

El Federalismo Hacendario en México

Juan Carlos Pérez Góngora

Diputado Federal por el Estado de Nuevo León

Partido Revolucionario Institucional

Secretario de la Comisión de Hacienda y

Crédito Público

Introducción

El tema del federalismo, que antes ocupaba la atención en los espacios académicos, hoy es de suma importancia para la vida política del país, principalmente si se considera la nueva estructura del poder en México.

Después de haber vivido durante casi todo el siglo pasado bajo un régimen presidencialista, donde las decisiones de gobierno provenían únicamente del Ejecutivo Federal hacia los demás poderes y órdenes de gobierno, se inicia este siglo con un Presidente acotado, no en sus facultades constitucionales, pero sí en lo referente al ejercicio fáctico del poder político.

En efecto, con la conformación política del Poder Legislativo Federal, en el cual ningún grupo parlamentario obtuvo mayoría absoluta, las decisiones ya no dependen de una sola voluntad para construir acuerdos que den viabilidad a los proyectos, pues se requiere el acuerdo de por lo menos dos diferentes grupos parlamentarios. Aún más, requiere contar preponderantemente con el acuerdo del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que posee un mayor número de diputados y senadores en el Congreso de la Unión y, en razón de sus antecedentes, es el que tiene mayor experiencia política y gubernamental, razón más que

suficiente para que el Ejecutivo Federal diseñe propuestas, acuerdos e iniciativas de ley que resulten viables.

Por otra parte, el desarrollo del proceso democrático actual refleja una auténtica división de poderes. Muestra de ello son los últimos acontecimientos en los trabajos legislativos, donde las iniciativas presidenciales cuyo contenido ha sufrido modificaciones sustanciales. Tal es el caso de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal sobre la nueva hacienda pública distributiva en abril de 2001, que se pretendía fuera aprobada en el período ordinario que concluía el 30 de abril del mismo año. Encima de que tal iniciativa no concitó el mínimo acuerdo, ni siquiera fue motivo de análisis en la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. Así, la reforma se aprobó bajo otras condiciones y reglas impuestas los legisladores, las que, incluso, contrariaban la propuesta del Ejecutivo Federal.

Parece ser que hoy en día se vislumbra en el país un evidente avance hacia una democracia más participativa y, como consecuencia, al cumplimiento de los proyectos constitucionales de un Estado

democrático. En efecto, la Constitución precisa que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.⁽¹⁾

Con base en esta disposición, la sociedad mexicana, a través del órgano que la representa, esto es, el Poder Legislativo, está tomando las decisiones y marcando el rumbo de hacia dónde debe avanzar el país en temas fundamentales, como la propuesta de reforma fiscal, la cual, en nuestra opinión, no debe incluir gravámenes adicionales a consumos indispensables de la población, como la alimentación, transporte, medicamentos y educación, entre otros. A finales del año pasado, el Ejecutivo volvió a presentar una iniciativa en el mismo sentido que la comentada y nuevamente el Legislativo rechazó su propuesta.

Cabe destacar el hecho de que en el pasado no se había visto una confrontación tan evidente entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, cada uno con sus razones políticas e históricas para sostener su propuesta dentro del marco de los principios constitucionales.

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 39.

Un ejemplo es el hecho de que el Congreso federal aprobó en el año 2002 un nuevo gravamen: el impuesto especial del 20% para la industria refresquera que utiliza como materia prima la fructosa como edulcorante, acción a la que, en marzo del mismo año, respondió el Ejecutivo Federal con la emisión de un decreto que establecía exenciones sobre este impuesto.

Ante tal situación, la Cámara de Diputados impugnó, por medio de una controversia constitucional⁽²⁾, el decreto presidencial, a partir de cuya resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación consignó que el Poder Ejecutivo no puede otorgar exenciones fiscales.

Así lo recogió la prensa nacional en la siguiente nota periodística publicada el 13 de julio de 2002:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación propinó ayer un nuevo golpe al Presidente Vicente Fox en una disputa con el Congreso al determinar que el Poder Ejecutivo no puede otorgar exenciones fiscales, como la decretada hace dos meses a favor de la industria refresquera por el uso de alta fructosa.”

“Por unanimidad, los 11 Ministros de la Corte invalidaron la exención

concedida por Fox el 5 de marzo, que permitió a la industria refresquera dejar de pagar el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de 20 por ciento por uso de alta fructuosa y otros endulzantes distintos al azúcar.”

“El Ejecutivo contrarió la voluntad del Congreso de la Unión, y por lo tanto, hizo negatoria no sólo la Ley del IEPS, sino también el fin extrafiscal que se expresó en el procedimiento legislativo, consistente en la protección a la industria azucarera nacional”, dice la sentencia, elaborada por el Ministro José Vicente Aguinaco.”

“La exención estaría vigente hasta el próximo 30 de septiembre (de ese año) y fue aplicada con el argumento de “evitar que se otorgue un trato desfavorable a esta rama de la industria en el País”.

“La Cámara de Diputados la impugnó y la Corte le dio la razón, tal y como sucedió en mayo pasado en la controversia sobre reformas en materia eléctrica.”

“La sentencia trajo por resultado cuatro tesis de jurisprudencia de la Corte, que expresamente señalan que el Ejecutivo no puede exentar del pago de impuestos.”

(2) La controversia constitucional es un recurso de inconstitucionalidad que pueden promover los entes de gobierno en casos de cualquier controversia existente entre los poderes federales o con estados o municipios así como entre cualquiera de los anteriores. Equivale al amparo que tienen los particulares.

“La exención del IEPS, que básicamente benefició a la industria refresquera y de bebidas -en perjuicio de los azucareros, que no pueden vender su producto, ya que la fructosa es más barata- quedará oficialmente anulada el día que la Corte publique esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

“Fox y el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, basaron el decreto en el Artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, que aparentemente faculta al Ejecutivo para otorgar este tipo de exenciones.

“Para los Ministros, el Código sólo permite al Presidente “conceder otros beneficios fiscales en los casos en que, debido a catástrofes por fenómenos económicos, sociales y meteorológicos, plagas o epidemias, se ponga en riesgo la actividad económica de alguna región o sector del País.”⁽³⁾

Si anteriormente los conflictos se daban entre la sociedad y los diferentes órganos de gobierno, hoy en día las controversias no surgen entre los ciudadanos y el gobierno, sino entre los mismos entes gubernamentales, en sus diferentes niveles, lo que parece ser una forma de

reconocer, orientar y dirigir políticas públicas tendientes a aminorar las desigualdades que han afectado a la sociedad.

Así, el tema del federalismo es de gran trascendencia para el desarrollo del país y para la vigencia de la división de poderes, y se discute no sólo en el Congreso federal, sino también en las entidades federativas y en los municipios, así como lo referente a la competencia de potestades tributarias a efecto de que las diferentes esferas de gobierno puedan cumplir con sus obligaciones.

Vale señalar que el federalismo no es un tema solamente económico, sino también político, que concita a las diferentes fuerzas políticas y sociales. Aunque desde el punto de vista del que escribe, el primero es más importante, ya que para dotar a la población de servicios de educación, salud, infraestructura y en general de mejores niveles de bienestar, compromiso social del Estado democrático, se requieren recursos económicos suficientes.

Así, resulta que 22 Ejecutivos estatales, del PRI y del PRD, conformaron un grupo, la Conferencia Nacional de Gobernadores⁽⁴⁾ (CONAGO), cuyo objetivo primordial es lograr

(3) Fuentes, Víctor. “Da corte nuevo golpe a Fox: Invalida exención en fructosa” El Norte, Sección A, Página 1, Sábado 13 de Julio de 2002, Monterrey, N.L., México.

(4) López, Mayolo y Sergio Caballero. “Conforman PRI y PRD frente de Gobernadores” El Norte, Sección A, Página 1, Domingo 14 de Julio 2002, Monterrey, N.L., México

una mejor coordinación con el gobierno del Presidente Vicente Fox, contexto que permitirá a los gobernadores construir una agenda viable para la Federación, estados y municipios. Entre otros acuerdos a lograr, básicamente destaca una reforma hacendaria para un auténtico federalismo, lo cual muestra que la teoría constitucional del sistema federal en México discrepa de nuestra realidad, tema que analizaré más adelante.

Precisamente de la Conferencia Nacional de Gobernadores surgió la convocatoria para la Convención Nacional Hacendaria, cuya finalidad es construir un nuevo modelo de finanzas públicas que incluyan, por supuesto, un avance en el tema del federalismo.

Antecedentes

Antes de iniciar con los antecedentes del federalismo conviene precisar la definición del concepto.

Para el Diccionario de la Lengua Española, federalismo hace referencia al "Espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados".⁽⁵⁾

Andrés Serra Rojas, por su parte, señala que la palabra deriva del

latín *foedus*, genitivo *foederis*, con el significado de pacto, tratado, alianza, a través del cual algunos jefes de familia, grupos de pueblo, y, en la época moderna, Estados, adquieren obligaciones recíprocas para convertirse en un nuevo Estado. Por ello se dice que las entidades federales se encuentran obligadas por el pacto federal. Teóricamente han celebrado un pacto político y, por principio de cuentas, la Constitución es su máxima expresión. La tesis vale para el país en que se desarrolló originalmente el federalismo: Estados Unidos, sin desconocer los antecedentes de los cantones suizos y las ligas germanas. "Modernamente, el federalismo se concibe como un sistema político y jurídico que tiene como antítesis el Estado unitario o centralizado. En el régimen federal, las diversas entidades conservan su autonomía, pero parte de su competencia pertenece al Estado federal".⁽⁶⁾

El federalismo mexicano tuvo su origen en las diputaciones provinciales que posteriormente se convirtieron en órganos de gobierno local y que son el principio de la formación de los estados; su influencia proviene de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y de la Constitución Francesa de 1791.

(5) Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. (2001) pp. 1046.

(6) Serra Rojas, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política*. Fondo de Cultura Económica. México. 2001

Más adelante, el 4 de octubre de 1824, el Congreso mexicano aprobó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 4 decía: "La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de Gobierno Representativo, Federal...".

Mientras que en 1834, siendo Presidente de la República Antonio López de Santa Anna, se disolvió el Congreso y se regresó nuevamente al sistema centralista, suprimiéndose las legislaturas locales y convirtiéndose los estados en departamentos a los cuales se les designaron gobernadores. Asimismo se creó un Supremo Poder Conservador.

Fue hasta 1857 cuando el Congreso General Constituyente estableció en su artículo 40 lo que en la Constitución actual se define como la forma de gobierno: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".⁽⁷⁾

Aun cuando la Constitución de 1917, actualmente en vigor, difiere mínimamente respecto de la de 1857, la República Federal, como sistema de gobierno, emana desde esta fecha y se ha mantenido por lo menos en teoría, exceptuando los años de 1857 a 1860, y de 1862 a 1867, por la intervención francesa. Posteriormente, durante el gobierno de Benito Juárez se restableció el orden constitucional y se reestructuró el régimen interior como sistema federal.

Es importante también definir conceptos doctrinales para entender mejor el significado del federalismo y las instituciones que lo conforman.

En tal sentido, Héctor Zertuche señala que "La estructura federal es la forma que adopta la estructura orgánica en relación con la forma de gobierno. En tal sentido, el federalismo es el género que califica todo el funcionamiento institucional del Estado. Se impone, por lo tanto, estudiar el sistema de gobierno constitucional en el marco de la forma federal, tanto la teoría conceptual sobre la federación como la constitución y caracterización de los órganos del Estado, su funcionamiento y sus funciones".⁽⁸⁾

(7) Zertuche, Hector. *Las Instituciones del Federalismo* en Diccionario de Ciencia Política, Tomo I Fondo de Cultura Económica, México 2001

(8) *Idem* p 487

El mismo autor agrega que la “federación es una unión permanente en el libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante el cual se cambia en total el status político de cada uno de los miembros en atención al fin común... La federación da lugar a un nuevo status de cada miembro; el ingreso a la federación significa siempre, para el miembro que ingresa, una reforma a la constitución... Un Estado, por el solo hecho de pertenecer a la federación, queda inordinado en un sistema político total. El pacto federal es un pacto interestatal de status...”⁽⁹⁾

De lo anterior se desprende que una de las características principales del federalismo es la libertad de convenio y la autonomía, la libertad en el principio de la división de poderes y la libertad en los distintos niveles de gobierno.

El principio de división de poderes en un sistema democrático liberal está inspirado en la doctrina de Montesquieu. Este autor señala que el poder detenga el poder; que lo detenga por y para la libertad del hombre, que una misma persona no posea todo el poder, porque entonces la libertad fenece.

Marco jurídico

De acuerdo al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.⁽¹⁰⁾ De este modo, el pueblo, al ejercer su soberanía sostiene una relación, vía régimen representativo, con los poderes de la Unión y los Estados federados, al ser considerados libres y soberanos en lo concerniente a la relación entre los gobernados y las estructuras de gobierno.

En la vertebración constitucional del Estado mexicano, destaca por su importancia lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, al señalar que “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes...”⁽¹¹⁾

(9) Ídem. p. 487

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 41

(11) Ídem. Artículo 115

Lo anterior constituye la base para definir la libertad o autonomía conferida a cada una de las esferas de gobierno. Específicamente, aquí interesan los diferentes niveles de gobierno federal, estatal y municipal, así como su relación con los gobernados.

Sobre el federalismo se ha dicho que es “el conductor de estrategias para combatir desigualdades y asimetrías, redistribuir recursos, fortalecer la capacidad local, activar la participación social y modernizar las instituciones políticas. Visto así, el federalismo constituye una fórmula orientadora de los procesos económicos y políticos”.⁽¹²⁾

El federalismo, visto desde diversas perspectivas, se ha confundido con una descentralización de ipso y a su vez con un incremento de delegación de facultades y recursos que la federación debería otorgar a entidades federativas y municipios del país. Lo anterior se relaciona con la exigencia que las diversas entidades federativas del país han reclamado al gobierno federal.

Atendiendo al espíritu de la Constitución, la autonomía, tanto en la división territorial, administrativa y organización política,

significa que cada ente gubernamental debe ejercer sus atribuciones y facultades constitucionales de acuerdo a principios orientados a cumplir con el fin democrático del Estado. Para tales efectos, los elementos que se deben considerar son los siguientes: 1) Las necesidades sociales existentes, entendiéndose como tales las que demandan los servicios públicos, la salud, y la educación, entre otras; 2) La capacidad económica de sus gobernados, a efecto de definir la capacidad contributiva; 3) La relación que los gobernados tendrían en el cumplimiento de sus obligaciones con los otros entes de gobierno; 4) La perspectiva de crecimiento económico de las regiones o entidades.

De lo anterior se desprende que, para propiciar el bienestar social se requieren recursos económicos suficientes para satisfacer necesidades elementales.

Al respecto, la Constitución, en su artículo 31 fracción IV, establece como obligación para los mexicanos la de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”, de donde se desprende que los elementos

(12) Ortega Lomelín, Roberto. (1994) *Federalismo y Municipio*. Fondo de Cultura Económica. México

de proporcionalidad y equidad, estos, de justicia, no únicamente deben aplicarse a los sujetos pasivos de la relación tributaria con los diferentes entes de gobierno, como tradicionalmente lo contempla la doctrina, sino que debe aplicarse también a los propios entes gubernamentales en función de los servicios públicos que éstos tienen la obligación de proporcionar a sus habitantes.

Se considera importante resaltar que en esta relación constitucional falta definir que la relación tributaria entre los particulares y el gobierno no solamente se da en función de su capacidad económica en forma aislada, sino por el contrario, su capacidad económica se mide en su capacidad de contribuir al sostenimiento del gobierno en sus tres esferas. Esto es, no importa si los tres diferentes entes de gobierno establecen un mismo gravamen, lo justo es que en su totalidad no sea desproporcional a la capacidad económica del contribuyente.

La proporcionalidad y equidad implica tener un sistema justo y no basado en las diferencias económicas entre los ciudadanos. Las diferencias deben buscarse respecto del ente de gobierno que le

proporcione más servicios públicos. De aquí se desprende que el gobierno que más esté obligado a prestar servicios a sus habitantes será el que requerirá de mayores recursos para el cumplimiento pleno de sus funciones.

Con base en la aplicación de este principio constitucional, puede afirmarse que los ingresos que perciben la Federación, el Estado, y el municipio de residencia de cada uno de sus habitantes no se corresponden proporcionalmente en la actualidad con la obligación constitucional de prestar servicios y de atender las necesidades básicas de la población.

De lo anterior deriva que el municipio, el Estado y la Federación deben proporcionar a sus habitantes los servicios que la Constitución señala, debiendo definirse cuáles son los niveles de ingreso que corresponden a cada uno de estos tres niveles de gobierno.

A efecto de establecer cuál es el sistema justo de distribución tributaria, deben evaluarse los elementos anteriormente plasmados, principalmente el relacionado al gasto público.

La Hacienda Pública

En este apartado se presentan las diferentes disposiciones constitucionales que regulan el régimen hacendario y las facultades que cada ente de gobierno tiene para establecer contribuciones.

Se busca definir, desde un punto de vista general, los compromisos que el municipio tiene con los ciudadanos, ente gubernamental que tiene la responsabilidad de otorgar los servicios públicos dispuestos por nuestra Ley Fundamental. No pretendo en este trabajo llegar a definir un sistema de distribución de potestades tributarias, pero sí subrayar el desorden que existe y por consiguiente la falta de procedimientos técnico tributarios para el cumplimiento del federalismo.

Para ejemplificar este caso, anotaré las diversas disposiciones legales que facultan al Congreso de la Unión, al gobierno federal, así como a los gobiernos estatales y municipales del país, para la aprobación de las leyes relativas a la recaudación.

Veamos cuáles son las facultades que la Constitución otorga al Congreso federal para dicho objeto. De

acuerdo con el artículo 73 constitucional, en sus diferentes fracciones, el Congreso tiene facultad:

Fracción VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

Fracción XXIX-A, numeral 5. Para establecer contribuciones especiales sobre:

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.^{»(13)}

Al respecto, vale señalar que las legislaturas locales, no la federal,

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73

deberían ser las encargadas de definir la distribución de esas participaciones, y no como ocurre, en la Ley de Coordinación Fiscal, de alcance federal.

Las contribuciones especiales señaladas son de competencia federal, por tal motivo los estados y municipios no pueden establecer contribuciones sobre estas actividades.

Por otra parte, el artículo 117 establece diversas restricciones a las entidades federativas, señalando que éstas no pueden, en ningún caso:

- “IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- “V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera
- “VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.

“VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.”⁽¹⁴⁾

Adicionalmente, el artículo 118 señala que “Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

Fracción I. “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”.⁽¹⁵⁾

Por otra parte, el artículo 124 establece las atribuciones exclusivas para las entidades federativas, bajo una competencia residual que señala: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.⁽¹⁶⁾

(14) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 117.

(15) Ídem Artículo 118, Fracción I

(16) Ídem Artículo 124

De lo anterior es posible afirmar que constitucionalmente no hay restricción para que los estados establezcan contribuciones, por ejemplo, sobre ventas. Sin embargo, dicha restricción la contempla una ley ordinaria, como es la del Impuesto al valor agregado, con la que se puede afirmar que el artículo 41 de la Ley del IVA es violatoria del artículo 124 constitucional.

Aunado a lo anterior, vale preguntarse si los estados podrán establecer en su entidad alguna contribución sobre las ventas, del tipo del IVA federal. Constitucionalmente la respuesta es afirmativa, sin embargo, hay que recordar lo que se ha señalado anteriormente, en el sentido de que cualquier contribución debe establecerse en función de la capacidad económica de los habitantes, ya que no se puede crear impuesto alguno que perjudique las actividades o economía de los ciudadanos.

Referente a la obligación de asignar el gasto público en beneficio de la población, existen competencias, como el caso de los servicios educativos. Así, el artículo 3 constitucional señala que “El Estado -Federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria”, agregando en la fracción IV del mismo precepto

que “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”.

Obligaciones como la anterior pueden encontrarse en el largo listado de facultades compartidas o exclusivas, como puede ser la Armada, la Marina y seguridad nacional, que le corresponde a la Federación, y otras que le atañen a los estados. En cuanto a los municipios, la propia Constitución establece, en forma enunciativa, la serie de servicios públicos que le corresponde atender.

El artículo 115, en su fracción III, establece:

“Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abastos;
- e) Panteones;

- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva, municipal y tránsito; y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

“Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la presentación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales...”⁽¹⁷⁾

El mismo precepto constitucional, en su fracción IV previene:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

“A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que

establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

“Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

“b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

“c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los

(17) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115

estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

“Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

“Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

“Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley;...”⁽¹⁸⁾

Con lo anterior queda claro, por lo menos en la teoría, que el sistema federal es autónomo y por consiguiente debe existir libertad para

que cada ente gubernamental conduzca, dirija y coordine su hacienda pública.

Para tener una idea de la dependencia que todos los gobiernos estatales y municipales tienen respecto del presupuesto federal para hacer frente a sus necesidades, veamos lo que establece el reporte del INEGI⁽¹⁹⁾ del año 2000. En este documento se precisa que el total de ingresos para las entidades federativas fue de 394,595 millones de pesos de los cuales el 88% provienen de participaciones y transferencias federales. A su vez, los ingresos de todos los municipios del país ascendieron, en el mismo periodo, a 85,349 millones de pesos, de los cuales, el 68.72% corresponden a participaciones y transferencias federales.

Con lo anterior, es posible afirmar que si no hay autonomía económica no se puede dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales relativas al libre ejercicio de sus facultades políticas, administrativas y tributarias.

(18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115

(19) INEGI. (2002) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1997-2000. INEGI. México Páginas 9, 13, 17-18 y 55.

Conclusiones

- Se requiere corregir una serie de rezagos sociales e ineficiencia de los diferentes sectores, principalmente del gobierno.
- El tema del federalismo tiene un significado importante en el avance hacia el desarrollo.
- El tema del desarrollo regional es fundamental para corregir los rezagos, pero se requiere que se cumplan las disposiciones constitucionales, a fin de que cada entidad federativa se dedique a cumplir con sus objetivos y a atender a su sociedad.

Con cifras como las mostradas anteriormente, será casi imposible que una entidad se desarrolle, más aún, sin una verdadera autoridad para poner en orden a su sociedad.

Finalmente, para avanzar en el fortalecimiento del federalismo, se pueden señalar dos caminos:

1. Ordenar el sistema de potestades tributarias para asignar más ingresos directos a los estados y municipios por medio de una reforma estructural a la legislación fiscal federal, con lo que, en principio, no sería necesaria una reforma consti-

tucional, y que cada legislatura local pudiera asignar facultades al Estado y sus municipios. Con esto se podría iniciar el fortalecimiento de las finanzas locales sin depender del gobierno federal y, como consecuencia, que cada sociedad exigiera cuentas a sus gobernantes. Asimismo, sería deseable obtener ingresos adicionales y un camino podría ser el establecimiento de un impuesto sobre determinadas actividades realizadas en la entidad y que la Federación se abstenga de gravarlas.

2. Iniciar una controversia constitucional para las entidades que se sientan agraviadas por la injusticia del actual sistema "federal" y exigir lo que constitucionalmente les corresponde.

El federalismo no es necesariamente la solución a todos los problemas, pero es clave fundamental para conseguir el bien común.

Otro aspecto importante es el estado de Derecho, esto es, certidumbre en la relación entre gobernantes y gobernados, y entre los diferentes poderes y entidades de gobierno para dedicar la función pública a satisfacer las necesidades sociales.

Bibliografía

- Aragón Salcido, María Inés. *Diccionario de Ciencia Política*. "Del fortalecimiento del Federalismo". Fondo de Cultura Económica. México. 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Elsa G. de Lazcano. México. 2001.
- Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. Vigésima Primera Edición. 2001.
- Gamas Torruco, José. 1997. *Diccionario de Ciencia Política*. "Las instituciones constitucionales del Federalismo". Fondo de Cultura Económica. México.
- Gracia Cantú, Gastón. 1997. *Diccionario de Ciencia Política*. "Federalismo, Ficción o verdad". Fondo de Cultura Económica. México.
- Gómez Collado, Roberto. 1997. *Diccionario de Ciencia Política*. "Elementos para un nuevo Federalismo". Fondo de Cultura Económica. México.
- INEGI. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1997-2000*. INEGI. México. 2002.
- Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Fondo de Cultura Económica. México. 1941.
- López Sosa, Eduardo. 1997. *Diccionario de Ciencia Política*. "Federalismo Mexicano". Fondo de Cultura Económica. México.
- Montemayor Seguy, Rogelio. 1997. *Diccionario de Ciencia Política*. "Federalismo como instrumento para el desarrollo regional". Fondo de Cultura Económica. México.
- Montesquieu. *Espíritu de las leyes*. Editorial Porrúa. México. 2001.
- Ortega Lomelín, Roberto. 1994. *Diccionario de Ciencia Política*. "Federalismo y Municipio". Fondo de Cultura Económica. México.
- Serra Rojas, Andrés. 1998. *Diccionario de Ciencia Política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Zertuche, Héctor. 1997. *Diccionario de Ciencia Política*. "Las instituciones del Federalismo". Fondo de Cultura Económica. México.
- Ziccardi, Alicia. 1997. *Léxico de la Política*. "Federalismo". Fondo de Cultura Económica. México.

Fuentes hemerográficas

- Mayolo López y Sergio Caballero "Conforman PRI y PRD frente de Gobernadores". El Norte, Sección A, Página 1, Domingo 14 de Julio 2002. Monterrey, N.L. México
- Víctor Fuentes "Da Corte nuevo golpe a Fox: Invalida exención en fructosa" El Norte, Sección A, Página 1. Sábado 13 de Julio de 2002. Monterrey, N.L., México.