

La Convención Nacional Hacendaría: Un Acercamiento al Federalismo

Jorge Garabito Martínez*

Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

1.- *El Pueblo y el Estado*

La Constitución de los Estados Unidos, aprobada por la Convención el 17 de septiembre de 1787, que inmediatamente pasó a las Convenciones de los Estados para su ratificación, empieza con estas celebres palabras: “Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos,…”.

Un año después, en 1788, en la Convención de Virginia, Patrick Henri, pidió que se le explicara: “¿qué derechos tenían ellos para decir: *Nosotros el pueblo?* ¿quién los autorizó para emplear el lenguaje de *Nosotros el pueblo*, en lugar de *Nosotros Los Estados?*”.

Henri se refería a que la Convención de Filadelfia había sido convocada para reformar los artículos de la Confederación y fueron los representantes de los Estados los que, apartándose del mandato recibido, establecieron una nueva Constitución.

En realidad nunca fue tema de discusión la validez de la representatividad de los diputados que acudieron a la Convención de Filadelfia aunque desde el punto doctrinal sí da lugar a una reflexión profunda: ¿los representantes de los estados representan realmente al pueblo? Esta disyuntiva surgió en México posteriormente al discutirse la

* El autor es también profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Parlamentario en la Facultad de Derecho de la UNAM

Constitución de 1824; pero ahora volvamos a la Convención de Filadelfia.

Bernard Schwartz nos explica que los redactores de la Constitución no se sintieron agentes de los estados sino que procedieron en nombre del pueblo y dispusieron que el pueblo mismo ratificara, en convenciones reunidas, la Constitución que ellos redactaron. (Los Poderes del Gobierno. UNAM. 1966. Tomo I pág. 23).

En realidad, el planteamiento de Patrick Henri es la consecuencia de la situación en que vivían las trece colonias inglesas convertidas en estados independientes y calificada de “trece colonias diferentes e indiferentes entre sí”. Schwartz se refiere a la independencia recién obtenida: “cuando la victoria alivió a las Colonias de la presión para la solidaridad que la guerra había ejercido, empezó una tendencia hacia la anarquía y hacia la guerra comercial entre los Estados...”

“Se multiplicaron las injusticias y los motivos de queja en todas direcciones; se fomentaron las animosidades entre los estados... la agricultura, la industria y el comercio estaban en el punto más bajo de la marea”.

Los estados independientes estaban ansiosos de ejercer sus facultades. Dice Schwartz: “mientras los fundadores se reunían en 1787, Nueva Jersey aprobó una ley imponiendo una contribución sobre el faro de Sandy Hook propiedad de Nueva York pero situado en territorio de Nueva Jersey.” (pág. 25).

Algún otro Estado pretendió cobrar impuestos a la federación, lo que demuestra la total falta de acuerdo entre las facultades de los estados y la federación, hasta que vino la famosa sentencia del juez Marshall, presidente de la Suprema Corte, “Marbury vs Madison” que, aunque dictada en un asunto totalmente ajeno al tema fiscal, sentó, sin embargo, la base de la estructura federal con la indiscutible supremacía de la Constitución sobre las leyes de los estados.

Terminada la Constitución, por disposición de la misma Convención de Filadelfia, ésta pasó a los estados para su debida ratificación. En esta etapa se distinguieron tres gigantes del pensamiento y de la doctrina constitucional que fueron Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Hay que se dedicaron a defender y a explicar los temas de la Constitución y cuyos comentarios publicados en tres periódicos

de la Ciudad de Nueva York constituyen la obra titulada *El Federalista*, ampliamente reconocida en todo el mundo occidental y que se ha traducido a varios idiomas. En México, el Fondo de Cultura Económica ha publicado varias ediciones de esta obra.

En su obra, Hamilton se refiere (El Federalista XII) a la prosperidad comercial de los estados basada principalmente en el comercio tanto interior como exterior.

“La prosperidad del comercio está considerada y reconocida actualmente por todo estadista ilustrado, como la fuente más productiva de la riqueza nacional y, por lo tanto, se ha convertido en objeto preferente de su atención política...”

“La capacidad de un país para pagar impuestos estará siempre proporcionada, en grado principal a la cantidad de dinero en circulación y a la celeridad con que éste circule. Puesto que el comercio contribuye a ambos fines, tiene que facilitar necesariamente el pago de los impuestos, proveyendo al tesoro de las sumas que requiere....”

“Pero no es sólo en este aspecto en que la Unión beneficia las rentas públicas. Hay otros puntos en los

cuales su influencia aparece más inmediata y decisiva. Del estado del país, las costumbres del pueblo y la experiencia que tenemos acerca del particular, resulta claro que es casi imposible recaudar grandes sumas por medio de impuestos directos. Las leyes tributarias se han multiplicado en vano; inútilmente se han ensayado nuevos sistemas de hacer efectivo el cobro; la expectación pública ha sido unánimemente defraudada, mientras los erarios de los estados han seguido vacíos... coincidiendo con la escasez de dinero debido a la languidez e interrupción del comercio, ha hecho fracasar hasta ahora todo intento de recaudar grandes sumas y ha acabado por demostrar a las diferentes legislaturas lo absurdo del ensayo... en América, la mayor parte de la renta nacional proviene de los impuestos indirectos, de los derechos sobre consumos y de entrada. Los derechos sobre los artículos importados constituyen un sector importante de estos últimos”.

En el Federalista XXIII, Hamilton dice: “los principales propósitos a que debe responder la Unión son éstos: la defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos, la reglamen-

tación del comercio con otras naciones y entre los estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras”.

“No son éstos, (El Federalista, XXX) sin embargo, los únicos fines a que necesariamente debe extenderse la jurisdicción de la Unión en materia de ingresos. Es preciso que se incluya una disposición para que haga frente a las expensas del personal civil, para el pago de las deudas nacionales y en general con respecto a todos los asuntos que exigirán desembolsos por parte del tesoro nacional. De esto se deduce que es necesario insertar en el plan de gobierno en la forma que se quiera, el poder general para recaudar impuestos”.

En cuanto a la relación que en materia fiscal se establece entre los Estados y la Unión, Hamilton sostiene, El Federalista, XXXII: “aunque opino que el hecho de que la Unión estuviera facultada para intervenir en la recaudación de los ingresos de los gobiernos de los estados, no puede tener para éstos las peligrosas consecuencias que se temen, porque estoy persuadido de que el sentido del pueblo, el gran riesgo que existiría de provocar el resentimiento de los gobiernos de

los estados y la convicción de la utilidad y necesidad de la administración local para objetos locales, formarían una barrera infranqueable contra el uso vejatorio del citado poder; sin embargo, estoy dispuesto a reconocer en toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los Estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares. Al conceder lo anterior, afirmo que (con la sola excepción de los derechos de exportación e importación) conforme al plan de la Convención, conservarían esa potestad del modo más absoluto e incondicional, y que el intento de parte del gobierno nacional para coartarles su ejercicio constituiría una arrogación violenta de poder, que no hallaría apoyo en ninguna cláusula o artículo de la Constitución”.

2.- México Independiente

En el informe rendido por Don Miguel Ramos Arizpe el día 20 de noviembre de 1823, relativo a la formación del Acta Constitutiva, en relación a las facultades de los estados, Ramos Arizpe dice: “en el establecimiento de gobiernos y poderes de cada Estado, no ha querido la Comisión sino fijar y

reducir a práctica los principios genuinos de la forma de Gobierno General ya adoptada, dejando que los poderes de los mismos estados se muevan en su territorio para su bien interior, en todo aquello que no puedan perturbar el orden general, ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la Federación” ...a los Estados ... sólo se exige, que de la suma de sus derechos depositados en el actual Congreso, cedan a los poderes supremos los necesarios para hacer el bien general, conservando los demás para procurarse su felicidad interior... para fijar eternamente su destino bajo un sistema acomodado a las luces del siglo y al goce de una libertad justa, regulada siempre por la ley, que es tal porque es la expresión de la voluntad general de los asociados.”

Es interesante consignar dos votos particulares expresados al aprobar el Acta Constitutiva:

Voto particular del señor Don Rafael Mangino: “a los diversos artículos del proyecto que antecede relativos a declaraciones de Soberanía y su ejercicio, es mi opinión se sustituya como único que lo comprende todo, el siguiente:

La soberanía reside esencialmente en la reunión de los Estados que componen la Nación Mexicana; y la facultad de hacer, ejecutar y aplicar las leyes, será ejercida por los cuerpos o personas que se designen en esta Acta y en la Constitución. México 19 de noviembre de 1823. Rafael Mangino.

Voto particular del Sr. D. Alejandro Carpio.

Sr.: Siempre he estado persuadido de que la soberanía no puede residir en los Estados tomados distributivamente, sino en toda la Nación; por lo que pido a V. Sob. se agregue este mi voto al proyecto de Acta Federal, que se leyó ayer. México, noviembre 21 de 1823. Alejandro Carpio.

La situación económica de México independiente queda resumida en el siguiente párrafo del maestro Felipe Tena Ramírez en su texto de Derecho Constitucional Mexicano: “desde la independencia hasta la revolución de Ayutla, la penuria de los erarios locales los obligó a imponer tributos, que gravaban la entrada a cada lugar y la salida de las personas y de las mercancías.

El pago de derechos por el paso de las personas solía llamarse peaje y el de las mercancías alcabala. Según D. Miguel Lerdo de Tejada, el primer impuesto que con el nombre de alcabala se estableció en México después de la independencia, fue el que instituyó la Regencia por decreto del 20 de febrero de 1822, ordenando que pagarán en las aduanas interiores los aguardientes y los vinos de procedencia extranjera el 20%”.

Las alcabalas tenían efectos funestos pues impedían el libre tránsito de las mercancías y constituían un freno al desarrollo de la economía, situación que se prolongó hasta el Constituyente de 1856.

En el proyecto de Constitución de 1856 no se consideraba a las alcabalas, pero en la sesión del 28 al 31 de enero de 1857 se consideró la petición de muchos diputados que solicitaban la abolición de las alcabalas y aduanas interiores y así resultó el artículo 124 de la Constitución de 1857 que declaró abolidas las alcabalas y las aduanas interiores en toda la República a partir del 1º de junio de 1858.

Sin embargo, era tan difícil la situación económica de los estados que carecían de ingresos propios, ya

que el gobierno federal acaparaba los impuestos, hizo imposible la observancia de la prohibición de las alcabalas y por decreto del 24 de enero de 1861 se aplazó para el 1º de enero de 1862; pero en abril de este mismo año se restablecieron las alcabalas en toda la república. Las leyes del 17 de mayo de 1882 y 26 de noviembre de 1884 aplazaron nuevamente su abolición. En 1883 se reunió una conferencia para estudiar a fondo la posibilidad de abolir las alcabalas, pero la reforma propuesta no pudo subsistir.

En otra conferencia integrada por representantes de los estados, del Distrito y de los territorios, reunida en 1891, se propuso una nueva reforma que no llegó a concretarse. Lo importante de esta conferencia es que en ella figuró D. José Ives Limantour que cuando se hizo cargo de la Secretaría de Hacienda logró la desaparición de las alcabalas gracias a la bonanza económica que él, como Secretario de Hacienda de D. Porfirio Díaz, logró hacer florecer.

3.- *El Constituyente de Querétaro*

En la Constitución de 1917 se establecieron limitaciones y prohibiciones a los estados para que no impidieran el libre tránsito de personas y

mercancías al interior del país. Sin embargo, surgió el problema de la doble tributación, o sea, los impuestos que cobra tanto la Federación como los estados.

Este problema, que es de naturaleza técnica y legislativa, originó la búsqueda de soluciones a través de tres convenciones nacionales fiscales.

La primera, reunida en 1925, recogió íntegramente las reformas constitucionales iniciadas por el Presidente Calles y en definitiva ni resolvió el problema ni tuvo otras consecuencias.

La segunda Convención Nacional Fiscal, que se efectuó en 1933, desarrolló con mayor amplitud la tendencia esbozada en la primera convención y se llegó a la conclusión de la necesidad de que tanto la federación como los estados debían participar en el impuesto único, lo mismo cuando la misma Constitución señalara la participación de los estados en algunos de los impuestos privativos de la Federación, a fin de auxiliar a los fiscos locales y estableciendo normas especiales para algunos impuestos, como herencias, legados y donaciones, y sobre industria y comercio.

En la tercera Convención Nacional Fiscal, reunida en noviembre de 1947, los estados reaccionaron contra la tutela fiscal que ejercía la Federación. El Lic. Miguel Alemán, Presidente de la República, impulsó los trabajos de la tercera convención que tuvo como resultados una nueva política fiscal sobre bases de coordinación y no de sometimiento de los estados al centro.

4.- La Convención Nacional Hacendaria

El día 5 de febrero de 2004, coincidiendo con el aniversario de las Constituciones de 1857 y 1917, se inauguró la Convención Nacional Hacendaria ante augurios contradictorios: para una gran parte de la sociedad mexicana interesada en el desarrollo del país, la Convención Nacional Hacendaria significa un acontecimiento de gran trascendencia; sin embargo, el hecho de que el titular de Hacienda no haya instalado la mesa que preside la Convención indica el escaso interés del Ejecutivo sobre el desarrollo de la misma, no obstante las palabras alentadoras del Presidente acerca de tal reunión, desmentidas en los hechos por el Secretario de Hacienda.

El Grupo Técnico para la Convención Nacional Hacendaria señaló como premisas previas al desarrollo de la Convención, las grandes fallas y debilidades del sistema fiscal en la actualidad. Según dicho organismo, la recaudación fiscal es exageradamente baja por los siguientes factores:

- a) Un sistema de pago de las obligaciones fiscales complicado y confuso.
- b) Un programa impositivo con excesivas exenciones y tratamientos especiales.
- c) Inequidad e insuficiente transparencia del sistema tributario.
- d) El alto costo y las deficiencias de la administración y coordinación tributaria entre los tres órdenes del gobierno.
- e) Las prácticas corruptas en las acciones de supervisión y aplicación de las disposiciones tributarias.
- f) Los elevados niveles de informalidad de la actividad económica y
- g) Una arraigada cultura de incumplimiento de las obligaciones fiscales.

El Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, Eduardo Sojo, señaló que el principal reto de la Convención Hacendaria es la simplificación del fisco y que la convención, además de lograr los consensos necesarios, deberá crear un sistema tributario eficiente y resolver el tema de los pasivos contingentes de los Estados y los organismos públicos, equivalente a unos 7,086 billones de pesos, o sea, el valor del Producto Interno Bruto Nacional y que para lograrlo habrá que simplificar el sistema fiscal mediante la homogeneización de las tasas y la unificación de los regímenes.

Según su convocatoria y el proyecto de reglamento, señala Chávez Presa, la convención buscará generar propuestas relativas a siete temas:

1. Gasto público.
2. Ingresos.
3. Deuda pública.
4. Patrimonio público.
5. Modernización y simplificación de la administración de la Hacienda Pública.
6. Colaboración y coordinación intergubernamentales.
7. Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno, el federal, estatal y municipal.

Ésta será la primera Convención —continúa el expositor— con un enfoque integral, pues las anteriores (1925, 1933 y 1947) dirigieron sus esfuerzos a poner orden a la multiplicidad de impuestos que proliferaron, a nivel estatal y municipal, que inhibían el desarrollo de las actividades productivas incluso hasta el comercio interno. Sin embargo, a las convenciones anteriores había que agregar el proceso de negociación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales durante los últimos años de la década de los 70, para introducir el IVA en sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, dando también lugar al Sistema de Coordinación Fiscal para armonizar gravámenes a nivel nacional.

Armando Labra, el prestigiado economista, resalta la importancia de esta Convención Nacional Hacendaria frente a las simples reuniones tributarias efectuadas en México en 1925, 1933 y 1947. En la actual Convención Nacional se requieren consensos de gran legitimidad, porque se trata no sólo de discutir tal o cual impuesto sino de redefinir las potestades de la Federación, los estados y los municipios, revisar los criterios políticos y económicos del gasto público, adecuar la estructura tributaria en consecuencia y

amoldar la política de deuda pública como complemento.

La Convención Nacional Hacendaria no debe fracasar, continúa el autor, porque son tan claras las motivaciones de carácter nacional para reformar la Hacienda Pública y con ello ampliar y tornar eficiente la política económica que permita a México crecer, producir para distribuir, exportar, desarrollarse.

Con todo, dicen bien quienes afirman que se trata de una oportunidad histórica, no sólo por la amplitud y pertinencia de la agenda, sino porque pasará mucho tiempo antes de que vuelva a ser posible su realización, en caso de tropezar ahora.

Volviendo a la exposición de Chávez Presa, manifiesta que la Convención será el escenario que muestre la voluntad de trabajo conjunto entre los tres ordenes de gobierno, uniendo esfuerzos para el fin esencial: tener un Estado que disponga de los recursos financieros para dar seguridad a la vida y patrimonio de las personas, hacer valer la Ley y contribuir a elevar el nivel de bienestar de todos los mexicanos, independientemente de donde habiten en el territorio nacional.

Los trabajos de la Convención tendrán una base sólida en los mandatos expresos de la Constitución que orienta el desarrollo en el manejo prudente y responsable de las finanzas y de la hacienda pública. La Constitución prescribe un equilibrio entre los ingresos y el gasto y que el uso del crédito de la Nación es sólo para contratar empréstitos dirigidos a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.

El grupo técnico señala la conveniencia de contar con un sólo órgano recaudador y administrador de los recursos; la necesidad de ampliar el periodo de análisis y aprobación del paquete económico anual, así como contar con presupuestos multianuales y hacer transparente y verificable el manejo de los dineros públicos con la participación del Poder Legislativo.

En el texto de la agenda el grupo técnico manifiesta: “la nación requiere dar un salto cualitativo en sus instituciones y avanzar hacia un federalismo hacendario que consolide la democracia, vigorice la lucha contra la desigualdad y brinde a los gobiernos estatales y municipales la capacidad para conducir sus propios procesos de desarrollo en el ámbito local”.

Los representantes de los partidos políticos que elaboraron la agenda de la Convención coincidieron en que los temas deben comprender: la necesidad de fortalecer legal y políticamente el papel de la banca de desarrollo en las regiones del país; revisar y reformar la legislación vigente en materia de pensiones para incluir a trabajadores no asalariados y llevar a cabo reformas al IMSS e ISSSTE para asegurar un manejo financiero transparente y viable en el largo plazo en materia de pensiones.

“Las coincidencias y convergencias que aquí se presentan constituyen un punto de partida constructivo hacia etapas superiores que permitan arribar a un gran acuerdo nacional en materia hacendaria”.

En todas las haciendas locales deberá haber seguridad, equidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas y la incorporación de mecanismos que aseguren una eficiente coordinación entre las políticas de ingreso, gasto, y deuda públicos.

Los representantes de los partidos políticos coinciden en que es factible y conveniente elevar el gasto federal en el corto plazo en 4 puntos del producto interno bruto y añaden

que se considera conveniente incorporar dentro de las prioridades de gasto del Estado mexicano los derechos a la alimentación y a la vivienda, los cuales deben garantizarse a través de políticas sustentadas en los ordenamientos sobre la planeación y la rectoría económica del Estado que establece la Constitución.

En consecuencia, se propone que el Legislativo revise y modifique la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público así como las disposiciones para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, regionales y especiales de mediano plazo. También considera necesario que se precise en la ley cuáles son los objetivos de la contratación de deuda correspondientes al gobierno en general y cada orden de gobierno.

Por separado de la agenda elaborada por el grupo técnico, el Partido Revolucionario Institucional publicó su propuesta para mejorar el sistema fiscal de México y señala como objetivos primordiales:

- Revisar el tratamiento fiscal de las empresas públicas, particularmente de PEMEX y de la

Comisión Federal de Electricidad, para garantizar que de sus propios ingresos se generen los recursos necesarios para financiar sus proyectos de inversión productiva.

- Igualmente, revisar los precios de los productos y las tarifas de los bienes de los cuales es proveedor el gobierno federal, particularmente de los energéticos y la electricidad porque éstos se han convertido en freno a la competitividad del país.
- Que los precios y tarifas se establezcan más con un sentido de promoción a la inversión y al empleo, que con el ánimo recaudatorio que utiliza el gobierno.
- Que se atienda al problema del pasivo laboral en el largo plazo de todos los empleados y servidores públicos en todos los niveles del gobierno federal, estatal y municipal.

Insiste el Partido en que busca un auténtico federalismo fiscal y pide que se revisen las potestades y responsabilidades de los tres niveles de gobierno para precisar concurrencias y responsabilidades.

Señala asimismo que el Impuesto Sobre la Renta debe ser competitivo y estimular el ahorro bajando las tasas para las personas físicas y crear un sistema fiscal simplificado.

5.- La Conferencia Nacional de Gobernadores

Sin mencionar expresamente a la Conferencia Nacional de Gobernadores, Macario Schettino hace un análisis del desarrollo de las anteriores convenciones fiscales para llegar a una conclusión muy importante y que parece pasar desapercibida para quienes se ocupan del tema actual de la Convención Nacional Hacendaria.

Todas las reuniones anteriores fueron auspiciadas, organizadas y conducidas por los gobiernos federales, en su verdadero significado de gobiernos centrales, ya que la estructura política del país ha sido centralizada a pesar de un supuesto federalismo que nunca ha existido.

Llámesese república unitaria o república federal, el gobierno ha residido en el centro. "Cuando termina la lucha entre liberales y conservadores con el fusilamiento de Maximiliano, el problema federal no está

resuelto. Benito Juárez debe gobernar con varios gobernadores en contra, con intentos de secesión y sólo Porfirio Díaz mantiene un mando central que desaparece con su salida.

"Después de Díaz el problema regresa. Los Estados no quieren subordinarse al poder central ni las regiones quieren subordinarse al gobernador. Cárdenas expulsa a Calles y crea la Presidencia como base fundamental de la estructura política que desde el centro maneja a los gobernadores y la política local".

Ahora, después de las elecciones del año de 2000, el régimen basado en el poder presidencial ha desaparecido: "la desaparición del régimen de la Revolución ha provocado que los estados empiecen a dudar del "Pacto Federal". A diferencia de los tiempos de antes, ahora los gobernadores no le deben el poder ni al presidente, ni a las corporaciones. No quieren entonces un poder derivado, sino uno propio y éste no puede existir si no es con dineros propios. Por eso desde fines de los 90 empiezan las quejas frente al gobierno federal y por eso ahora tenemos la Convención.

El Problema Fiscal

Indudablemente que por su importancia cuantitativa y por sus repercusiones en la estructura federal que se persigue, el problema fiscal es probablemente el más importante a que se enfrente la Convención Nacional Hacendaria, lograda sin lugar a dudas por la presión de los gobernadores organizados en la Conferencia Nacional de Gobernadores, ya que entre ellos existe un gran descontento por la actual distribución de recursos y responsabilidades en el manejo del gasto y de su recaudación.

Cierto es que tanto las entidades federativas como los municipios cuentan con algunas fuentes tributarias propias pero totalmente insuficientes para la satisfacción mínima de las necesidades de estas entidades. La fuente más importante con que cuentan los estados es el impuesto sobre nóminas, en tanto que los municipios cuentan fundamentalmente con el impuesto predial. Ambas fuentes totalmente precarias e insuficientes para las necesidades de estados y municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal es la que define lo que se llama recaudación federal participable, que se

obtiene por todos los impuestos federales, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minerías, con algunas excepciones.

Pero sólo el 20% de la recaudación fiscal participable integra lo que la propia ley designa como fondo general participable que es el que se distribuye a entidades y municipios y que incluye la recaudación del impuesto sobre la renta y del IVA.

La Ley de Coordinación Fiscal norma la distribución de la recaudación federal entre la federación, por una parte y los estados y municipios por la otra, limitando, obviamente, la distribución al 20% de la recaudación total para integrar el arriba señalado Fondo General Participable.

Julio Boltvinik, notable economista especializado en problemas de pobreza social, señala que la "primera gran distribución es la que se efectúa entre el gobierno federal (79 por ciento), entidades federativas (20 por ciento) y municipios (1 por ciento)". La sola enunciación de este reparto hace ver el enorme centralismo que padece México y la gran injusticia que existe en el reparto de la riqueza que el país produce entre

las entidades federativas y los municipios.

El especialista arriba señalado explica los criterios para realizar la distribución de los ingresos participables:

- 1) La proporción de la población nacional que habita en cada entidad federativa. Aparentemente éste es un criterio equitativo pero carece de un elemento compensatorio para aquellas entidades que están en peor situación de manera que este criterio favorece a las entidades más grandes y mejor colocadas. Con este criterio se distribuye el 45.17 por ciento del Fondo General Participable.
- 2) Lo que la ley llama coeficiente de participación, que se determina con base en el coeficiente del año previo y el crecimiento observado entre los dos últimos años en los montos de impuestos asignables. Éste es un criterio que aparentemente tiene un carácter resarcitorio porque asigna más a las entidades con mayor actividad económica y mayor dinamismo. Con este criterio se premia el impulso que logran los habitantes de cada entidad federativa para lograr el

desarrollo de su entidad. Bajo este renglón se asigna a las entidades otro 45.17 por ciento del Fondo General Participable.

A primera vista resultan muy discutibles los criterios arriba señalados, que además exageran el puntillismo al llegar al grado de establecer la participación incluso con dos décimas del por ciento. Nadie cree que los por cientos señalados sean resultado de un estudio serio y detenido, sino que más bien resulta un ejercicio autoritario de la arbitrariedad característica de las autoridades hacendarias federales.

La Ley de Coordinación Fiscal complementa el Fondo General Participable, destinando el 9.66 por ciento para distribuirlo de manera inversa al resultado en términos de participación por habitante resultante de los dos criterios arriba señalados.

Como arriba se señaló, del Fondo General Participable, a los municipios corresponde solamente el 1 por ciento de este fondo. Sin embargo la distribución no es exacta sino que tiene algunas variables; como ejemplo se señalan mayores cantidades para los municipios fronterizos o portuarios y para un subgrupo de éstos que son los municipios por cuyo territorio se expor-

te el petróleo crudo. Sin embargo, no existe elemento alguno compensatorio para los municipios más pobres.

La Ley de Coordinación Fiscal no establece fórmulas para la distribución de los recursos destinados a los municipios ya que éstos se entregan a los estados. La ley señala que los recursos destinados a los municipios serán distribuidos en los términos que establezcan las legislaturas locales.

El autor arriba nombrado sostiene que las aportaciones federales surgieron cuando los programas públicos de educación, atención a la salud y una parte de los programas de lucha contra la pobreza fueron descentralizados de la Federación y encomendados a los estados y municipios. En consecuencia, fue necesaria una reglamentación para fijar los montos del Fondo General Participable que habrían de recibir estados y municipios. Con este motivo se añadió el capítulo V de la Ley de coordinación fiscal.

El CPT David Colmenares Páramo, especialista en materia de Coordinación Fiscal, sostiene que la Ley de coordinación fiscal no es el lugar adecuado para establecer una reglamentación que sirva de base a la

distribución de los fondos federales entre las entidades y los municipios, ya que el lugar correcto para establecer los montos que se destinan a desarrollo social es la Ley general de desarrollo social.

Tiene toda la razón el CPT David Colmenares ya que es la Ley general de desarrollo social la que debe establecer la manera y los términos en que se regulen los programas de desarrollo social. A este respecto consideramos que la Ley de desarrollo social debe atribuir a la Cámara de Diputados la facultad expresa de aprobar, en primer lugar, el Plan Sexenal de Desarrollo y los planes anuales de desarrollo social así como vigilar directamente la realización de todos los programas de desarrollo social para cumplir cabalmente con la determinación constitucional de que el Congreso intervenga en el desarrollo del país.

Boltvinik señala la necesidad de reformar tanto la Ley de Coordinación Fiscal como la Ley de Desarrollo Social en los términos indicados por David Colmenares, incluso fijando términos perentorios para que la Cámara de Diputados haga la revisión y aprobación de la distribución de los fondos y aportaciones al desarrollo social, recomendando las modificaciones que resulten procedentes.

El capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal establece siete fondos de aportaciones: 1) para la educación básica y normal, 2) para la salud, 3) para la infraestructura social, 4) para el fortalecimiento municipal y de las “demarcaciones territoriales del distrito federal”, 5) “para desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria, 6) para la educación tecnológica y de adultos, y 7) para la seguridad pública de los estados y del D.F.

No existe un criterio lógico definido para fijar los montos de estas aportaciones sino que el texto es muy desigual y resulta arbitrario. En algunos casos ni siquiera existe criterio alguno para señalar los montos de las aportaciones.

Es notoria la inequidad de la política que excluye al Distrito Federal de estos programas. Cuando se mide la pobreza en el Distrito Federal, utilizando como fuente el Censo de Población del año 2000 y aplicando

el Método de Medición Integrada de la Pobreza, 41.5 por ciento de la población del Distrito Federal vive en pobreza extrema. Esta proporción sería menor si se utiliza la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, pero esta muestra no es estadísticamente representativa a nivel de entidad federativa. La pobreza en el Distrito Federal, con cualquier método y cualquier fuente de información, es más alta que la que existe en Nuevo León, Baja California y Baja California Sur.

El Estado Federal

Al inicio de este trabajo nos referimos a Hamilton, Madison y Jay, principales autores de la Constitución Americana de 1787, que en el arduo trabajo de la ratificación de la Constitución por las asambleas de los estados explicaron lo que ellos entendían por Estado Federal en contraposición a la fracasada Confederación. Sin embargo, en la propia Constitución no se mencionan las palabras federación, ni confederación, pero “se trataba, dice García-Pelayo, de buscar una fórmula que hiciera compatibles la existencia de los estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse a sí mismo en la esfera de sus funciones”.

“La Constitución propuesta, dice El Federalista (16), no es estrictamente una Constitución Nacional, ni federal sino una combinación, un acomodamiento de ambas”. Aquí Hamilton emplea la palabra “federal” como confederación y “nacional” como Estado unitario.

El Estado Federal, continúa García-Pelayo, responde a la necesidad de integración de unidades autónomas en una superior... responde a un principio de organización estatal que busca la máxima autonomía de sus unidades componentes”.

Pi y Margall, refiriéndose al proyecto de Constitución Federal de la primera República española, dice: “en la organización política de la nación española, todo lo individual es de pura competencia del individuo, todo lo municipal es del Municipio, todo lo regional es del Estado y todo lo nacional de la Federación” (art. 40) (cita de García - Pelayo).

El Estado Federal que surgió de la Constitución Americana de 1787 no respondía a un esquema previo, sino a las necesidades prácticas.

El mismo problema y las mismas necesidades prácticas hicieron que la organización del Estado Federal

norteamericano fuera el modelo a seguir por México, Argentina, Brasil y Venezuela, después de su independencia, así como Suiza en 1848, Alemania en 1871 y varios dominios británicos posteriormente.

Bibliografía

- Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. F.C.E. México 1998.
- Boltvinik, Julio. "Economía Moral". La Jornada 13 de Febrero 2004. Pág. 24. Federalismo y Reforma Fiscal. La Jornada 27 de Febrero de 2004. Pág. 29.
- Chávez Presa, Jorge A. "La Constitución y la Hacienda Pública". El Universal 12 de Febrero de 2004. Pág. A26.
- García-Pelayo, Manuel. *Revista de Occidente*. "Derecho Constitucional Comparado". Madrid 1967.
- Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*. F.C.E. México. Varias ediciones.
- Labra Manjares Armando. *Economía, Política y Sociedad*. Editorial Rayuela. México 1997.
- "Convención, Reconvención". La Jornada 9 de Febrero de 2004. Pág. 18.
- Ramos Arizpe, Miguel. "Discursos, Memorias e Informes". Imprenta Universitaria. México 1942.
- Schettino, Macario. "Federalismo". El Universal. Febrero 10 de 2004. Pág. A24.
- Sojo, Eduardo. "Retos de la Convención Hacendaria". El Financiero 9 de febrero de 2004. Págs. 1 y 8.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México varias ediciones.