

# Federalismo Hacendario y Participación Ciudadana

## Jaime Miguel Moreno Garavilla

Diputado Federal por el Partido  
Convergencia por la Democracia  
Presidente de la Comisión de  
Participación Ciudadana

Con agrado acepté la invitación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de esta Honorable Cámara de Diputados, para reflexionar sobre un tema polémico, que ha estado en la mesa de discusión desde hace tiempo, y que hoy en día ha tomado nuevos bríos como argumento crucial en el desarrollo armónico de nuestro país; me refiero al Federalismo Hacendario.

Es innegable que no hay orden económico y político posible si no se responde a dos asuntos esenciales: una redistribución apropiada de los recursos públicos entre Federación, estados y municipios, y

la corresponsabilidad que obliga a la disciplina y al compromiso con un propósito común de crecimiento social y económico en todas las regiones del país.

### **El Federalismo, Pacto Fundamental de la República**

El federalismo forma parte del legado histórico y cultural, institucional y legal, económico y político de México. Encuentra sus orígenes y razón de ser en la necesidad de cohesionar y encauzar las inquietudes independentistas y de establecer la soberanía siempre anhelada, para finalmente constituir el cimiento de una sólida unidad nacional.

La idea de federalismo mexicano se originó, en buena medida, en el pensamiento de Miguel Ramos Arizpe, manifestado en las Cortes de Cádiz, al defender las diputaciones provinciales que, en los hechos, fueron el antecedente inmediato de nuestro Estado federal.

La forma de estados autónomos, dotados de gobiernos propios, surgió de experiencias internas de las provincias mexicanas que reaccionaban al centralismo colonial y que buscaban una forma de organización que les garantizara libertad y al mismo tiempo evitar la desmembración de la República.

El federalismo quedó constituido en el país, primero en el Acta Constitutiva de la Federación, e inmediatamente después en la Constitución de 1824. Es en estos documentos jurídicos donde se establecen dos tipos de órdenes de gobierno: el de la Federación y el de los estados; se crearon los tres poderes de la Unión y se les dotó de sus respectivas competencias.

Desde ese momento, México viviría la lucha de dos corrientes antagónicas: el enfrentamiento entre federalistas y centralistas. Los federalistas triunfaron en forma terminante y su victoria se concretizó en

la Constitución de 1857 al establecer en definitiva el Estado federal.

En el Congreso Constituyente de Querétaro no se discutió el tema relativo a la república federal, en virtud de que todos los diputados estimaban que esta decisión política fundamental era parte medular del orden constitucional, por lo que el artículo 40 de la Carta Magna de 1917 dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la propia ley fundamental.

Ante los problemas nacionales, los gobiernos postrevolucionarios impulsaron un desarrollo económico y social que dio origen a la economía mixta, y el Estado federal incrementó su poder y esfera de acción frente a los gobiernos estatales y municipales.

### **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

Antes de la aparición de los primeros antecedentes claros de la coordinación fiscal, la situación existente en esta materia se caracterizaba

por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales; la complejidad del sistema tributario y la existencia de leyes fiscales a menudo contradictorias.

Para corregir esta situación, inicialmente se realizaron las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y la última celebrada en 1947, cuya historia es una lucha por mejorar un sistema impositivo y de participaciones congruentes con la realidad socioeconómica en que se vivía.

Sin duda, constituyeron un esfuerzo de unión, de colaboración y de ordenamiento de la concurrencia y las potestades tributarias, orientado a pactar acuerdos entre los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal. Así, a finales de 1953 se crea la Ley de Coordinación Fiscal que unió a algunos estados mediante un convenio que los obligaba a derogar contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación. Hasta 1972 se habían coordinado solamente 18 estados de la República; a partir de 1973, todas las entidades se integraron al sistema, al reformarse la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Posteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980,

que deroga la de 1953, originó lo que hoy conocemos como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En México, la coordinación fiscal se ha centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso. Sin embargo, en la última década se iniciaron procesos de descentralización del gasto federal en educación y salud, transfiriéndose recursos a los estados, con facultades limitadas, lo que constituye un modelo centralista insuficiente que no responde a las necesidades actuales.

Son innumerables los estados y municipios que se han quejado de las inequidades del reparto hacendario, lo mismo en materia educativa que en materia de salud. Sobresalen, además, los casos de los estados con recursos naturales, como los energéticos, que arguyen siempre dar más de lo que reciben y una actitud más o menos uniforme en contra el Distrito Federal, entidad que se señala como privilegiada y subsidiada.

Desafortunadamente, no hay todavía una política de desarrollo regional que sitúe a los gobiernos estatales y municipales como protagonistas en la determinación de sus prioridades.

Y en tanto persiste tal situación, las haciendas públicas estatales y municipales se enfrentan actualmente a una gama muy reducida de instrumentos para financiar sus proyectos de desarrollo y atender con suficiencia las necesidades educativas, de salud, servicios públicos, seguridad pública y bienestar general de la población.

### **La Convención Nacional Hacendaria**

La Convención Nacional Hacendaria -que tendrá como duración el período comprendido entre el 5 de febrero y el 31 de julio de 2004-entraña que los representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales escuchen a la sociedad civil, para definir, en función de los requerimientos del desarrollo nacional, una nueva visión de federalismo mexicano.

El propósito general de la Convención es coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.

Para ello se determinarán las potestades impositivas respecto de a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas.

### **Hacia un Nuevo Federalismo**

La premisa fundamental de la Reforma Política del Estado, al impulsar el federalismo, es consolidar la unidad nacional, así como respetar la diversidad geográfica, etnográfica, social y cultural, esto es, propiciar el desarrollo integral de la nación, fundado en la suma de regiones prósperas, de estados y municipios fuertes, en los que se combatan rezagos y se mitiguen contrastes, a fin de lograr un México más democrático, equilibrado y justo.

La redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos está guiada por el objetivo de incrementar la eficacia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, con el propósito de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los

problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.

El nuevo federalismo tiene como fin último revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la administración pública, el combate a las disparidades regionales y la revisión de los marcos institucionales, a fin de fortalecer a la República ante los retos que la nación enfrentará en el próximo siglo.

### **Participación Ciudadana**

Antes de tomar una decisión para mejorar la coordinación entre los niveles de gobierno en esta materia, como en todas las demás políticas públicas y acciones de gobierno, debe privar la premisa de la participación ciudadana para alcanzar el éxito deseado.

Así, es importante, inexcusable, que las voces de los grupos sociales y de los mexicanos en general, sean escuchadas tanto en los foros de la Convención Nacional Hacendaria como en los órganos de

gobierno que están participando en la estructura del nuevo federalismo que se busca, llámense gobierno federal, autoridades estatales, ayuntamientos y, desde luego, el Congreso de la Unión, que por constituir la representación política de la Nación, entendida en este caso como el conjunto de los habitantes, tiene una obligación fundamental de abrir espacios de reflexión y consulta para alcanzar acuerdos.

La democracia exige el concurso, la concurrencia, la colaboración, la cooperación de todos, en la construcción de los sistemas administrativos y legislativos que impulsen el desarrollo nacional.

Qué mejor manera de fortalecer la democracia, y con ella a las instituciones, que instaurar un nuevo federalismo participativo, en el que todas las corrientes de opinión, pero sobre todo las inquietudes y demandas más sentidas, queden comprendidas.

La posibilidad de que se alcancen resultados en el diseño y operación de una estructura moderna, tanto legal como administrativa, del sistema fiscal y redistributivo de la hacienda pública, descansa esencialmente en que la ciudadanía encuentre que sus opiniones y

sugerencias fueron tomadas en cuenta y que tenga la certeza jurídica y política de que sus aportaciones al erario, vía impuestos y contribuciones, se convierten en obras y servicios tangibles y decisivos para aumentar el bienestar colectivo, es decir, en aulas, viviendas, patrullas, hospitales, campos deportivos, etc.

Pero estimular la participación ciudadana no es algo que se logre por decreto ni por un simple acto de voluntad política. Es preciso proveer de información oportuna y suficiente sobre las cuestiones que se están analizando, las metas que se pretenden, los sistemas que se quiere establecer, los compromisos que se adquieren.

Particularmente en materia fiscal, debido a su impacto directo en los bolsillos y en las mesas de los mexicanos, es indispensable que, además de la visión académica, política y de especialistas, se contemple al ciudadano común, principio y fin de las decisiones que adopte el Estado.

Esta inclusión permitirá, además, que nadie se atribuya la paternidad de una reforma que, por necesaria, no debe ser utilizada como bandera

política en beneficio de ningún partido o persona. Desechar los protagonismos y la búsqueda de intereses personales o de grupo, es una condición inevitable en este proceso.

El federalismo hacendario podrá ser una realidad jurídica y operativa si las decisiones se toman desde las cúpulas del poder, pero nunca alcanzará los beneficios colectivos que se pretende, y que el país reclama, si no se basa en la participación de una sociedad informada y, por tanto, corresponsable.

En este sentido, es necesario insistir en que el factor primordial para el éxito de cualquier política pública y el cumplimiento de las leyes, reside precisamente en conseguir que, por su transparencia y eficacia, sean atractivas para la ciudadanía, de manera que se involucre e interese en el desarrollo de las actividades gubernamentales y en la aplicación de los ordenamientos jurídicos que sustenten la armonía, convivencia y productividad de la sociedad en su conjunto.

Porque la verdadera corresponsabilidad consiste en que cada sector haga su parte en el desarrollo, expresando así su confianza en las

instituciones y en las personas que, desde los órganos primarios de gobierno, tienen la obligación legal y moral de conducir las tareas sociales.

Para ello, los programas deben ser convincentes y contar con espacios y formas claras de participación ciudadana. Tienen que admitir, institucionalmente, la crítica y la vigilancia social que ayuden a su perfeccionamiento y conduzcan al alcance de las metas.

Así, pues, el federalismo hacendario debe tener como objetivo, pero también como génesis, a una sociedad que exprese sus necesidades y colabore en las soluciones; que demande acciones y ejerza influencia en las decisiones; que vigile y sancione, pero igualmente sea corresponsable y participativa.