de la Recaudación Federal Participable.

El esquema de participación de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en los ingresos federales, ha propiciado que en el modelo de relaciones intergubernamentales de nuestro país, las autoridades locales y municipales (o demarcacionales en el caso de la Ciudad de México), tiendan a desempeñar el papel de intermediarios, que obtienen beneficios de las diferentes agencias del gobierno federal, para después distribuirlos entre sus clientelas. Esto ha tenido como resultado en diferentes entidades y regiones del país, el establecimiento de una red de "patronazgos", es decir, un modelo de relaciones intergubernamentales basado en la existencia de "patrones" que distribuyen favores a sus clientes a cambio de lealtad u otras formas de apoyo político.

La situación antes planteada, logró permanecer en el anonimato durante muchos años y solo comenzó a hacerse evidente a partir de la alternancia en los gobiernos

locales y municipales. El último caso relevante en esta materia fue el del Gobierno del Estado de Chihuahua, que hizo público en la prensa el ejercicio del “patronazgo” por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal (SHCP) que retuvo la entrega de participaciones federales y en su defecto ministró a la entidad aportaciones federales. La diferencia es que las primeras son recursos no etiquetados, mientras que las segundas son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas, y en su caso, de los municipios y demarcaciones, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal. Otro esquema de “patronazgo” es la no asignación de recursos etiquetados o la no radicación de los recursos etiquetados asignados a las entidades federativas y municipios.

Estos ejemplos ponen de relieve que las redes de patronazgo sobrepasan el sistema puramente administrativo e incluyen organizaciones políticas vinculadas al gobierno, como organizaciones sindicales, corporaciones integradas a los partidos políticos, organizaciones patronales, organizaciones empresariales y demás grupos con representación o presencia tanto en el gobierno federal, como en el Congreso de la Unión, por medio de las cuales los representantes de las administraciones locales gestionan demandas que no son capaces de satisfacer con sus propios recursos, o destraban los recursos ya asignados, pero retenidos por determinadas circunstancias políticas.

En algunos casos, las tendencias centralistas del sistema administrativo mexicano, son reforzadas por el comportamiento de los gobiernos locales, quienes encuentran ventajas en “federalizar” sus problemas; esta situación es más usual, en el caso de las entidades gobernadas por el mismo partido en el gobierno, ya que involucrar a las dependencias político-administrativas del Gobierno Federal representa inversión, servicios y bienes públicos, además de permitir a los políticos locales una proyección más amplia dentro del sistema político nacional. Este esquema a menudo es replicado por los ayuntamientos y las alcaldías para el caso de involucrar

al gobierno local o al Gobierno Federal en problemas de índole municipal o demarcacional, por lo que el sistema fiscal que rige las finanzas públicas municipales y demarcacionales, representa un aspecto clave en las relaciones intergubernamentales.

Ante este panorama es importante resaltar que no es lo mismo descentralización administrativa, que una mayor autonomía de los gobiernos locales, puesto que en la medida que aumenta la transferencia de funciones y recursos del gobierno federal a los gobiernos locales, las relaciones entre los ámbitos de gobierno tienden a hacerse más complejas con la expansión de las actividades de la administración pública, por lo que la interdependencia entre los niveles de gobierno se ha venido acentuando en México, y continuará por ese curso en tanto no se modifique el esquema de distribución de la Recaudación Federal Participable para incrementar los ingresos no etiquetados de las entidades federativas y de los municipios y demarcaciones territoriales, además de reformar el marco institucional de relaciones intergubernamentales en aras de transitar hacia un esquema de gobernanza.

Las reformas descentralizadoras han tenido como consecuencia la creación de los convenios de coordinación intergubernamental. Estos son acuerdos suscritos entre los tres niveles de gobierno, mediante los cuales se crea un mecanismo colectivo de toma de decisiones en áreas de política que involucran simultáneamente a la federación, entidades federativas y municipios o demarcaciones territoriales.

Puesto que gran parte de las finanzas tanto de los gobiernos locales, como de los gobiernos municipales y de las alcaldías de la Ciudad de México, dependen de las transferencias del gobierno federal, una de las áreas más importantes de convergencia entre niveles de gobierno es la tributaria. La asignación de responsabilidades en materia de recolección de impuestos y la distribución de transferencias entre las entidades administrativas, se lleva a cabo mediante los convenios suscritos en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas y sus municipios, las principales fuentes de impuestos quedaron reservadas para su captación por parte del Gobierno Federal, en tanto que para los gobiernos locales, se dejaron libres algunas fuentes de ingreso de menor rendimiento, que en diversos casos están insuficientemente aprovechadas, por lo que éstos órdenes de gobierno presentan una elevada dependencia de los ingresos transferidos desde la Federación por la vía de las participaciones y de los recursos de gasto condicionado.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, nace en la Ley de Coordinación Fiscal a partir del primero de enero de 1980, en la que se establece el conjunto de disposiciones y órganos que rigen los supuestos que pueden suscitarse en materia de colaboración intergubernamental tributaria. En este ordenamiento jurídico se establecen, además, los instrumentos de distribución de participaciones de la RFP y se establecen las bases para el sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales, a través del gobierno federal, por medio de la SHCP, hacia los gobiernos de las entidades federativas por medio de sus órganos hacendarios.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Como se establece en el artículo 2 de la antes citada Ley, el Fondo General de Participaciones se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio. Los recursos que se distribuyen a través de este fondo, son los ingresos no etiquetados que perciben tanto las entidades federativas, como los municipios y las demarcaciones territoriales.

La Recaudación Federal Participable se integra con los recursos netos captados por la Federación mediante tres grandes rubros; el primero integrado por el ISR, IVA, IEPS, entre otros impuestos y los derechos de minería; el segundo, integrado por parte de los recursos que recibe el gobierno federal desde el Fondo Mexicano del Petróleo; el tercero integrado por la recaudación por el ISR que se genere por los contratos y asignaciones. Los ingresos recaudados durante el mes corriente, son los utilizados para el cálculo de la distribución del Fondo General de Participaciones del mes siguiente. Esta información es publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en los últimos días de cada mes. En la Recaudación Federal Participable no se incluyen ciertos rubros como el impuesto sobre automóviles nuevos, los derechos extraordinarios sobre la extracción de petróleo y los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, entre otros.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable de cada ejercicio fiscal y su distribución está en función de dos componentes principales. El primero, es el monto del Fondo General de Participaciones distribuido en 2007 que constituye el componente fijo de referencia; el segundo, es el crecimiento entre el Fondo General de Participaciones distribuido en 2007 y el Fondo General de Participaciones a distribuir en el periodo correspondiente; este último, constituye el componente variable de la ecuación. El Componente variable se distribuye considerando elementos como la participación del Estado en la población nacional, el crecimiento económico de la entidad federativa con respecto al crecimiento económico nacional y la recaudación de impuestos locales con respecto a la recaudación total de estos impuestos a nivel nacional. Dichos elementos tienen un impacto en la distribución del componente variable de acuerdo con coeficientes (C1, C2 y C3) establecidos en la fórmula 2 de distribución.

De acuerdo con la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, a medida que se incremente la Recaudación Federal Participable, el Fondo General de Participaciones de 2007 representará una menor proporción del total y, por lo

tanto, las variables contenidas en la fórmula impactarán cada vez más en la distribución de los recursos entre las entidades federativas. Por ende, la distribución de 2007 tendría un impacto menor en la ponderación del año a calcular. Sin embargo, esta fórmula no es aplicable en caso de que la Recaudación Federal Participable sea menor a la observada en 2007, en cuyo caso, la distribución se realizará en función del monto recaudado en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho fondo en el año 2007.

Según información de la SHCP, publicada en el DOF, año con año el monto distribuido a través de los coeficientes C1, C2 y C3, es mayor que el Fondo General de Participaciones de 2007, puesto que este componente fijo de la ecuación, representó poco más del 80% en 2008, mientras que en 2009 representó más del 95%, para representar poco más del 50% en 2017, aunado a esto, está la variable del crecimiento del Fondo General de Participaciones desde el año 2007.

Con base en los argumentos antes expuestos y considerando como un esquema justo de distribución la fórmula aplicada con base en criterios poblacionales, producto interno bruto local, así como la recaudación de impuestos y derechos locales, proponemos esta iniciativa con el objeto de buscar un equilibrio en la participación de los gobiernos locales y de los gobiernos municipales y demarcacionales a fin de incrementar de un 20% a un 30% el porcentaje que conformará el Fondo General de Participaciones, reajustando con ello también el porcentaje de recursos etiquetados que se transfirieren a las entidades, municipios y demarcaciones territoriales, buscando con ello incrementar la cantidad de recursos que reciben estos órdenes de gobierno a efecto de sanear sus finanzas públicas y atender necesidades y problemas en el marco de sus respectivas competencias sin la necesidad de tener que buscar mecanismos intergubernamentales para hacerlo, dejando estos últimos para atender problemas de trascendencia metropolitana, así como local y regional en un esquema de gobernanza con un mecanismo de relaciones intergubernamentales basado en la colaboración en torno a una agenda conjunta, no en patronazgos.

Para asegurar que esta redistribución beneficie directamente a los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, se modifican las porciones normativas que establecen la distribución de cuando menos el 20% de las participaciones que los gobiernos locales reciban de la federación, entre sus órganos político administrativos básicos, para elevar también este porcentaje al 30%, generando un flujo de recursos que permitan el saneamiento de sus finanzas públicas, con la plena certeza de que no podrán ser malversados en el marco de la legislación en materia de disciplina financiera para entidades federativas y municipios, así como la legislación anticorrupción y el marco normativo en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Los suscritos consideramos necesario además proponer reformar el artículo 3-A fracciones I y II de la Ley de Coordinación Fiscal para efectos que se aumente de 20 a un 30% la recaudación tratándose del impuesto de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas; y pasar de un 8 a un 12% de la recaudación, tratándose de tabacos labrados. Así también, se propone que el Fondo de Fiscalización y Recaudación se eleve el equivalente del 1.25 al 2% de la recaudación federal. Lo anterior, sin duda alguna, beneficiará las finanzas de los municipios, proporcionando un mejor esquema de participación en la recaudación de impuestos y la distribución económica.

La reforma que se propone, contribuirá a evitar el mal uso de los recursos etiquetados que las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales reciben de la federación, el pasado mes de febrero de 2018, circuló en medios nacionales que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) hizo observaciones por más de 98 mil 102 millones de pesos al gasto transferido a estados y municipios, de acuerdo con la tercera entrega de su informe de fiscalización a la Cuenta Pública 2016. De este monto total, 14 mil 997 millones en subejercicio, 4 mil 252 millones en montos por aclarar, mientras que las observaciones con impacto económico suman 78 mil 853 millones de pesos, es

decir, en su mayoría estas observaciones se deben a que los recursos etiquetados para la consecución de determinados objetivos, son utilizados para cubrir otras necesidades prioritarias de los gobiernos locales, municipales y demarcacionales.

Además del mal uso de recursos etiquetados, noticias que reportan subejercicios de recursos etiquetados son una constante en la revisión de las cuentas públicas, esto consiste en la falta de oportunidad en el ejercicio de los recursos asignados a los fondos, ya que una proporción de los mismos no se aplica, o se realiza hasta muy avanzado el año siguiente; situación que limita considerablemente la generación de los beneficios y metas previstas en los programas, este es un problema recurrente que se retroalimenta pues, el subejercicio de un año implica el inicio desfasado del siguiente ejercicio.

Las causas que generan los subejercicios de recursos etiquetados son diversas, algunas son de carácter general, tales como el principio de anualidad del ejercicio de los recursos, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de que se trate, en el caso de los convenios, algunos recursos se ministran por la Federación en los últimos meses del año, la normatividad compleja de algunos fondos y programas y por último y más importante, la presencia de debilidades en las capacidades técnicas de los municipios y los entes ejecutores de las entidades federativas, en su mayoría asociada a la poca disponibilidad de recursos no etiquetados para atender necesidades básicas para la modernización administrativa.

Es importante recalcar que la reforma que se propone no implica la reducción de ingresos públicos, si no la redistribución de éstos entre los entes de gobierno, incrementando las transferencias no etiquetadas, sin alterar las fórmulas, ni el esquema de transferencias por concepto de aportaciones federales (recursos etiquetados). Esta redistribución no representa una afectación a los recursos que la federación ejerza, un ejemplo de ello son los 14 mil 997 millones en subejercicio observados en la cuenta pública de 2016, otro ejemplo claro son los exorbitantes

gastos por concepto de publicidad oficial de algunas dependencias del Gobierno Federal.

Por último es preciso señalar que las prácticas corruptas son otro aspecto importante a considerar en este tema. En 2015, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) presentaron el documento: México: Anatomía de la Corrupción. Esta investigación, es una fotografía de cómo nos vemos los mexicanos a nosotros mismos y cómo nos perciben y califican en el mundo en materia de corrupción. En dicho documento se determinaron los costos económicos de la corrupción con un costo promedio equivalente al 7% del Producto Interno Bruto del año anterior inmediato, desde luego que esta cifra se ha incrementado desde el año 2015, puesto que México ocupa el lugar 123 en corrupción entre las 176 naciones que fueron evaluadas por el último Índice de Percepción de la Corrupción realizado en el 2016.

La abismal diferencia entre las percepciones salariales del común de los ciudadanos en comparación con las de los funcionarios públicos es otro aspecto relevante para evidenciar que la propuesta de redistribución es viable, toda vez que nuestro país tiene en su sistema de justicia a los ministros mejor pagados de Latinoamérica, con salarios al mismo nivel que los de los países más desarrollados del mundo. De acuerdo con las previsiones salariales incluidas en la propuesta del paquete económico del 2018, cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ganará durante el próximo año 4 millones 659 mil pesos de sueldo, más 853 mil 223 pesos de pago de riesgo en su trabajo están expuestos a trances peligrosos, más un millón 341 pesos por prestaciones entre las que se incluye la prima vacacional, aguinaldo, seguro de gastos médicos mayores, seguro de separación individualizado y ayuda para anteojos.

En cuanto al costo de la democracia en el país, según información publicada en el diario El Economista, para los comicios del 2018, en los que se renovarán 3,327

cargos de elección, entre ellos el de presidente de la República, el Paquete Económico reservado para los partidos políticos y las tres instituciones que se encargan de organizar, cuidar y calificar las elecciones asciende a la cantidad de 29,000 millones de pesos.

Las cifras antes citadas, son inaceptables si consideramos que México, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ocupa de entre sus 39 países miembros, el último lugar en acceso a estudiar una carrera universitaria. Mientras que según datos de la misma organización, México es el país con el salario mínimo más bajo, con remuneración por hora de trabajo de un dólar con un centavo, cifra inferior a los niveles de países con economía similar a la mexicana, como Chile (2.2 dólares por hora) y Turquía (3.49 dólares).

Además de la situación antes planteada, los gobiernos locales y municipales, tienen márgenes de recaudación fiscal mínimos o nulos, dependen en su mayoría de las participaciones federales y de las transferencias de recursos etiquetados del gobierno federal, existen enormes desigualdades entre estados y más aún entre municipios que mantienen a muchos de ellos en graves retrocesos, es común que sean rehenes de las administraciones públicas anteriores que los dejan con fuertes deudas o con grupos de trabajo sumamente ineficientes que se encuentran laborando allí por los múltiples compromisos de campaña contraídos por los candidatos ganadores en periodos anteriores, registrando un aumento en el pago de nóminas administración tras administración sin observarse mejora en la prestación de los servicios públicos de sus respectivas competencias, en gran medida debido a la inexistencia en la mayoría de estos órdenes de gobierno de figuras como el servicio civil de carrera.

Por todos los argumentos anteriormente vertidos, los suscritos consideramos que existe la imperiosa necesidad de hacer las presentes propuestas de reformas al Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que se busca el fortalecimiento de las finanzas públicas en las entidades federativas.

Con estas consideraciones, nos permitimos someter a su consideración la presente iniciativa de:

ACUERDO NÚM. _____

ARTÍCULO PRIMERO: LA LXIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA, CON FUNDAMENTO EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 43 DE LA CONSTITUCIÓN DE SINALOA, ACUERDA PRESENTAR ANTE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, LA INICIATIVA PARA REFORMAR DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, PARA QUEDAR DE LA SIGUIENTE MANERA:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Administración Pública es la función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes estatales. Esta tiene por objeto, la satisfacción de las necesidades colectivas y el logro de los fines constitucionales, legales del Estado, así como políticos y programáticos del gobierno dentro del orden jurídico establecido y conforme a éste.

La palabra "Administración" deriva del latín "ad" y "ministratio", 'servir'. La Real Academia Española de la Lengua, define la administración pública como "Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado"; en una segunda acepción, la define como "Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función". En general, la administración pública puede describirse en términos funcionales, como el proceso de aplicación de reglas, implementado por las estructuras del gobierno, cuya función principal es realizar este proceso.

Existe una corriente epistemológica que sugiere que la administración pública y la política son cosas distintas, esta dicotomía esbozada por Woodrow Wilson, precursor importante de esta idea, sugiere que la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política, ello en virtud de que las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas, ya que, aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe sufrir la manipulación de sus oficinas pues, el campo de la administración es el campo de los negocios y debe estar apartado de la prisa y la disputa política.

Otra corriente que cuestionó estos supuestos, tuvo su origen en las ideas de jóvenes administradores públicos en las universidades y del gobierno. Ésta no sólo reafirmó el rechazo a la dicotomía política-administración, sino que también desafió las técnicas tradicionales de la administración, señalando la necesidad de considerar los valores éticos en la gestión pública y seguir una estrategia más activa en la discusión de los problemas sociales. En un texto publicado en 1949, Paul H. Appleby, enfatizó los vínculos entre el diseño de las políticas gubernamentales y su ejecución, enfatizando que la administración no queda confinada a la fase de ejecución de la política pública. De hecho en nuestro país, a menudo los entes administrativos de las leyes, presentan iniciativas ante los poderes legislativos para reformar los marcos normativos de dichas dependencias, tal es el caso de las instituciones en materia de igualdad de género, agua y derechos humanos, entre otras.

Estudiosos contemporáneos examinan la administración pública como un componente de la estructura de toma de decisiones del gobierno, y además, discuten la vinculación desarrollada entre administración y aquellas estructuras que normalmente se consideran como "políticas". Estas investigaciones pretenden demostrar que aquello que aparecía antes como administrativo puede ser político en la actualidad, y aquéllos que toman decisiones administrativas lo hacen por razones políticas. Tales razones se refieren más a la protección y promoción de intereses organizacionales y sociales que a la promoción de partidos políticos. Esta perspectiva pone de relieve la cuestión de lo político y la política al margen de la lucha de los partidos políticos (y de grupos organizados en torno a candidaturas independientes en los últimos tiempos), para acceder al poder público, dejando entrever que, al margen del ejercicio temporal de este poder, existe una estructura cuasi perene que administra las decisiones públicas traducidas en políticas de los grupos que logran acceder al gobierno.

Uno de los rasgos más importantes a considerar de todo gobierno, es la ejecución de las decisiones políticas por medio de un equipo administrativo. Las burocracias modernas cuentan con derechos y obligaciones definidos, establecidos por leyes escritas, así como relaciones de autoridad sistemáticamente establecidas entre los diversos cargos, establecidos en disposiciones reglamentarias y administrativas. Así mismo, las designaciones y promociones están reguladas por medio de acuerdos contractuales y basados en ellos, lo mismo que la capacitación técnica o la experiencia como condición formal de empleo, con sueldos monetarios fijos y la tarea administrativa como ocupación laboral exclusiva. Cada una de estas características representa una condición de empleo en la administración pública moderna.

La administración pública moderna en el Estado mexicano se constituye en el Gobierno Federal por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados. Estas dependencias integran la Administración Pública Centralizada, mientras que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

A nivel local, no existe precepto constitucional que obligue a replicar este esquema organizativo en los estados, puesto que el artículo 116 de la Constitución Federal, se limita únicamente a establecer la forma en cómo se organizarán los poderes locales. En cuanto a la Ciudad de México, en el artículo 122, inciso A, fracción V, párrafo primero, de la citada Constitución se establece que la Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal.

Para el caso de los municipios, en el artículo 115, fracción II de nuestra Carta Magna, simplemente se otorga facultad a los ayuntamientos para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal; así mismo, establece en el inciso a), del párrafo segundo de la misma fracción que el objeto que tendrán las leyes en materia municipal, será entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo.

En cuanto a las Alcaldías de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, en el artículo 122, inciso A, fracción VI, párrafo tercero, inciso c), párrafo primero, se establece que la administración pública de las demarcaciones corresponde a los titulares de las Alcaldías, sin otorgarle potestad reglamentaria como a los municipios; sin embargo, en el párrafo segundo del mismo inciso, establece que la Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Tanto la Ley Federal de la Administración Pública Federal, como las leyes de las administraciones públicas de las entidades federativas, establecen las bases para la organización administrativa de las dependencias del Poder Ejecutivo; sin embargo, los poderes tanto judiciales como legislativos también cuentan con aparatos administrativos que son regulados en sus respectivas leyes.

En el caso de los reglamentos de las administraciones públicas municipales, éstas son normas que organizan la administración de los ayuntamientos como una unidad administrativa básica, cierto que ésto se debe a que a nivel municipal no existe división de poderes, más allá de que los miembros de este orden administrativo son electos y funcionan de manera colegiada. Este último orden de gobierno ha sido objeto de medidas de descentralización administrativa mediante la reforma municipal promovida por el gobierno del Presidente Miguel De la Madrid, que buscaba la modernización de las administraciones locales, mediante la transferencia de funciones y recursos. Estas medidas se orientaron principalmente al fortalecimiento del nivel municipal de gobierno, operado por los ayuntamientos, buscando incrementar los ingresos propios y modificando el esquema de facultades y funciones de estas instancias, con el objetivo de aumentar la cobertura de servicios públicos locales.

A pesar de que México es un Estado Federal, existe una importante tradición centralista en la administración pública, en contradicción con el sistema federal de gobierno formalmente descentralizado; este aspecto, constituye el sello característico de las relaciones intergubernamentales en nuestro país. Dada la distribución de funciones y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, el sistema de relaciones intergubernamentales funciona como un aparato en el cual, interactúan las entidades federativas, los municipios y diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, que trabajan en diferentes áreas políticas. Debido a la creciente interdependencia, los espacios de autonomía y discreción para cada nivel de gobierno, han llegado a ser relativamente pequeños,

esto conlleva a que las interacciones adopten la forma de negociaciones e involucren un intercambio de acuerdos.

Existe una ambigüedad intrínseca en el status de las administraciones públicas locales que deriva del hecho de que los gobiernos locales están subordinados al Gobierno Federal, en una suerte de relación asimétrica de poder en términos de la teoría de Foucault, sin embargo, la relación se torna más compleja, toda vez que los Estados gozan de libertad y soberanía en todo lo concerniente a su régimen interior, con fundamento en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras la Ciudad de México goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, esto con fundamento en el artículo 122 de la misma Constitución, por si fuera poco, los titulares de los poderes locales son electos en el caso de los poderes ejecutivos y legislativos; y nombrados por el Poder Legislativo en el caso de los poderes judiciales.

Sumado al tema de la libertad y la soberanía de los estados y de la autonomía de la Ciudad de México, tenemos las unidades político administrativas básicas del país, estas son el municipio libre, que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados como se puede advertir en el párrafo primero del artículo 115 de nuestra Carta Magna, cuyos funcionarios también son electos; y las Alcaldías de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, como se advierte en el artículo 122 de la misma Constitución que establece en el inciso A, fracción VI, párrafo primero del citado artículo que la división territorial de la Ciudad de México, para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos conforme a lo dispuesto en la Constitución Política local. Así mismo, en el párrafo segundo de la misma fracción, se precisa que el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, estará a cargo de las Alcaldías.

Además de la complejidad que adquieren las relaciones intergubernamentales en un marco de funcionarios federales, locales y municipales o demarcacionales electos por voto popular, el contexto se hace más turbio en función de que cada uno de estos órdenes de gobierno, obtienen parte de sus recursos de sus propios impuestos y emplean a su propio personal. Esta ambigüedad tiene como resultado un sistema de relaciones intergubernamentales complejas e impredecibles.

La tradición centralista de la administración pública mexicana, hace referencia al impacto y presencia en la vida local y regional de organizaciones del Gobierno Federal, funcionalmente diferenciadas, tal es el caso de las delegaciones de las Secretarías de Estado, presentes en las entidades federativas, en el caso de las primeras, así como los organismos administrativos regionales de organizaciones como la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, y la Comisión Federal de Electricidad, entre otras, en el caso de las segundas. Esto implica la participación directa de instituciones nacionales en la atención de problemas, conflictos y demandas locales, al margen de las facultades concurrentes de los gobiernos de las entidades federativas que también cuentan en su mayoría con organizaciones funcionalmente diferenciadas, ya sean Secretarías, Institutos, Consejos, Comisiones y demás esquemas administrativos.

Dado que la Administración Pública Federal ha sido el instrumento utilizado para llevar a cabo las funciones de bienestar social e intervención económica asumidas por el Estado, la influencia que las agencias federales tienen en la vida local y regional es muy importante, ésto debido a que su poder ha adquirido una dimensión geográfica ya que sus servicios son prestados territorialmente. De esta manera, aunque contemos con entidades federativas libres y soberanas, con organizaciones gubernamentales funcionalmente diferenciadas; además, tenemos duplicidad de funciones (en algunos casos), y en general, una completa desigualdad en el recurso que cada dependencia ejerce, puesto que la mayoría de los ingresos de las entidades federativas y de los municipios provienen de las participaciones federales, mismas que derivan del desglose del Fondo General de Participaciones, que se integra del 20% de la Recaudación Federal Participable.

El esquema de participación de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en los ingresos federales, ha propiciado que en el modelo de relaciones intergubernamentales de nuestro país, las autoridades locales y municipales (o demarcacionales en el caso de la Ciudad de México), tiendan a desempeñar el papel de intermediarios, que obtienen beneficios de las diferentes agencias del gobierno federal, para después distribuirlos entre sus clientelas. Esto ha tenido como resultado en diferentes entidades y regiones del país, el establecimiento de una red de "patronazgos", es decir, un modelo de relaciones intergubernamentales basado en la existencia de "patrones" que distribuyen favores a sus clientes a cambio de lealtad u otras formas de apoyo político.

La situación antes planteada, logró permanecer en el anonimato durante muchos años y solo comenzó a hacerse evidente a partir de la alternancia en los gobiernos locales y municipales. El último caso relevante en esta materia fue el del Gobierno del Estado de Chihuahua, que hizo público en la prensa el ejercicio del “patronazgo” por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal (SHCP) que retuvo la entrega de participaciones federales y en su defecto ministró a la entidad aportaciones federales. La diferencia es que las primeras son recursos no etiquetados, mientras que las segundas son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas, y en su caso, de los municipios y demarcaciones, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal. Otro esquema de “patronazgo” es la no asignación de recursos etiquetados o la no radicación de los recursos etiquetados asignados a las entidades federativas y municipios.

Estos ejemplos ponen de relieve que las redes de patronazgo sobrepasan el sistema puramente administrativo e incluyen organizaciones políticas vinculadas al gobierno, como organizaciones sindicales, corporaciones integradas a los partidos políticos, organizaciones patronales, organizaciones empresariales y demás grupos con representación o presencia tanto en el gobierno federal, como en el Congreso de la Unión, por medio de las cuales los representantes de las administraciones locales gestionan demandas que no son capaces de satisfacer con sus propios recursos, o destraban los recursos ya asignados, pero retenidos por determinadas circunstancias políticas.

En algunos casos, las tendencias centralistas del sistema administrativo mexicano, son reforzadas por el comportamiento de los gobiernos locales, quienes encuentran ventajas en “federalizar” sus problemas; esta situación es más usual, en el caso de las entidades gobernadas por el mismo partido en el gobierno, ya que involucrar a las dependencias político-administrativas del Gobierno Federal representa inversión, servicios y bienes públicos, además de permitir a los políticos locales una proyección más amplia dentro del sistema político nacional. Este esquema a menudo es replicado por los ayuntamientos y las alcaldías para el caso de involucrar al gobierno local o al Gobierno Federal en problemas de índole municipal o demarcacional, por lo que el sistema fiscal que rige las finanzas públicas municipales y demarcacionales, representa un aspecto clave en las relaciones intergubernamentales.

Ante este panorama es importante resaltar que no es lo mismo descentralización administrativa, que una mayor autonomía de los gobiernos locales, puesto que en la medida que aumenta la transferencia de funciones y recursos del gobierno federal a los gobiernos locales, las relaciones entre los ámbitos de gobierno tienden a hacerse más complejas con la expansión de las actividades de la administración pública, por lo que la interdependencia entre los niveles de gobierno se ha venido acentuando en México, y continuará por ese curso en tanto no se modifique el esquema de distribución de la Recaudación Federal Participable para incrementar los ingresos no etiquetados de las entidades federativas y de los municipios y demarcaciones territoriales, además de reformar el marco institucional de relaciones intergubernamentales en aras de transitar hacia un esquema de gobernanza.

Las reformas descentralizadoras han tenido como consecuencia la creación de los convenios de coordinación intergubernamental. Estos son acuerdos suscritos entre los tres niveles de gobierno, mediante los cuales se crea un mecanismo colectivo de toma de decisiones en áreas de política que involucran simultáneamente a la federación, entidades federativas y municipios o demarcaciones territoriales.

Puesto que gran parte de las finanzas tanto de los gobiernos locales, como de los gobiernos municipales y de las alcaldías de la Ciudad de México, dependen de las transferencias del gobierno federal, una de las áreas más importantes de convergencia entre niveles de gobierno es la tributaria. La asignación de responsabilidades en materia de recolección de impuestos y la distribución de transferencias entre las entidades administrativas, se lleva a cabo mediante los convenios suscritos en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas y sus municipios, las principales fuentes de impuestos quedaron reservadas para su captación por parte del Gobierno Federal, en tanto que para los gobiernos locales, se dejaron libres algunas fuentes de ingreso de menor rendimiento, que en diversos casos están insuficientemente aprovechadas, por lo que éstos órdenes de gobierno presentan una elevada dependencia de los ingresos transferidos desde la Federación por la vía de las participaciones y de los recursos de gasto condicionado.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, nace en la Ley de Coordinación Fiscal a partir del primero de enero de 1980, en la que se establece el conjunto de disposiciones y órganos que rigen los supuestos que pueden suscitarse en materia

de colaboración intergubernamental tributaria. En este ordenamiento jurídico se establecen, además, los instrumentos de distribución de participaciones de la RFP y se establecen las bases para el sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales, a través del gobierno federal, por medio de la SHCP, hacia los gobiernos de las entidades federativas por medio de sus órganos hacendarios.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Como se establece en el artículo 2 de la antes citada Ley, el Fondo General de Participaciones se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio. Los recursos que se distribuyen a través de este fondo, son los ingresos no etiquetados que perciben tanto las entidades federativas, como los municipios y las demarcaciones territoriales.

La Recaudación Federal Participable se integra con los recursos netos captados por la Federación mediante tres grandes rubros; el primero integrado por el ISR, IVA, IEPS, entre otros impuestos y los derechos de minería; el segundo, integrado por parte de los recursos que recibe el gobierno federal desde el Fondo Mexicano del Petróleo; el tercero integrado por la recaudación por el ISR que se genere por los contratos y asignaciones. Los ingresos recaudados durante el mes corriente, son los utilizados para el cálculo de la distribución del Fondo General de Participaciones del mes siguiente. Esta información es publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en los últimos días de cada mes. En la Recaudación Federal Participable no se incluyen ciertos rubros como el impuesto sobre automóviles nuevos, los derechos extraordinarios sobre la extracción de petróleo y los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, entre otros.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable de cada ejercicio fiscal y su distribución está en función de dos componentes principales. El primero, es el monto del Fondo General de Participaciones distribuido en 2007 que constituye el componente fijo de referencia; el segundo, es el crecimiento entre el Fondo General de Participaciones distribuido en 2007 y el Fondo General de

Participaciones a distribuir en el periodo correspondiente; este último, constituye el componente variable de la ecuación. El Componente variable se distribuye considerando elementos como la participación del Estado en la población nacional, el crecimiento económico de la entidad federativa con respecto al crecimiento económico nacional y la recaudación de impuestos locales con respecto a la recaudación total de estos impuestos a nivel nacional. Dichos elementos tienen un impacto en la distribución del componente variable de acuerdo con coeficientes (C1, C2 y C3) establecidos en la fórmula 2 de distribución.

De acuerdo con la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, a medida que se incremente la Recaudación Federal Participable, el Fondo General de Participaciones de 2007 representará una menor proporción del total y, por lo tanto, las variables contenidas en la fórmula impactarán cada vez más en la distribución de los recursos entre las entidades federativas. Por ende, la distribución de 2007 tendría un impacto menor en la ponderación del año a calcular. Sin embargo, esta fórmula no es aplicable en caso de que la Recaudación Federal Participable sea menor a la observada en 2007, en cuyo caso, la distribución se realizará en función del monto recaudado en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho fondo en el año 2007.

Según información de la SHCP, publicada en el DOF, año con año el monto distribuido a través de los coeficientes C1, C2 y C3, es mayor que el Fondo General de Participaciones de 2007, puesto que este componente fijo de la ecuación, representó poco más del 80% en 2008, mientras que en 2009 representó más del 95%, para representar poco más del 50% en 2017, aunado a esto, está la variable del crecimiento del Fondo General de Participaciones desde el año 2007.

Con base en los argumentos antes expuestos y considerando como un esquema justo de distribución la fórmula aplicada con base en criterios poblacionales, producto interno bruto local, así como la recaudación de impuestos y derechos locales, proponemos esta iniciativa con el objeto de buscar un equilibrio en la participación de los gobiernos locales y de los gobiernos municipales y demarcacionales a fin de incrementar de un 20% a un 30% el porcentaje que conformará el Fondo General de Participaciones, reajustando con ello también el porcentaje de recursos etiquetados que se transfirieren a las entidades, municipios y demarcaciones territoriales, buscando con ello incrementar la cantidad de recursos que reciben estos órdenes de gobierno a efecto de sanear sus finanzas públicas y atender necesidades y problemas en el marco de sus respectivas competencias sin la necesidad de tener

que buscar mecanismos intergubernamentales para hacerlo, dejando estos últimos para atender problemas de trascendencia metropolitana, así como local y regional en un esquema de gobernanza con un mecanismo de relaciones intergubernamentales basado en la colaboración en torno a una agenda conjunta, no en patronazgos.

Para asegurar que esta redistribución beneficie directamente a los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, se modifican las porciones normativas que establecen la distribución de cuando menos el 20% de las participaciones que los gobiernos locales reciban de la federación, entre sus órganos político administrativos básicos, para elevar también este porcentaje al 30%, generando un flujo de recursos que permitan el saneamiento de sus finanzas públicas, con la plena certeza de que no podrán ser malversados en el marco de la legislación en materia de disciplina financiera para entidades federativas y municipios, así como la legislación anticorrupción y el marco normativo en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Los suscritos consideramos necesario además proponer reformar el artículo 3-A fracciones I y II de la Ley de Coordinación Fiscal para efectos que se aumente de 20 a un 30% la recaudación tratándose del impuesto de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas; y pasar de un 8 a un 12% de la recaudación, tratándose de tabacos labrados. Así también, se propone que el Fondo de Fiscalización y Recaudación se eleve el equivalente del 1.25 al 2% de la recaudación federal. Lo anterior, sin duda alguna, beneficiará las finanzas de los municipios, proporcionando un mejor esquema de participación en la recaudación de impuestos y la distribución económica.

La reforma que se propone, contribuirá a evitar el mal uso de los recursos etiquetados que las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales reciben de la federación, el pasado mes de febrero de 2018, circuló en medios nacionales que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) hizo observaciones por más de 98 mil 102 millones de pesos al gasto transferido a estados y municipios, de acuerdo con la tercera entrega de su informe de fiscalización a la Cuenta Pública 2016. De este monto total, 14 mil 997 millones en subejercicio, 4 mil 252 millones en montos por aclarar, mientras que las observaciones con impacto económico suman 78 mil 853 millones de pesos, es decir, en su mayoría estas observaciones se deben a que los recursos etiquetados

para la consecución de determinados objetivos, son utilizados para cubrir otras necesidades prioritarias de los gobiernos locales, municipales y demarcacionales.

Además del mal uso de recursos etiquetados, noticias que reportan subejercicios de recursos etiquetados son una constante en la revisión de las cuentas públicas, esto consiste en la falta de oportunidad en el ejercicio de los recursos asignados a los fondos, ya que una proporción de los mismos no se aplica, o se realiza hasta muy avanzado el año siguiente; situación que limita considerablemente la generación de los beneficios y metas previstas en los programas, este es un problema recurrente que se retroalimenta pues, el subejercicio de un año implica el inicio desfasado del siguiente ejercicio.

Las causas que generan los subejercicios de recursos etiquetados son diversas, algunas son de carácter general, tales como el principio de anualidad del ejercicio de los recursos, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de que se trate, en el caso de los convenios, algunos recursos se ministran por la Federación en los últimos meses del año, la normatividad compleja de algunos fondos y programas y por último y más importante, la presencia de debilidades en las capacidades técnicas de los municipios y los entes ejecutores de las entidades federativas, en su mayoría asociada a la poca disponibilidad de recursos no etiquetados para atender necesidades básicas para la modernización administrativa.

Es importante recalcar que la reforma que se propone no implica la reducción de ingresos públicos, si no la redistribución de éstos entre los entes de gobierno, incrementando las transferencias no etiquetadas, sin alterar las fórmulas, ni el esquema de transferencias por concepto de aportaciones federales (recursos etiquetados). Esta redistribución no representa una afectación a los recursos que la federación ejerza, un ejemplo de ello son los 14 mil 997 millones en subejercicio observados en la cuenta pública de 2016, otro ejemplo claro son los exorbitantes gastos por concepto de publicidad oficial de algunas dependencias del Gobierno Federal.

Por último es preciso señalar que las prácticas corruptas son otro aspecto importante a considerar en este tema. En 2015, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) presentaron el documento: México: Anatomía de la Corrupción. Esta investigación, es una fotografía de cómo nos vemos los mexicanos a nosotros mismos y cómo nos

perciben y califican en el mundo en materia de corrupción. En dicho documento se determinaron los costos económicos de la corrupción con un costo promedio equivalente al 7% del Producto Interno Bruto del año anterior inmediato, desde luego que esta cifra se ha incrementado desde el año 2015, puesto que México ocupa el lugar 123 en corrupción entre las 176 naciones que fueron evaluadas por el último Índice de Percepción de la Corrupción realizado en el 2016.

La abismal diferencia entre las percepciones salariales del común de los ciudadanos en comparación con las de los funcionarios públicos es otro aspecto relevante para evidenciar que la propuesta de redistribución es viable, toda vez que nuestro país tiene en su sistema de justicia a los ministros mejor pagados de Latinoamérica, con salarios al mismo nivel que los de los países más desarrollados del mundo. De acuerdo con las previsiones salariales incluidas en la propuesta del paquete económico del 2018, cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ganará durante el próximo año 4 millones 659 mil pesos de sueldo, más 853 mil 223 pesos de pago de riesgo en su trabajo están expuestos a trances peligrosos, más un millón 341 pesos por prestaciones entre las que se incluye la prima vacacional, aguinaldo, seguro de gastos médicos mayores, seguro de separación individualizado y ayuda para anteojos.

En cuanto al costo de la democracia en el país, según información publicada en el diario El Economista, para los comicios del 2018, en los que se renovarán 3,327 cargos de elección, entre ellos el de presidente de la República, el Paquete Económico reservado para los partidos políticos y las tres instituciones que se encargan de organizar, cuidar y calificar las elecciones asciende a la cantidad de 29,000 millones de pesos.

Las cifras antes citadas, son inaceptables si consideramos que México, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ocupa de entre sus 39 países miembros, el último lugar en acceso a estudiar una carrera universitaria. Mientras que según datos de la misma organización, México es el país con el salario mínimo más bajo, con remuneración por hora de trabajo de un dólar con un centavo, cifra inferior a los niveles de países con economía similar a la mexicana, como Chile (2.2 dólares por hora) y Turquía (3.49 dólares).

Además de la situación antes planteada, los gobiernos locales y municipales, tienen márgenes de recaudación fiscal mínimos o nulos, dependen en su mayoría de las participaciones federales y de las transferencias de recursos etiquetados del

gobierno federal, existen enormes desigualdades entre estados y más aún entre municipios que mantienen a muchos de ellos en graves retrocesos, es común que sean rehenes de las administraciones públicas anteriores que los dejan con fuertes deudas o con grupos de trabajo sumamente ineficientes que se encuentran laborando allí por los múltiples compromisos de campaña contraídos por los candidatos ganadores en periodos anteriores, registrando un aumento en el pago de nóminas administración tras administración sin observarse mejora en la prestación de los servicios públicos de sus respectivas competencias, en gran medida debido a la inexistencia en la mayoría de estos órdenes de gobierno de figuras como el servicio civil de carrera.

Por todos los argumentos anteriormente vertidos, los suscritos consideramos que existe la imperiosa necesidad de hacer las presentes propuestas de reformas al Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que se busca el fortalecimiento de las finanzas públicas en las entidades federativas.

Con estas consideraciones, nos permitimos someter a su consideración la presente iniciativa de decreto:

DECRETO: ____

Que reforma los porcentajes que corresponden a las participaciones que reciben las entidades federativas y los municipios, establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar de la siguiente manera:

ARTÍCULO ÚNICO: Se **REFORMAN** el primer y último párrafos y la fracción II del párrafo segundo del artículo 2, las fracciones I, II y el último párrafo del artículo 3-A, los párrafos primero y penúltimo del artículo 4º, los párrafos antepenúltimo y ultimo del artículo 4º A, el décimo párrafo del artículo 4º B, el primer y tercer párrafo del artículo 6º, y el último párrafo del artículo 10-C de la **Ley de Coordinación Fiscal**, para quedar como sigue:

Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 30% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

...

I ...

II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales **de la Ciudad de México**, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;

III a X. ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

...
...
...
...
...
...
...

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 30% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Artículo 3-A.- ...

I.- El 30% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II.- El 12% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

...

Los municipios recibirán como mínimo el 30% de la participación que le corresponda al estado.

Artículo 4o.- El Fondo de Fiscalización y Recaudación estará conformado por un monto equivalente al 2% de la recaudación federal participable de cada ejercicio.

...
...
...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Los municipios y demarcaciones territoriales **de la Ciudad de México** recibirán como mínimo el **30%** de la recaudación que del Fondo de Fiscalización y Recaudación corresponda a las entidades.

...

Artículo 4o-A.- ...

I a II. ...

Los municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el **30%** de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. La distribución del porcentaje mencionado por parte de las entidades federativas a los municipios y demarcaciones territoriales deberá realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de población.

Las entidades deberán incluir en las publicaciones a que se refiere el artículo 6o., último párrafo de esta Ley, los recursos que en términos de este artículo correspondan a sus municipios, y en el caso **de la Ciudad de México**, a sus demarcaciones territoriales, así como acreditar su cumplimiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4o-B. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

Los municipios recibirán cuando menos el **30%** de los recursos percibidos por las entidades federativas, incluyendo las cantidades que se perciban en tal caso por concepto de compensación.

...

...

...

Artículo 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 30% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

...

Los municipios y, tratándose **de la Ciudad de México**, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 30% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley.

...

...

Artículo 10-C.- ...

I a VIII. ...

...

Los municipios recibirán como mínimo el 30% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. Tratándose **de la Ciudad de México**, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación", sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. EL PRESENTE ACUERDO SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE SU APROBACIÓN.

ARTÍCULO TERCERO. PRESÉNTASE ANTE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, LA INICIATIVA DE **REFORMA A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL**, POR CONDUCTO DE LA MESA DIRECTIVA DE ESTA LXIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA.

ARTÍCULO CUARTO. PUBLÍQUESE EL PRESENTE ACUERDO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "EL ESTADO DE SINALOA".

ATENTAMENTE

Culiacán Rosales, Sinaloa, México, a 21 de mayo de 2019

POR EL PARTIDO SINALOENSE



DIP. JESÚS ANGÉLICA DÍAZ QUIÑÓNEZ

CIUDADANO SINALOENSE



C. VÍCTOR ANTONIO CORRALES BURGUEÑO



Olivia Elena

10:29