

EL PRESUPUESTO FEDERAL, COLUMNA DEL FEDERALISMO Y EL MUNICIPIO LIBRE

PEDRO VARGAS ÁVALOS

Director General del Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sánchez"
Coordinador Nacional de la Asociación de Abogados Democráticos (ANAD)
Presidente de la Asociación de Cronistas Municipales del Estado de Jalisco, AC
Jefe de la Sección Editorial del periódico o *El Occidental* de Guadalajara, Jalisco

I

Es incuestionable que el presupuesto de egresos de la federación viene a ser el medio más importante que el Gobierno Federal posee para programar actividades y coadyuvar al desarrollo de la República. En consecuencia, es fundamental para el fortalecimiento del federalismo y la consolidación del Municipio Libre.

Por lo anterior es que la política económica tiene que ser debatida, examinada exhaustiva y muy responsablemente; de ella depende en gran parte la estabilidad de la vida nacional.

Oficialmente se ha definido al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como "La autoriza-

ción expedida por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año a partir del 1° de enero de cada ejercicio fiscal".¹ La ley lo define así: El PEF será el que contenga el decreto que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del ejecutivo para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1° de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen. (Art. 15, Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público Federal).

En pocas palabras, ese presupuesto es una especie de cálculo

¹ Enrique Bailleres Helguéz y Sergio Bravo Gómez: *Presupuesto, Diccionario de Política y Administración Pública*, t. III, pag.291. Méx., DF, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública AC., Coordinación: Mário Martínez Silva.

sobre los gastos que hará la Federación. Cada año es aprobado por la Cámara de Diputados, según lo establece la Constitución Política en su artículo 74, fracc. IV.

Los principios que rigen en materia de presupuestación no pueden pasarse por alto. La unidad es elemental puesto que sólo debe contenerse en un documento. La universalidad implica a todos los factores importantes que incluye y previene: tanto físicos como financieros.

Pasando de largo la periodicidad, que es evidente (anual), resulta trascendental atender el principio de equilibrio, donde varias corrientes de política se desgarran por regir: la que impulsa el déficit fiscal y la deuda pública, llamada teoría clásica. Luego la partidaria del déficit fin de contrarrestar depresiones económicas y evitar el desempleo, que auspiciara John M. Keynes (1883-1946). Finalmente la conocida como del equilibrio fiscal socialista, y la estructuralista o del déficit inducido.² En nuestro medio hay simpatizantes de todas esas corrientes, que al final de cuentas buscan cómo gastar mejor los ingresos, puesto que, simplemente, incrementar partidas no garantiza que se superen deficiencias. El gasto, pues, debe ser eficiente, y el ru-

bro donde más se puede optimizar es el destinado a los Estados y Municipios, que mejora las estructuras y llega a la población impulsando un desarrollo sostenido y justo.

Concretamente sobre el déficit, "El gobierno está proponiendo en principio uno equivalente al 1.25 %del PIB para 1998; el PRD quiere elevarlo al 3% y el PAN al 2%" (Rodolfo Becerril Straffon, Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado, *Excélsior*, X-23-97). El PRI estaría dispuesto a ceder hasta 1.3% del PIB.

Otra cualidad que debe poseer un buen presupuesto es la exactitud, aspecto en que los gobiernos mexicanos no han sido muy escrupulosos, partidarios como son de favorecer coartado y subjetivamente tales o cuales programas, dependencias o entidades.

Todavía peor le va al principio de la claridad, el llamado Ramo 23 de suma discrecionalidad, donde figura una criticadísima "partida secreta" que maneja arbitrariamente y sin comprobación el ejecutivo. La tendencia actual es extirparla o, al menos, sujetarla a sumas mínimas y potencialmente comprobables. Al respecto expresó el Presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública: "Habrá control en los gastos discrecionales y se evitaban los dispendios que

² *Ibid.*, pág 92.

ofendan a la población como gastos de bonos, sobresueldos, vehículos partidas secretas, remodelaciones y viajes innecesarios". (*El Nacional*, X-9-97.)

La publicidad en el egreso tampoco es bien vista en el sector gubernamental. Da la impresión de que mientras menos lo conozca la población, mas conforme lo aplica.

Finalmente los conocidos tenemos un factor imprescindible: el de programación, que es la implementación de la secuencia en que se aplican las actividades públicas para alcanzar las metas prefijadas en función del desarrollo económico y social.

Lo anterior implica racionalización de acciones y aplicación eficaz de recursos, de acuerdo con las necesidades que reclama la nación, por lo que ante los límites del ingreso el secreto es cómo distribuirlo para apuntalar el desarrollo del país, las Entidades Federativas y sus Municipios.

No cabe duda, pues de que el presupuesto de egresos, es un formidable instrumento para que en la República se lleve a cabo una política de: justicia social repunte de la economía, incremento de la productividad, apoyo a la agricultura y ganadería, incremento del empleo, y fortalecimiento del federalismo conjuntamente con el Municipio Libre.

Por lo anterior es que tanto se hable desde hace semanas sobre

cómo se llevará a cabo la presentación, examen, discusión y aprobación del susodicho documento, coincidiéndose en que el gobierno debe actuar con responsabilidad en su gasto.

Un organismo de peso específico en el sector laboral, el Congreso del Trabajo, (CT) afirmó que no firmaría una nueva etapa de la Alianza para el Crecimiento (APEC), sino hasta que se apruebe el Presupuesto para 1998. (*El Universal*, X-20-97).

Por su parte, Diputados del sector de la izquierda, dentro de la convencional geopolítica mexicana, Afirman que una prioridad será aumentar el presupuesto al gasto social, al combate a la pobreza y que se revisen programas insuficientemente atendidos, como la creación de empleos el impulso al agro, a la micro, pequeña y mediana industria, así como incrementar lo relativo a la educación, salud, vivienda y alimentación. (*El Nacional* X-9-97).

Reiteramos entonces, que el presupuesto promueve el crecimiento económico, debe con ello elevar el bienestar de la población, optimizar la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los fondos del erario, con lo cual los tres ordenes de gobierno (Federación, Estados y Municipios) deben fortalecerse.

II

En las entidades Federativas, el

Egreso tiene la categoría de ley porque siendo unicamerales los congresos locales, el presupuesto sigue los pasos de una norma formal. En el caso Federal no es lo mismo por la sencilla razón de que la Carta Magna del País, previene como facultad exclusiva de los diputados el discutir y aprobar el presupuesto de Egresos.

En el ámbito federal ya dijimos que la Carta Magna dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, "...Examinar, discutir y Aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación...". Esto abre varias incógnitas: ¿Es ley, Autorización, o simple disposición de autoridad legítima con forma de decreto? Y en segundo término: ¿Si no aprobara el proyecto de presupuesto, la Cámara —o los Diputados— incumplen el mandato constitucional? Dentro de ésta serie de interrogantes, también surge la siguiente: ¿Puede modificar la Cámara al Proyecto que recibe? Finalmente, y suponiendo que lo aprobado no pareciera al Ejecutivo, ¿tendrá éste posibilidad de vetar?

Por lo dicho, la Cámara de Diputados es quién lo autoriza, mediante una especie de decreto o disposición legítima, con lo cual se sustancia el proceso del Presupuesto: queda aprobado. Desde luego, consideramos que el Ejecutivo, en este caso no tiene la facultad de veto, prerrogativa que sólo debe ejercerse cuando ex-

presamente se le otorgue, y de ello no habla la Constitución (art. 72), en tratándose del Presupuesto.

Ahora bien, con motivo de la actual integración de la Cámara y a punto de que el Ejecutivo envíe el Proyecto de Presupuesto a los Diputados, los dimes y diretes están a la orden del día, surgiendo opiniones de lo más variado sobre el tema.

Una muy socorrida, al menos por parte del sector gubernamental es que la Cámara no puede modificar el Proyecto del Presupuesto. Nada más erróneo, puesto que si la facultad de examen, discusión y aprobación es de tal organismo, resulta lógico que pueda modificar el proyecto: "prácticamente nunca un paquete económico propuesto por el Ejecutivo ha sido aprobado sin cambios". (Rodolfo Becerril Straffon, *Excelsior*, X-23-97.)

Angulo muy complicado es qué sucederá en la República, si transcurrido el período de sesiones de la Cámara, no se llega a una aprobación.

El problema es delicado, porque no se puede correr el riesgo de una parálisis nacional, por no tener presupuesto en vigor. El artículo 75 de la Ley Suprema se ocupa de una posible hipótesis de omisión: cuando un empleo establecido por la ley no viene en el Presupuesto. En este caso, se tendrá por señalada la que viene en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el

empleo. Éste pues, subsiste y debe ser retribuido.

Por lo anterior es que debiera legislarse el respecto, a fin de evitar una grave situación nacional por no llegarse a aprobar el Presupuesto.

Al respecto, una Ley específica debería prevenir la hipótesis de la no aprobación ordinaria del Presupuesto. Esta norma evitaría las consecuencias negativas que acarrearía el no poseerse de un Presupuesto, disponiendo la forma y tiempos de cubrir los gastos necesarios para que la República no se paralice.

La Constitución también habría que adicionarla, para que el egreso pueda aprobarse aún después del plazo ordinario, sin necesidad de período extraordinario, dado que sólo compete a la Cámara de Diputados.

Un aspecto que debemos considerar al reflexionar sobre el gasto público federal, es que nuestro peculiar sistema político, que ha girado en torno al titular del Ejecutivo (presidencialismo omnímodo) evitó hasta la fecha que en la Cámara los diputados nunca hayan a fondo realmente examinado y discutido, mucho menos modificado, un Proyecto de Presupuesto, todo era obedecido tal como ordenaba el Presidente. Si algo se decía y menos se modificaba, solo se ceñía a la consigna de "guardar apariencias". Tal es la característica de un sistema mo-

nopartidista y presidencialista a ultranza.

Hoy por hoy las condiciones han variado. La democracia permitió ese milagro y en consecuencia obliga a sumar esfuerzos para forjar una auténtica política económica de Estado, una implementación para concretizar el proyecto de nación plasmado en la constitución, cuyos artículos 40 y 115 son claros: es voluntad del Pueblo Mexicano construirse en una República Representativa, Democrática, Federal, Compuesta por estados libres y soberanos, teniendo estos como base territorial, política, y administrativa al Municipio Libre.

III

Según estimaciones del Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, basadas en datos de funcionarios de la Secretaría de Hacienda (SHCP), el gasto federal para 1998 ascenderá a la cifra de 800,000 (ochocientos mil millones de pesos) que en números redondos significa 100,000 (cien mil millones de pesos) más que en 1997.

Siguiendo al mismo informante (*El Universal*, X-5-97) la SHCP adelantó un crecimiento económico del 5.5% que ya es alentador pero no suficiente para salir de la crisis. Por lo que ve al défi-

cit presupuestal, llegará al 1.3% y la inflación fluctuará el año venidero entre 12 y 15 por ciento, procurándose evitar mayor endeudamiento. Unos días después, se corrigieron los montos para asegurar que el Presupuesto sería de 830 a 850 mil millones de pesos, representando un incremento nominal de 17.2% sobre el gasto de 1997, que se cifró en 725 mil millones. (*La Jornada*, X-23-97).

Como podrá advertirse, esos montos no son como para echar las campanas al vuelo, sino más bien para ajustarse estrictamente a la llamada austeridad republicana, generalmente ausente de la vida pública mexicana, pero ahora en el umbral de su aparición.

La "Normalidad Democrática" genera coincidentemente un notorio afán revitalizador del federalismo y el Municipio Libre. Sin embargo, hasta el momento presente, han sido más las palabras y buenos propósitos que los resultados.

En efecto, casi todo continúa concentrado en el centro del País, es decir, en el Distrito Federal y en las autoridades federales. Las leyes sustentan ese centralismo y las prácticas lo fortalecen: cualquier cuestión de cierta importancia (a veces hasta sin ella) debe resolverse "en México". Y hasta coloquialmente a las Entidades Federativas se les nombra en el DF como "provincia", al rancio estilo colonial.

Si se toca el aspecto de los recur-

sos fiscales, los porcentos son contundentes; en números redondos, el 80% para la Federación y el 20% para los Estados. De allí el 4% se derrama a los Municipios, entes fármacos y por lo tanto incapaces de encarar eficazmente sus encomiendas constitucionales.

El trato desventajoso por donde quiera asoma: a los Estados se les daba en 1996, la cantidad de diez pesos para sostenimiento de un preso del orden federal, costando a la Entidad Federativa la suma de \$130.00. El temor de un amotinamiento de internos, y con ello un escándalo con repercusiones políticas, hace que mejor el erario local, absorba aquel oneroso gasto. Lo único que le queda a los funcionarios estatales, es peregrinar a la capital federal para suplicar apoyos o implorar limosnas ante la arrogancia de la alta burocracia central.

Y si como botón de muestra es lo anterior de materia estatal, a los Municipios les va peor. Como ejemplo tomamos los trabajos que se despliegan en algo que es netamente federal: el servicio militar.

En tal ramo, la Federación descansa y se recarga en el más débil y pobre de los órdenes de gobierno: los Ayuntamientos. De estos salen recursos materiales, humanos y económicos, para poder encarar lo que requiere el servicio militar. Así, desde locales, hasta sueldos y publicaciones, incluyendo equipamiento de toda índole,

deben sufragarse por el tesoro siempre exhausto de la Municipalidad. Ello en detrimento de esenciales servicios públicos hacia la comunidad.

¿Como es posible que la Federación mantenga tan oprobioso tratamiento? Desde luego, que también surge la pregunta: ¿Cómo es posible que los munícipes soporten tales abusos? La inmadurez cívica, la autocracia federal y los controles políticos nos lo explican. Pero el despertar de la sociedad ya no lo tolera y la transición democrática exige cambios substanciales.

Otros renglones que muestran lo absorbente de la esfera federal, en vía de ejemplo, lo constituye el rubro de juegos, rifas y sorteos, dentro de los cuales se ubica a la lotería para la asistencia pública, regentada federalmente y manejada en cuanto a sus dineros, de manera casi hermética. Fama es que popularmente se le adjudique a tal Institución (la Lotería Nacional) el mote de "caja chica del Presidente".

La cuestión es que esa materia debiera ser de competencia concurrente, pero el centralismo imperante desde hace décadas no lo permite. En concomitancia, debieran de aportarse a los Estados y Municipios porcentajes paritarios a los de la Federación, pero tal meta parece imposible.

En esas condiciones los Congresos estatales han intentado gravar

los premios que otorga la Lotería Nacional, resultando tales medidas infructuosas puesto que inciden en campos fuera de la competencia estatal.

El Gobierno Federal ha venido alentando un publicitado "nuevo federalismo". Éste, por los hechos que se conocen, se ha limitado a la descentralización, fenómeno en el cual, si bien los Estados reciben fondos federales, éstos están "etiquetados" por medio de un convenio descentralizador, por lo general desventajoso para las entidades.

Esa desventaja radica en que las normas y directrices de la actividad descentralizada. (educación, salud, campo, etcétera) sigue en manos de la autoridad federal, y por otra parte, no está cabalmente previsto el incremento de fondos a la par del crecimiento de la demanda del servicio. Esta situación, podría si no se remedia a tiempo transtornar no sólo los servicios aludidos, sino hasta el aparato gubernamental del Estado, al ser rebasado por la demanda y no poseer capacidad propia para enfrentar sus consecuencias.

La descentralización en tales circunstancias, lo único que provoca es facilitar a la federación el desahogo de sus deberes, a través de los Estados. Éstos en consecuencia, quedan en el papel de "empleados" de aquél, que conserva el bastón del mando.

El “nuevo federalismo” que se apoya en la descentralización, no es ni nuevo, ni federalismo, sino un semifederalismo. En tanto las competencias no se redistribuyan, las etiquetas de los recursos no sean abolidas y el tratamiento entre los órdenes de Gobierno no sean relaciones de partes autónomas, respetuosas y muy responsables, conscientes de lo que es un sistema federal, estaremos aún en la etapa del “federalismo centralista”, o sea, una federación de forma y una centralización de hecho.

El famoso “Ramo 26”, que es manejado por la Secretaría de Desarrollo Social, no cambia el trato anterior. Los “proyectos” de Convenio que anualmente se suscriben entre Federación y Estados, son copia de copia, a veces con párrafos ilegibles, dando a las Entidades Federativas ese ignominioso tratamiento de simple “adherente”, a menos que el Ejecutivo estatal proteste con fuerza y habilidad, lo cual es por lo general raro, además de que ocasiona retrasos premeditados en la aportación de los recursos, que de cualquiera forma casi siempre se “etiquetan” y desde el centro, o autoridad federal, se dice el cómo, cuándo, cuánto y dónde se aplicarán.

Por lo anterior es que urge que el Congreso actúe para abatir dispendios, corruptelas e ineficiencias en cuanto a la aplicación del presupuesto. Que en lo con-

cerniente a su forma de inversión, no sea discrecional del Ejecutivo Federal, sino que, con presiones normativas que permitan participar a los Estados y Municipios, se determinen dichos recursos.

De hacer lo antedicho se podrá exigir al Ejecutivo y sus colaboradores una verdadera conducta honesta y patriótica, con lo que se podrá fortalecer a los Estados y a sus Municipalidades, comenzando tal proceso con unas finanzas sólidas para impulsar su desarrollo integral.

El objeto, como antes lo apuntamos, sería incrementar los recursos estatales y municipales, a la par que se promuevan reformas jurídicas para que, redistribuidas las competencias, sus respectivos órdenes de gobierno intervengan en la toma de decisiones trascendentes para la Nación.

IV

No cabe duda de que el examen, discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de la Federación para 1988, “será un parteaguas del que, sin exagerar, depende el futuro del País.” (Mariano Fernández, analista financiero, *El Nacional*, X-II-97).

Las tesis manejadas por diversos analistas y partidos políticos, recogen orientaciones presupuestales que van desde la reducción

impositiva (IVA o ISR) hasta la exigencia de que las participaciones a los gobiernos estatales y municipales se incrementan substancialmente, el gasto corriente y financiero se reduzca y las partidas secretas o discrecionales disminuyan o desaparezcan, aumentándose hasta lo máximo el gasto social y el de infraestructura.

Pero existen ciertamente los límites reales: el egreso no alcanza para todo. La SHCP proyectará el presupuesto (salvo excepción justificada, antes del 15 de noviembre debe estar en la Cámara de Diputados), y como afirmo el Secretario, en la Ciudad de Nueva York, ante la comunidad financiera estadounidense: "No queremos repetir los errores del pasado", aun cuando admitió que el déficit de cuenta corriente se elevaría, pero siendo "totalmente financiable". Al respecto, reconoció un déficit del 1.3% como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en vez de un superávit del 0.6% todo causado por la reforma al sistema de seguridad social y el rescate de los bancos. (*El Universal*, X-II-97.)

Por lo anterior es que el Secretario de la SHCP aseguró tener la voluntad para sentarse a dialogar con los que difieren de su visión, que es la misma del Presidente: "Tenemos que trabajar mucho, aunque también debemos reconocer que es la primera vez en la historia que empezaremos a tra-

bajar con la Cámara de Diputados antes de enviar un proyecto", pero hay buena voluntad, sobre todo del Presidente, para incorporar las propuestas de las fracciones legislativas en la redacción final del presupuesto. (En Red, Stuttgart, X-10-97).

El cabildeo debe ser entonces no sólo inusitado sino intenso, "de perros" nos dice un especialista en economía. (Norma Z. Pérez Venes, *Época*, 27 -XI- 1997). Empero, el mismo Presidente de la Cámara y el vice-coordinador de la fracción panista, dijeron en septiembre: "Sí habrá presupuesto y Ley de Ingresos para 1998 y estarán a tiempo", aunque eso sí, sin aprobar automáticamente el Proyecto que se les envié, ya que será examinado y en su caso modificado "con madurez, buscando un consenso". (*Ibid.*, pág. 45). Un punto en que coincidían panistas y perredistas, era de recortar la burocracia.

El llamado "Grupo Opositor", conformado por el PAN, PRD, PT y PVEM, que hacen mayoría frente al PRI en la Cámara de Diputados, a pesar de ciertas diferencias mantienen uniformidad en cuestiones como el fortalecimiento del Federalismo y los Municipios, de allí que se espere fundadamente un significativo incremento a las participaciones destinadas a los Estados y sus Municipalidades (Mariano Fernández, analista financiero en *El Nacional*, X-II-97.) Por su parte, el PRI parte del prin-

cipio de que los recursos son siempre escasos y las necesidades siempre ilimitadas, aunque admite aquel fortalecimiento.

Bajo el anterior lineamiento, sostiene el Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara que la prioridad del gasto social debe encaminarse a lo más apremiante para la población: salud, educación, alimentación, vivienda e infraestructura, (Angel Aceves Saucedo, "Presupuesto de Compromisos", en *El Universal*, X-20-97).

Con anticipación a lo anterior, el grupo legislativo priísta había propuesto que la política económica del Gobierno Federal de 1998, privilegiara la redistribución por la vía del gasto, teniendo como objetivos concretos: Aumento y mayor efectividad del gasto social, mayor apoyo al federalismo, mayor eficiencia en la inversión pública, eficiencia y reducción del tamaño del sector público, así como lograr una mayor transparencia en la aplicación de recursos públicos, reducir los subsidios generalizados al consumo que beneficia tanto a ricos como a pobres. La generación de empleos y el combate a la inflación también debe ser continuada. De esa manera se logrará un crecimiento económico sostenido. (El Nacional, X-15-97). El resumen lo dice Ángel Aceves: "Ofrecer un futuro de grandes logros y un presente de oportunidades claras."

Por su parte, el Presidente de la Comisión de Programación Presupuesto y Cuenta Pública, Ricardo García Sáinz, declaró en Villahermosa: "se dará toda prioridad y respaldo al gasto encaminado a fortalecer las actividades productivas a nivel regional; impulsar al desarrollo y eficientización en el manejo de los recursos, así como revisar los programas de impulso y fortalecimiento del mercado interno, con el fin de rescatar a la micro, pequeña y mediana industria, y se permita la recuperación del valor real de los salarios". En conclusión, "la conformación del presupuesto —enfatisa— es una tarea difícil, pero una vez que se apruebe, la sociedad confirmará que la democracia y la pluralidad en la Cámara de Diputados es el camino correcto para lograr un gran jalón en la construcción del México que todos queremos". (*El Nacional*, X-II-97).

Esencia de ese anhelo es que las entidades Federativas sean fuertes, autónomas, y capaces de encarar los reclamos sociales.

De igual manera, que el Municipio Libre realmente lo sea y posea recursos suficientes para resolver tanto compromiso que tiene con la comunidad. Por ello cada diputado federal debe reflexionar como otorgar su voto cuando examine el Proyecto de Presupuesto, considerando que el federalismo y el municipalismo son fundamentales para un auténtico desarrollo con justicia social.

V

La preocupación federalista está manifiesta en el pueblo y en las autoridades, aunque éstas muchas veces la malentienden o, al menos, la presentan desde su óptica muy personal. Tal es el caso del "Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000" (PNF) que entró en vigor el 7 de agosto de 1997, a pesar de una supuesta vigencia que pregona, desde 1995, lo cual denota la ligereza con que se redactan tales documentos.

Otro concepto mal enunciado, es el referente al punto 3 del dicho PNF, que dice "... El Federalismo no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los Estados miembros en detrimento de la Nación. Es robustecer las partes y el Todo". Y es que el todo es la nación precisamente, además del territorio y su infraestructura: si se fortalece cada Entidad federativa, nunca se daña a la federación, por lo que no es justificable limitar la redistribución de recursos en favor de Estados y Municipios, bajo el argumento de que se podría perjudicar a la Federación.

En el punto 4 de "Líneas Generales de Acción" del PNF, se dice que para fortalecer las haciendas locales (Estados y Municipios) se pugnara por esquemas homologados de contabilidad, presupuestación e información.

Esto es ignorar la disparidad de recursos humanos, tecnológicos e informativos Entidades y Municipios, ya que muchos de éstos estarían imposibilitados para homologarse, debido a su secular atraso y enormes carencias, teniendo, como prioridad no homologar tales renglones, sino otorgar servicios esenciales para la comunidad.

En el PNF se sigue confundiendo la descentralización con el genuino federalismo, siendo que aquélla sólo significa cuando mucho un paso hacia éste, dado que no redistribuye poder decisorio y competencia. Al respecto, se crea una "Comisión Intersecretarial para el impulso del Federalismo", con el objeto de orientar las acciones descentralizadoras; investiga como coadyuvante del Ejecutivo Federal en los procesos de transferencia y redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia las Entidades Federativas y los Municipios (PNF, estrategias, punto 5). Esta comisión se integra sólo por organismos federales (incluso el asesor presidencial, en materia del federalismo) sin dejar opciones para que participen los Estados, al menos en la discusión de las tomas de Decisiones. El centralismo, aun en programas "federalistas", es evidente.

Sobre la casi inutilidad y al menos si arrogancia del centralismo presidencialista, existe un claro

ejemplo: El Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sánchez" propugnó por la creación del "Día del Federalismo" en Jalisco. El Congreso local lo consideró procedente y así lo decretó en diciembre de 1996. Antes de ello se buscó al entonces asesor presidencial sobre Federalismo (Esteban Moctezuma) para que participara, se le invitó por escrito y se le habló telefónicamente no pudiendo jamás entablar contacto con él ni con sus asesores.

¿Sería trato federalista tanto menosprecio a un organismo público, único en su materia en toda la República?. Por toda respuesta sólo se obtuvo el silencio, no mereciendo los solicitantes e invitadores ni siquiera un acuse de recibo o una esperanza de cita, mucho menos una opinión. En manos de tales funcionarios está el desarrollo del "nuevo federalismo"; nada alentador se puede esperar del PNF.

Por lo anterior es que en el presupuesto de Egresos de la Federación, realmente se debe apoyar el fortalecimiento de las entidades Federativas y de los Municipios. La fórmula, en tanto se desahoga lo referente a la redistribución de competencias (que es un procedimiento lento), debe por lo pronto concentrarse en los recursos.

VI

Es cierto que existe estrechez, pero reajustes y ahorros pueden (dando por hecho que haya mejor aparato captor del Fisco) arrojar fondos apreciables a las participaciones. Existen desde secretarías, hasta unidades y programas que de plano no cumplen o no se consideran sustanciales, y en cambio si lo que gastan en ellas se dedicaran a Estados y Municipios, serian apoyos formidables para estos. No obstante, existe resistencia en la SHCP y en ciertos personajes (ciegos Subalternos) del presidente. Véanse al respecto las informaciones del día 22 de octubre de 1997, en que el secretario de egresos "dejo en Claro que la desaparición de dependencias no resuelve el problema de la distribución de recursos". Ante la demanda de los partidos de oposición para que se amplíen las partidas que beneficien a los Estados y Municipios. (*El Universal* X-22-97).

Sobre el mismo tema, también los diputados se quejaron de que el aludido funcionario, "...no quiere informar amplia y detalladamente acerca de los destinos de la partida secreta y tampoco hay claridad en el manejo del Ramo 23, en donde hay una excesiva discrecionalidad" de parte del Presidente. Ese mismo día, el exasesor presidencial y ahora senador, Esteban Moctezuma, publicó

un artículo en que defiende el ramo, la partida secreta y desde luego tilda de poco informados a los críticos. (*Reforma X-22-97*).

Los últimos datos que poseemos, permiten saber que el presupuesto de egresos de la federación ascenderá para 1998 a \$850 mil millones de pesos, o sea un incremento nominal del 17.2% con respecto al gasto de 1997, que fue de \$ 725 mil millones de pesos.

La advertencia de la parte gubernamental, es que si los Diputados lograran disminuir del IVA, como lo han dicho repetidamente, eso significaría abatir el gasto social y hasta caer en nueva crisis, en consecuencia, no deben "violentarse las finanzas públicas", con lo que se evita un mayor endeudamiento y un desajuste pernicioso. (*La Jornada, X-22-97.*)

Al respecto, se abunda en que no se debe correr el riesgo de que no haya acuerdo en torno a lo que realmente queremos. Tal como se ha visto, "todos queremos" un auténtico federalismo y un verdadero Municipio Libre. Entonces, no vemos el porque la cerrazón buscando mecanismos que los fortalezcan "de a de veras" no con palabrería ni programas tramposos, que todo lo cambian al estilo gatopardeano para que se siga igual.

Un aspecto agobiante para Estados y Municipios son las pesadas deudas que tienen. ¿Quién los apoya para aliviar tal carga?

Peticiones van y vienen al Presidente de la República, quien con su Ramo 23, mucho podría hacer en favor de las entidades aludidas, pero debido a la suma discrecionalidad, lo mejor sería que la Cámara destinara recursos para tal objetivo. Esto permitiría que en toda la Federación se destrabaran obras y proyectos, estancados hasta la fecha por la excesiva deuda heredada de administraciones dispadoras e irresponsables.

En los Municipios, algunos servicios como el alumbrado público, el agua y la seguridad, acaparan los recursos magros con los que cuentan. ¿Por qué la política de subsidios federales no contempla algún apoyo al respecto? Sobre ello, tal parece que en seguridad Pública se generara cierto auxilio, sin embargo el PEF debería de precisar lineamientos que eviten excesiva discrecionalidad centralista.

VII

Es de sobra conocida la estructura porcentual de la distribución que el Gobierno Federal hace de los recursos financieros de que dispone año con año.... Lo anterior proviene de que en la vigente "Ley de Coordinación Fiscal", en el capítulo I Art. 2, Especifica que "El fondo general de Participaciones -a estados y Municipios- se

construirá con el 20% de la recaudación Federal PARTICIPABLE que obtenga la Federación en un ejercicio". (Hacemos énfasis en la palabra *participable* debido a que los ingresos del Gobierno federal son significativamente mayores a Esos recursos que sirven de Base para el calculo del citado 20%.... Es decir existe un ingreso federal –correspondiente a impuestos de ciertas exportaciones así como la relativo a convenios de colaboración administrativa en materia del ISAN y/o del impuesto sobre tenencia de automóviles -el cual no es susceptible de ser participado).

De esta forma se ha popularizado el dato de que el Gobierno Federal se queda con alrededor del 80% del total (Aunque en realidad es mas) mientras que a las Entidades Federativas les participa el 20% para que tales entidades a su vez, les hagan llegar el 4% del total de los Municipios. Es decir, que, al final de cuentas, los estados se vienen quedando con el 16% del total del citado ingreso "participable".

La estructura porcentual anual antes mencionada, denota que, tradicionalmente el Gobierno Federal ha formulado un presupuesto fuertemente favorecedor de las autoridades gubernamentales que toman decisiones desde el centro del país (que es la capital de la República). Por la localización geográfica de quienes resuelven sobre el destino del 80% de los

citados recursos financieros, se podría afirmar que se trata de un presupuesto "centralista".

Dramático es el caso concreto de las entidades Federativas al principio de la década de los 90s cuando, al analizar el balance operacional estatal de los 31 Estados, solamente unos pocos "seis de ellos" lograron un saldo superavitario en sus finanzas. El resto "veinticinco entidades" requirió de ingresos extraordinarios para enfrentar sus respectivos déficits. Algunos tuvieron saldos deficitarios tan altos como el 35% respecto de lo presupuestado inicialmente.

¿Qué podría hacerse para que, de ahora en adelante, cada año se formule un presupuesto crecientemente federalista?

Sin excluir planteamientos ya comentados, lo primero que salta a la vista es el incrementar el Fondo General de Participaciones para que en vez del 20% participable, el porcentaje se incremente al 30% dentro de un plan que logre como fin, el que en tres años el egreso se incremente en un ideal en 50% o al menos en 45% de la recaudación participable.

Sin embargo, también es imprescindible considerar un ajuste "a la ley de coordinación fiscal", de tal manera que en ella se contemplen los siguientes elementos:

Tenemos entidades Federativas en cuyos territorios no se asientan

las empresas importadoras que dan lugar a los ingresos (no petroleros) federales, actualmente no participables. Sin embargo, si no se consideran las potencialidades de importación de tales entidades, se está fortaleciendo un círculo vicioso (es decir, no se les incluye porque no exportan, pero también podría darse el caso de que no exportan porque no se les incluye).

Además, es muy posible que en el caso de las exportaciones no petroleras (gravadas con el 2%) algunos o muchos de sus componentes provengan de esas entidades Federativas no incluidas... ¿Sería conveniente detectar las contribuciones interestatales a la obtención de las exportaciones?... ¿Sería justo hacer participes a más y más entidades Federativas de esos ingresos federales actualmente no participables?

En el numeral (1) del art. 2 dice que ...“el 45.17% del...” Fondo General de Participaciones se distribuirá)... “En proporción directa al número de habitantes de cada Entidad tenga ejercicio de que se trate”.

En este caso tenemos dos tipos de Municipios afectados por esta disposición:

1 Los que presentan grandes flujos de emigración porque sus condiciones estructurales (atavismos culturales, barreras fisiográficas, por ejemplo) son extremadamente adversas.

2 Los que también tienen flujos de fuerte emigración y también se están quedando vacíos, pero cuyas circunstancias especiales los hace poseedores de potencialidades locales tales que, con los recursos financieros, técnicos etc. y la orientación adecuada, pueden generar condiciones que retengan (o, inclusive, atraigan) población.

De la manera como está redactada actualmente la citada ley, se están gradualmente, disminuyendo las participaciones de aquellos Municipios y por tanto, los respectivos Estados, que se encuentran clasificados en el segundo grupo antes anotado. (Ello, conforme van expulsando población, a pesar de sus potencialidades).

Por lo anterior se hace necesario buscar los mecanismos operativos apropiados que permitan poder cambiar la redacción del citado artículo 2, de tal manera que se contemple un trato diferencial para el caso de aquellos Municipios (y, por tanto, los Estados respectivos) que, a pesar de ir teniendo menos población, no se le disminuyan los recursos fiscales sino que se les ayude para revertir el fenómeno migratorio de expulsión poblacional apoyándolos en el desarrollo de sus potencialidades.



VIII

Lo argumentado y planteado en este trabajo, se ciñe a lineamientos factibles, pero que, como es lógico, pueden ser muy criticados desde el centro y por la tecnocracia imperante. También estamos conscientes del hecho de que no todo se puede lograr en un solo paso pues como afirma Doña Ifigenia Martínez: ...“no es posible hacer muchas cosas –por ahora para el presupuesto de 1998– pero sí consideramos que el año que entra se puede hacer una revisión a fondo y, sobre todo, consensuada” *“El Nacional, X-23-*

97.) Lo que urge entonces, es comenzar a recorrer el trayecto. Muchísimos ciudadanos, estudiosos y funcionarios de los más diversos lugares de la República, tiene cifrada su esperanza en que exista una mejor redistribución de los recursos a partir del PEF de 1998. Generalmente, en las propuestas de las fracciones de los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados, incluso en el Senado, se habla de dar preferencia a una política que otorgue mayores fondos a las entidades Federativas y sus Municipios, conjuntamente al gasto social y a la exigencia de que haya transparencia, austeridad y eficacia en la aplicación del egreso.

Todo lo antedicho es federalismo sin ambages y municipalismo estricto, por lo cual confiamos en la nación, que efectivamente nos encontremos ante el promisorio inicio del sendero que lleva al logro de la conciliación entre los intereses nacionales y de los Estados Federados y sus municipalidades, fórmula consustancial no del “Nuevo” sino del genuino federalismo mexicano.