

Quórum

Quinta Época, Año XI, Octubre - Diciembre 2004

70



Primera
Convención Nacional Hacendaria



Centro de Estudios de
Investigaciones Parli

Quórum

Legislativo



Quinta Época, Año XI, Octubre - Diciembre 2004







Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera

**Comité del Centro de Estudios de
Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

Junta de Coordinación Política
Presidente
Dip. Francisco Barrio Terrazas

Presidente
Dip. Pablo Franco Hernández

Integrantes:
Dip. Emilio Chuayffet Chemor
Dip. Pablo Gómez Álvarez
Dip. Manuel Velasco Coello
Dip. Óscar González Yáñez
Dip. Jesús Martínez Álvarez

Secretarios:
Dip. Israel Gallardo Sevilla
Dip. Mayela Quiroga Tamez

Secretaria General
Lic. Patricia Flores Elizondo

Integrantes:
Dip. Sergio Álvarez Mata
Dip. Federico Barbosa Gutiérrez
Dip. Fernando De las Fuentes Hernández
Dip. Rafael Flores Mendoza
Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro
Dip. Rebeca Godínez y Bravo
Dip. Héctor Humberto Gutiérrez De la Garza
Dip. Jorge Legorreta Ordorica
Dip. Germán Martínez Cázares
Dip. Fidel René Meza Cabrera
Dip. Jaime Moreno Garavilla
Dip. Arturo Nahle García
Dip. Raúl Paredes Vega
Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez
Dip. Sara Rocha Medina
Dip. Jorge Romero Romero
Dip. Pedro Vázquez González
Dip. Margarita Zavala Gómez del Campo

Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Alfredo del Valle Espinosa

**Secretario de Servicios Administrativos
y Financieros**
Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**
Dr. Alfredo Salgado Loyo

Quórum

Legislativo

Quórum Legislativo es una publicación periódica del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados

Reg. en SEP ante la Dir. Gral. De Reservas de Derechos del Instituto Nacional del Derecho de Autor No. 04 - 2003 - 100709593900 - 102

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente previa solicitud por escrito a la Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados

Nota: El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados comenzó a editar la revista *Quórum* en abril de 1992, correspondiendo a éste el año I. Por reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de septiembre de 1999, desapareció el Instituto de Investigaciones Legislativas, creándose el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Por esta razón, la revista *Quórum* dejó de editarse entre septiembre de 2000 y diciembre de 2002, reiniciando su traje bajo el nombre de "*Quórum Legislativo*," con el número 74, correspondiente a los meses de enero a marzo de 2003, con el que inicia la cuarta época y se continúa el consecutivo de sus años de vida.

Con el número 79, se inicia una nueva época y periodicidad (trimestral) de la revista, en virtud de que hubo cambio en la Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; por lo que el presente ejemplar, pertenece a la quinta época del año XI.

| | |
|--|-----------|
| Editorial | 7 |
| I. Convención Nacional Hacendaria: Visión de los Gobernadores | 13 |
| Consideraciones sobre la Convención Nacional Hacendaria Patricio Martínez García <i>Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua.</i> | 15 |
| La Convención Nacional Hacendaria y la Necesidad de un Federalismo Fiscal Renovado Francisco Garrido Patrón <i>Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro.</i> | 23 |
| Convención Nacional Hacendaria: Alcances y Límites Ricardo Monreal Ávila <i>Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas.</i> | 29 |
| II. Visión de los Legisladores | 33 |
| El Municipio como Base del Federalismo Horacio Duarte Olivares <i>Diputado Federal por el Partido de la Revolución Democrática</i> <i>Presidente de la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional</i> | 35 |
| Federalismo Hacendario y Participación Ciudadana Jaime Miguel Moreno Garavilla <i>Diputado Federal por el Partido Convergencia por la Democracia</i> <i>Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana</i> | 43 |
| El Gasto Federalizado y la Reforma Hacendaria Martha Palafox Gutiérrez <i>Diputada Federal por el Estado de Tlaxcala</i> <i>Partido Revolucionario Institucional</i> | 51 |
| El Federalismo Hacendario en México Juan Carlos Pérez Góngora <i>Diputado Federal por el Estado de Nuevo León</i> <i>Partido Revolucionario Institucional</i> <i>Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público</i> | 55 |
| Participaciones y Aportaciones Federales en las Finanzas Municipales Óscar Pimentel González <i>Diputado Federal por el Estado de Coahuila</i> <i>Partido Revolucionario Institucional</i> | 71 |

Federalismo Fiscal

Demetrio Sodi de la Tijera

Senador de la República por el Partido de la Revolución Democrática

85

III. Colaboración Especial

93

Importantes Modificaciones en el Proceso de Revisión y Fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

René Acosta Vázquez

Investigador del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

95

IV. Los Investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

101

Antecedentes de la Convención Nacional Hacendaria

Juan Carlos Gómez Cervantes

107

La Convención Nacional Hacendaria: Un Acercamiento al Federalismo

Jorge Garabito Martínez

117

El Estado Democrático de Derecho

César Silva Mejía

135

V. Reseña de libros

151

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa; de Jerzy Jaskiernia Krystian Complak

Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Wroclaw, Polonia

151

VI. Documentos de la Convención Nacional Hacendaria

173

Convocatoria

173

El contenido de todos los artículos publicados en la Revista Quórum Legislativo es responsabilidad de los autores.

La opinión de los investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias no es, de ninguna manera, el criterio de la Dirección General, sino la expresión de pluralidad con la que ésta se conduce.



Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Av. Congreso de la Unión No. 66, Edificio "G" Tercer Piso, Colonia El Parque,
Del Venustiano Carranza, C. P. 15969, México D.F.
Tel: 56 28 13 00 Ext. 1323
www.diputados.gob.mx/cedip

uórum

Legislativo

Editorial

El propósito de un nuevo federalismo en México es un proyecto al que han concurrido numerosas voluntades y propuestas que no son recientes. Desde hace cuando menos un cuarto de siglo, tiempo aproximado transcurrido en el proceso de la reforma del Estado, el régimen mexicano anda en busca del perfeccionamiento del federalismo como estructura política y como fórmula de reparto del poder gubernamental. El llamado *nuevo federalismo* tiene dimensiones jurídicas, políticas, sociales y aun culturales en nuestro país, puesto que se trata de un fenómeno asociado a la construcción de la entidad estatal, a la definición constitucional del país, al sacudimiento de la opresión centralista, al florecimiento de las expresiones de cada región para sumar-

se a la diversidad enriquecedora de la unidad nacional y a la justa o equitativa distribución del poder y de la riqueza pública entre el todo y sus partes, o sea, entre la Federación y las entidades que la componen, o entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y entre éstos y los municipios.

El federalismo económico, más que un modo de control constitucional vertical, o además de éste, cumple en nuestro país la aspiración -que habría de transformarse en función-distributiva de gravámenes y beneficios de los ciudadanos y los habitantes de la república, y en su conjunto de las entidades federativas, de manera que la contribución de las que más tienen, regionalmente hablando, sirva para su

mayor desarrollo, pero también para impulsar a las menos favorecidas a fin de que la penuria, la escasez y el subdesarrollo, dejen de constituir la pesada carga que obstaculiza el avance del país en su conjunto. Lo anterior significa que es indispensable crear mecanismos para generar riqueza e ingreso en las personas, familias y comunidades, lo cual es el fundamento de la recaudación suficiente para que todos contribuyan, como ordena la Constitución, a los gastos públicos “de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

A partir de este mandato, la idea de equidad impositiva debe expandirse al régimen federal, en lo que implica interacción armónica entre los diferentes órdenes de gobierno, en materia fiscal y hacendaria. Por lo anterior, el federalismo fiscal y el federalismo hacendario forman parte sobresaliente de la agenda nacional que interesa a los sectores político, gubernamental, empresarial, laboral, académico y parlamentario del país, cuya recomposición y perfeccionamiento son considerados como factores condicionantes de la reforma del Estado, por una parte, y de la reactivación de la economía nacional, por la otra, sin que hasta el momento se hayan

adoptado decisiones específicas que consoliden el proyecto correspondiente.

En tal contexto inscribimos este número de nuestra revista *Quórum Legislativo*, órgano de difusión de la Cámara de Diputados y de su Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en cuyas páginas se incluyen las aportaciones de algunos de los actores e interlocutores más significativos del proceso de análisis, discusión y toma de posiciones y decisiones respecto del federalismo fiscal y la reforma legislativa. Entre ellos destacan los gobernadores de los Estados de Chihuahua, C.P. Patricio Martínez García (PRI), Querétaro, Francisco Garrido Patrón (PAN), y Zacatecas, Lic. Ricardo Monreal Ávila, así como distinguidos legisladores de la actual LIX Legislatura del Congreso de la Unión; diputados Horacio Duarte (PRD), Jaime Miguel Moreno Garavilla (Convergencia), Martha Palafox, Juan Carlos Pérez Góngora y Óscar Pimentel, todos del PRI, y el senador del PRD Demetrio Sodi de la Tijera, quienes desde la perspectiva institucional de su función y la posición partidista que los distingue, escriben acerca del tema central que comentamos.

El propósito editorial de este número monográfico es dar a conocer, en primer término, las posibilidades, alcances y proyecciones de la Convención Nacional Hacendaria convocada por el Presidente de la República, los presidentes de las Cámaras del Congreso de la Unión, los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los miembros de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras federales, la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales y la Conferencia Nacional de Municipios de México. La Convocatoria se reproduce en la sección documental de este número de *Quórum Legislativo*. Al advertir en ésta, que 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", vislumbramos que en efecto el régimen federal mexicano incursiona por derroteros no propuestos ni imaginados por los constituyentes históricos de México, por lo que es muy importante, ya por su dimensión política,

ya por la del orden jurídico, recoger la apuesta de los gobernadores que explícitamente exigen cambios constitucionales y de políticas públicas en el campo hacendario: "En tanto el gobierno federal no reaccione con decisión y convencimiento -dice en su colaboración el gobernador Patricio Martínez- para sustituir el desgastado sistema centralista actual, seguirá perdido en ese entorno de leyes, reglamentos, acuerdos y rutinas administrativas que a lo largo de los años han deformado la esencia del sistema federal mexicano".

Mayor contundencia en las expectativas de cambio expresadas por el gobernador chihuahuense no es posible. Su colega, ejecutivo de Querétaro, denuncia igualmente "una tendencia centralizadora tanto en la recaudación, la administración y decisión de fuentes de ingreso, como en la asignación del gasto", mientras que el zacatecano Ricardo Monreal propone revertir el proceso de las convenciones fiscales anteriores (1925, 1933 y 1947), "que se caracterizaron por la creciente centralización de facultades, atribuciones y facultades fiscales de los gobiernos locales en el gobierno federal", por el camino inverso de la descentralización, garante a la vez de autonomía municipal,

soberanía estatal y unidad de la Federación, sin dejar de advertir que “hay que enfrentar la tentación de la balcanización fiscal, con su secuela de descoordinación, desorden y anarquía”.

Alcanzar aquellas legítimas aspiraciones, requiere desde luego voluntad política, imaginación y conocimiento. *Quórum Legislativo* quiere contribuir con esto último al ofrecer estudios de excelencia como los artículos que aportan el diputado Horacio Duarte sobre municipio y federalismo, y el diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla sobre federalismo fiscal, a los que se suman las reflexiones económicas de la diputada Martha Palafox, y el federalismo hacendario de México del diputado Juan Carlos Pérez Gónzaga. En la misma línea de integración monográfica de este ejemplar de nuestra revista, se dan las magníficas exposiciones del diputado Óscar Pimentel acerca de las participaciones y aportaciones federales en las finanzas de los municipios, y nuevamente sobre el federalismo fiscal, del senador Demetrio Sodi de la Tijera, quien a base de análisis comparativos y referencias nacionales e internacionales sobre la materia, advierte la importancia de que las reformas federalistas “se

den en un ambiente de transparencia y claridad donde los estados y municipios se comprometan a presentar, de manera oportuna, sus estados financieros desglosados y homogeneizados en todo el país”.

René Acosta Vázquez, por su parte, en tanto investigador del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, analiza las modificaciones que se han introducido en el proceso de revisión y fiscalización de la cuenta de la hacienda pública federal, tema insoslayable en un índice como el de este número. Nuestros investigadores, por su parte, contribuyen con el análisis de los antecedentes de la Convención Nacional Hacendaria, artículo presentado por Juan Carlos Cervantes, en tanto que Jorge Garabito escribe sobre cómo la Convención Nacional Hacendaria constituye un acercamiento hacia el federalismo mexicano. El CEDIP, así, se suma a las contribuciones científicas que sirven a la explicación integral de un proceso actual y con proyección de futuro que interesa a los mexicanos.

En este mismo número, César Silva Mejía, agrega su aportación para analizar el inagotable tema del Estado democrático de Derecho, otra

de las caras de la realidad crítica de nuestro país, a la vez que incluimos la reseña de la monografía *La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa*, enviada por nuestro amigo, el profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Wrocław, Polonia, Krystian Complak, que nos da a conocer experiencias parlamentarias dignas de estudio y análisis serio en nuestro medio.

Jorge Moreno Collado



Primera Convención Nacional Hacendaria

Primera
Convención Nacional Hacendaria
**Visión de los
Gobernadores**

Consideraciones sobre la Convención Nacional Hacendaria

Patricio Martínez García

Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua.

La Convención Hacendaria es, de manera esencial, un proceso de diagnóstico, análisis y propuestas en materia de distribución de responsabilidades de gasto público y de los recursos fiscales nacionales entre los órdenes de gobierno; es decir, de las competencias político-administrativas y de las potestades tributarias.

En ella participan los gobernadores de los estados, funcionarios del Ejecutivo Federal; Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; presidentes municipales; legisladores y funcionarios estatales, así como cualquier persona física, institución o agrupación que desee

aportar sus opiniones, comentarios o propuestas relacionados con alguno de los siete grandes temas que son tratados en la Convención, entre los cuales destacan los que se refieren a Gasto, Ingreso, Deuda y Patrimonio Públicos.

El reto de la Convención es revisar a fondo el estado en que se encuentra el pacto federal en materia hacendaria y construir un modelo que proponga corregir los vicios y defectos del sistema centralista vigente, en el cual, de acuerdo a la OCDE, el gobierno federal dispone del 97% de las fuentes tributarias nacionales y de prácticamente todas las competencias que tienen

que ver con las decisiones fundamentales del desarrollo económico, social y cultural del país, sin que los estados participen en tales decisiones, acusando un retraso en materia de descentralización de competencias que ni los países con régimen unitario o central observan.

En los años recientes, los países unitarios de la Unión Europea, inspirados sobre todo en el federalismo alemán, han realizado profundas reformas legales en materia de descentralización administrativa para dotar a sus regiones, municipios, cantones o landers, según el caso, de poderosas atribuciones y responsabilidades.

Por ejemplo, Italia, reconociendo la necesidad de contar con políticas públicas acordes a la tendencia descentralizadora de los países más avanzados de la Unión Europea, emprendió en el 2001 un profundo "federalismo administrativo", donde los legisladores actuaron con gran visión y convencimiento de que resultaba indispensable para el pueblo italiano ampliar, profundizar y proteger la autonomía de los gobiernos locales, desplazando hacia sus ámbitos las atribuciones, responsabilidades y recursos adecuados para sustentar, a

partir de los mismos, el desarrollo y modernización del país y para que se atendieran con mayor eficiencia y oportunidad los problemas y necesidades de sus comunidades.

Así pues, en la convocatoria a la Convención se trazan objetivos verdaderamente estructurales de cambio en la reasignación de potestades y competencias, que esperamos remuevan el conformismo, el desinterés o la resistencia a esos cambios. Los participantes en la Convención tenemos la enorme responsabilidad histórica de ofrecerle a la Nación resultados trascendentales.

Debe llegarse a la raíz de la problemática que ha ocasionado la centralización de las funciones hacendarias del país y proponer soluciones estructurales y de largo alcance. El modelo que surja de la Convención sin duda deberá estar sustentado en nuestro régimen federal, y con una visión integral deberá orientar permanentemente los cambios administrativos, constitucionales y legales que las condiciones políticas y económicas vayan permitiendo introducir dentro de un proceso gradual de instrumentación, sin asumir cambios que lesionen el equilibrio socioeconómico e institucional del país.

Por ello, el análisis de la problemática estructural en el ingreso y el gasto públicos es básico, ya que sólo a partir de su conocimiento podrá diseñarse una propuesta de federalismo hacendario acorde al tamaño de las deformaciones; vicios; prácticas y vacíos constitucionales, legales y administrativos, de que adolece el sistema vigente.

Hasta hoy, el régimen federal adoptado en la Constitución Mexicana sólo ha sido letra muerta; por eso los participantes en la Convención debemos primero reconocer que el actual esquema es centralista; mientras no lo hagamos, resulta prácticamente imposible tratar a fondo los temas de la Convención y esperar resultados traducidos en propuestas de cambios profundos en materia hacendaria.

Particularmente llama la atención que el gobierno federal asuma que en México tenemos un federalismo arriba del 50%, refiriéndose básicamente a las participaciones en ingresos fiscales federales que reciben los estados, así como a los convenios para la “descentralización” de la educación básica y a las aportaciones que establece La Ley de Coordinación Fiscal, relacionadas con los fondos para la Educación Básica y Normal, Servicios de

Salud, Infraestructura Social, Fortalecimiento de los Municipios y Seguridad Pública, entre otros

Sin embargo, no podemos aceptar que se trate de decisiones federalistas, ya que en ninguno de los casos mencionados existe un desplazamiento de competencias político-administrativas hacia los estados, es decir, no reciben la competencia constitucional para legislar, que no es otra cosa que la facultad soberana para tomar las decisiones relacionadas con una función determinada, tal y como lo establece el artículo 41 constitucional.

Las participaciones en ingresos fiscales federales que reciben los estados y municipios, derivadas de las contribuciones “concurrentes” (básicamente IVA e ISR), irónicamente lejos de constituir una acción federalista, parten precisamente de una acción antifederalista, puesto que los estados renunciaron al ejercicio de sus potestades tributarias a cambio de recibir las participaciones federales, quedando así el gobierno federal, como único facultado para establecer dichas contribuciones. Es decir, siendo la facultad para tomar decisiones el elemento clave para enmarcar funciones en un contexto federalista, entonces, para que exista federalismo

en materia impositiva debe cada orden de gobierno tener las facultades para establecer sus contribuciones, lo cual sólo podría asegurarse si constitucionalmente se define el marco aplicable a los órdenes de gobierno respecto a sus facultades para gravar las fuentes de ingreso que existen en el país.

Lo anterior nos lleva sin duda a considerar que el sistema de las mal llamadas “contribuciones concurrentes”, niega de manera esencial la existencia del pacto federal, puesto que implica la renuncia de los estados a una de las competencias que con mayor fuerza expresan la soberanía de que han sido dotados conforme al artículo 41 constitucional: la que les permite establecer sus propias contribuciones.

Si elimináramos este sistema de la “conurrencia” impositiva, desaparecería sin duda la causa que dio origen a la coordinación fiscal, concebida ciertamente para resolver el problema de la múltiple tributación entre órdenes de gobierno.

Probablemente algunos responderían que caeríamos de nuevo en el problema de la diversidad de contribuciones sobre la misma fuente de ingreso. Falso. El problema de la

doble o múltiple tributación se originó porque no existe una definición constitucional, clara y precisa, respecto de las contribuciones que deben corresponder de manera exclusiva al gobierno federal de conformidad con el artículo 124 constitucional. Ante esta omisión, la Corte ha interpretado que existe “conurrencia” entre el gobierno federal y los estados en la mayor parte de las fuentes tributarias del país.

Por lo tanto, si se estableciera en la Constitución cuáles son las fuentes gravables con que debe contar el gobierno federal, entonces el problema de la conurrencia y su justificación (la múltiple tributación sobre la misma fuente de ingreso) desaparecería, puesto que éste sólo podría gravar las materias y actividades que aquélla le otorgue de manera expresa y exclusiva. También se precisarían las contribuciones que deben corresponder a los municipios; de esta forma, las demás posibles contribuciones quedarían a favor de los estados, acorde a la fórmula residual que establece a su favor el artículo 124 constitucional.

Este esquema podría ser flexible, pero precisando constitucionalmente cualquier salvedad, para que, por ejemplo, si se definiera que

el Impuesto sobre la Renta continuara siendo "concurrente", entonces que la coordinación fiscal permitiera la participación colegiada de los órdenes de gobierno en las decisiones relacionadas con el mismo, en cuanto que la "conurrencia" impositiva sería a favor de ambos y, por ende, también los ingresos fiscales que se generasen.

Respecto a los convenios suscritos por el gobierno federal y los ejecutivos estatales, para la "descentralización" de la educación básica, cabe comentar que en realidad los estados sólo están prestando servicios relacionados con el cumplimiento y pago de obligaciones que son del gobierno federal, por lo que estrictamente se trata de la prestación de servicios enmarcados en una simple colaboración administrativa y no de una descentralización hacia los ámbitos locales de gobierno.

Por si fuera poco, los estados se ven precisados a poner recursos para la prestación de dichos servicios de educación federal, situación que ha propiciado el agravamiento de la problemática que enfrenta un gran número de estados en materia de gasto relacionado con su propio sistema estatal de educación, es decir, el que realizan con recursos propios.

No obstante que muchos años atrás esos estados han venido planteando al gobierno federal esta situación, y que hoy les resulta ya inmanejable debido a que los hace destinar prácticamente todas sus participaciones federales a la atención del sistema estatal de educación, la oportunidad para darle solución fue postergada en el proceso de "descentralización" de los servicios de educación básica, que no diferenció a los estados que ya tenían desarrollado su propio sistema educativo, financiado con recursos propios, de aquellos otros en los cuales el gobierno federal se hace cargo de la financiación de estos servicios de educación.

Finalmente, por lo que se refiere a los distintos fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales se constituyen con aportaciones etiquetadas que reciben los estados, cabría reiterar lo señalado antes en el sentido de que las decisiones para determinar sus montos, entregarlos y aplicarlos, sólo corresponden al gobierno federal (ejecutivo / legislativo) por lo que, siendo unilaterales las decisiones, se ubicarían propiamente en un contexto estrictamente centralista.

Tales situaciones, sólo señaladas para ejemplificar las prácticas administrativas en que descansa el sistema hacendario mexicano, expresan el reto que enfrentamos para revertir un proceso que ha dominado por muchos años la voluntad y el entendimiento del gobierno federal.

En ese contexto, la Convención Hacendaria se ofrece, pues, como el foro de análisis y propuestas para que el gobierno federal, los estados y municipios redefinan el tamaño que cada orden de gobierno debe tener: qué debe hacer cada uno, estableciendo con claridad y precisión sus competencias; cuáles fuentes de ingreso les corresponden para que cumplan con sus responsabilidades, definiendo constitucionalmente sus potestades tributarias y cómo debe darse una eficaz y eficiente coordinación y colaboración en el ejercicio de sus responsabilidades.

No es un esfuerzo inútil, como algunos lo dicen coloquialmente, el hecho de que siendo uno solo el “pastel”, lo único que resultaría es que cambien de dueño las “rebanadas”, ya que esto por sí mismo incidiría en la economía del país al generar cambios en las estrategias del desarrollo nacional a partir de

una visión regional y no centralista, que sólo ha logrado gestar una gran urbe que concentra la mayor parte de la actividad económica del país, limitando las posibilidades de abrir nuevos y múltiples polos de desarrollo regional que le den sustentabilidad a la economía nacional.

Además, estas decisiones deben asociarse con acciones profundas para el fortalecimiento de las finanzas públicas nacionales, atacando frontalmente el problema de la economía informal, de la defraudación fiscal de los grandes contribuyentes y de las exenciones, subsidios y demás tratamientos especiales.

La información de la OCDE, en el sentido de que el gobierno federal, los estados y los municipios dejan de recibir por efecto de dichos rubros una cantidad equivalente al 7% del PIB, muestra la debilidad de la acción del Estado respecto de sus fuentes tributarias y justifica plenamente la revisión de estos temas en la Convención Hacendaria.

Ello nos exige un gran esfuerzo, pero sobre todo decisión y voluntad para hacer las cosas. Los estados y los municipios han planteado insistentemente que el gobierno federal instrumente los programas, acciones y reformas legislativas que se

requieran para fortalecer las finanzas públicas nacionales, puesto que también son recursos que a ellos les pertenecen.

Recordemos que los estados renunciaron a establecer impuestos que graven las materias propias del IVA y del ISR, a cambio de recibir una participación en su rendimiento; es decir, por efecto de la coordinación fiscal el gobierno federal ha venido tomando decisiones u omitiendo acciones que han afectado la recaudación federal y, por ende, dispone de recursos que no le pertenecen enteramente. Los subsidios, las exenciones y demás tratamientos especiales, así como la inactividad frente a la economía informal y la defraudación de los grandes contribuyentes, implican recursos que dejan de recibir los estados y municipios a consecuencia de una decisión unilateral del gobierno federal, sin que exista resarcimiento.

Por eso la Convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria plantea la sustitución del actual Sistema de Coordinación Fiscal por un sistema de Coordinación Hacendaria, para que comprenda no sólo el ingreso, sino también las materias relativas al gasto, la deuda y el pa-

trimonio públicos y para que las decisiones que se tomen sean compartidas entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

Por similares razones, también quedarían incluidas bajo este esquema las contribuciones que por mandato constitucional debe el gobierno federal participar a los estados y municipios, puesto que no le pertenece del todo su ingreso; de tal suerte que las acciones y decisiones relacionadas con dichas contribuciones serían compartidas con los estados y los municipios, en tanto que su alícuota puede verse afectada por esas decisiones.

Así, la responsabilidad de tales decisiones descansaría en todos los "dueños" de dichos ingresos.

Hasta hoy, el desarrollo del país se ha sustentado en un excesivo centralismo político, económico y administrativo, que no sólo ha atendido deficientemente las necesidades locales y regionales, sino que, además, ante el caudal de funciones que a través del tiempo le fueron arrancadas a los estados, el gobierno federal terminó por descuidar también sus competencias estratégicas y de alcance nacional.

En tanto el gobierno federal no reaccione con decisión y convencimiento para sustituir el desgastado sistema centralista actual, seguirá perdido en ese entorno de leyes, reglamentos, acuerdos y rutinas administrativas que a lo largo de los años han deformado la esencia del sistema federal mexicano.

Por decirlo de alguna manera, debe partir de cero para situarse en la condición que le permita despojarse de la praxis centralista que lo ha mantenido anclado en los años de la posrevolución mexicana, en que se requería de un presidencialismo fuerte para construir las instituciones nacionales y la unidad de los mexicanos. Hoy debemos construir un modelo auténticamente federalista, acorde a los nuevos tiempos, que oriente y defina con certidumbre y rumbo las políticas públicas, acciones y programas de los distintos órdenes de gobierno.

Así, pues, el tránsito hacia un verdadero federalismo más que difícil desde la perspectiva económica, administrativa y jurídica, lo es por plantear una redistribución de la riqueza nacional y, por ende, del poder; es pues, la resistencia a los cambios estructurales el principal desafío que enfrenta la Convención.

Yo le estoy apostando a que en el proceso de los trabajos de la Convención, tanto el gobierno federal, como los gobernadores de los estados, Diputados y Senadores del Congreso Federal, así como los legisladores locales y presidentes municipales, estemos convencidos, todos, de hacer algo verdaderamente trascendente.

Los gobernadores queremos un gobierno federal fuerte, que sustente su fortaleza en los estados y municipios, acorde al pacto federal que le da existencia y justificación, y que dentro de un régimen auténticamente federal sólo se reserve y atienda las funciones estratégicas y de alcance nacional que le sean asignadas como ámbito de gobierno par con los estados, así como aquéllas que debe asumir con el carácter especial de representante de la Nación.

Hacemos votos porque así suceda.

La Convención Nacional Hacendaria y la Necesidad de un Federalismo Fiscal Renovado

Francisco Garrido Patrón

Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro.

Ya se ha dicho que la celebración de la Convención Nacional Hacendaria, si bien no es una panacea, si representa una inmejorable oportunidad para replantear los grandes temas económicos nacionales; pero, sobre todo, para empezar a allanar el camino de los acuerdos.

En ese contexto, es un hecho que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, si bien en los últimos años ha logrado importantes avances, reclama una revisión y actualización de fondo, que nos permita encontrar nuevas y mejores vías para fortalecer el federalismo fiscal mexicano.

En primer lugar, es cuestionable que la mayor parte de los recursos se mantengan, todavía, en la hacienda federal, mientras que sólo una pequeña parte se distribuye entre las treinta y dos entidades.

Segundo, la necesidad de renovación del Sistema de Coordinación sugiere directamente la fuerte dependencia que los gobiernos estatales y municipales tienen en las participaciones federales para financiar su gasto. En efecto, más del setenta por ciento de los ingresos estatales y más del cincuenta por ciento de los ingresos municipales, provienen de las participacio-

nes federales. Estas cifras son mayores que aquellas observadas en otros países latinoamericanos con estructuras federalistas (Argentina y Brasil, por ejemplo) y se han quedado rezagadas, con mucho, de las resultantes de diversos ajustes en la mayoría de los países democráticos del mundo.

Existe, además, una tendencia centralizadora tanto en la recaudación, la administración y decisión de fuentes de ingreso, como en la asignación del gasto.

Varias sugerencias de reformas al actual Sistema de Coordinación Fiscal han surgido recientemente. La primera de ellas, sin duda la más sencilla de proponer y de ejecutar, es un incremento en el porcentaje de las participaciones del Fondo General asociado a los mayores gastos por concepto de la descentralización educativa, y del aumento sustancial de las responsabilidades de los gobiernos locales.

Al respecto, como se mencionó, la Federación sostiene la imposibilidad de realizar un compromiso permanente de otorgar mayores participaciones, dado el objetivo de mantener el equilibrio de finanzas

públicas nacionales; y aunque argumenta, además, que permanece abierta a las propuestas, también sostiene que el crecimiento de las participaciones tanto en términos reales como en su proporción respecto al PIB ha sido considerable.

Por ende, un incremento en las participaciones sin una descentralización del gasto implicaría una presión en el gasto federal y sobre las finanzas públicas.

Es necesario, sin embargo, revisar más detenidamente este argumento. Sea cual fuere la postura en este renglón, el federalismo fiscal no se fortalecería con el simple hecho de que la Federación asigne mayores ingresos participables a los estados. Es más, este hecho por sí mismo incrementaría la actual dependencia de estados y municipios de las participaciones federales, sin desarrollar el potencial tributario de los mismos. Además, tomando en cuenta la teoría de selección pública ("public choice"), en la ausencia de un adecuado monitoreo por parte del centro, los estados tienen incentivos para solicitar presupuestos (participaciones) mayores a las que optimizan la adecuada provisión de bienes públicos.

Respecto al esquema de distribución de participaciones, concretamente, destacamos que los cambios realizados en el Sistema de Coordinación en la presente administración han propiciado un reparto que atiende más apropiadamente los objetivos de eficiencia y equidad. Con todo, se siguen sugiriendo algunas modificaciones para mejorar dicho esquema, y uno de ellos es la asignación directa del IVA o de una proporción del mismo a los estados donde éste se genere.

Algunos autores⁽¹⁾ habían venido sugiriendo desde hace tiempo un cambio más profundo en la conformación del Fondo de Participaciones y su distribución, que de hecho se ha venido operando en parte en los últimos años. Me refiero a la formación de un fondo general constituido por cuatro factores: un fondo petrolero, un fondo de impuestos especiales, un fondo de igualación y un fondo per cápita.

Las ventajas de la creación de este fondo son dos. Primero -y de forma similar al presente esquema- se seguiría incentivando la recaudación local por derechos de agua e impuestos prediales. Segundo, favorecería en el mediano plazo la descentralización de los impuestos

especiales. De estos dos primeros fondos -fondo petrolero y fondo de impuestos especiales- los estados con mayores ingresos, mercados más desarrollados y mejor capacidad fiscalizadora tendrían una mayor participación, mientras que para favorecer a los estados desfavorecidos con los dos primeros fondos, se sugiere el tercer fondo, dirigido a realizar pagos de compensación a los estados con menores capacidades impositivas. Finalmente, si de la distribución conforme a estos tres fondos restase alguna cantidad, ésta conformaría el fondo per cápita, cuya asignación sería por habitante, tal como sucede en la fórmula de distribución actual.

El fondo petrolero tiene, sin embargo, serias deficiencias, particularmente al considerar una asignación únicamente a estados dueños de un recurso natural que es propiedad nacional, no exclusivamente estatal, lo que generaría ineficiencias en la asignación de recursos, tal como ocurrió en el esquema previo a 1980.

La creación de un fondo dirigido a propiciar una mayor equidad, por otro lado, tendría que considerar la necesidad no sólo de compensar las desigualdades estatales, sino

(1) Broadway, R., S. Roberts y A. Shah, "The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries A Federalism Perspective", Trabajo presentado en la Conferencia Sobre Reformas Fiscales y Cambio Estructural, Nueva Delhi, 1993.

favorecer un desarrollo regional más armónico y sustentable, lo que implica, asimismo, reformar los criterios de inversión pública en el sector social.

Se puede afirmar que mientras el nivel de gobierno que gasta y recauda esté más distante de la población que grava y que pretende beneficiar con gastos públicos, más probable será que el gasto no corresponda a las necesidades de la población y que la gente no se dé cuenta de los beneficios asociados a dicho pago, o que no los vincule directamente con los impuestos pagados (lo que se da en llamar "ilusión impositiva").

Así pues, de todo lo anterior se desprende que lo más importante sería desarrollar facultades propias, por parte de estados y municipios, para generar recursos autónomos, lo que, por otro lado, también ha sido motivo de un sinnúmero de reflexiones y propuestas⁽²⁾ que podríamos sintetizar de la siguiente manera:

- Se deben tomar en cuenta las ventajas que pueden ofrecer la privatización o concesión de algún servicio local.
- Impuesto al valor capitalizable de propiedades beneficiadas con algún servicio público.

- Con el objeto de promover la participación del capital local en la construcción de obras de infraestructura concesionados (locales, estatales o federales) que puedan generar algún beneficio local, permitir que un porcentaje (1%, 2%) del impuesto sobre la renta (ISR) captado localmente, si el contribuyente lo desea, sea invertido en esos proyectos.
- Incentivar a las autoridades locales a regularizar el comercio informal, y que puedan así implementar un impuesto al comercio.

Otros medios de recaudación regional que favorecerían el federalismo fiscal son los siguientes:

- Libertad -limitada en ciertos márgenes- de fijación de tasas a los llamados "impuestos especiales" -por ejemplo, gasolina-, para dar paso al establecimiento de una tasa local sobre el mismo concepto.
- Impuesto al valor capitalizable de propiedades cuyo valor beneficie con infraestructura pública (aportación de mejoras).
- Impuesto marginal al uso del automóvil y traslado de dominio de autos usados.
- Impuestos a las diversiones (por ejemplo, videos) y cobro derechos a bienes de lujo (cable, antena parabólica, etc.).
- Cobro de derechos a la construcción de fraccionamientos residenciales.
- Generalización de la tasa adicional, homogénea entre los estados, al impuesto sobre productos del trabajo.

(2) Arellano, R., "Nuevas Alternativas a la descentralización Fiscal en México". En *¿Hacia un Nuevo Federalismo?* Editorial. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

- Cobro de cuotas más apegadas al costo de provisión de bienes públicos locales. Tal es el caso de recolección de basura, agua potable y drenaje. Inclusive, para evitar cuotas fijas sin considerar la distribución del ingreso local, la cuota se puede asignar en proporción al impuesto sobre la propiedad. En su defecto, se pueden concesionar algunos de estos servicios al sector privado.
- Impuesto local al turismo.
- Cobro de derechos ecológicos a empresas contaminantes de tal forma que se internalicen las externalidades negativas asociadas a la polución.

Respecto a los egresos, es un hecho que la descentralización de ciertos rubros de gasto permite definir el tipo de gasto, nivel y calidad a las necesidades de la población beneficiada, necesidades difícilmente identificables cuando la planeación y ejecución son centralizadas. La descentralización, además, permite a los individuos ejercer una contraloría social a través de la exigencia de la responsabilidad política de las autoridades por su gestión administrativa.

En este sentido, y aunque han habido avances, es factible ampliar aún más la descentralización de los programas sociales a los municipios en donde se realice dicha in-

versión y, por otra parte, se ha destacado la importancia de vincular más estrechamente la inversión federal en el rubro social con las necesidades de bienes públicos a nivel estatal y, además, reducir el desequilibrio vertical existente actualmente.

En suma, un nuevo federalismo fiscal en México debe implicar una redefinición de las atribuciones, tanto recaudatorias como de asignación de gasto, en los diferentes niveles de gobierno, considerando siempre las necesidades de los ciudadanos.

Sin una revisión del Sistema de Coordinación actual y de las responsabilidades impositivas y de provisión de servicios públicos, hablar de un federalismo renovado sería hablar en el vacío.

Las ventajas de un federalismo fiscal renovado son considerables. La vinculación directa entre autoridades y ciudadanos no es, por cierto, la más importante. El impulso del "principio de corresponsabilidad", el desarrollo de una contraloría social y la promoción de un mayor crecimiento regional son ganancias adicionales de un federalismo fiscal bien aplicado.

En efecto, al delegar responsabilidades de ingreso y gasto en menores niveles de gobierno se obliga a cumplir el principio de correspondencia, induciendo a las autoridades regionales -ya sea estatales o municipales- a financiar con derechos y tarifas apropiados el suministro de los bienes y servicios a su cargo, fomentando así la eficiencia.

La delegación de responsabilidades implica también la exigencia, por parte de los ciudadanos-contribuyentes, de una administración estatal o municipal eficiente, ya que el pago de impuestos y derechos se debe de ver reflejado en más y mejores servicios locales. En caso contrario, la contraloría social por parte de los ciudadanos reflejará su inconformidad de diversas maneras, particularmente en las urnas.

Porque es un hecho que el federalismo fiscal es una herramienta idónea para promover el desarrollo regional, pero también constituye un auténtico detonante para el ejercicio de una mayor y mejor democracia.

Convención Nacional Hacendaria: Alcances y Límites

Ricardo Monreal Ávila

Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas.

Es necesario tener claros la naturaleza, objetivos y plazos de la Convención Nacional Hacendaria, con el fin de ubicar en su exacta dimensión los alcances y limitaciones de esta iniciativa de los gobiernos de los Estados, a efecto de no generar desbordados optimismos ni descalificaciones irracionales.

Por la forma y el fondo, la Convención representa la más importante iniciativa de reforma del federalismo en muchos años. A diferencia de las convenciones nacionales fiscales anteriores (1925, 1933 y 1947), que se caracterizaron por la creciente centralización de facultades, atribuciones y potestades fiscales de los gobiernos locales en el

gobierno federal, la Convención Nacional Hacendaria busca ahora el camino inverso: la descentralización de competencias, responsabilidades y cargas tributarias entre los tres órdenes de gobierno, con apego a los principios constitucionales de autonomía municipal, soberanía estatal y unidad de la Federación.

Sin embargo, hay que enfrentar la tentación de la balcanización fiscal, con su secuela de descoordinación, desorden y anarquía. Para evitar este riesgo, la Convención se diseñó con un espíritu de corresponsabilidad, donde los participantes asumen explícitamente el compromiso de observar los principios de integralidad, congruencia, equidad,

suficiencia, calidad técnica y gradualidad en la formulación de sus iniciativas.

De la Convención debe y puede salir un proyecto de reforma fiscal integral, pero no la reforma en sí, ya que ella requiere necesariamente la aprobación del Congreso de la Unión. Es el Congreso, no la Convención, la única instancia competente para llevar adelante una transformación fiscal de la magnitud que necesita el país.

La misma observación es válida para los congresos locales. El órgano reformador de la Constitución mexicana requiere no sólo de la mayoría calificada del Congreso de la Unión (dos terceras partes de sus miembros) sino también de la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales (16 de 31; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no entra en el proceso de revisión constitucional). Por ello, también se ha contemplado una representación amplia, suficiente y variada de los congresos locales en la Convención Nacional Hacendaria, los cuales han estado ausentes de prácticamente todos los proyectos de reformas fiscales de los últimos años.

Otro factor a considerar es el tiempo. Hay quienes creen que el proyecto de la Convención podría ser aprobado en primer período ordinario de sesiones de este año, en el mes de abril, con lo que en mayo tendríamos ya un nuevo modelo fiscal, lo cual es falso. El calendario de la CNH contempla cuatro fases:

- Trabajos preparatorios: septiembre 2003 - enero 2004.
- Sesión plenaria de inauguración: 5 al 7 de febrero de 2004.
- Elaboración de propuestas: febrero julio de 2004.
- Conclusiones y clausura: 26 al 31 de julio de 2004.

La propuesta fiscal de la Convención estaría llegando al Congreso en el último tramo del 2004 y, en caso de ser aprobada, entraría en vigor en el 2005, en sus disposiciones inmediatas, ya que habrá otras medidas que requieran una aplicación escalonada en los años subsecuentes.

A diferencia de los anteriores proyectos de reforma fiscal, la Convención Nacional Hacendaria tiene contempladas la participación de

las cámaras empresariales, instituciones académicas de educación superior, colegios de profesionistas, asociaciones de contribuyentes, tribunales de justicia fiscal y administrativa, consultores fiscales, especialistas y sectores de la sociedad civil interesados en el tema. Hay un esfuerzo real para lograr una convocatoria amplia y, en esta medida, legitimar de manera social, ciudadana y razonablemente una propuesta de reforma hacendaria.

Los temas de la Convención se agrupan en seis rubros: gasto público, ingresos, deuda pública, patrimonio público, modernización y transparencia de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamentales. Desde aquí se puede observar que la Convención tiende más hacia una perspectiva fiscal redistributiva que recaudatoria. Aquí debemos ubicar sus reales alcances y limitaciones. Una de estas últimas es que si no resuelve el problema de fondo de las finanzas públicas, que es precisamente la falta de fondos, y no modifica los niveles actuales de recaudación, entonces la Convención Nacional Hacendaria habrá dado la vuelta a la misma sábana fiscal, sin haberla cambiado por otra más grande.

Si la Convención y el órgano reformador de la Constitución concretan la reforma fiscal integral, será sin lugar a dudas una contribución importante que llegó de la periferia hacia el centro del país. Se habrá demostrado una vez más que muchos de los cambios de este país, como la alternancia política, se originan primero en las regiones y pasan luego a ser adoptados por toda la Nación.

En este caso, la historia que se estaría escribiendo sería la caída del centralismo fiscal y el surgimiento de un federalismo hacendario.



Primera Convención Nacional Hacendaria

Primera
Convención Nacional Hacendaria
**Visión de los
Legisladores**

El Municipio como Base del Federalismo

Horacio Duarte Olivares

Diputado Federal por el Partido de la Revolución Democrática
Presidente de la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional

Se cumplen veinte años de una trascendental reforma: la del artículo 115 constitucional, que sienta las bases de nuestro régimen de gobierno municipal. Nos felicitamos por este foro auspiciado por el Senado de la República y la Conferencia Nacional de Municipios de México, hoy convertida en voz plural del municipalismo de nuestra Nación.

El poder público municipal tiene en nuestros días una importancia creciente. Los actores políticos de la vida municipalista actúan y proponen fórmulas nuevas para la consolidación de su vida institucional. Es así que el estudio de la composición del municipio, su funcionamiento y su futuro probable es

de interés de investigadores y políticos. Es en dicho espíritu que la reforma municipalista de 1983 se inscribió.

Históricamente, el papel del ayuntamiento ha ido evolucionando, ya que desde la llegada de los españoles a América y con el arribo de Hernán Cortés a mesoamérica, se dan los primeros pasos para la creación del primer ayuntamiento en México, el de la Villa Rica de la Vera Cruz, con la intención de gozar de libertad y autonomía y romper así el vínculo de sumisión con el Gobernador de Cuba: Don Diego de Velásquez.

Debemos recordar que las primeras nociones jurídicas que llegaron

a nuestro país como nación independiente sobre el tema municipal, las encontramos en la Constitución Política promulgada en Cádiz en 1812 donde se explica la conformación, la elección y funcionamiento de los ayuntamientos. Más adelante, con la expedición de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente de 1824, se establece la facultad para que sean los estados quienes organicen territorialmente al gobierno y administración interior, considerando en dicha organización la vida municipal.

Cabe resaltar que las constituciones federales del siglo XIX no establecieron bases constitucionales amplias sobre el tema del municipalismo, pues el tema estaba reservado y asignado al ámbito de las entidades federativas y, por ende, regulado en las constituciones locales. Criterio diferente al que hoy prevalece, pues en la Constitución Federal se establecen de manera amplia y detallada las bases del sistema municipal contemporáneo.

De esa época a la actual han tenido que pasar diversas reformas, incluyendo las bases constitucionales que estableció el constituyente del 17, derivado de las ideas postula-

das por diversos diputados constituyentes.

La reforma de 1983 introdujo una serie de modificaciones y figuras que buscaron dar sentido y mayor autonomía de gestión a los ayuntamientos, destacando en dicho sentido, una facultad materialmente legislativa como lo es la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que buscaron dar coherencia entre la norma jurídica y la vida social del municipio. De la misma forma, se dieron pasos de consolidación al incorporarse al texto constitucional, facultades en materia de autonomía hacendaria. Igualmente, en materia de desarrollo urbano quedaron plasmadas competencias en dicho rubro que permiten al ayuntamiento planear y controlar el crecimiento de sus áreas urbanas.

En materia política, la reforma en comento tocó tres temas importantes para la vida municipal. El primero de ellos, al introducir el principio de representación proporcional en la integración del cabildo, hecho que ha significado un gran aliciente para la consolidación de la pluralidad política en la vida municipal.

Otro de los apartados políticos que se considera en el texto constitucional, es la suspensión o desaparición del ayuntamiento, así como la revocación del mandato de algún miembro de los integrantes del cabildo. Sobre esto último cabe precisar que, desafortunadamente, dicha figura ha servido como medida de presión o control político para algunos ejecutivos estatales, pues en dicha figura la participación ciudadana es nula y la posibilidad de defensa de los municipios es escasa. Habría que insistir en la necesidad de que pronto se incorpore, en la norma constitucional mexicana, la figura de revocación del mandato de los titulares de los poderes ejecutivos federal y estatales, y se desarrolle una legislación que permita que dicha figura se convierta en un ejercicio democrático de control ciudadano, en los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, el texto constitucional introdujo la facultad de asociarse entre los municipios de un mismo estado para poder llevar a cabo una gestión conjunta en la prestación de servicios públicos.

Como toda institución del Estado, el municipio mexicano ha requerido de modernización y fortalecimiento. Resulta en este sentido paradójico,

que una reforma constitucional en materia judicial, haya abierto la puerta para incorporar la noción sobre gobierno municipal, pues al establecerse en el artículo 105 de la ley fundamental que los municipios tendrían legitimación para interponer controversias constitucionales, se reconoció que los éstos contaban con un órgano de gobierno llamado ayuntamiento. Tal es la trascendencia de dicha norma, que hoy en día las controversias constitucionales se han convertido en un mecanismo eficiente de control constitucional, que les asegura a los municipios respeto a sus atribuciones frente a otros órdenes de gobierno.

Con dicho antecedente, en 1999 se practicó una nueva reforma al artículo 115 de nuestra carta magna, entre cuyos avances conceptuales y legislativos más importantes sobresale el tema de clarificar y precisar que el ayuntamiento es el órgano de gobierno del orden municipal, dejando atrás la noción de que los ayuntamientos eran entes administrativos. Ésta, al igual que la de 1983, fue una reforma de trascendencia histórica.

Desde el ámbito político, el municipio debe tener mayor movilidad, ya que éste es el representante

institucional de la voluntad colectiva de la sociedad, pues dentro del mismo ámbito territorial del municipio existe una diversidad social, económica, regional y étnica distintas, que a su vez deben estar proporcionalmente representadas en el órgano de gobierno municipal, y por esto las demandas son totalmente divergentes.

De aquí que ¿cómo podemos integrar en el mismo marco legal a universos tan distintos?. Ése es uno de los retos futuros del municipalismo, el de conciliar la diversidad social, económica y cultural de los municipios, con la igualdad jurídica exigida por la teoría constitucional.

No debemos olvidar que el ciudadano es el objetivo central de las políticas públicas, y éstas deben estar enfocadas indudablemente al mejoramiento de la calidad de vida de éste. En dicho sentido debe avanzar la institución municipal.

El futuro del municipio radica en su propio desarrollo y éste debe tener cuatro ejes centrales:

1. Gobernabilidad democrática
2. Desarrollo económico sustentable

3. Desarrollo social incluyente
4. Desarrollo ambiental sustentable

Para ello habría que definir y avanzar en su transformación como un auténtico orden de gobierno, con un régimen de gobierno semiparlamentario, estableciendo la competencia de los órganos de gobierno del ayuntamiento, para que en su estructura básica tenga mayor operatividad, a saber:

- El cabildo debe transformarse en el órgano legislativo municipal, que tenga como función básica y exclusiva la emisión de las normas jurídicas, con el carácter formal de leyes, que establezcan las bases generales de la administración pública municipal y cualquier norma de alcance municipal. Entre sus atribuciones deben figurar, igualmente, la aprobación del presupuesto de egresos y la potestad tributaria para establecer impuestos, derechos y en general en toda la materia fiscal.
- El presidente municipal debe ser el depositario del Poder Ejecutivo, teniendo entre sus facultades las de ser el titular de la adminis-

tración pública, conductor de la gobernabilidad democrática, instrumentador de las políticas públicas, encargado de la seguridad pública, responsable de la prestación de los servicios públicos, promotor del desarrollo económico, social y sustentable, cabeza de las relaciones con otros órdenes de gobierno, entre otras. El ejecutivo municipal sería integrante del cabildo sujeto a sus decisiones, pero autónomo en su operación.

- La sindicatura debe configurarse en el órgano judicial del municipio que conocerá de las violaciones y controversias sobre la aplicación de las normas jurídicas municipales. De la misma forma, debe estudiarse con detenimiento la incorporación o distribución de competencias de la justicia municipal con los sistemas judiciales de los estados.

Esta idea de división de los poderes al interior del municipio, obligaría a un nuevo sistema electoral municipal, en donde la elección del presidente sería única, separada de los integrantes del cabildo, constituyendo para éstos un sistema de elección vía distritos municipales. Esto nos permitiría asegurar que en

el órgano legislativo estén representadas todas las regiones y zonas del municipio, dando paso a un sistema de representación territorial, no corporativo, cuestión que hasta ahora no sucede, pues el cabildo es un espacio de representación exclusivo de los partidos políticos.

Considerando que la base del federalismo está en el municipio, y de ahí parte su construcción hacia el Estado, hemos considerado varias ideas para la consolidación del poder público municipal, entre las que destacan:

1. Ampliación de la duración del mandato y posibilidad de reelección inmediata. Una realidad para el mejoramiento de las funciones de la gestión pública y de la consolidación democrática precisa de ampliar el mandato de los ayuntamientos y abrir la posibilidad de la reelección inmediata de los gobiernos municipales.

2. Fortalecimiento de la democracia municipal con figuras modernas. Para ello es necesario establecer un sistema mínimo que garantice el derecho a la información y la transparencia gubernamental; que instituya y desarrolle un sistema civil de carrera; que impulse un sistema de control y evaluación del

desempeño; y permita mecanismos de democracia directa como el plebiscito, referéndum, revocación del mandato e iniciativa popular.

3. Garantizar el derecho de asociación de los municipios. Es necesario flexibilizar los mecanismos y requisitos para que los municipios del país puedan asociarse entre sí, posibilitando que la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano se convierta en sujeto de derecho público.

4. Municipios Indígenas. Aun con las limitaciones que impone la reforma constitucional en materia indígena, se hace necesario avanzar en la incorporación al texto constitucional el tema de los cabildos indígenas o de las formas de gobierno innovadoras que los pueblos indígenas instituyan.

5. Garantizar la consulta a municipios en asuntos que les impacten. En el nuevo sistema de planeación democrática es necesario que se garantice la voz de los municipios en aquellas instituciones u organismos que proyecten y elaboren planes o políticas públicas que lleven consigo un impacto en la vida municipal, logrando así consensos y mayores beneficios para la población.

6. Crear el Instituto Nacional para el Desarrollo Municipal. Como organismo dependiente del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para que se constituya en una institución que coordine un sistema de información, asesoría, apoyo técnico, consultoría especializada y actualización de los municipios y en cuyo órgano de dirección participe una representación ponderada de los municipios.

7. Precisar las facultades y atribuciones municipales en los temas de educación, salud, ecología y asentamientos humanos. Al desarrollarse los procesos de descentralización de los sistemas de salud y educación, quedaron facultades imprecisas que provocan choque entre ámbitos de gobierno y abandono en dichos servicios. Es por ello, que se requiere culminar el proceso para una mejor atención en dichos rubros, así como afinar los mecanismos de facultades concurrentes en el tema del medio ambiente y asentamientos humanos.

8. Órganos ciudadanos de participación. Debe configurarse a los órganos consultivos de partici-

pación ciudadana en figuras coadyuvantes del cabildo municipal, con opinión consultiva vinculante.

9. Órgano de fiscalización autónomo. Para garantizar una efectiva rendición de cuentas, debe eliminarse la fiscalización de los órganos estatales sobre la vida municipal, dando paso a un sistema municipal de rendición de cuentas y fiscalización de carácter ciudadano con autonomía y servicio profesional de carrera.

10. Voz y voto de los Municipios en los órganos de coordinación hacendaria. Uno de los retos del nuevo federalismo será construir un nuevo sistema de coordinación hacendaria, que vaya más allá del tema fiscal y permita mecanismos ágiles y justos en dicha materia. Es por ello indispensable que los municipios cuenten con voz y voto en dichos organismos.

11. Procurador de la defensa de los vecinos. Un sistema constitucional moderno para la vida municipal requiere de la instrumentación de la figura de un ómbudsman municipal, que impulse la cultura de los derechos humanos y su respeto por los funcionarios locales.

12. Impulsar la justicia constitucional local. Una de las vertientes del constitucionalismo moderno es la de instrumentar mecanismos de control constitucional local, tal como ya lo han hecho algunas entidades de la República, que permita impugnar, por vía de acciones de inconstitucionalidad, normas jurídicas de carácter municipal, así como controversias sobre competencias entre los miembros del cabildo. Pero esta idea sería congruente con el planteamiento de fortalecer y configurar al poder público municipal como un auténtico orden de gobierno.

Estamos convencidos que el municipalismo debe convertirse en pieza fundamental de la consolidación democrática, puesto que desde dicho ámbito se fortalece la participación ciudadana y la pluralidad.

Demos, pues, pasos firmes en dicha dirección. Fortalezcamos y consolidemos el poder público municipal como base indispensable del nuevo federalismo.

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.

El Gasto Federalizado y la Reforma Hacendaria

Martha Palafox Gutiérrez

Diputada Federal por el Estado de Tlaxcala
Partido Revolucionario Institucional

Dentro de los aspectos que abordará la reforma fiscal, se encuentra lo relacionado a los ingresos de las entidades federativas, lo mismo que a sus egresos. En este aspecto, ha habido voces que se inclinan por darle plena autonomía a los estados en materia de ingresos y egresos, satanizando las transferencias que hace la federación a través de las participaciones ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y los fondos de aportaciones ramo 33 del PEF principalmente, y Ramo 39 (Programa de Apoyo a Entidades Federativas), incluyendo algunos programas del ramo 20 (Desarrollo Social) y los llamados convenios de descentralización. Esta visión es parcial y atenta seriamente en contra de la mayoría de los estados, sobre todo los más pobres.

En la división política de nuestro país, debemos entender que hay estados ricos y estados pobres, o si se quiere, entidades que pudieran ser autosuficientes y entidades que simplemente les sería imposible. Esto muchas veces se les olvida a los tecnócratas o se aleja del interés particular de políticos de cada entidad.

Para constatar lo anterior señalemos algunos ejemplos, considerando la recaudación en impuestos federales de algunas entidades y las transferencias que reciben de la Federación, incluyendo ramo 33, ramo 28, y convenios de descentralización.

Los datos corresponden al 2000⁽¹⁾. Así, Aguascalientes, por cada peso que aporta a la Federación en im-

(1) Fuente. INEGI y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

puestos federales, recibe 91 centavos; Baja California, por cada peso recibe 66 centavos; Chihuahua 82 centavos; Jalisco 78 centavos; Nuevo León 27 centavos; Tamaulipas 26 centavos; el Distrito Federal 10 centavos.

Otras entidades, como Chiapas, por cada peso en impuestos federales que aporta a la Federación, recibe en transferencias 9.28 pesos; Oaxaca, por cada peso recibe en transferencias 6.81 pesos; Guerrero 5.53 pesos; Tabasco 5.96 pesos; Tlaxcala 3.37 pesos; Nayarit 6.14 pesos; Hidalgo 3.98 pesos; el Estado de México 1.03 pesos; y Zacatecas 3.09 pesos; entre otros.

Es decir, de las 32 entidades del país, sólo diez pudieran ser autosuficientes. Las veinte restantes no lo son, no obstante que algunas, como el Estado de México, Quintana Roo, Veracruz y Campeche, se acercan al punto de equilibrio entre lo que generan en impuestos federales y lo que reciben de la Federación.

Por eso, es importante tener en claro los diagnósticos para hacer planteamientos sensatos que no vayan a afectar a los estados, sobretodo a los más pobres.

Sería fundamental plantear que se dieran mayores potestades en impuestos a los estados sin afectar sus transferencias, o como lo dice Firdaus Jhavala “ayudaría mucho que nuestro sistema de transferencias se mueva hacia la grabación local de la riqueza producida”. Efectivamente, la información que mostramos, por sus características, es centralizada, por tanto, la recaudación también. Por eso, el Distrito Federal se apropia de la recaudación petrolera de otras entidades, lo mismo que de la electricidad de otras regiones.

Como sea, lo que se percibe es una distorsión muy grande entre la recaudación que se genera en las entidades en materia de impuestos y las transferencias que recibe cada una de ellas.

Sin embargo, en el escenario actual, querer darle autonomía a las entidades y cortar de un tajo el sistema actual de transferencias, sería tanto como “descobijar” al grueso de las entidades federativas y complicar la situación que actualmente viven muchas de ellas. Quizás la gradualidad pudiera ser un primer paso y seguir avanzando en esa dirección.

Por lo pronto, distorsiones y centralismo son la realidad. Por eso, los ramos 28, 33 y 39 son imprescindibles, con todo y sus cuestionamientos, para que los estados se alleguen de recursos y puedan solventar parte de sus prioridades.

Habrá que insistir en este tema incorporando nuevos elementos que vayan mas allá de opiniones improvisadas o de medidas que sólo busquen privilegiar a algunas entidades en detrimento de la mayoría.

Hay que avanzar en la reforma hacendaria, pero no a costa de agudizar la distribución de la riqueza y la desigualdad.

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.

Participaciones y Aportaciones Federales en las Finanzas Municipales

Óscar Pimentel González*

Diputado Federal por el Estado de Coahuila
Partido Revolucionario Institucional

La dependencia que las finanzas municipales mantienen respecto de las participaciones de recursos fiscales y de las aportaciones federales, es uno de los principales problemas de federalismo fiscal que requiere de un tratamiento serio y profundo, para encontrar alternativas de solución en el marco de la reforma hacendaria integral tan necesaria en el país. En la actualidad, los gobiernos locales financian únicamente la cuarta parte de su gasto anual con ingresos propios, dependiendo de los recursos federales que se les transfieren y del crédito para completar sus presupuestos.

Como es sabido, el concepto de participaciones constituye un elemento intrínseco al pacto fiscal

entre los tres niveles de gobierno constituido en el México postrevolucionario. Su origen lo encontramos en la Primera Convención Nacional Fiscal de agosto de 1925, la cual se propuso uniformar el sistema de tributación y eliminar la inestabilidad que la concurrencia federal y local provocaba en la vida económica nacional. El principal resultado de esta Convención fue la formalización de un proceso de coordinación tributaria, el cual delimitó las facultades impositivas predominantemente a favor del gobierno federal, aspecto que se profundizará en los años siguientes.

Junto con la apropiación de los principales impuestos por parte del gobierno federal se estableció el mecanismo, denominado de

* Este artículo fue escrito en colaboración con el Lic. Abel Jiménez Alcázar.

participación, que consistía en otorgar a los estados parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que se suprimieran o no decretaran gravámenes locales similares. Si bien este mecanismo evitaba la doble imposición, tuvo el inconveniente de obligar al Estado a perder su autonomía fiscal, limitando la capacidad de las haciendas locales para adaptar la recaudación a sus necesidades presupuestarias, y perdiéndose además la relación directa entre los ingresos y los gastos de una entidad federativa.

El sistema fiscal que se fue conformando en el país, basado en la imposición de la Federación y la acotación de las atribuciones fiscales de los gobiernos locales, a cambio de retribuirlos con participaciones sobre la captación federal, condujo a una creciente centralización federal recaudatoria, con la consecuente reducción progresiva de la recaudación de los gobiernos locales. El impacto en la captación de ingresos por los distintos niveles de gobierno se refleja en el hecho de que mientras en 1930 el gobierno federal captaba el 69% de los ingresos en el país, los gobiernos estatales el 23% y los municipios el 8%; para 1975 esta proporción se había inclinado

significativamente a favor de la Federación que concentraba ya el 90% de los ingresos, cayendo los ingresos de los estados al 8.6%, y los correspondientes a los municipios apenas al 1.3%. Esta caída de los ingresos fue acentuando la dependencia estatal y municipal de las participaciones.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS FISCALES 1900-1975

| Año | Federación | Estados | Municipios |
|------|------------|---------|------------|
| 1900 | 63.0 | 24.1 | 12.9 |
| 1923 | 72.6 | 14.5 | 12.9 |
| 1930 | 68.7 | 22.9 | 8.4 |
| 1940 | 71.4 | 23.3 | 5.3 |
| 1950 | 78.3 | 18.4 | 3.3 |
| 1960 | 78.6 | 18.6 | 2.8 |
| 1970 | 86.4 | 12.0 | 1.6 |
| 1975 | 90.1 | 8.6 | 1.3 |

Fuente: Sobarzo Horacio, "La Cuestión Fiscal y el Nuevo Federalismo", en *Estudios Sociológicos*: El Colegio de México vol XXVII, num 51, sept - dic 1999, p. 749

El actual sistema de coordinación entre los tres niveles de gobierno descansa en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, que a lo largo de los años ha tenido diversas adecuaciones, pero que mantiene el sistema de participaciones como la forma principal de coordinación en materia hacendaria entre la Federación y los gobiernos estatales. Esta ley considera también los ingresos tributarios de la Federación como la base para determinar el monto global de las participaciones, y establece las fórmulas,

mediante las cuales se determinan los montos y la entrega de las participaciones de los diversos gravámenes a las entidades federativas.

En 1980 se estableció también el Impuesto al Valor Agregado (IVA) como impuesto federal, lo que permitió un inmediato aumento sustancial de la recaudación, y la derogación de la mayoría de los impuestos estatales indirectos al consumo. Esta última medida provocó la caída de los ingresos estatales, la cual fue compensada por el elevado aumento de las participaciones federales, que pasaron de 24.8 a 43.1% en esos años. Si bien los estados se beneficiaron de esta medida, ya que les significó un aumento real inmediato de 34% en sus ingresos totales, por otra parte incrementó su dependencia de las asignaciones federales y desincentivó los esfuerzos recaudatorios locales, aspectos que se agudizarán en los años posteriores.

La Ley Fiscal de 1980 estableció la obligación para los estados de entregar a los municipios, como mínimo, el 20% de participaciones federales que obtuviesen. Posteriormente, en 1983 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal, para ampliar las participaciones fiscales canalizadas a los municipios a través del Fondo Financiero Comple-

mentario. Además, se impulsó el Fondo de Fomento Municipal para compensar a los municipios con menores participaciones.

Estas modificaciones no trajeron beneficios inmediatos a los ayuntamientos. A partir de 1984, las contingencias económicas que el país enfrentó mantuvieron una caída de las participaciones federales durante los años 80 y sólo a finales de esa década comenzó su recuperación, lo cual redundó, a su vez, a favor de las participaciones de los ayuntamientos.

En una retrospectiva de los últimos veinte años del siglo pasado, se observa que, en términos reales, las asignaciones a los estados vía participaciones se incrementaron en 72% durante el periodo 1981 - 2000. En los años 80, las presiones presupuestales mantuvieron el monto de las participaciones en los niveles alcanzados luego de establecida la Ley de Coordinación Fiscal de 1979. En el sexenio 1988 - 1994 la recuperación económica favoreció un incremento de las participaciones de 41%. La administración del Presidente Zedillo imprimió, a partir de 1996, otro ascenso significativo a las participaciones, de 39%. Como porcentaje del PIB, las participaciones pasaron del 2.5 al 3.8% durante las dos décadas de referencia.

En el caso de los municipios, conviene referir que si bien la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 determinó una distribución de al menos 20% de las participaciones asignadas por entidad federativa, durante los años ochenta, los ingresos municipales por ese concepto se mantuvieron por debajo de esa proporción. A partir de los años 90, la distribución de las participaciones ya se ajustó al precepto señalado, e incluso hubo años como los de 1998 y 1999 donde el porcentaje ascendió al 23 y 24%.

Otro aspecto vinculado a la cuestión de las participaciones es el referente a la descentralización del gasto público. A inicio de los 80, el gobierno federal estableció el “Ramo 26 - Desarrollo Regional”, para canalizar recursos a los gobiernos locales, los cuales fueron ejercidos de manera descentralizada en los estados y municipios. Durante el último lustro del siglo pasado tuvo lugar un importante impulso a la descentralización del gasto público. El “Ramo 33 - Aportaciones a estados y municipios” vino a sustituir al Ramo 26, e integró los recursos financieros destinados a los servicios descentralizados de salud y educación, al equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, así

como partidas con un manejo directo de los municipios para inversión en servicios básicos.

Durante este periodo se creó también el Ramo 25 para ampliar los recursos descentralizados en apoyo al sector educativo del Distrito Federal. Finalmente, para el ejercicio fiscal 2000 los legisladores autorizaron una partida especial para apoyar diversos programas educativos, de salud, seguridad pública e infraestructura en los estados y municipios, integrados bajo la denominación de Programas de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades federativas (PAFEF). Todo lo anterior significó un importante incremento del gasto descentralizado a estados y municipios.

Considerando en forma conjunta, tanto el gasto público descentralizado como la distribución de las participaciones federales, puede verse que efectivamente durante el sexenio de Ernesto Zedillo tuvo lugar un importante incremento en la asignación de recursos a los estados y municipios, particularmente a partir de 1998. La derrama de recursos presupuestales a los estados y municipios, comparada con el monto total del PIB, mantiene una tendencia ascendente, al pasar de 3.2% en 1995 a 6.3% en 2000.

PIB, PARTICIPACIONES FEDERALES Y GASTO DESCENTRALIZADO, 1994-2000

(millones de pesos constantes, 1993)

| Año | PIB | Participaciones federales | Ramo 26 | Ramo 33 | Fondo para el Fort. mpios y D.F. | Derrama a Edos y Mpios. | Participación de la derrama en el PIB |
|------|-----------|---------------------------|---------|---------|----------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| 1994 | 1,312,200 | 38,209 | 7,325 | 0 | 0 | 45,534 | 3.5 |
| 1995 | 1,230,608 | 32,841 | 6,057 | 0 | 0 | 38,898 | 3.2 |
| 1996 | 1,293,859 | 36,230 | 5,661 | 0 | 0 | 41,891 | 3.2 |
| 1997 | 1,381,525 | 41,079 | 5,055 | 0 | 0 | 46,134 | 3.3 |
| 1998 | 1,448,135 | 42,757 | 1,302 | 48,180 | 2,534 | 94,773 | 6.5 |
| 1999 | 1,501,008 | 45,676 | 1,314 | 49,374 | 0 | 96,364 | 6.4 |
| 2000 | 1,572,318 | 48,111 | 0 | 50,267 | 0 | 98,378 | 6.3 |

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Sin embargo, esta descentralización de recursos fiscales profundizó la dependencia financiera de los estados y municipios respecto a la hacienda federal. Ello como resultado, en primer término, de una total desproporción entre la captación de la federación y la que realizan los gobiernos locales. En 1999, el gobierno federal captó el 95% de los ingresos generados por vías impositivas y cobro de servicios públicos, los estados el 2% y los municipios apenas el 3%. La debilidad de las administraciones tributarias estatales se debe a la ausencia de nuevas fuentes tributarias de ingresos, sus deficientes sistemas de recaudación y administración y a su crónica dependencia de las participaciones y transferencias federales.⁽¹⁾

En el caso de los municipios, el problema es más acentuado. En el período 1975-1979, los ingresos por impuestos representaron en promedio el 16% de los ingresos totales de los ayuntamientos, porcentaje que aumentó en el periodo 1990-1995 al 18%. Por su parte, la proporción promedio de los derechos en los ingresos municipales se redujo de 10% registrado en 1975-1979, a 7% en 1990-1995. Sin embargo, para los mismos periodos, las participaciones federales pasaron de 14 al 48% del total de los ingresos municipales.⁽²⁾

Con el crecimiento de las transferencias de aportaciones del ramo 33 y del PAFEF, la dependencia municipal de los recursos federales se ha agudizado. En 2001, las

(1) Hernández Trillo, Fausto. Manejo de Riesgos Financieros en las Entidades Federativas de México. Fondo de Contingencia Estatal para evitar Riesgos Macroeconómicos. Documentos de Trabajo No.191. CIDE, 2000.

(2) Ibarra Salazar, Jorge, et. al. "Participaciones Federales y Dependencia de los Gobiernos Municipales en México, 1975. 1995", en Investigación Económica, num. 137. Julio -septiembre 2001. México, pp. 44-46

participaciones federales recibidas por los ayuntamientos representaron el 42% de sus ingresos, mientras que las aportaciones habían alcanzado ya el 33%. Es decir, que en los últimos años las tres cuartas partes de los ingresos municipales se integran con recursos provenientes de la Federación.

Concentrado Nacional de Ingresos Municipales 1996 - 2001

(millones de pesos constantes)

| Ingresos | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ordinarios | 48,144 | 51,897 | 65,798 | 78,786 | 88,873 | 99,939 |
| Propios | 16,704 | 17,107 | 19,357 | 19,912 | 20,809 | 23,587 |
| Impuestos | 8,074 | 8,005 | 8,333 | 8,336 | 9,303 | 10,466 |
| Predial | 4,895 | 4,693 | 6,983 | 5,044 | 5,466 | 6,434 |
| Derechos | 3,651 | 3,772 | 4,370 | 4,727 | 5,255 | 5,840 |
| Productos | 1,659 | 1,681 | 2,017 | 1,994 | 1,754 | 1,804 |
| Aprovechamientos | 2,952 | 3,250 | 4,251 | 4,450 | 4,029 | 5,044 |
| Contribuciones | 367 | 400 | 386 | 406 | 469 | 432 |
| Participaciones y Transferencias Federales | 31,441 | 34,790 | 46,440 | 58,873 | 68,063 | 76,352 |
| Participaciones | 28,764 | 32,420 | 38,325 | 42,706 | 43,461 | 42,831 |
| Transferencias y Aportaciones | 2,677 | 2,370 | 8,116 | 16,168 | 24,603 | 33,521 |

Fuente: Elaboraciones propias, con datos de INEGI tomados de *Finanzas Públicas 1989 - 1997* y *Finanzas Públicas 1998 - 2001*

Interesa también abordar el aspecto referente a la orientación que se ha pretendido dar a la distribución de las participaciones hacia las entidades federativas. Dicha distribución muestra dos momentos. Durante los años 80, las participaciones se asignaron a los estados principalmente a partir de un criterio resarcitorio, que otorgaba recursos de acuerdo con los niveles de recaudación fiscal que se hacía en su territorio. Lo anterior favorecía a las entidades con mayor dinámica económica, como en el caso del Distrito Federal que al aportar más del 25% del PIB recibía alrededor del 20% del total de las participaciones.

PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1984-2001

(Distribución Porcentual)

| Entidades Federativas | 1984 | 1988 | 1994 | 1995 | 1998 | 2000 | 2001 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Aguascalientes | 0.9 | 0.8 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.1 |
| Baja California | 2.7 | 2.6 | 2.9 | 2.9 | 2.8 | 2.8 | 2.7 |
| B.C. Sur | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.6 |
| Campeche | 1.2 | 1.1 | 1.2 | 1.2 | 1.1 | 1.2 | 1.2 |
| Coahuila | 2.5 | 1.8 | 2.3 | 2.4 | 2.5 | 2.4 | 2.5 |
| Colima | 0.7 | 0.6 | 0.8 | 0.8 | 0.7 | 0.8 | 0.7 |
| Chiapas | 3.6 | 3.9 | 3.7 | 3.7 | 3.7 | 3.8 | 3.8 |
| Chihuahua | 2.6 | 2.6 | 2.9 | 2.8 | 2.9 | 3.0 | 3.3 |
| D.F. | 20.7 | 22.7 | 15.4 | 15.4 | 13.8 | 13.0 | 13.0 |
| Durango | 1.2 | 1.1 | 1.4 | 1.4 | 1.4 | 1.4 | 1.5 |
| Guanajuato | 2.7 | 2.9 | 3.7 | 3.8 | 3.7 | 3.8 | 3.8 |
| Guerrero | 1.6 | 1.5 | 2.4 | 2.3 | 2.4 | 2.2 | 2.2 |
| Hidalgo | 1.4 | 1.4 | 1.8 | 1.8 | 1.9 | 1.9 | 1.8 |
| Jalisco | 5.8 | 5.9 | 6.0 | 6.3 | 6.0 | 6.1 | 6.1 |
| México | 10.3 | 10.1 | 10.3 | 10.4 | 10.7 | 11.4 | 11.1 |
| Michoacán | 1.9 | 1.8 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 |
| Morelos | 1.0 | 1.0 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.5 |
| Nayarit | 1.0 | 0.9 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 |
| Nuevo León | 5.3 | 5.4 | 4.4 | 4.8 | 4.7 | 4.6 | 4.6 |
| Oaxaca | 1.7 | 1.5 | 2.7 | 2.7 | 2.5 | 2.5 | 2.4 |
| Puebla | 2.6 | 2.4 | 3.8 | 3.7 | 3.8 | 3.9 | 3.9 |
| Querrtaro | 1.1 | 1.0 | 1.4 | 1.6 | 1.5 | 1.6 | 1.6 |
| Quintana Roo | 0.6 | 0.7 | 0.8 | 0.8 | 0.9 | 1.0 | 1.1 |
| San Luis Potosí | 1.5 | 1.3 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.9 |
| Sinaloa | 2.6 | 2.6 | 2.6 | 2.5 | 2.5 | 2.5 | 2.5 |
| Sonora | 3.1 | 3.2 | 3.0 | 2.9 | 3.2 | 3.0 | 3.1 |
| Tabasco | 7.0 | 6.5 | 4.3 | 4.1 | 4.9 | 4.8 | 4.7 |
| Tamaulipas | 2.9 | 3.0 | 3.0 | 2.9 | 3.0 | 3.1 | 3.3 |
| Tlaxcala | 0.9 | 0.8 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 |
| Veracruz | 6.0 | 6.0 | 6.2 | 6.0 | 6.2 | 6.0 | 5.9 |
| Yucatán | 1.3 | 1.3 | 1.5 | 1.5 | 1.6 | 1.6 | 1.6 |
| Zacatecas | 1.2 | 1.1 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 |
| TOTAL | 100 |

Fuente: Estimaciones con base en datos de SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal: 1984-1988 SHCP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal: 1994-1998-2001-2001

A partir de 1991 se sustituyó el criterio resarcitorio por la redistribución (de la mayor parte del fondo de participaciones) a partir de la proporción que representa la población de cada entidad con respecto al total nacional. Si bien pareciera que este criterio es más equitativo, debido a que las participaciones se entregan de acuerdo al número de habitantes de cada Estado, resulta también que las entidades con escaso dinamismo poblacional han visto reducir sus participaciones. Es el caso del Distrito Federal que con este nuevo criterio redujo su participación a niveles del 13%, pero también de Nuevo León, mientras que el Estado de México, Oaxaca y Chiapas, entre otros, incrementan su proporción en el total nacional.

Pero también las aportaciones del Ramo 33 y el PAFEF se están distribuyendo, en su gran mayoría, de acuerdo al criterio poblacional. En este sentido, en los últimos años se ha incrementado la crítica a los criterios de distribución de las participaciones y transferencias federales conforme al criterio poblacional, aduciendo principalmente que ello impide incentivar a la mayoría de las entidades federativas para que

incrementen su capacidad recaudadora, ahondando la dependencia que presentan de recursos federales.

Si bien el cambio del criterio resarcitorio por el criterio poblacional para determinar la distribución de los recursos descentralizados pretendía imponer un sentido de equidad a favor de los estados con mayores carencias, a fin de que éstos pudiesen contar con recursos para salir de su rezago económico y social, los resultados no parecen dirigirse hacia los objetivos planteados.

Un indicador de lo anterior resulta de la comparación de la aportación de cada una de las entidades federativas al Producto Interno Bruto Nacional en 1980, 1985 (cuando se resentían los efectos agudos de la crisis), 1993 (año en el que se habían ya recuperado los montos de participaciones fiscales, que incluso alcanzaban incrementos superiores al 40%, y los recursos de desarrollo regional destinados antes de los ajustes estructurales de los años 80), y 2000 (en cuyo ejercicio se habían ya integrado las aportaciones federales y el PAFEF).

**PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL,
APORTACION POR ENTIDAD FEDERATIVA**
(Distribución porcentual)

| Entidad Federativa | 1980 | 1985 | 1988 | 1993 | 2000 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Agascalientes | 0.6 | 0.7 | 0.7 | 1.0 | 1.2 |
| Baja California | 2.2 | 2.4 | 2.5 | 2.8 | 3.3 |
| Baja California Sur | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.5 |
| Campeche | 0.5 | 3.9 | 2.2 | 1.2 | 1.1 |
| Coahuila | 3.0 | 2.7 | 1.0 | 2.9 | 3.1 |
| Colima | 0.5 | 0.6 | 0.5 | 0.6 | 0.6 |
| Chiapas | 2.4 | 2.4 | 1.9 | 1.8 | 1.7 |
| Chihuahua | 2.8 | 2.9 | 1.1 | 3.9 | 4.5 |
| Distrito Federal | 25.1 | 21.0 | 21.4 | 23.9 | 22.7 |
| Durango | 1.4 | 1.6 | 1.3 | 1.3 | 1.2 |
| Guanajuato | 2.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 2.3 |
| Guerrero | 1.7 | 1.7 | 1.9 | 1.9 | 1.6 |
| Hidalgo | 1.6 | 1.6 | 1.7 | 1.5 | 1.4 |
| Jalisco | 6.4 | 6.7 | 6.3 | 6.6 | 6.4 |
| México | 9.8 | 11.1 | 11.4 | 10.3 | 10.8 |
| Michoacán | 2.5 | 2.3 | 2.7 | 2.3 | 2.4 |
| Morelos | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.5 | 1.4 |
| Nayarit | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.6 |
| Nuevo León | 5.9 | 6.0 | 6.3 | 6.4 | 6.9 |
| Oaxaca | 1.4 | 1.8 | 1.7 | 1.7 | 1.7 |
| Puebla | 2.0 | 3.3 | 3.1 | 2.7 | 2.4 |
| Querétaro | 0.9 | 1.1 | 1.3 | 1.4 | 1.7 |
| Quintana Roo | 0.1 | 0.4 | 0.7 | 1.2 | 1.3 |
| San Luis Potosí | 1.3 | 1.7 | 1.9 | 1.8 | 1.7 |
| Sinaloa | 2.4 | 2.2 | 2.2 | 2.1 | 2.0 |
| Sonora | 2.6 | 2.6 | 2.6 | 2.6 | 2.7 |
| Tabasco | 2.9 | 2.7 | 1.9 | 1.3 | 1.2 |
| Tamaulipas | 2.6 | 2.8 | 2.7 | 2.7 | 2.1 |
| Tlaxcala | 0.5 | 0.6 | 0.6 | 0.5 | 0.4 |
| Veracruz | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 |
| Yucatán | 1.2 | 1.1 | 1.3 | 1.3 | 1.3 |
| Zacatecas | 0.7 | 0.9 | 1.0 | 0.8 | 0.8 |
| Agua territoriales | 1.0 | | | | |
| TOTAL | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Elaboraciones, en base a datos de INEGI. Sistema de cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1980-1985-1988-1993-2000

Agrupando las entidades por regiones geográficas, encontramos que, mientras los estados fronterizos del norte incrementan su aportación al PIB Nacional (a excepción de Tamaulipas), los estados del Sureste reducen su aportación o en el mejor de los casos la mantienen. Así, entre 1980 y 2000, Nuevo León incrementa su participación del 5.9 al 6.9%, y en contraposición, Oaxaca la reduce del 1.8 en 1985 al 1.5% en 2000, y Chiapas también baja su participación del 2.6 al 1.7%. Otros estados del centro del país también incrementan su aportación, como Aguascalientes, que pasa del 0.6 al 1.2%, Querétaro del 0.9 al 1.7% y el Estado de México del 9.8 al 10.8%.

En el caso del DF, continúa su tendencia a la baja aunque manteniendo todavía el 22.7% del PIB Nacional, la más alta contribución a nivel estatal y que duplica la aportación inmediata en tamaño del Estado de México.

De lo anterior se deduce entonces, que los estados que recibieron durante la última década del siglo pasado proporcionalmente mayores volúmenes de recursos federales descentralizados, como son las entidades del Sureste, no han logrado revertir su bajo nivel productivo. Pareciera entonces que los recursos allegados a estos estados carecen de una planeación y administración adecuada para su mejor utilización en el fomento al desarrollo, o continúan siendo sólo suficientes para mantener las políticas asistenciales de atención a los amplios sectores sociales en condiciones de pobreza que prevalecen en estas entidades federativas.

Por su parte, la Federación se enfrenta actualmente a crecientes dificultades para incrementar sus fuentes de financiamiento, lo que hace impostergable transformaciones estructurales en el aparato fiscal para ampliar sus capacidades de recaudación, bajo criterios de equidad. Esta limitante inhibe a su

vez su capacidad para aportar bienes públicos que procuren revertir la desigualdad existente entre estados ricos y pobres. Las asignaciones a los estados y municipios si bien han crecido en los últimos años, no podrán hacerlo indefinidamente, además de que los mecanismos de distribución cada vez están siendo más cuestionados por la dependencia financiera que han creado para los gobiernos locales respecto del gobierno central, y además porque desestimulan la corresponsabilidad de las administraciones locales de mejorar sus aparatos fiscales.

Es insoslayable que la reforma fiscal que el país requiere debe partir de incorporar, en el mayor número posible, a todos aquellos contribuyentes que requieran cumplir con sus obligaciones fiscales, así como hacer más eficientes los sistemas para combatir a quienes ya cautivos buscan eludir sus contribuciones. El logro de una mayor eficiencia de los aparatos recaudatorios se extiende necesariamente hacia los correspondientes aparatos estatales y municipales, los cuales actualmente enfrentan serias limitaciones en materia de profesionalización de sus cuadros, bajo grado de tecnificación y falta de controles de operación.

Por ello es necesario encontrar mecanismos tendientes a modernizar los sistemas recaudatorios estatales y municipales, que permitan elevar la recaudación de los ingresos tributarios y no tributarios ya establecidos, abatiendo la evasión y la elusión, y con ello hacer más efectiva la equidad fiscal.

Aunado a lo anterior, se requiere encontrar fórmulas idóneas para estimular a los estados y municipios a fin de elevar sus niveles de recaudación. La dependencia financiera de las participaciones y aportaciones federales, ha producido en los últimos años el efecto de que exista poco interés de los gobiernos locales para elevar la recaudación, puesto que con los criterios distributivos poblacionales mantienen aseguradas sumas importantes de recursos federales, sin estar obligados a realizar esfuerzos mayores para lograr mejores resultados recaudatorios.

En materia de ingresos tributarios, partiendo de la consideración de que los principales impuestos (ISR, IVA e IEPS) están centralizados, existen propuestas estatales que plantean la posibilidad de que parte de los ingresos captados por estos conceptos se queden en los propios estados donde se generan. Una

propuesta menos radical y posiblemente más viable es precisamente introducir criterios resarcitorios en la distribución de las participaciones federales que refleje el esfuerzo recaudatorio de los estados y redunde a su vez en un mayor acceso a los recursos descentralizados.

Sin embargo, sustituir el criterio poblacional por el resarcitorio en este momento, dada la desigualdad regional existente, traería severos perjuicios a los estados pobres. Por tanto, el reto en esta materia de federalismo fiscal es lograr equilibrios entre los criterios resarcitorios y poblacionales, para continuar apoyando a los estados pobres, pero procurando también un mayor compromiso de éstos para elevar su eficiencia fiscal, que a la larga será en su propio beneficio.

Otro tema de debate relacionado con esta materia, se refiere a promover una mayor descentralización de potestades tributarias de la Federación hacia los estados y municipios, de manera que los gobiernos locales pudieran aplicar mayores impuestos en beneficio directo de sus finanzas. Sin embargo, en varios estados los gobiernos locales no ven con buenos ojos la aplicación de más impuestos, por el costo político que les implica. Inclu-

so, son varios los estados que desaproveen potestades tributarias que ya poseen, argumentando que se trata de impuestos de baja recaudación. En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó recientemente que en 30 entidades federativas se aplica el impuesto sobre hospedaje, en 29 de éstas el impuesto de enajenación de vehículos y bienes muebles, en 27 entidades el impuesto sobre nómina, y sólo 14 gobiernos locales cobran la tenencia a vehículos de más de 10 años.⁽³⁾

El impuesto predial constituye actualmente el concepto con mayor potencial para los gobiernos locales. Con las reformas el artículo 115 constitucional en 1983, que entre otros aspectos transfirió la potestad de administrar este impuesto por parte de los gobiernos municipales, se abrió una importante veta para las finanzas locales, que en la gran mayoría de los municipios del país no ha podido ser aprovechada ante las limitaciones técnicas, de recursos humanos y de aparatos administrativos que presentan.

Particularmente durante los años 90, los municipios grandes y algunos de tamaño medio lograron avanzar en la modernización de sus

(3) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diagnóstico de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, México, 2003.

sistemas catastrales, incrementando con ello su captación por este concepto. A finales de la década pasada, evaluaciones sobre las finanzas locales reportaron un reflujo en la captación del impuesto predial, y en respuesta, el Poder Legislativo federal estableció disposiciones para incentivar a los gobiernos locales en la modernización de sus sistemas y la actualización de los valores y tarifas catastrales para revertir esa tendencia.⁽⁴⁾

Un resultado inmediato a la aplicación de esta disposición legislativa, puede ser el incremento en alrededor de mil millones de pesos que tuvo en el año 2001 la captación de ingresos por el cobro del impuesto predial a nivel nacional.⁽⁵⁾ Para los municipios resulta urgente que se establezcan en el país políticas de largo alcance que se propongan la modernización y fortalecimiento de los sistemas catastrales. Estas políticas deben promover particularmente el aprovechamiento de las líneas de crédito de los bancos de desarrollo para el financiamiento de proyectos de modernización catastral, dada la rápida elevación en la captación que generan, y por tanto, la amortización de los créditos. Junto con ello, se debe profun-

dizar la descentralización de la administración de los sistemas catastrales de los estados hacia los municipios.⁽⁶⁾

También en materia de derechos, productos y aprovechamientos, los estados y municipios pueden mejorar su recaudación. Por ejemplo, los derechos por el uso de agua potable y drenaje, el tratamiento de residuos sólidos, entre otros, constituyen conceptos de favorable potencial para los gobiernos locales. Sin embargo, se requiere una vez más considerar la necesidad de apoyar la modernización de los sistemas operadores de los servicios públicos, así como la actualización de las tarifas a los costos reales de dichos servicios, y una vez más el combate a la evasión y a la elusión del pago de estos conceptos. Sobre este aspecto, cabe mencionar que los principales consumidores que evaden el pago de sus contribuciones y la ineficiencia de los aparatos fiscales, aunado a la corrupción interna, favorecen la persistencia de estas prácticas.

La limitada capacidad de los gobiernos estatales y municipales para financiar inversión productiva, así como obras públicas, obliga a

(4) La reforma al Artículo Quinto Transitorio, expedida el 23 de Diciembre de 1999, estableció que antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, establecieran medidas para equiparar los valores unitarios de suelo con los valores de mercado, así como realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro del impuesto predial, buscando con ello contribuir a la elevación de la recaudación por este concepto.

(5) Mientras en el año 2000 los ingresos por concepto de pago del predial a nivel nacional fue de 5,4 mil millones de pesos, en 2001 se elevó a 6,4 mil millones.

(6) Recientemente la Sedesol reportó que de 1995 a 2002 el número de municipios que realizan directamente el cobro del predial creció de 66 a 82%

considerar, en los planteamientos de reforma fiscal, la necesidad no sólo de encontrar los mecanismos para incrementar los ingresos de los gobiernos locales, sino también de hacer más eficiente la aplicación del gasto, que permita ajustar el gasto corriente en beneficio de una mayor proporción destinada al gasto de inversión.

Asimismo, dichos recursos públicos requieren complementarse con una mayor participación de los sectores privado y social. Existen experiencias en algunos municipios importantes del país, donde servicios públicos, como la conducción y distribución de agua, el manejo de residuos sólidos y el tratamiento de agua residuales, han incorporado ya la participación de la inversión privada, con lo cual han reducido la presión en el gasto público para el financiamiento de estos servicios.⁽⁷⁾

De dichas experiencias deben tomarse las enseñanzas que permitan establecer los marcos norma-

tivos y legislativos adecuados para favorecer con mecanismos simplificados la inversión privada, y al mismo tiempo fortalecer la capacidad gubernamental de regulación y supervisión, para determinar con precisión las obligaciones y, en su caso, las sanciones que correspondan a las empresas, y así favorecer la complementariedad entre la acción pública y el interés privado.

Finalmente, cabe destacar también la necesidad de profundizar no sólo la descentralización de atribuciones y recursos del gobierno federal a los gobiernos locales, sino además la propia descentralización de los gobiernos locales hacia los municipales. Existen evidencias de que las prácticas centralistas se han transmitido hacia el interior del país.

Los resultados del ejercicio fiscal 2000 muestran que del total del gasto ejercido en las entidades federativas y el Distrito Federal, el 18.9% se ejerció directamente por

(7) La Empresa Paramunicipal de Servicios Aguas de Saltillo (SIMAS) constituye un buen ejemplo de incorporación del sector privado al financiamiento de los servicios públicos municipales. Luego de varios meses de análisis de alternativas de solución a los problemas de abasto y distribución de agua en el municipio de Saltillo, e incluso de consulta pública a la comunidad, en octubre de 2001 SIMAS inició sus operaciones como una empresa mixta encargada de la operación del servicio de agua en Saltillo, con participación mayoritaria de 51% del Ayuntamiento, y el 49% restante del socio privado.

La creación de esta empresa no implicó la privatización del servicio. Su operación legal consiste en una asociación donde el municipio mantiene la propiedad de la infraestructura, y concesiona a los socios privados los derechos de uso de la infraestructura. De esta manera, se logró atraer inversiones y créditos por más de 80 millones de pesos para realizar mejoras, ampliaciones y la adquisición de tecnologías de punta para los sistemas de operación y administración de los servicios de agua potable, todo lo cual se ha incorporado al patrimonio de esta empresa paramunicipal.

Al año de operación y sin haber incrementado en términos reales las tarifas de agua, Simas cubrió la totalidad de sus adeudos con BANOBRAS y proveedores, cubrió con oportunidad el pago de derechos a CNA, por primera vez en la historia municipal el sistema local presentó finanzas sanas, y se incrementó en 50% el suministro doméstico de agua.

los gobiernos municipales. Dicho porcentaje se encuentra subvalorado en la medida de que en el gasto estatal se consideran el total del correspondiente al gobierno del Distrito Federal (y que corresponde al 12.5% del gasto total estatal). Excluyendo el gasto del DF, y considerando únicamente a las entidades federativas, el gasto municipal ejercido representa el 21.6% del gasto total estatal.

De tal manera, 16 entidades federativas presentan una proporción de gasto municipal por encima del 21.6%. Llama la atención particularmente que entidades como Oaxaca, Puebla y Veracruz, ubicadas entre aquéllas que cuentan con el mayor número de municipios, tengan una proporción de gasto municipal inferior al 16%, lo que en una primera conclusión permite plantear que los ayuntamientos en estos estados reciben cantidades mínimas de recursos federales. La atomización de los municipios y sus carencias en materia de administración pública son sin duda aspectos que tienen que ver con esta baja descentralización. Sin embargo, la centralización de los recursos no se refleja tampoco en un mejor aprovechamiento de los mismos, pues como ya se ha visto, en estos estados las tendencias de su crecimiento no son favorables.

Conclusión

La descentralización política, económica y administrativa que ha tenido lugar en México durante las dos últimas décadas, si bien es aún insuficiente, también ha generado condiciones propicias para seguirla profundizando en pro de nuevos procesos de desarrollo para los estados y municipios del país. En este contexto, la elaboración y aplicación de las nuevas políticas de desarrollo regional que habrán de aplicarse en los próximos años a lo largo del territorio nacional, recaerán predominantemente en los gobiernos locales.

Profundizar la descentralización no sólo permitirá fortalecer los procesos democráticos en el país, hacer más eficiente la acción promotora de los gobiernos estatales y municipales, y mejorar su prestación de servicios públicos, sino también vincular de manera más efectiva esta creciente participación ciudadana en los procesos de asignación y control de los recursos públicos que se destinan al fomento económico de su ámbito local.

La disponibilidad de recursos suficientes por parte de los gobiernos locales para asegurar su función promotora, constituye el comple-

mento de un nuevo modelo de impulso al desarrollo regional. La descentralización fiscal sin duda debe formar parte de una reforma fiscal integral, que permita sustentar un nuevo aliento al desarrollo regional en las próximas décadas.

La reforma fiscal integral es hoy en día una necesidad insoslayable. Con ella no sólo se podrán cubrir las necesidades del gobierno central de contar con mayores recursos para atender importantes problemas de trascendencia mediata, como el crecimiento de los pasivos laborales y el financiamiento de las empresas públicas energéticas como punta de lanza para la reactivación económica, sino también los requerimientos de descentralizar mayores atribuciones fiscales a los estados y municipios, para que cuenten con recursos suficientes y oportunos en la atención de sus necesidades directas de desarrollo.

La Convención Nacional Hacendaria constituye el foro propicio para replantear los términos del federalismo fiscal y avanzar en la preparación de los contenidos de las reformas que establezcan bases firmes en esta materia. Si los resultados de este evento trascendental son positivos, resultará de funda-

mental importancia la labor que realice el Congreso de la República para traducirlos en las reformas legislativas definitivas para encauzar la conformación del nuevo sistema fiscal que sustente el proyecto nacional del siglo XXI.

Federalismo Fiscal

Demetrio Sodi de la Tijera

Senador de la República por el
Partido de la Revolución Democrática

Una gran parte de la discusión sobre las reformas fiscales presentadas a finales del periodo legislativo de 2003 fue trasladada a la Convención Nacional Hacendaria que inició en febrero de 2004. La argumentación para aplazar tal debate se centró en la importancia de incluir a gobernadores y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en tan importante examen. Pero también la falta de acuerdos que persiste en el Congreso facilitó el aplazamiento de tan importantes reformas. El resultado de dicha prórroga no puede ser estimado con antelación, sin embargo, el producto esperado de dicha Convención es mucho más ambicioso y complicado de lo que nos podamos imaginar.

Los trabajos que serán efectuados en las próximas reuniones deberán obligarse a separar los efectos de

largo plazo a nivel nacional de una reforma de fondo que promueva la transparencia, claridad, redistribución del ingreso y la necesidad de incrementar de manera sustantiva la recaudación, con las necesidades financieras propias de los Estados.

Los objetivos son diferentes y si no quedan bien esclarecidos y delimitados, las discusiones alrededor del grado de financiamiento o de libertad recaudatoria de los Estados darán resultados poco significativos, ya que se basarán en un total de suma cero. Si las reformas fiscales no dan lugar a un incremento significativo de la recaudación, lo único que surgirá a raíz de esta Convención será la reestimación de los parámetros bajo los cuales la Federación deberá calcular la partida de cada entidad federativa y, en el mejor de los casos, algunas

atribuciones recaudatorias adicionales para los Estados y Municipios.

El federalismo representa una decisión política fundamental en nuestro orden normativo. Es, en cierta medida, una técnica constitucional para distribuir competencias y, por lo tanto, una expresión jurídica de nuestra complejidad política. Al distribuir competencias se definen responsabilidades para todos los niveles de gobierno. La Federación tiene que velar por todos los ciudadanos a nivel nacional y, si bien es cierto que las entidades federativas soberanas responden por sus economías estatales y sus conciudadanos, los bienes sociales básicos deben ser distribuidos de manera igualitaria con el fin de otorgar las mismas oportunidades a todos los habitantes del país. En este orden de ideas, es obvio que bienes como defensa nacional, electricidad y otros del mismo género que contribuyen al desarrollo nacional, sean proveídos por el gobierno federal. Lo anterior explica por qué las autopistas federales son financiadas por el gobierno central, las carreteras estatales por las entidades federativas y las calles de las ciudades por los gobiernos municipales o locales. Definir las responsabilidades de cada orden de go-

bierno es parte fundamental para definir su presupuesto y facultades tributarias.

Una mayor atribución recaudatoria para los estados y municipios se debe de dar en un contexto que contemple tanto la progresividad e igualdad de las cargas impositivas como los resultados en gasto social y calidad de vida resultantes de mayores ingresos de los estados.

En cuanto a cargas impositivas, se tiene que tomar en cuenta tanto la capacidad económica de los habitantes de cada Estado como la base de los contribuyentes. La población de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca suman alrededor de 10.5 millones de habitantes (el 11% de la población nacional) y cuentan con un PIB per cápita dos veces menor al promedio nacional y 6 veces menor al PIB per cápita del Distrito Federal. Por lo que la capacidad recaudatoria de estas entidades federativas no es comparable a la de otros estados.

Si analizamos el problema de la distribución del ingreso, existen importantes argumentos a favor del centralismo fiscal como medida redistributiva. Políticas distributivas a nivel local no pueden ser efectivas en un escenario donde existe

movilidad entre jurisdicciones. Tomando en cuenta que en cualquier federación existe esta movilidad, las políticas redistributivas deben aplicarse en un sentido nacional, ya que una consecuencia lógica de estas políticas llevadas a nivel estatal es una gran migración lo que podría agravar el problema. Cualquier política pública que tenga como objetivo la redistribución del ingreso debe ser implantada desde el gobierno federal de forma universal para que sea realmente efectiva.

Por otro lado, los contribuyentes tienen el derecho de exigir diferentes servicios por sus impuestos como serían servicios de salud, justicia, educación etc. Una descentralización fiscal con las disparidades económicas existentes entre los estados no asegura que, como fruto del pago de sus impuestos, los habitantes de un Estado pobre reciban la misma calidad de servicios que los habitantes de un Estado rico que cuente con una base de contribuyentes amplia con alto poder adquisitivo o PIB per cápita. A nivel nacional, este tipo de servicios deben ser ofrecidos con la misma calidad para todos procurando que sean cada vez mejores. Por lo tanto, una condición necesaria para

distribuir o descentralizar las atribuciones recaudatorias es que las entidades federativas se responsabilicen por la calidad y cantidad de los servicios públicos que ofrecen. En este sentido, al obtener mayores niveles de ingreso, las decisiones de gasto de los estados deben considerar los niveles de servicios que por derecho todos los habitantes deben recibir, así como el gobierno federal debe asegurar que, independientemente de la jurisdicción, los contribuyentes estén recibiendo educación, justicia, servicios de salud, etc., de la misma calidad en todo el territorio.

Por lo tanto, al debatir sobre los beneficios de una descentralización fiscal, es muy importante esclarecer desde el inicio las responsabilidades de gasto público que les serán asignadas a los estados y municipios así como los estándares de calidad y desempeño. El desarrollo económico de cualquier economía moderna, para que sea sustentable, debe fomentarse o debe desplegarse de lo local o estatal a lo nacional. Un modelo centralizado, donde se concentren capital así como los factores de producción en cierto un espacio limitado dejando al resto del país en

condiciones precarias, no permite niveles de desarrollo homogéneos mismos que son clave para lograr altas tasas de crecimiento de largo plazo.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo fue aprobado un programa denominado "Programa para un nuevo Federalismo 1995 - 2000", y como éste, se han hecho varios esfuerzos para revisar las facultades de los estados. Deben resaltar-se en todos los intentos de federalismo que hemos tenido en los últimos años las expresiones "descentralización", "redistribución" y "reasignación" que tienen una connotación de delegación de facultades o cesión de atribuciones, que es el fiel reflejo de la realidad nacional en la que la Federación fue absorbiendo derechos en perjuicio de las entidades autónomas y los propios municipios. Sin embargo, a la fecha no se han logrado avances significativos.

La OCDE realizó un estudio comparativo sobre federalismo fiscal y concluyó que la descentralización en efecto fortalece el proceso democrático, permite que los gobiernos estatales ofrezcan bienes públicos adaptados a las preferencias locales, e introduce cierto grado de competencia entre

jurisdicciones elevando así la eficiencia del sector público. Sin embargo, la descentralización dificulta la implementación de políticas redistributivas y complica la gerencia macroeconómica. Por el lado del gasto, con una proveeduría local es más difícil aprovechar las economías de escala. Por el lado de los ingresos, son pocos los impuestos que pueden ser explotados a nivel subnacional sin arriesgar la obtención de los objetivos nacionales.

La tendencia internacional por el lado del gasto ofrece resultados contradictorios. Las estadísticas muestran que la partida de gasto correspondiente a los estados ha venido aumentando en la mayoría de los países de la OCDE, no obstante que los gobiernos centrales han incrementado la imposición de normas y de estándares mínimos de calidad en la provisión local de servicios públicos.

Los estados y municipios al estar más cercanos a los ciudadanos tienen en principio ventajas comparativas para responder a la demanda de servicios, pero la falta de claridad sobre la división de responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno puede llevar a ciertas ineficiencias. En Noruega, por ejemplo, el gobierno central es

el encargado de administrar y financiar los hospitales mientras que las municipalidades son responsables de los centros de salud. Los municipios, al no pagar los costos de los tratamientos hospitalizados de los ciudadanos de su localidad, tienen un incentivo para disminuir la oferta de servicios primarios de salud o de atención preventiva. De igual forma, tienden a atrasar la salida de los pacientes de hospital a quienes les tendrían que dar tratamientos mínimos de seguimiento y recuperación. La situación que se vive en Noruega trae consigo una sobreexplotación de los recursos de los hospitales así como el aumento de las listas de espera. Este tipo de duplicación de tareas o responsabilidades entre niveles de gobierno es muy frecuente en los mercados laborales así como en los programas de asistencia social.

Para lograr autonomía fiscal, las responsabilidades de gasto deben ser congruentes con la facultad de los gobiernos locales de financiarse. La administración de algunos impuestos puede ser transferida a diferentes niveles de gobierno sin poner en riesgo la eficiencia ni los objetivos distributivos. La literatura sobre federalismo fiscal recomienda que los gobiernos a nivel sub-

nacional administren un mínimo de impuestos cuya base sea móvil, cuya recaudación tenga efectos redistributivos y cuya base esté distribuida de manera heterogénea en el territorio nacional (impuestos a los recursos naturales).

Los impuestos sobre la propiedad tienen grandes ventajas como impuestos locales. La base gravable es inmóvil, no existe ambigüedad sobre qué autoridad tiene derecho de cobrar dicho impuesto y es un impuesto con baja tasa de evasión. De esta forma, los gobiernos locales tienen incentivos para mejorar la calidad de la infraestructura en miras a incrementar las tasas impositivas.

Si tomamos en cuenta la discrecionalidad que pueden asumir los gobiernos locales al tasar el consumo general, tanto en el impuesto al valor agregado como en el impuesto a las ventas, la gerencia de dichos impuestos a nivel local puede incrementar sus costos de administración, elevar el fraude o evasión, así como crear distorsiones entre diferentes estados. Estados Unidos es el único país de la OCDE que no utiliza el impuesto al valor agregado. En este país, el impuesto a las ventas es una de las fuentes de ingreso más importantes a nivel

estatal (alrededor de un tercio del ingreso estatal en 2000). Cada Estado tiene sus propias exenciones y definiciones de productos y servicios que serán tasados. La falta de uniformidad ha provocado distorsiones significantes en los mercados.

De igual forma, el impuesto al valor agregado administrado de manera local también genera distorsiones en el mercado, por lo que países con una fuerte tradición federalista, como Australia y Suiza, administran este impuesto de manera federal desde 1990. En países donde el impuesto al valor agregado representa parte importante de los ingresos a nivel subnacional, tanto la base gravable como la tasa es definida a nivel federal para todas las entidades federativas (Austria, Bélgica, Alemania, México y España). En contraste, en Brasil los estados tienen atribuciones discretionales para la recolección de dicho impuesto y como resultado ha incrementado el fraude y la evasión fiscal.

El impuesto sobre la renta a personas físicas es también en países como Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, Japón, España y Estados Unidos, una fuente de ingresos a nivel estatal. Este tipo de financia-

miento a nivel subnacional es congruente con el principio de beneficios ya que gran parte de los servicios públicos suministrados por los estados se ofrece a los residentes, en particular, servicios como educación, salud, y de bienestar social. Sin embargo, esta organización dificulta el aseguramiento de estándares mínimos de calidad en jurisdicciones con capacidades tributarias pobres. De igual forma, se debilita el papel distributivo del impuesto sobre la renta. Los gobiernos locales pueden perder de vista las externalidades a nivel nacional de sus políticas impositivas sobre la renta. Un incremento en los impuestos locales con fines recaudatorios incentiva el desempleo, disminuye el ahorro y la búsqueda de educación, afectando así el potencial de crecimiento nacional.

El impuesto sobre la renta a personas morales recaudado a nivel estatal, provoca volatilidad de las utilidades, potencia la competencia impositiva, incrementa los costos administrativos y distorsiona las tendencias de comercio y producción dentro del mismo país. La volatilidad de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas morales es problemática a nivel subnacional ya que los niveles

de gasto requeridos por entidad federativa son constantes y crecientes y no responden a los ciclos económicos como lo haría esta fuente de financiamiento.

En México, el 97% de los impuestos son recaudados a nivel federal, 2% a nivel estatal y 1% a nivel local o municipal, mientras que, en promedio, dentro de los países federales de la OCDE se recauda 60% a nivel federal, 28% a nivel estatal y 12% a nivel local. Con fines ilustrativos, de acuerdo con datos presentados por la OCDE, dentro de los países federales la distribución en promedio de recaudación impositiva por niveles de gobierno es la siguiente:

| Impuesto | Federal | Estatal | Local |
|----------------|---------|---------|-------|
| Predial | 1% | 10% | 89% |
| ISR Individual | 68% | 28% | 7% |
| iSR empresas | 72% | 19% | 8% |
| Herencias | 28% | 72% | 0% |
| Ventas | 55% | 40% | 5% |
| Nómina | 43% | 49% | 8% |

En México, el impuesto predial es recaudado en su totalidad por las autoridades municipales y el 100% del impuesto a la nómina es recaudado por las entidades federativas.

Sin lugar a dudas, los gobiernos estatales y municipales requieren de mayores fuentes de financiamiento

para asegurar mayores niveles de desarrollo. Si analizamos las fuentes de financiamiento promedio de los estados para el año 2001 por concepto de transferencias federales, los estados recibieron alrededor de 416 mil millones de pesos. Para ese mismo año, el total de ingresos tributarios y no tributarios de los estados ascendió a 64 mil millones de pesos, por lo que sus fuentes de financiamiento a nivel subnacional representan solamente el 13% de sus ingresos totales, existiendo una enorme dependencia —87% de sus ingresos— hacia las transferencias federales.

Una estrategia debe ser definida para dar mayor autonomía de gasto e ingreso a los estados con el fin de consolidar mejores bases para el desarrollo económico y social. Sin embargo, por los argumentos presentados anteriormente, es de suma importancia que dichas reformas federalistas se den en un ambiente de transparencia y claridad donde los estados y municipios se comprometan a presentar, de manera oportuna, sus estados financieros desglosados y homogeneizados en todo el país.

Una vez definido el marco bajo el cual se llevará a cabo el traspaso de mayores responsabilidades a

estados y municipios, será parte fundamental definir los criterios de eficiencia y desempeño esperados de los servicios públicos que ofrecerán los gobiernos subnacionales, así como definir el papel de las entidades federativas dentro de los objetivos macroeconómicos nacionales y de crecimiento sostenible.

Quórum
Legislativo



Primera Convención Nacional Hacendaria

Primera
Convención Nacional Hacendaria
**Colaboración
Especial**

Importantes Modificaciones en el Proceso de Revisión y Fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

René Acosta Vázquez

Economista por el Instituto Politécnico Nacional e integrante del grupo de especialistas del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

Teniendo como antecedente inmediato, la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 28 de noviembre de 1995, que derivó en las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, publicada el 30 de julio de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*, así como en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, aprobada por el Legislativo el 20 de diciembre del 2000; las siguientes líneas tienen la finalidad de exponer de manera breve, los cambios más importantes que surgieron a partir de esas reformas al marco jurídico en materia de fiscalización y de rendición de cuentas.

La extinta Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establecía que, a más tardar el 10 de noviembre inmediato al 10 de junio del mismo año, fecha en que el Poder Legislativo recibía la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, ese Órgano de Fiscalización debería presentar el documento denominado *Informe Previo sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, en el cual exponía los resultados alcanzados en la primera fase de revisión y fiscalización de los ingresos, el gasto, la deuda pública y las metas alcanzados en los programas de gobierno.

Este documento, el *Informe Previo*, constituía un elemento que permitía identificar los rubros o los programas donde se hubiesen registrado las mayores desviaciones en los montos y las metas aprobados por el Poder Legislativo (era como identificar “focos rojos”); con lo cual se elaboraban los programas de auditoría, para posteriormente incorporarse al *Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, que se entregaba el 10 de septiembre del año siguiente. Este documento era el resultado de las inspecciones físicas, revisiones y auditorías en su diferentes modalidades, es decir, Económico-Financiera, Programática-Presupuestal, de Legalidad, de Sistemas, y de Obra Pública y Adquisiciones, entre otras.

Uno de los inconvenientes de este proceso radicaba en que una vez terminado un ejercicio presupuestal, veinte meses y diez días después, se entregaba el *Informe de Resultados* de las revisiones a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Este procedimiento estuvo vigente hasta el ejercicio presupuestal correspondiente al año 2000, así, la *Cuenta Pública* correspondiente a ese año fue entregada por el Poder Ejecutivo

Federal el 10 de junio del 2001, en tanto que la entrega del *Informe Previo* se realizó el 10 de noviembre del 2001, finalizando con la entrega, el 10 de septiembre del 2002, del *Informe de Resultados*, producto de las auditorías practicadas a las dependencias de los poderes de la Unión y los entes públicos federales, por última ocasión.

Con el propósito de abreviar los tiempos entre la conclusión de un ejercicio presupuestal, y los procesos de revisión sobre la correcta aplicación de los recursos públicos, las reformas aprobadas por el Legislativo dieron lugar a la eliminación del *Informe Previo*, y se incorporó el documento denominado *Informe de Avance de la Gestión Financiera*, el cual contiene los avances del año fiscal en curso, referente a los aspectos físico y financiero de los programas autorizados y concluidos; así también, disminuyó el período para la entrega del *Informe de Resultados*, al 31 de marzo del año siguiente posterior al de la entrega de la *Cuenta Pública*. Por consiguiente, a partir del ejercicio presupuestal del año 2001, disminuyeron los tiempos para la entrega de dichos informes, quedando como se resume en el siguiente recuadro:

| Nombre del documento | Marco legal | Fecha de entrega |
|--|--|--|
| Informe de Avance de la Gestión Financiera por el periodo comprendido del 1º. de enero al 30 de junio del 2001 | Ley de Fiscalización Superior de la Federación (art. 8º, párrafo Segundo) | Hasta el 31 de agosto del 2001 (Solamente es entregado a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) |
| Observaciones sobre el Informe de Avance de la Gestión Financiera del 1º. de enero al 30 de junio del 2001 | Ley de Fiscalización Superior de la Federación (arts. 17 y 18) | Hasta el 31 de enero del 2002 (Estas observaciones las realiza la ASF a los Poderes de la Unión y los entes públicos federales con el propósito de que sus comentarios se integren al Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública correspondiente) |
| Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001 | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74 Fracción IV, párrafo Sexto). Ley de Fiscalización Superior de la Federación (art. 8º). | Hasta el 10 de junio del 2002 (El Ejecutivo Federal entrega al Poder Legislativo). |
| Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del 2001 | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 79) Ley de Fiscalización Superior de la Federación (art. 30) | Hasta el 31 de marzo del 2003 (La ASF entrega a la Comisión de Vigilancia). |

Derivado de lo antes expuesto, es importante destacar que con las reformas constitucionales que dieron origen al nuevo marco jurídico en materia de rendición de cuentas y de la Auditoría Superior, disminuyó de veinte a quince meses el período para la entrega del *Informe de Resultados*.

Al haberse eliminado el *Informe Previo*, que era entregado en el mes de septiembre después de concluido el ejercicio, y al haber incorporado el *Informe de Avance de la Gestión Financiera*, que es entregado por la autoridad hacendaria a finales del mes de agosto después de concluido el primer semestre del ejercicio en curso, se pretendió que la revisión ex post que realiza el Órgano de Fiscalización Superior iniciara lo antes posible a la fecha de conclusión del ejercicio presupuestal.

Una vez que dicho Órgano Superior de Fiscalización recibe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el *Informe de Avance de la Gestión Financiera*, puede realizar visitas y auditorías sobre los procesos reportados como concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales (Ley de Fiscalización Superior de la Federación artículos 17, 18 y 19).

Con el *Informe de Avance de la Gestión Financiera* al igual que con la *Cuenta Pública*, la Auditoría Superior de la Federación establece los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización, y sistemas de contabilidad y de archivos, documentos comprobatorios del ingreso y del gasto público y todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los poderes de la Unión y los entes públicos federales (Ley de Fiscalización Superior de la Federación artículo 16, fracciones I y II)⁽¹⁾; todo lo anterior como se menciona en el recuadro se integra al *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*.

En adición a lo antes expuesto y de manera complementaria, es importante mencionar que, posteriormente a la entrega del *Informe de Resultados*, el siguiente paso es la elaboración del dictamen, atribución que corresponde a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, de acuerdo a lo establecido en los artículos 39, numeral 1, y 45, numeral 6, inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como

(1) Corresponde al Auditor Especial de Planeación e Información, la preparación de los temas del programa de auditorías, con base a los informes y a los temas debatidos en las comparecencias de funcionarios y servidores públicos ante el Congreso de la Unión (Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación artículo 10)

en los artículos 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (con la normatividad anterior bastaba el *Informe Previo* para elaborar dicho documento), mismo que deberá presentar ante el pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación, previo análisis y discusión, proceso que concluye con la promulgación de un decreto por parte de este cuerpo legislativo.

En la agenda de la actual LIX Legislatura se encuentra en proceso el dictamen correspondiente al *Informe de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del ejercicio 2001*, que fue entregado el 31 de marzo del 2003, al que en fecha muy reciente se ha sumado el dictamen correspondiente al *Informe de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2002*, que fue entregado por el Órgano de Fiscalización Superior el 31 de marzo del año 2004 en curso.



Primera Convención Nacional Hacendaria

Primera
Convención Nacional Hacendaria
Los Investigadores
del CEDIP

Antecedentes de la Convención Nacional Hacendaría

Juan Carlos Gómez Cervantes

Investigador del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones
Parlamentarias

I. El Sistema Tributario anterior a la Revolución Mexicana

Las carencias del sistema fiscal mexicano tienen antecedente en el sistema tributario colonial, en el que las alcabalas se multiplicaban sin control. No existía una administración central y su objeto era únicamente recaudar la mayor cantidad posible de recursos para la metrópoli española. Posteriormente, una vez consumada la Independencia, el nuevo gobierno continuó aplicando el sistema colonial, lo que trajo consecuencias negativas, pues, como ya se ha comentado, éste fue diseñado para cumplir con otros propósitos y no para alentar el

desarrollo del país. Al respecto, Ramón Beteta comenta que el déficit presupuestal estaba asociado a los disturbios políticos que generaban un círculo vicioso difícil de cortar, pues se hacía imperioso recurrir con mayor frecuencia a empréstitos extranjeros cada vez mayores que comprometían peligrosamente la soberanía del país y que provocaron, en varias ocasiones, humillantes conflictos internacionales.⁽¹⁾

A lo largo de diversas administraciones, los ministros de Hacienda del país advirtieron esta situación, por lo que instrumentaron diversas medidas con la finalidad de eficientar la hacienda nacional. Sin

(1) Beteta, Ramón. *Pensamiento y Dinámica de la Revolución Mexicana, Antología de Documentos Político - sociales*. Segunda edición. Editorial México Nuevo. 1951. Pág. 472.

embargo, éstas no consiguieron revertir la situación pues no atacaron el problema de fondo, además de que la circunstancias políticas de la época imposibilitaron cualquier reorganización hacendaria viable⁽²⁾. Un ejemplo de esto se puede observar casi al concluir la intervención francesa, periodo en el que la hacienda nacional estaba en bancarota, por lo que fue necesario requerir nuevos empréstitos, puesto que las únicas contribuciones regulares eran las cuotas aduanales.⁽³⁾

El antecedente más lejano del que se tiene noticia relativo a un intento serio de reforma fiscal fue presentado por Manuel Dublán quien fuera Presidente de la Cámara de Diputados y Secretario de Hacienda durante el régimen Porfirista ante una asamblea de representantes reunida con la finalidad de estudiar el problema impositivo del país, el 15 de octubre de 1883.

Con esta propuesta se pretendía mejorar el sistema tributario, ya que los males que aquejaban a la hacienda mexicana, en los albores de la independencia nacional, se mantenían vivos en esa época.⁽⁴⁾ Sin embargo, a pesar de la urgente necesidad de modernizar el sistema tributario de la época, la propuesta

de Dublán no tuvo éxito y las anomalías e incongruencia del sistema tributario persistieron. Con el fracaso de la propuesta, la administración del Presidente Díaz, aplicó una política hacendaria que contrastaba con la miseria de la población, pero que sin embargo aparentaba una prosperidad económica basada en un ficticio equilibrio presupuestal, logrado mediante nuevos y costosos empréstitos extranjeros y desventajosas concesiones sobre los recursos naturales del país. Años más tarde, los regímenes emanados de la Revolución, heredarían este problema del porfirismo.

Producto de la Revolución de 1910, la estructura del Estado había cambiado radicalmente debido a las innovaciones introducidas en el texto de la Constitución de 1917. No obstante, hasta 1924 no se había realizado ninguna modificación importante al régimen fiscal porfiriano. Al respecto comenta Alberto Pani:

“El sistema fiscal que legó la Dictadura porfirista al nuevo régimen consistía en una acumulación secular de gravámenes el origen de algunos se remontaba hasta la dominación española en el que las cuotas, las bases de imposición, las reglamentaciones y las formas y

(2) Sierra, Carlos J. *Historia de la Administración Hacendaria en México 1821-1972*. SHCP México 1970. Pág. 14-19 Tomo II

(3) Gran Historia de México Ilustrada. Editorial Planeta-CONACULTA. Pág. 72

(4) Ibidem

épocas de pago se multiplicaban hasta un estado casi anárquico de complicada e incoherente confusión.⁽⁵⁾

Los gravámenes que componían el sistema tributario porfirista respondían a la necesidad creciente de satisfacer los requerimientos presupuestales del gobierno, procurando sin embargo, de acuerdo con los principios de la escuela liberal, favorecer la producción, es decir, privilegiar sus condiciones y eximir-la de impuestos.

II. Primera Convención Nacional Fiscal

Fue hasta julio de 1925 cuando Alberto J. Pani quien fuera secretario de Hacienda en los gobiernos de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez⁽⁶⁾ emitiera, 42 años después de la propuesta de Dublán, una convocatoria para la Primera Convención Nacional Fiscal. El jefe del Departamento de Crédito de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, licenciado Fernando de la Fuente, fue electo presidente para esta Convención, y como vicepresidente el licenciado Manuel Gómez Morín.⁽⁷⁾

La exposición de motivos de la convocatoria establecía:

- La necesidad de una inmediata y fundamental reforma del sistema tributario, ya que existían mas de cien impuestos diferentes debido a que cada Estado establecía su propio sistema tributario y la Federación mantenía el suyo, siendo el objeto del gravamen el mismo por lo que cada vez se hacía más oneroso, además de que el sistema se hacía cada vez más complejo.
- Que el sistema fiscal de esa época era un obstáculo para el establecimiento de un régimen económico mejor y, acorde con la circunstancias, para la creación de la unidad económica nacional y el aprovechamiento de los recursos naturales.
- El problema de la corrupción administrativa, propiciada por las leyes de más de treinta administraciones fiscales, que eran complicadas costosas y lentas.⁽⁸⁾

Alberto Pani señaló que los defectos capitales del sistema federal de impuestos heredado del porfirismo se derivan de tres causas:

(5) Alberto J.Pani. *Apuntes Autobiográficos*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución. 2003. Pág. 16 Tomo II

(6) Sierra Carlos J. Ob. Cit. Pág. 16-19 Tomo II

(7) Iturriga de la Fuente, José. *La Revolución Hacendaria. La Hacienda Pública con el Presidente Calles*. SEP Foro 2000 México 1997. Pág.73

(8) Memoria de la Primera Convención Fiscal. SHCP México. 1926. Pág. 5

- a) La complicación, agravada por la supervivencia de impuestos anticuados, incosteables o incompatibles con el espíritu de nuevo régimen;
- b) Su composición casi exclusiva de impuestos indirectos que pesaban infamemente más sobre los pobres que sobre los ricos, y engendrados por propósitos puramente fiscales, esto es, de obtener los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos; y
- c) La carencia de preceptos constitucionales que delimitaran técnicamente los diversos campos de imposición de gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios.

El sistema imperante, agrega Pani, no podría engendrar más que una ley de ingresos fatalmente complicada, al tener que incluir la larga enumeración de impuestos y derechos, así como de los servicios públicos y aprovechamientos que significaban una entrada de dinero en la tesorería federal.⁽⁹⁾

Las causas descritas anteriormente evidenciaban la necesidad de modificaciones importantes y urgentes

al sistema tributario, además de precisar sus graves defectos y corregirlos.

La Secretaría de Hacienda consideraba indispensable proceder desde luego a:

- a) Delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos;
- b) Determinar un plan nacional de árbitros para unificar el sistema fiscal en toda la República; y
- c) Crear un órgano permanente que se ocupara de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas que se adoptarían en materia fiscal en la República, así como vigilar el cumplimiento del plan único de impuestos que se estableciera.

Al concluir sus trabajos, esta Convención aprobó las siguientes recomendaciones:

1. En materia de concurrencia. Se hicieran de la competencia exclusiva de los estados los impuestos sobre propiedad territorial, los impuestos sobre actos comerciales cuya realización se

(9) Pani, Alberto Op Cit. Pág.18

limitara a la jurisdicción de los propios estados, y sobre las concesiones que éstos otorgaran sobre los servicios locales.

2. Los impuestos sobre sucesiones y donaciones deberían ser establecidos por las autoridades locales; pero la Federación participaría en la fijación de cuotas y en la determinación de montos de impuesto en cada caso.
3. Sería facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Los estados participarían en la fijación del coeficiente y de tasas y en la determinación del monto del impuesto para cada causante
4. Se aprobó que la uniformidad de los impuestos especiales se obtuviera mediante acuerdos tomados en convenciones especiales a las que concurrirían representantes de la Federación y de los estados interesados.
5. Se consideró que la decisión principal de la Convención fuese la relativa al órgano que en lo sucesivo habría de proponer los impuestos que se causaren en la República, uniformar los

sistemas de impuestos y señalar la competencia de las distintas autoridades fiscales.

6. Para tal efecto se resolvió que cada cuatro, o cuando lo creyese necesario la mayoría de los estados o el Ejecutivo de la Federación, se reuniera, en la capital del País, una Convención Fiscal integrada por un representante de cada uno de los Ejecutivos de los estados y por un representante de Ejecutivo de la Unión.
7. Cabe destacar que se acordó que las decisiones tomadas en la Convención serían obligatorias para los poderes locales y para la Federación cuando hubieran sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados.⁽¹⁰⁾

Finalmente se recomendó al Ejecutivo federal que organizara un cuerpo consultivo fiscal, cuyas labores serían facilitar la ejecución de los acuerdos de la Convención, sugiriendo a los gobiernos de los estados las medidas más convenientes al efecto.

Las recomendaciones que la Convención hizo al Ejecutivo Federal

(10) Conclusiones de las comisiones nombradas en la Convención. Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal México. SHCP 1926 Págs 125, 208, 248.

fueron puestas a consideración del Congreso de la Unión en diciembre de 1926, mediante una iniciativa que reformaba los artículos 74, 117, 118, 121 y 131 constitucionales.⁽¹¹⁾ Sin embargo, ésta no fue dictaminada por la Cámara de Diputados en ese periodo ni en los sucesivos, por lo que el asunto fue abandonado, en virtud de que la aplicación de las recomendaciones de la Convención dependía de que la iniciativa fuere aprobada por el Congreso.

III. Segunda Convención Nacional Fiscal

En el contexto de la situación mundial de la época, el gobierno federal adoptó medidas de gran importancia en materia económica, entre otras, una Segunda Convención Fiscal que revisara las conclusiones de la Primera, y estudiara nuevamente todo el problema fiscal con el fin de realizar propuestas para solucionarlos.

Es por esto que ocho años más tarde, el 11 de mayo de 1932, la Secretaría de Hacienda expidió la convocatoria a la Segunda Convención Nacional Fiscal, a celebrarse el 10 de agosto del mismo año.⁽¹²⁾ Ésta

sería aplazada, sin embargo, en dos ocasiones, para celebrarse finalmente a partir del 20 de febrero de 1933 y hasta el 11 de marzo del mismo año.⁽¹³⁾

De acuerdo con el texto de la convocatoria, la Convención se ocuparía de:

- Revisar las Conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal.
- Considerar el problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios.
- Determinar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
- Estudiar y determinar los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

Por su parte, los gobiernos locales podían hacer proposiciones para complementar el programa.

(11) Diario de los Debates del 30 de diciembre de 1926 XXXII. Año I

(12) Convocatoria para la segunda convención. Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal. Tomo I. SHCP. México 1947. Pág. 8

(13) Aplazamientos para las reuniones en Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal, Tomo I. SHCP. México 1947. Pág. 13-18

Después de quince sesiones de discusión y análisis, la asamblea de la Convención aprobó distintas resoluciones. Entre las recomendaciones más importantes que fueron dictaminadas por la Comisión de Plan Nacional de Arbitrios y aprobadas por la Asamblea de la Convención están las siguientes:

1. Que el gobierno Federal y los gobiernos estatales tomaran medidas tendientes a suprimir los impuestos sobre transmisiones de dominio y sobre operaciones contractuales que entorpecen la circulación de la riqueza.
2. Que se substituyeran los impuestos sobre transmisiones de dominio a que se refiere la proposición anterior, por un impuesto sobre el incremento no ganado de la tierra, en los términos establecidos por las conclusiones aprobadas en el dictamen sobre el impuesto territorial.
3. Que tanto el gobierno Federal como los de los Estados tomaran medidas tendientes a suprimir los impuestos que impedían la expedita administración de justicia y la formalización de los actos jurídicos.
4. Que se procuraría que las cuotas que se cobraban por concepto de servicios judiciales o administrativos, principalmente del Registro Público de la Propiedad, que asumían el carácter de impuestos mixtos, se redujeran a sus justos límites, no exigiéndose sino el costo del servicio suministrado.
5. Que se evitara la duplicación de gravámenes, tanto por la Federación como por los estados, al cobrar cuotas, por una parte, sobre las operaciones o contratos y, por otra, sobre el acto o documento, a fin de simplificar el sistema impositivo.

La Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales dictaminó las siguientes recomendaciones que fueron aprobadas por la Convención:

1. Dar vida, dentro del régimen constitucional a la Convención Nacional Fiscal como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto para la Federación como para los estados.

2. Reconocer del principio fundamental de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debería estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos por lo que en consecuencia:
 - a) Se tomarían medidas tendientes a que cada fuente de imposición reportara un solo gravamen establecido por la autoridad a quien fuera más conveniente atribuirle esa facultad.
 - b) Se establecería, como principio, que la determinación, administración y recaudación de cada impuesto se encomendaría a una sola autoridad, que sería la misma a la cual correspondería el aprovechamiento del gravamen.
3. Proyectar la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos conforme a las bases siguientes:
 - a) Reconocimiento de la imposición territorial en todos sus aspectos como base de la tributación local y el establecimiento de una prohibición para que

la Federación estableciere o percibiere gravámenes sobre esa fuente en forma de impuestos directos o como tantos adicionales sobre los tributos locales.

- b) Consagración del principio de que los estados tienen derecho de gravar con el impuesto a la propiedad territorial todos los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción.
- c) Establecimiento del impuesto predial rústico sobre la tierra desnuda de mejoras y el reconocimiento del derecho de los estados a cobrar impuesto predial sobre las tierras en donde se encontraren o explotaren las sustancias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional.
- d) La atribución previa de las entidades locales de la imposición y el aprovechamiento de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limitare a su jurisdicción.
- e) La consagración del derecho exclusivo de las propias entidades locales para establecer y percibir tasas y derechos

sobre servicios locales o municipales y sobre las concesiones que otorgaren dentro de su competencia.

- f) El otorgamiento de la facultad privativa a la Federación para establecer de impuestos, tasas y derechos sobre:
 - i. Comercio exterior.
 - ii. La renta (income tax).
 - iii. Producción o explotación de los recursos naturales, cuyo dominio directo correspondiere a la Nación de acuerdo con el artículo 27 constitucional.
 - iv. Industria, cuando ésta requiriera formas especiales de imposición, de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por esta Asamblea.
 - v. Servicios públicos y concesiones federales.
- g) Facultades de los estados para legislar de común acuerdo en materia de herencias, legados y donaciones, reconociendo la intervención de la Federación en la determinación de las tarifas y bases generales de la legislación; y precisándose que la participación que a la Federación correspondiere en el rendimien-

to del impuesto sería uniforme en cuanto a su cuota en toda la República.

- h) La consagración del derecho de los estados y municipios a participar en el rendimiento de los impuestos que la Federación estableciere.

Finalmente, la Comisión para la Organización de la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal presentó la siguiente propuesta:

“Con el objeto de llevar al terreno de la práctica y ejecutar debidamente las conclusiones aprobadas por la Primera y Segunda Convenciones Nacionales Fiscales, nómbrese una Comisión Permanente.” Posteriormente sería aprobada por la asamblea de la Convención el 11 de marzo de 1933.⁽¹⁴⁾

A diferencia de la Primera Convención, que sólo expidió recomendaciones generales, la Segunda presentó recomendaciones concretas. Sin embargo, su implementación no fue consumada, debido a dos factores fundamentales:

- a) Éstas se hicieron al finalizar el sexenio.

(14) Acta de la décima quinta sesión de la Convención efectuada el 11 de marzo de 1933. Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal, Tomo I SHCP México 1947 Pág 141

- b) Se presentaron otros problemas de índole política, social y económica que fueron considerados prioritarios.

IV. Tercera Convención Nacional Fiscal

La amenaza de una conflagración de dimensiones mundiales dio lugar a un auge transitorio de la economía, incrementando considerablemente la recaudación de la Federación, sin necesidad de una reforma en la materia, por lo que los problemas tributarios pasaron a segundo plano, situación que se revertiría con el fin de la guerra.

Al reducirse los ingresos de la Federación, el problema de la hacienda pública volvió a cobrar importancia, lo que puede observarse en la exposición de motivos de la Ley de Ingresos para 1947, en la que el Presidente Alemán expuso la estrategia que seguiría el gobierno federal para solucionar la problemática que enfrentaba el país en materia hacendaria, de la cual transcribimos el siguiente fragmento:

“Dentro de las medidas que el Ejecutivo a mi cargo proyecta para impulsar el desarrollo económico del país, se incluye: llevar a cabo una revisión completa del régimen

fiscal de la nación encaminada a lograr tres objetivos precisos: la delimitación de los campos impositivos de la Federación, de los Estados y de los municipios; la suficiencia del sistema nacional de impuestos y la reducción al mínimo de todas las cargas adicionales a los impuestos que, sin beneficio apreciable para el Erario, son onerosas para el contribuyente”.⁽¹⁵⁾

Con objeto de llevar a cabo el plan propuesto por el Ejecutivo federal, el 4 de octubre de 1947, el Presidente Alemán convocó a la Tercera Convención Fiscal, a celebrarse del 10 al 20 de noviembre de ese año.⁽¹⁶⁾

Esta Convención generó numerosas recomendaciones, muchas de las cuales en su momento atendió el gobierno federal, mismas que tenían el fin de:

- a) Hacer más justa y uniforme la carga fiscal;
- b) Dar mayor participación a los estados y municipios en el producto de los impuestos; y
- c) Suprimir diversos gravámenes que se juzgaron anticuados e impropios dentro de un régimen de equidad y justicia fiscal.

(15) Diario de los Debates del 30 de diciembre de 1946 Legislatura XL Año I.

(16) Diario de los Debates del 11 de noviembre de 1947. Legislatura XL Año II.

Sus objetivos consistían en:

1. Establecer una coordinación entre los sistemas hacendarios federal, locales y municipales;
2. Crear y organizar una estructura fiscal que hiciera posible lograr la delimitación de los conceptos de ingresos en sus aspectos privativos y de participación;
3. Instrumentar la simplificación tributaria, eliminando el problema de la superposición indebida de los gravámenes; y
4. Garantizar la suficiencia del sistema nacional contributivo, liberando a los causantes, hasta el máximo posible, de la multiplicidad de impuestos, simplificando a la vez los sistemas administrativos y de control.⁽¹⁷⁾

De acuerdo con el Presidente, los resultados de la Convención mencionada fueron halagadores ya que:

- a) Se logró la cooperación de las entidades convocadas, lo que facilitó enormemente la tarea; las conclusiones adoptadas, al llevarse totalmente a la práctica, tendrían seguramente una

resonancia decisiva en los campos de la economía y de las finanzas públicas del país.

- b) Se fortaleció, dentro de la propia Convención, la tendencia a robustecer las fuentes de ingresos locales y municipales, a fin de poder cumplir, con más eficiencia, la misión de satisfacer las exigencias de los servicios públicos que les estaban encomendados.

El Ejecutivo consideró de utilidad inaplazable aplicar las conclusiones aprobadas por la Tercera Convención Fiscal, para lograr el paso definitivo de una reorganización integral de los sistemas fiscales, por lo que algunas fueron incorporadas en la iniciativa de la Ley de Ingresos para el año 1948. Sin embargo, dada la premura derivada del tiempo en que se reunió la Convención y la fecha en que ésta se presentó, no fue posible incluir algunas de las más importantes.

Entre las conclusiones que se tomaron en cuenta, estaba la tendencia a suprimir varios gravámenes de la Ley del Timbre, substituyendo dichos renglones por un impuesto sobre ingresos mercantiles. Esta propuesta consideraba

(17) Exposición de motivos de la Ley de Ingresos de 1948, Diario de los Debates del 24 de diciembre de 1947. Legislatura XL Año II

que la Ley del Timbre fue implantada en épocas en que las actividades mercantiles e industriales y el desarrollo económico del país eran relativamente precarios. En esta época era fácil que dicha ley cumpliera satisfactoriamente con el objetivo al cual estaba enfocada. Sin embargo, se consideró que para 1947 la realidad era otra y tales sistemas constituían una traba para los contribuyentes, en razón de que la multiplicación de sus actividades y operaciones requerían tributos de mayor fluidez y de más sencillo control.

Por otra parte, en este mismo paquete se inició La Ley sobre Ingresos Mercantiles, propuesta para englobar en un solo impuesto la diversidad de cuotas, la pluralidad de sistemas administrativos y la de infracciones y sanciones correlativas. Con lo anterior se consideraba que el contribuyente contaría con un camino más fácil para cumplir con sus obligaciones fiscales. Finalmente, se fijó como primer paso la supresión de toda carga impositiva a los artículos alimenticios.

En el mismo sentido, y dado que la técnica de la Ley de Ingresos no permitía ir más lejos, se declararon

exentos de todo impuesto los negocios que operaren exclusivamente con determinados artículos de la naturaleza enumerada por la propia ley. El Ejecutivo consideró que una disposición de este carácter habría de provocar en comerciantes y consumidores la reacción favorable que se precisaba para que en el futuro lograra toda su amplitud. La Ley sobre Ingresos Mercantiles propuesta fue un antecedente obligado para lograr un sistema impositivo más sencillo, más equitativo y más técnico.

La iniciativa fue considerada de urgente y obvia resolución, por lo que se aprobó sin discusión el 24 de diciembre de 1947 y se envió al Senado, el cual la aprobaría posteriormente.⁽¹⁸⁾

Las recomendaciones derivadas de esta última Convención constituyeron un importante precedente en el sistema tributario del país, ya que establecieron las bases del sistema tributario que rige hasta nuestros días.

Consideraciones Finales

Es conveniente destacar que los vicios de los sistemas tributarios anteriores a las convenciones

(18) Diario de los Debates del 4 de Diciembre de 1947. XL Legislatura Año II

fiscales no son producto de los gobiernos del México independiente, sino que se venían arrastrando desde la época colonial.

El ineficiente sistema tributario ha sido, a lo largo de nuestra historia, un factor que propició la inestabilidad del país, ya que la falta de recursos del gobierno generaba que éste no pudiera cumplir con su encomienda y recurriera a empréstitos que, como ya se ha descrito, propiciaron, en buena medida, las intervenciones extranjeras.

Por otra parte, las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Fiscal no fueron llevadas a la práctica debido a que las circunstancias políticas no eran propicias para sacarlas adelante, por lo que la Cámara de Diputados ni siquiera dictaminó la iniciativa que contenía las propuestas.

Si bien los trabajos de la Primera Convención no llegaron a resultados prácticos, por lo menos tuvieron la virtud de plantear acertadamente el problema, al desarrollar los aspectos teóricos, así como proponer las alternativas para lograr una reforma radical en lo concerniente tanto a las modificaciones legales como a los lineamientos de la política fiscal, adaptada a los

conceptos del Derecho Financiero de la época y de acuerdo con la realidad imperante en el país. En síntesis, elaboraron un adecuado diagnóstico y desarrollaron propuestas para una reforma fiscal considerada radical en ese momento.

En lo que corresponde a la Segunda Convención, su más importante aportación fue haber presentado recomendaciones más concretas que la Primera. Sin embargo, debido a que las circunstancias políticas no eran las propicias para reorganizar la hacienda nacional, no fue posible que tales recomendaciones pudieran ser llevadas a cabo.

Con la Segunda Guerra Mundial, el gobierno incrementó considerablemente sus ingresos, por lo que la reforma fiscal no fue una prioridad en esa época. Estos factores son recurrentes en nuestro sistema pues en distintas ocasiones se han postergado estas reformas como consecuencia de diversos acontecimientos ajenos a las políticas públicas, como el alza de los precios del petróleo.

A pesar de los diferentes intentos para corregir los problemas del sistema tributario, no fue sino hasta la Tercera Convención Nacional

Fiscal cuando se realizaron las reformas que conformaron el sistema hacendario que opera actualmente.

Entre los problemas que recurrentemente fueron abordados por las convenciones podemos encontrar:

1. La necesidad de una descentralización tributaria, como uno de los principales problemas del sistema fiscal, misma que fue planteada desde la Primera Convención.
2. La doble tributación, que era considerada la causa del crónico retraso de la hacienda nacional.
3. La gran diversidad y complejidad de impuestos existentes.

Finalmente, es posible apreciar que varios de los problemas del sistema tributario mexicano siguen siendo muy similares a los planteados en las anteriores convenciones. No es de extrañar, entonces, que la Convención Nacional Hacendaria que inició sus trabajos a partir del 28 de octubre de 2003 esté desarrollando sus trabajos orientados a propiciar una reforma integral del sistema

tributario sustentada en criterios claros y precisos, que genere una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Se pretende que esta reforma se oriente a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia; mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública; mejorar la interlocución de las entidades federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad, que permita abatir y evitar que se profundicen las diferencias entre estados ricos y pobres; así mismo, solucionar las carencias y contradicciones del sistema y muchos otros problemas que aún persisten, como la doble tributación, la evasión fiscal, la complejidad excesiva de algunos impuestos y la necesidad de descentralizar la administración tributaria, problemas que tienen su origen, como ya señalamos, en los gobiernos anteriores a los emanados de la Revolución Mexicana.

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.

El Estado Democrático de Derecho

César Silva Mejía

Asesor del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Introducción

En los últimos años, digamos de diez años a la fecha, es común leer en los medios impresos, periódicos y revistas, así como escuchar en la radio y en la televisión, a los políticos, comunicadores sociales, empresarios y ciudadanía en general referirse al Estado de Derecho con la absoluta seguridad de conocer el auténtico significado de tan llevado y traído concepto.

Mencionar el Estado de Derecho con ligereza, simpleza y atrevimiento escalofriante, significa no asumir plenamente la responsabilidad política cuando se alude al concepto; lo grave es la distorsión y el uso indiscriminado del mismo. La invocación reiterada al presentarse

cualquier situación anormal o disfuncional en el entorno político, va de la mano de intenciones oscuras de los grupos de presión que permanentemente intentan desprestigiar al Estado y sus instituciones.

Generalmente, salvo excepciones, Estado de Derecho para los actores de la vida política, económica, cultural, académica, etc., del país, sufre un reduccionismo equivocado y simplista, al plantear que su ámbito de validez, de aplicación y reconocimiento atañe únicamente a la aplicación de la norma a una conducta ilícita. Es decir, para estas personas, el Estado de Derecho consiste en la simple aplicación de la ley. Aceptar esta afirmación no

conduce a una explicación cierta y válida, amplia y de largo alcance, que afirme y fortalezca la legitimidad del Estado para gobernar con base en el orden constitucional vigente.

El Estado de Derecho es más, mucho más que la simple aplicación de la ley; trasciende el tiempo y las formas políticas de las instituciones del Estado, incluso permea el sentido de la vida individual y societal para grabarse en la conciencia colectiva de una nación, que reconoce códigos de conducta legítimamente democráticos en otras instituciones del propio Estado: los poderes Legislativo y Judicial. No se circunscribe la vigencia del Estado de Derecho a la alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo: comprende toda una forma de vida colectiva, involucra la participación debidamente regulada de la sociedad política en la configuración orgánica (en términos de Gramsci) de las instituciones del Estado, que permitan a la ciudadanía creer convenientemente en la importante función social del Estado Democrático de Derecho.

La anterior argumentación permite expresar que no todo Estado que existe sobre el planeta puede auto-denominarse Estado de Derecho. A

decir verdad, todo Estado crea y utiliza el Derecho en sus particulares procesos de la legitimación; por esta razón, no ubicamos, por el momento, en el contexto de este ensayo, la legitimidad de la fuente del Derecho.

Actualmente resulta impensable imaginar un Estado sin un sistema jurídico, es decir, sin un sistema que le otorgue legalidad. Vale la pena mencionar que no todo Estado, por el hecho de serlo, es Estado de Derecho. La presencia de un orden jurídico y de un sistema de legalidad no autoriza, sin un análisis previo, hablar de Estado de Derecho, calificar como Estado de Derecho a un Estado por el hecho de poseer un sistema jurídico. Esto último ejemplifica una mentira conceptual que induce a la confusión e interpretaciones inadecuadas del verdadero Estado de Derecho.

El planteamiento central de este breve ensayo es el siguiente: el Estado de Derecho es un Estado sometido al *imperium* de la ley. Cabe anotar que el Estado y su acción de poder se controlan y regulan por la ley. El Estado de Derecho consiste, medularmente, en el imperio de la ley, de la norma y la legalidad. De tal forma que el Derecho y la ley, comprendidos en

este contexto, por extensión deben ser la expresión de la voluntad general de la nación.

Con base en las diversas concepciones sobre el control jurídico del derecho regulador de la actividad estatal, del poder del Estado, limitado y delimitado por la ley, surgen los principios torales del Estado de Derecho, en relación con el respeto al hombre y a sus derechos fundamentales, producto del desarrollo histórico del contractualismo y el iusnaturalismo, entendidos como los ejes fundacionales del Estado democrático de Derecho.

Existen argumentos, en el sentido de que el control jurídico no es y no ha sido el único control impuesto al poder del Estado. En épocas antiguas se conoció la supremacía de los Estados absolutistas y, por otra parte, históricamente la vigencia de controles no jurídicos limitativos del poder del Estado fueron determinados por creencias religiosas o supuestos ético-morales, características que permearon en las épocas antigua y medieval, aunque es factible encontrar en ellas aspectos incipientes de control jurídico.

La situación enunciada alcanza al denominado *Ancien Régime*: el absolutismo monárquico sólo estaba

controlado por los preceptos religiosos, la ley de dios, la ley moral e incluso la ley jurídica natural, lo cual, en un análisis histórico de la época, confirma plenamente su influencia. Sin embargo, esta serie de circunstancias afortunadas no permiten decir que estuviésemos ante un Estado de Derecho.

La cuestión esencial consiste en determinar bajo qué condiciones comienza a hablarse de Estado de Derecho. Al principio, puede ubicarse en el control jurídico, en el posible control del derecho sobre el poder y acción del Estado a través de controles y regulaciones dispuestos por la ley positiva. El Estado de Derecho inicia históricamente con el imperio de la ley, puesto que antes del control jurídico no existe Estado de Derecho, sino Estado absolutista.

El absolutismo presenta una constante en Europa, una generalidad dominante, pero en descargo existen algunos antecedentes democráticos importantes en los países anglosajones. Gracias a la Revolución Francesa y a la adopción en el siglo XIX del Estado liberal, el Estado liberal de Derecho, a partir de los siglos XIX y XX, es la expresión jurídica de la democracia liberal.

El vínculo Estado liberal de Derecho con la expresión jurídica de Democracia Liberal, plantea un problema que consiste en saber si el liberalismo clásico ha sido rebasado y a la par determinar la superación histórica del Estado liberal de Derecho, y también un avance más allá de lo que significa el Estado de Derecho. Se procurará discernir si la fórmula Estado de Derecho continúa siendo válida y en qué forma. Para la sociedad actual parece no tener vigencia en el marco del sistema ideológico y económico del liberalismo clásico.

En concreto, el tema central es el de la compatibilidad entre sociedad democrática y Estado de Derecho. Considero que este tema es de importancia fundamental para comprender la evolución del Estado de Derecho.

I. Estado Liberal de Derecho

Antecedentes Históricos.

El reconocimiento institucional del Estado de Derecho se logra tras la consumación de la Revolución Francesa, fundamentalmente en los Estados liberales del siglo XIX, aunque, como se señala en la introducción, existen precedentes de la idea del imperio de la ley en la antigüedad, el medioevo, y el *ancien régime*.

En relación a la época antigua, debe mencionarse que las ciudades-Estado griegas sostuvieron la idea del imperio o dominio de la ley frente al capricho despótico de raigambre oriental. En verdad esta idea no llegó a consolidarse, pero existió la pretensión inequívoca del pueblo de ser gobernados por leyes, antes que por la voluntad, arbitrio y capricho de los hombres.

“En la edad media cristiana, las controversias sobre el constitutivo formal de la ley entre voluntaristas e intelectuales contribuyó a perfilar las características de la racionalidad de la ley frente a los caprichos de la voluntad despótica”. De esta manera, Lucas Verdú hace la diferenciación entre dos corrientes de pensamiento con visiones disímboles del Estado de Derecho en plena época del absolutismo y en ocasiones del despotismo teocrático, pero llega a visualizar una salida racional con la “doctrina escolástica sobre la justicia y la obligatoriedad en conciencia de las leyes injustas”, así como la relación de los monarcas con sus propias leyes, lo cual puede considerarse como impulsos significativos en el trayecto a la legalidad racional del Estado y un preámbulo de eliminación de las arbitrariedades monárquicas.

Resulta necesario ubicar ambos casos en el contexto del medioevo: ambos expresaron tendencias doctrinales, teológicas y filosóficas, e intentaron buenamente imponer un freno a la voluntad absoluta de la autoridad, sobre todo cuando la voluntad confrontaba los principios axiológicos que deben inspirar la ley y la acción gubernativa. Las limitaciones y controles formaban parte de un sistema ético-religioso e ius-naturalista que no posibilita aún hablar de Estado de Derecho.

En la edad media no hay Estado absoluto, pero existieron señores feudales y estamentos dotados de un poder absoluto y de leyes exclusivas para cada uno de ellos. Esta situación permite observar la ausencia de un Estado de absoluto, pero posibilita denotar la carencia de un Estado de Derecho y, en consecuencia, del imperio de la ley. En conclusión, faltan los elementos socio-políticos del mismo.

Lo concreto y cierto lo constituyen los límites morales y religiosos impuestos a la autoridad del monarca en relación con el estamento eclesiástico; las limitaciones de hecho y sociales en relación con el estamento noble; y, en lo relativo al pueblo, las limitaciones son pocas y distantes. Incluso, al nivel de clero y

nobleza, la institucionalización jurídica es deficiente; no existe en la imaginación de ningún teórico de la época, algo que pudiera nombrarse Estado eclesiástico y nobiliario de Derecho, que regule y limite las relaciones entre el rey, los señores feudales y el clero. Los límites del poder son claros pero difusos a la vez; se construyen sobre criterios éticos, religiosos, morales, políticos y sociales, más que sobre supuestos jurídicos de Derecho.

Con el devenir del tiempo y la evolución política, tecnológica y económica aparece la burguesía, la cual mostrará una visión diferente del mundo, y por qué no decirlo, una visión cosmogónica opuesta, lo cual facilitará la formación de un criterio diferente e institucionalizará jurídicamente al Estado burgués (Estado liberal), originando de tal forma el Estado liberal de Derecho.

En ese momento de la historia, eclosionan dos corrientes: la primera corresponde a la doctrina teológica y religiosa de los señores feudales y de un rey limitado, y se incrusta una nueva, la concerniente a la naciente burguesía integrada por artesanos, campesinos y comerciantes carentes de posibilidades para limitar el poder del monarca y de los señores feudales de forma efectiva e institucional.

En esa época aparecen algunas leyes que brindan protección jurídica a algunos derechos fundamentales, transformándose con el tiempo en precedentes legales de las posteriores declaraciones de derechos, como: El Decreto de Alfonso IX en España y la Carta Magna del Rey Juan II de Inglaterra de 1215, que contenían mayores y amplias garantías.

Ambos documentos constituyen un cúmulo de garantías otorgadas por los monarcas bajo la presión popular. En estricto sentido son decretos y cartas producto de la voluntad de los monarcas, sin intervención legislativa del pueblo. Precisamente este carácter de concesión unilateral será superado por los documentos surgidos en el contexto del pensamiento político liberal de la época moderna en los países anglosajones, y se convertirán en antecedentes directos de lo que posteriormente llamaremos Estado de Derecho.

Principales Antecedentes Jurídicos-Políticos:

a) **El Bill of Rights inglés de 1689.** Consiste en el pacto realizado entre el Rey Guillermo de Orange y el pueblo británico representado por el Parlamento. Las

garantías de protección acordadas aún son precarias e insuficientes y carecen de institucionalización jurídica, circunstancias que se tomarán en cuenta en las constituciones de los siglos XIX y XX.

b) En el trayecto de democratización de las leyes fundamentales, un avance más acabado lo constituyó la Declaración de Derechos del Estado de Virginia, Estados Unidos en 1776. El avance cualitativo radica en el hecho de que se trata de una declaración formulada y aprobada por los representantes del pueblo reunidos en asamblea. No es una carta otorgada, ni tampoco un pacto entre el monarca y el pueblo, es una declaración emanada del único soberano: el pueblo.

Las fases anotadas condujeron a formalizar el sistema político liberal en términos de Estado de Derecho. El proceso inicia su concreción real y formal en el siglo XIX, tras la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, dada por los representantes de la nación francesa constituida en Asamblea Nacional. Este hito histórico permitió al género humano aspirar a ser miembro de una sociedad política regida por el

Derecho y el imperio de la ley, en otras palabras, a vivir un Estado de Derecho, no otorgado graciosamente por la voluntad de un soberano, sino producto de la dinámica y el impulso social.

II. Estado de Derecho y Liberalismo

La Revolución Francesa fue la revolución de la burguesía, misma que marca el fin del *ancien régime* absolutista y el inicio histórico de los regímenes liberales. Sociológica y jurídicamente se pasó de ser una sociedad estamental a una sociedad clasista. Desde el punto de vista jurídico institucional, se universalizaron los principios que originaron el Estado de Derecho.

La Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos dispuso en su artículo 16: "La sociedad en que la garantía de los derechos no está asegurada, no la división de poderes determinados, carece de constitución". No toda sociedad tiene una constitución y no será de esta forma como se cumplan las condiciones preconstitucionales del artículo referido. Podemos afirmar que no todo estado es, entonces, Estado Constitucional, en consecuencia, no todo estado es Estado de Derecho.

Para determinar la existencia del Estado de Derecho, debemos tomar en cuenta dos aspectos mencionados en el artículo 16: los derechos fundamentales del hombre y la división de poderes. Los artículos 3º y 6º de la Declaración de 1789 exaltan la jerarquía absoluta de la ley, misma que es expresión de la voluntad general en cuanto que el principio de toda soberanía reside en la nación, por lo tanto, se trata del imperio de la ley como fundamento de toda construcción social; la ley, entendida como disposiciones emanadas de la voluntad general de la asamblea nacional, privilegiando así todos los demás actos estatales que deberán subordinarse íntegramente al imperio de la ley.

La escuela racionalista del Derecho natural es el referente de la doctrina del imperio de la ley, pasando por el tamiz de la Revolución Francesa donde acontece el tránsito del iusnaturalismo racionalista de los siglos XVII y XVIII al positivismo liberal del siglo XIX; a la dignidad y racionalidad del Derecho positivo del siglo XIX; a autores como Grocio, Locke, Rousseau y Kant quienes con sus puntos de vista contribuyeron a expresar una diversidad de variantes que cubren el iusnaturalismo racionalista y el imperio de

la ley positiva consustancial al Estado de Derecho.

A pesar de las insuficiencias del liberalismo, en particular por el énfasis impreso en el individualismo y su apoyo a la sociedad burguesa capitalista que representa el espíritu moderno frente a los absolutismos, se ha consolidado como conquista histórica irreversible. La insistencia en el respeto de la legalidad por gobernantes y gobernados; la afirmación de que la ley es producto de la soberanía nacional en oposición a la decisión personal de un dictador o monarca absoluto, y la lucha por las libertades y derechos del hombre, aparecen como aportaciones legítimas que confeccionan el Estado de Derecho. Para llegar a este Estado hubo que superar los Estados patriarcal, patrimonial, teocrático y despótico. Lo anterior posibilita establecer una relación vinculatoria de origen y desarrollo del concepto Estado de Derecho a Estado liberal.

Las deficiencias del liberalismo individualista estaban plasmadas en la Declaración de 1789, como expresión ideológica del triunfo de la burguesía en la Revolución Francesa, que en su artículo 17 determinó la inviolabilidad de la propiedad, así como el carácter sagrado de la

misma. Tal aseveración, en el contexto de un Estado precapitalista, propició la falta de respeto a los derechos y libertad de los no propietarios.

La ley parece más la expresión de la soberanía nacional, que de la soberanía popular, en consecuencia, los ciudadanos fueron divididos en activos y pasivos, en virtud de sus aportaciones tributarias, tomando como base impositiva la propiedad privada. Sólo los propietarios contribuyentes formaron parte del cuerpo electoral (voto censitario).

Las insuficiencias del liberalismo se acentúan con la marcha en reversa propuesta por la filosofía de la reacción o de la contrarrevolución. Puede ser una mera apreciación, incluso tal vez subjetiva, la corrección de las deficiencias: éstas pueden corregirse prolongando el proceso de ampliación que conduce a la democracia o a la democracia social.

Como explicaré en paralelo, las deficiencias del Estado liberal de Derecho han intentado corregirse con la creación del Estado social de Derecho: aquí pueden encontrarse aspectos más coherentes y de avance en el denominado Estado democrático de Derecho.

La idea central consiste en emplear sistemáticamente el esquema institucional del Estado de Derecho, en tanto conquista histórica válida. El esquema surge con el liberalismo, pero no lo agota; responde aún a lo que el liberalismo significa en sí mismo como conquista política irreversible, en la lucha contra los absolutismos y dictaduras, y la correspondiente a favor de los derechos humanos. Los liberales de avanzada reconocen que no todos los aspectos de la doctrina liberal poseen el mismo nivel de permanencia: por ejemplo, en el terreno de la libertad económica o de la injerencia estatal prácticamente está agotado.

Conviene definir con mayor atinencia las características básicas que deben corresponder a todo Estado de Derecho, para evitar perderse en ambigüedades en torno a lo esencial del concepto y para evitar confusiones que pudieran solapar la existencia de cualquier Estado bajo los valores políticos de tan prestigiado concepto, que fue utilizado por primera ocasión en la década de los treinta del siglo XX por el jurista y político germano Robert Von Mohl.

III. Caracteres Generales del Estado de Derecho

Comúnmente escuchamos alusiones al Estado de Derecho, por ejemplo cuando algún ciudadano transgrede la ley y resulta que, al paso del tiempo, la persona infractora elude la acción jurisdiccional, propiciando de tal forma un sentimiento generalizado de impunidad que la sociedad interpreta como la no vigencia o inexistencia del Estado de Derecho. En parte, a la sociedad le asiste la razón, pero sólo en parte, porque el Estado de Derecho es mucho más que esta situación disfuncional: implica requisitos existenciales imprescindibles, como son: el imperio de la ley, como expresión de la voluntad general; la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y por último, derecho y libertades fundamentales: garantía jurídico formal y efectiva realización material.

La cabal comprensión de estos elementos básicos resume el concepto de Estado de Derecho. Pasemos ahora al análisis particularizado.

1. Imperio de la ley

El imperio de la ley constituye la nota inicial y básica del Estado de

Derecho, en el marco político-ideológico en la que tiene sentido la aplicabilidad de este concepto, es decir, en el contexto que arranca del liberalismo y culmina en la democracia. Por Ley, debe comprenderse la norma creada y generada en el órgano legitimado para tal efecto: el Poder Legislativo (Parlamento), encarnación de la voluntad popular.

La producción de la ley en ocasiones sufre graves injerencias del Poder Ejecutivo, sobre todo cuando la ley limita el ejercicio de su poder discrecional y arbitrario.

En el esquema jerárquico piramidal del Derecho (Hans Kelsen), la ley ordinaria y común se subordina a la Ley Fundamental, y el control de la constitucionalidad de las leyes, por su parte, asegura la vinculación y la subordinación al sistema jurídico. Resulta prudente precisar la afirmación anterior: la ley como expresión de la voluntad general no implica que sólo el Derecho y la ley sean producto de la legitimidad liberal y posteriormente democrática. También son Derecho y ley los derivados de la voluntad individual de un dictador o monarca absoluto, que logra dar vigencia social a la ley creada por él.

En este sentido, todo derecho positivo es derecho, tanto el proveniente de un parlamento electo democráticamente como el procedente de la decisión personal de un monarca absoluto o dictador. En ambos casos existen diferencias de fondo, pero evidentemente que los dos procedimientos están justificados y legitimados en tanto procuran la convivencia social. Si la ley justifica situaciones políticas adversas a la sociedad, ése es otro asunto, mientras tanto circunscribamos el tema al caso precedente.

Sobre el concepto de Derecho, no todo imperio de la ley es por sí mismo Estado de Derecho; si proviene de una voluntad individual absoluta y no de un parlamento electo libremente, no estamos frente al Estado de Derecho, al no tener la ley origen en la expresión de la voluntad popular.

Ocasionalmente se han querido obtener ganancias políticas, económicas y sociales de la prestigiosa fórmula "imperio de la ley", con la intención de mantener el statu quo y la legalidad autoritaria, a costa del enorme precio de una ilegalidad democrática, donde la producción de la ley carece de la suficiente participación popular y a la vez ignora

otras exigencias filosóficas, éticas y jurídicas del Estado de Derecho. En este escenario autoritario, imperio de la ley significa únicamente la voluntad absoluta del Ejecutivo, nunca el imperio de la voluntad emanada de la representación popular, es decir, del Poder Legislativo, y mucho menos la independencia de un Poder Judicial autónomo, garante de la constitucionalidad en el ejercicio del poder.

2. División de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial

Los Estados contemporáneos, denominados democráticos, para recibir este calificativo deben cumplir irremediabilmente con la vertebración jurídica de un auténtico Estado de Derecho, que en estas circunstancias debe reunir un régimen de división o separación de poderes, lo que implica la creación de leyes. Esta, como función legislativa corresponde en exclusividad al Poder Legislativo; la aplicación de leyes es una función dual ejercida por los Poderes Ejecutivo y Judicial.

Quiere decir, en estricto sentido, que los órganos ejecutivos no serán considerados legisladores ni

tampoco el Poder Judicial que a través de la interpretación de la ley formula jurisprudencia, si bien es un tema abierto a la discusión. Esto implica también que los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo no deberán juzgar, ni el Legislativo ni Judicial involucrase en la función ejecutiva.

El principio de separación de los poderes debe comprenderse en términos de funcionalidad estructural, no en forma rígida, estamentada, como si las funciones y órganos del Estado fuesen estancos o compartimientos aislados e incommunicados. Por el contrario, se trata de distribución de funciones y poderes en términos de Karl Loewestein en la colaboración de poderes con un fin común: la preservación del Estado de Derecho, lograda con la participación igualitaria, con relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas en el contexto del diseño democrático de igualdad, respeto, equidad y equilibrio.

Históricamente, la separación de poderes es la síntesis de la larga lucha contra el absolutismo en nombre de los derechos del pueblo para limitar el poder omnipresente del ejecutivo, que fue dominado ampliamente por los monarcas; la

autonomía de la función judicial abrió un amplio camino hacia la conservación del Estado de Derecho.

El sentido histórico, político e ideológico de la separación de poderes, consiste en evitar la concentración del poder en el ejecutivo, para procurar integralmente el respeto a las libertades y derechos de los hombres. Otra visión consiste en debilitar el poder del Estado, a fin de incrementar y fortalecer el poder del individuo, así como el de la sociedad civil.

Nuevamente aparece la idea de control y limitación al poder del Estado; los tres poderes limitándose, equilibrándose, contrapesándose recíprocamente, no frenándose o poniendo obstáculos innecesarios. Esto constituye la garantía democrática institucional contra el absolutismo y la dictadura. La presencia de ese frágil, pero sólido equilibrio y mecanismo de distribución de poder, con sus diversas aristas y matices, constituye los vértices y los requisitos mínimos para todo Estado de Derecho que se precie de calificarse Estado de Derecho.

El sistema de pesos y contrapesos teorizada por John Locke, equilibra el sistema de división de poderes

en el siguiente sentido: privilegia al Poder Legislativo, creador del derecho, frente a los poderes Ejecutivo y Judicial, aplicadores del mismo y garantes del imperio de la ley. Sin embargo, después Montesquieu logra perfeccionar la teoría, otorgando al Poder Judicial un espacio digno al proclamar, por primera ocasión, la importancia del papel político que desempeña en el control de los actos de los poderes legislativo y ejecutivo por conducto de la observancia de la vigencia del respeto a la ley e imperio de la misma.

El sistema ideado por Locke y Montesquieu evita la preponderancia del absolutismo del Legislativo, es decir, la carencia de adecuados controles o falta de límites reales sobre la creación del Derecho. El poder del parlamento está especificado por la Constitución y el del Poder Judicial por conducto de los tribunales ordinarios o extraordinarios, de acuerdo a los sistemas que vigilan la garantía de constitucionalidad de las leyes.

La independencia del Poder Judicial frente a las presiones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, crea la llave maestra e insustituible del Estado de que la justicia se realice a través de un sistema procesal regular que otorgue la

adecuada seguridad jurídica a los gobernados.

Éste es el punto central para constatar la existencia o inexistencia de un auténtico Estado de Derecho: cuando faltan las garantías procesales, cuando existen anomalías legales relevantes; cuando los detenidos y procesados carecen del mínimo respeto legal y humano; cuando surgen zonas de la actividad pública a las que no llegan los recursos jurídicos, es decir, espacios no regulados jurídicamente; cuando el poder político influye ilegítimamente en la actuación regular de los tribunales; cuando las jurisdicciones especiales actúan con frecuencia en relevo o sustitución de los tribunales ordinarios previamente establecidos al hecho o conducta. Al presentarse estos casos u otros similares, puede decirse con certidumbre que no existe un verdadero Estado de Derecho.

3. Principio de legalidad en la administración

De forma general, el principio de legalidad en la administración puede conceptuarse como el sometimiento a la ley, es decir, la administración pública deberá respetar la jerarquía suprema de la ley en la

implementación de las políticas públicas. En el ejercicio de la autoridad y del gobierno, sólo le está permitido actuar conforme lo establecido y prescrito por las leyes vigentes. Las leyes preexistentes constituyen el marco y fundamento de la administración pública.

El principio de legalidad en la administración, el acatamiento de la ley, se manifiesta a través de sistemas de control y de responsabilidades, mismos que aseguran un ejercicio del poder administrativo conforme a la ley y sirve a la vez de garantía de seguridad jurídica para los gobernados.

En síntesis, se trata del control jurisdiccional contra actos ilegales de autoridad, realizados por la administración; es lo que denominamos sistemas de justicia administrativa o el régimen jurídico de la administración.

En la gran mayoría de los estados, observen o no los mínimos de condiciones para ser considerados como Estados de Derecho, se acredita algún régimen jurídico y control jurisdiccional de la administración. El problema del Estado de Derecho, es un problema de límites; en otras palabras, es una cuestión de extensión y efectividad del control

jurisdiccional, sujeto a comprobación por el establecimiento de mecanismos e instituciones que garanticen la observancia del Estado de Derecho.

En el presente, la discusión sobre la ampliación de las facultades del Poder Ejecutivo, para resolver eventualidades económicas, políticas y sociales, requiere de la intervención decisiva y decidida en la función legislativa, pero continúa siendo verdad que si se carece de un buen control legislativo (facultades de control) y control jurisdiccional (garantía de observancia de la legalidad), el Estado, en sí, se ubica fuera del concepto político-jurídico del auténtico Estado de Derecho y se aproximaría a terrenos de un Estado absoluto, autoritario o totalitario.

Un Estado visto desde esa perspectiva, en cuyo seno el Ejecutivo maneja un poder ilimitado e incontrolado jurídicamente, es todo menos un Estado de Derecho.

La tesis del control debe ubicarse en el control jurisdiccional de la administración, para asegurar la sumisión de ésta a la supremacía de la ley y confirmar o conducir su proceder conforme al derecho y a la ley, lo cual constituye una sólida garantía para los gobernados.

En este sentido, toda la actividad de la administración debe someterse al imperio de la ley, en consecuencia, quedar sujeta al control jurisdiccional. Sólo de esa forma — la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados — puede hablarse de Estado de Derecho que suprime el sistema de inmunidades, destacando el hecho de que el poder administrativo es de suyo un poder justificable, es decir, sometido a la ley y a la justicia.

Sin embargo, existen resquicios jurídicos que requieren de la fiscalización jurisdiccional para mantener el Estado de Derecho en relación con los poderes normativos de la administración. Me refiero a la potestad de otorgar reglamentos para el mejor funcionamiento de la administración. Esta forma de legislación delegada debe estar estrictamente sujeta al imperio de la ley y a la fiscalización jurisdiccional, como ocurrió en un caso reciente, el de la Comisión Federal de Electricidad, que motivó una controversia constitucional interpuesta por el Poder Legislativo mexicano.

La creciente importancia de las funciones legislativas del Ejecutivo obligan a establecer controles eficaces (jurisdiccionales o legislativos) para controlar los poderes y la

actuación de la administración. En esta cuestión, las materias reservadas a la ley coadyuvan para instaurar un régimen de legalidad en la administración y preservar el Estado de Derecho.

4. Derechos y Libertades

La finalidad del Estado de Derecho y sus instituciones fundamentales se ubica en la posibilidad de lograr el mínimo de garantías y seguridad jurídica respecto de los derechos fundamentales de la persona humana, en cuanto que los elementos éticos constituyen una conquista histórica, traducida ésta en el factor sine qua non del sistema de legitimidad del Estado de Derecho.

El reconocimiento y establecimiento jurídico-constitucional de los derechos humanos fundamentales es el eje de todo Estado de Derecho; frente a todo Estado absoluto o totalitario es la garantía y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El liberalismo clásico, con su esencia individualista, es insuficiente garantía para la protección de los derechos y libertades del hombre. Decimos que es insuficiente por varias razones: deja al hombre desprotegido y a merced del más

fuerte en aras del concepto libertad en latu sensu; deja al hombre en posible estado de indefensión ante el poder del Estado y por último deja al hombre en disposición de ser devorado por el hombre (Hobbes).

En efecto, en el andamiaje ideológico del Estado liberal y el orden social a que dé lugar, derechos humanos y derechos naturales son identificados como derechos de la burguesía, derechos concedidos parcialmente a los hombres pertenecientes a las clases trabajadoras.

Hemos dado un requiebro al estudio consistente en vincular la ideología liberal de los derechos humanos al sistema económico resultante del liberalismo, es decir, relacionamos derecho y economía; ley y sistema económico de producción con la finalidad de establecer lazos vinculantes entre derechos humanos y capitalismo con todas las diferencias de clase resultantes de los intercambios y apoyos recíprocos del sistema jurisdiccional y el sistema económico-político.

En el sistema económico capitalista, base del orden social burgués, se protege más atingentemente la libertad y la seguridad jurídica que la igualdad y la propiedad de todos. El ensanchamiento de la zona de

aplicación de los derechos es producto del paso al Estado social de Derecho, como intento histórico de superar el individualismo a través de la intervención del Estado que procura mayor atención a los derechos sociales, pretendiendo la instauración del Estado de bienestar social.

El proceso de democratización material y de garantía jurídico-formal de los derechos humanos y la realización absoluta de éstos, justifica el paso del sistema neocapitalista del Estado Social de Derecho al sistema del Estado Democrático del Derecho.

Independientemente del desarrollo insuficiente del liberalismo en materia de derechos humanos, el punto de partida es bueno, reporta avances sustanciales en relación al absolutismo y es obstáculo insalvable para los totalitarismos. De tal forma, el proceso de democratización social de los derechos humanos avanza por la fuerza del impulso de la sociedad.

Es importante señalar que el carácter personalista del Estado de Derecho no debe quedarse en afirmaciones o discusiones sobre los derechos humanos. El personalismo del Estado detenta una proclividad sui

géneris a la retórica humanista, ocasionalmente al servicio de Estados más o menos autoritarios, disfrazados de demócratas por la ideología liberal burguesa de la primera etapa.

Si el personalismo estadual no quiere romper el proceso histórico de la democratización de los derechos humanos, debe insistir en:

- La necesidad de que los derechos humanos tengan efectividad y vigencia a través de sistemas de protección formal e institucionalizada en los ordenes jurídicos positivos y vigentes.
- Que los instrumentos y mecanismos de los sistemas social y económico se dirijan y proyecten con el objetivo de hacer efectivos los derechos.

Reseña de Libros

La Asamblea Parlamentaria del Congreso de Europa. De Jerzy Jaskiernia

Reseñado por: Krystian Complak

Profesor de Derecho Constitucional en la
Universidad de Wroclaw, Polonia

La monografía reseñada es una obra de particular relieve por varias razones. En primer término, es menester destacar que ha sido escrita por un miembro que lo es a partir de 1994 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el cual ejerció en el órgano diferentes funciones, entre ellas, la vicepresidencia de la subcomisión de los Derechos Humanos.

Jerzy Jaskiernia ha sido además un versado integrante de la Cámara de Diputados polaca por más de veinte años. Actualmente es el jefe del Grupo Socialdemócrata, mayoritario en esta Cámara. Es igualmente profesor universitario de Derecho Constitucional.

Entre sus numerosas publicaciones destacan tres libros acerca de los Estados Unidos, que abordan temas como el lugar de los estados dentro del sistema federal, la igualdad electoral, la actitud de este país hacia la integración europea. Además de estos estudios, Jerzy Jaskiernia es el autor de una enjundiosa obra sobre la aplicación del principio del Estado democrático de derecho en el procedimiento legislativo de la Dieta polaca.

La monografía aquí reseñada es una versión inglesa de su libro homónimo publicado hace tres años y editado por la Oficina de Información del Consejo de Europa en Varsovia.

El libro abre con un pequeño prefacio del presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Peter Schieder, quien reseña que cuando esta obra apareció, escrita en polaco, en el año 2000, era la primera y más completa obra sobre las actividades de la Asamblea Parlamentaria publicada en Europa Central y Oriental. Su texto en inglés está actualizado hasta el 1º de septiembre de 2002. La obra está dividida en cinco capítulos dedicados sucesivamente a los orígenes del órgano legislativo, su posición jurídica, organización, modo de actuar y su competencia. El libro de Jerzy Jaskienia se basa en una extensa bibliografía contenida en casi sesenta páginas.

La literatura está dividida en tres partes, a saber: actos jurídicos y otros documentos; libros e impresos (homogéneos y separados); estudios, artículos y otros trabajos. No es fácil escribir sobre una institución de tercer plano, o incluso menor, entre las organizaciones supranacionales parlamentarias europeas.

A la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) la superan el Parlamento Europeo, la

Asamblea de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, y la Asamblea de la Unión de la Europa Occidental. Es paradójico que precisamente la Asamblea Consultiva (el nombre original de la Asamblea Parlamentaria hasta el año de 1974) del Consejo de Europa era concebida cuando fue fundada el 9 de mayo de 1949 como un germen del futuro parlamento europeo. Resulta contradictorio comprobar que este órgano esté subordinado si se lo mira del punto de vista de los conceptos y nociones elaborados en el marco del Derecho Constitucional interno al Comité de Ministros, un organismo por antonomasia no representativo dentro del Consejo de Europa.

A mayor abundamiento, el papel legislativo pertenece al Comité de Ministros en lugar de a la Asamblea Parlamentaria. La posición "a la sombra" de la Asamblea como la describe J. Jaskienia es resultado del compromiso entre las tesis federalistas que propugnaron por un órgano parlamentario con amplias atribuciones legislativas y las concepciones funcionalistas favorables a una institución consultiva, formada por representantes de los respectivos poderes ejecutivos nacionales.

Es muy significativa la evolución de la Asamblea: de un primer cuerpo parlamentario internacional hacia un opaco órgano con un porvenir incierto.

Muy temprano la APCE perdió su carácter único. Ya en la primera mitad de los años cincuenta surgieron la Asamblea de la Unión de la Europa Occidental y especialmente el verdadero delantero del parlamento internacional europeo: la denominada Asamblea Común de la Junta Directiva del Carbón y del Acero.

La introducción de la corriente económica en la integración europea empujó a la APCE al coto de la promoción de las pautas democráticas de gobierno y de los derechos humanos en el viejo continente. Su auge tuvo lugar a raíz del colapso del bloque de países socialistas. A principios del último decenio del siglo pasado, la APCE se convirtió en una especie de antesala para acceder a la Unión Europea.

Cualquier país interesado en ser candidato para ser admitido al Consejo de Europa tenía que cumplir con una serie de estándares en el modo de gobernarse y en cuanto al respeto de las garantías individua-

les. Sin embargo, el número creciente de los países miembros de la Unión Europea lleva a perder, tanto a la Asamblea Parlamentaria como al Consejo de Europa en general, esta función de tamiz para el acceso a su mayor estructura continental, es decir, a la Unión Europea. Aunque el autor no vaticina expresamente esto, se puede esperar el ocaso e incluso una disolución del Consejo de Europa y de su brazo parlamentario ante el avance de las comunidades europeas, específicamente de la Unión Europea. Desde ya, el paralelismo en las funciones de ambos esquemas de la unificación continental es un grave problema.

La clasificación de las atribuciones de la APCE es la aportación más novedosa del libro de Jaskiernia al tema. Como recalca el propio autor, hasta ahora los que han escrito sobre dicho órgano se han limitado a indicar algunas de sus competencias, mientras que otros estudiosos sólo se han referido a su carácter consultivo, sin tratar de discurrir sobre su naturaleza más compleja. El autor agrupa las competencias de la APCE en diez radios de acción (funciones) principales:

1. Foro del diálogo europeo y de promoción de la unidad política del continente.
2. Elección de los titulares de algunos órganos.
3. Función de dictamen (dar pareceres).
4. Función de inspirar.
5. Función de coordinar.
6. Función de control.
7. Examen de las peticiones y de otros documentos dirigidos a la Asamblea Parlamentaria.
8. Función de organizar.
9. Soporte parlamentario para organizaciones internacionales.
10. Sostenimiento de los contactos con las organizaciones internacionales.

Cada una de estas funciones engloba un conjunto de actividades. Por ejemplo, la segunda función abarca, además de la designación de los órganos de dirección del Consejo de Europa, la elección de los magistrados del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de Estrasburgo; del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa; de los integrantes del Comité de Expertos Independientes, así como la determinación de la lista de los candidatos para los

vocales de la Comisión Europea de Prevención de las Torturas y del Trato Humillante Inhumano o del Castigo.

La estructura de la APCE es muy interesante. A la Asamblea lo componen exclusivamente los parlamentarios de los países miembros del Consejo de Europa.

Es decir, a los integrantes de la Asamblea en cuestión los eligen o nombran de su seno los parlamentos nacionales. Sin embargo, los diputados no ocupan en la asamblea sus asientos por grupos nacionales, sino como integrantes de sus respectivas fracciones políticas.

Su mandato comienza desde el momento de la inauguración de la sesión ordinaria, sucesiva a su designación, y suele terminarse en el instante de perder su condición de parlamentario en su Estado respectivo, con la salvedad de que un miembro de la Asamblea tiene el derecho a nuevos nombramientos de acuerdo con los resultados de los nuevos comicios parlamentarios patrios.

Actualmente, la APCE cuenta con 291 diputados. La distribución de

las curules se realiza con base en los criterios demográficos, según el principio de que cada Estado debe tener, al menos, dos representantes y a lo sumo 18. Otro principio importante que rige la composición de la Asamblea, consiste en asegurar a las delegaciones parlamentarias nacionales una representación política y, en su caso, de minorías nacionales, que sea el reflejo fiel de su cuerpo legislativo de origen. Existe también la institución del suplente del representante nacional, el cual, durante una ausencia del parlamentario titular, está autorizado a participar en las deliberaciones, tomar la palabra y votar.

Un elemento peculiar de la organización de la APCE la constituyen su Comisión Permanente, huéspedes especiales y observadores parlamentarios. Además de las comisiones especializadas propias de todos cuerpos legislativos, existe en la Asamblea una delegación permanente característica del constitucionalismo iberoamericano. La oficialmente llamada Comisión Permanente actúa durante los periodos entre las sesiones ordinarias de la Asamblea. Es un órgano muy numeroso, puesto que además de los presidentes de las delegaciones parlamentarias na-

cionales (actualmente 44) pertenecen al órgano los presidentes de las 14 comisiones permanentes y los jefes de la fracciones políticas, sin contar los 18 vicepresidentes de la Asamblea.

Una propuesta para reducir el número de los miembros de la Comisión Permanente en 1961 no prosperó. En 1989, con motivo de la apertura de la APCE hacia los países de la Europa del Este, se creó la figura de "miembros especiales".

Esta categoría se concede a los representantes de los países deseosos a acceder a la APCE y que cumplen con una serie de mandatos contenidos en los documentos internacionales: Acta Final de la Conferencia de Helsinki, Carta de París de la Nueva Europa, pactos de la ONU de 1966, entre otros.

La Presidencia de la APCE puede también admitir, en carácter de observador parlamentario, a los representantes oficiales de los Estados no pertenecientes al Consejo de Europa, designados con el beneplácito de sus parlamentos respectivos. Sus poderes son parecidos a los de los huéspedes especiales, es decir, pueden tomar la palabra pero sin el derecho a votar si

lo permite el Presidente de la Asamblea. Esta categoría la ostentan en la actualidad los parlamentos de Israel, Canadá y México.

Los procedimientos de funcionamiento interno de la APCE se parecen a los de los parlamentos nacionales. El inglés y el francés son las lenguas oficialmente utilizadas en la APCE, lo cual implica que todos sus documentos son redactados en estos idiomas, sin demérito de que son admitidos como idiomas de trabajo, el alemán, el ruso y el italiano. Sin embargo, si un miembro de la APCE quiere hablar en su lengua materna lo puede hacer, bajo la condición de asegurar, por cuenta propia, la traducción simultánea en uno de los idiomas mencionados.

El 4 de noviembre de 1999 se introdujo en la APCE la figura del voto electrónico. Jaskiernia, al evaluar esta novedad, hace notar que el presidente de la Asamblea está siempre autorizado a ordenar la votación tradicional mediante el levantamiento de la mano. Al comentar esta posibilidad, el autor dice que la "publicación de los resultados de las decisiones tomadas en condiciones de baja asistencia incluso cuando la regulación del quórum lo permita hubiere podido reba-

jar su valor político y moral, lo que, en el caso de una organización como el Consejo de Europa, no es de importancia menor".

A pesar de los grandes logros de la APCE especialmente en lo que atañe al establecimiento y a la puesta en marcha de la Convención Europea de los Derechos Humanos y del Tribunal de Estrasburgo, Jerzy Jaskiernia advierte sus flancos débiles, los cuales, incluso, hacen peligrar este gran éxito. La iniciativa de la Unión Europea para aprobar la Carta de los Derechos Fundamentales (Niza, 7 XII 2000) y vincularla con el Tribunal de Luxemburgo, socava la hasta ahora incuestionable posición orientadora de la Corte de Estrasburgo.

De otro lado, el principio de confidencialidad, vigente en las relaciones internacionales y dentro del Consejo de Europa, impide la exposición más amplia de sus actividades y méritos en la esfera de la difusión de la democracia, del Estado legal y de los derechos humanos. También a la Asamblea Parlamentaria afectan las mismas dificultades; como escribe el autor: el nivel de sus debates no se traduce inmediatamente en lo práctico.

Las agudas discusiones, por ejemplo, sobre los problemas más candentes de la actualidad política internacional (Kosovo, Chechenia) no se relacionan con la toma de decisiones en esta materia. Las decisiones se toman en otras estructuras. Por eso, los medios de comunicación de masa no son propicios para relatar los eventos que no influyen directamente en la forma para solucionarlos. Una de las causas de este estado de cosas reside en el hecho de que la dimensión política más importante la dictan las estructuras en las cuales están involucrados los Estados Unidos, sobre todo la OTAN y la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Por eso, en tanto que las influencias norteamericanas sean un factor decisivo de la estabilidad europea, el Consejo de Europa, al cual no pertenecen los Estados Unidos, no desempeñará un papel clave en la esfera del aseguramiento de la seguridad en nuestro continente.

Para terminar, quisiera resaltar que el enjundioso compendio de Jerzy Jaskiernia puede ser siempre un buen punto de partida y de obligada consulta para cualquier interesado en conocer y profundizar en la compleja y complicada problemática de

esta institución paneuropea consultiva en el sistema institucional del Consejo de Europa basada en el derecho internacional que constituye el foro más amplio del diálogo político (con exclusión de los asuntos de defensa) en Europa, orientado al fomento de los ideales y principios que son una herencia común de las democracias europeas, y la cual emprende las acciones encaminadas al progreso económico y social, según su acertada definición de la Asamblea Parlamentaria.

Título original: *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe Jerzy Jaskiernia. Varsovia 2003. 436 páginas.*



Primera Convención Nacional Hacendaria

Primera
Convención Nacional Hacendaria

Documentos
Convocatoria

Documentos

Convocatoria

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

El Presidente de la Honorable Cámara de Diputados

El Presidente del Senado de la República

**Los Gobernadores Constitucionales de los Estados de la República y
el Jefe de Gobierno del Distrito Federal**

**Los Integrantes de las Juntas de Coordinación Política de las
Cámaras del Honorable Congreso de la Unión**

**El Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de
Congresos y Legisladores Estatales**

**Los Presidentes de las Organizaciones que Conforman la Conferencia
Nacional de Municipios de México**

Convocan a la

Primera Convención Nacional Hacendaria

Antecedentes

Federalismo

El sistema federal mexicano es el resultado de múltiples luchas históricas y amplios debates, que durante casi dos siglos han concentrado parte importante de la atención de los actores políticos principales. Las diversas Constituciones que han regido la vida de nuestro país han dado cuenta de esa disputa.

El debate se ha dado en escenarios diversos. En una primera etapa, por la vía armada, que enfrentó a las corrientes federalistas y centralistas de nuestro país durante buena parte del siglo XIX.

Posteriormente, en la etapa conocida como el “Porfiriismo”, la disputa se sostuvo al interior de un sistema autoritario que presentaba la paradoja de un federalismo formal y una realidad centralista.

Este escenario encontró condiciones favorables para reproducirse a lo largo del siglo XX. De manera paulatina, se fueron adicionando facultades a los poderes federales en detrimento de las facultades de las entidades federativas.

Desde su origen, el federalismo mexicano tuvo por objetivo unir sin fusionar, y diferenciar sin dividir. La Constitución de 1824, primera de la República, estableció el régimen federal y otorgó facultades tanto a la Unión como a los estados, a fin de que cada uno procurara, en su ámbito de competencia, la prosperidad de la Nación y el bienestar de sus habitantes.

Años después, en 1847, se planteó la necesidad de una distribución competencial que delimitara tanto el poder federal como el estatal, evitando la recíproca invasión que lo mismo atentaba contra la soberanía de los estados, que amenazaba el futuro de la Unión.

La idea que finalmente prevaleció fue que los poderes federales debían limitarse sólo al ejercicio de las facultades que de manera expresa les otorga la Constitución de la República.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Antes de la aparición de los primeros antecedentes claros de la coordinación fiscal, la situación existente en esta materia en México se caracterizaba por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales; la complejidad del sistema tributario, la existencia de leyes fiscales a menudo contradictorias y las exacciones desproporcionadas e iniquitativas en gravámenes concurrentes.

Para corregir esta situación se realizaron, inicialmente, las convenciones nacionales fiscales.

La historia de las convenciones es la historia de la lucha por mejorar un sistema fiscal y de participaciones congruente con la realidad socioeconómica en que se vive. Con este propósito se realizaron las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y la última celebrada en 1947.

Sin duda, las Convenciones Nacionales Fiscales 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 como para compartir el rendimiento de los impuestos. 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, todos los Estados fueron coordinados al reformarse la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, con una tasa única general del 4% aplicable en toda la República, en lugar de la tasa federal que existía del 1.8% y la tasa del 1.2% de los Estados que se coordinaran. Posteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 deroga la Ley de 1953 y origina lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En México la coordinación fiscal se ha centrado fundamentalmente en el

Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria

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, en un modelo centralista e insuficiente que no responde a las necesidades actuales.

Si bien es un hecho incuestionable que las haciendas públicas de las Entidades Federativas y de sus Municipios se han fortalecido en el contexto de la Coordinación Fiscal en estas tres décadas, también es cierto que este sistema se encuentra prácticamente agotado y debe ampliarse su horizonte hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno; todo ello encaminado al urgente fortalecimiento del federalismo mexicano que debe ser, no sólo fiscal, sino también hacendario.

Hoy, transcurrido poco más de medio siglo de la última Convención Nacional Fiscal, es imperante la búsqueda de un nuevo federalismo, que fortalezca las haciendas públicas estatales, dé renovado impulso al desarrollo regional y transforme el actual esquema centralista de la Federación.

Hacia un Nuevo Sistema Federal Mexicano

El bienestar de la población exige una serie de ajustes profundos que permitan al Estado adaptarse a una nueva realidad, para así lograr un desarrollo incluyente y equitativo. A este proyecto se le ha denominado “la Reforma del Estado”.

Un aspecto fundamental de la transformación del Estado mexicano es el sistema federal. Un sistema federal adecuado fortalece la práctica democrática, la gobernabilidad, la representación, la participación política, la soberanía nacional y ante todo, la justicia social.

En nuestro país, se ha hecho fundamental la relación entre sistema federal y la democracia. El sistema federal permite el ejercicio cercano del poder a gobiernos libres y soberanos que velan por las necesidades de su región. La democracia dispone que sean los ciudadanos de cada región quienes elijan a sus gobernantes y les exijan que sus actos tomen en cuenta sus especiales características y potencialidades.

Además, es en el ámbito local donde se desarrolla con mayor profundidad la cultura cívica y política de los ciudadanos. Un adecuado sistema federal, que dote de las facultades necesarias a los Estados y municipios para responder a las necesidades de su región, promovería una mayor participación de la población en los asuntos públicos, porque la ciudadanía encontraría sentido a participar en un sistema capaz de dar respuestas a sus demandas.

No obstante, en la actualidad, México se desenvuelve bajo un régimen político esencialmente centralizado, que derivó en:

- Un sistema que ha concentrado la dinámica política y los recursos en los Poderes Federales.
- Debilidad y ambigüedad en las normas que definen las competencias de los tres órdenes de gobierno.
- Constante incremento de las facultades del Congreso Federal y de las funciones y servicios públicos federales, en perjuicio de las entidades federativas y municipios.
- Dependencia económica de los gobiernos locales de los recursos

administrados por la Federación.

- Ausencia de mecanismos efectivos de equilibrio federalista y débil representación de las entidades federativas.
- Falta de adaptabilidad a las circunstancias cambiantes.

Declaración de Mazatlán

Los gobernadores de los estados libres y soberanos de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, expusieron la necesidad de impulsar una modernización de la hacienda pública federal, estatal y municipal, cuyo principal objetivo sea la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.

Los ciudadanos gobernadores en su calidad de titulares legítimos del poder ejecutivo en su entidad y conscientes de su alta responsabilidad, propusieron impulsar a la brevedad los trabajos necesarios para construir de manera unificada una visión federalista de la Nación.

Los gobernadores comprometieron su voluntad política para que, sin distinción de su origen partidista, se avance en la consolidación de un auténtico federalismo que propicie un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno.

Los gobernadores reconocieron que toda decisión legislativa es formal y materialmente competencia del Honorable Congreso de la Unión.

Por ello propusieron que los legisladores, en sus trabajos parlamentarios, tomen en consideración el sentir, las recomendaciones y los consensos de los Gobiernos Estatales, a fin de fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno e impulsar a nivel constitucional un renovado espíritu federalista.

Los gobernadores reconocieron la necesidad de realizar esfuerzos en todos los órdenes para administrar con mayor eficiencia y transparencia, y hacer una mejor rendición de cuentas sobre los recursos públicos, procurando proteger y elevar el nivel de vida de las familias más necesitadas.

Los ejecutivos estatales celebraron que en los principios básicos de la propuesta federalista existan grandes coincidencias, y que sus diferencias servirán para establecer un método de colaboración para alcanzar de manera progresiva los consensos, y así construir un federalismo acorde a la realidad nacional.

En el resultado de estos trabajos los gobernadores compartieron lo expresado por el entonces gobernador del Estado de Guanajuato, Vicente Fox Quesada:

“Es necesario hacer realidad el federalismo que nos lleve al respeto absoluto a la soberanía de los Estados, que comparta las decisiones y responsabilidades.”

“Deja mucho que desear el continuar haciendo planes nacionales de desarrollo que desatiendan las oportunidades y las necesidades locales. El camino es la descentralización y el federalismo”.

Por todo lo anterior, se reconoció la urgencia de incrementar los recursos de las haciendas públicas, así como la importancia de definir de manera permanente los postulados constitucionales relativos a un auténtico federalismo en todos los órdenes.

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

La Declaración de Mazatlán de agosto de 2001 constituye el primer antecedente significativo de la conformación de la Conferencia Nacional de Gobernadores. De entonces a la fecha, se han realizado reuniones de gobernadores en Quintana Roo, Tlaxcala, Hidalgo, Estado de México, Chihuahua, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, Aguascalientes, el Distrito Federal y San Luis Potosí, para culminar en Coahuila con la "Declaración de Cuatro Ciénegas" y en Nuevo León, en las cuales se consolidó la solidaridad del Ejecutivo Federal y de todos los ejecutivos estatales en lo relativo al nuevo federalismo y Reforma Hacendaria.

Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006

Este Programa expresa la firme voluntad del Ejecutivo Federal en la construcción de un régimen federalista equitativo, eficiente, transparente y corresponsable. Los gobiernos locales complementarán con sus propuestas, en diálogo permanente con el gobierno federal, los lineamientos establecidos en este Programa, de tal forma que la esencia del federalismo -la búsqueda constante de acuerdos entre los distintos- se convierta en elemento integrante del ejercicio y cultura política de los gobiernos mexicanos.

En la presentación del documento que contiene el citado Programa, el Presidente Vicente Fox Quesada expresa lo siguiente:

"México vive una pluralidad política inédita a la que se añade una diversidad regional y cultural tan amplia como nuestro territorio. Por ello, el fortalecimiento del federalismo, establecido en nuestros ordenamientos jurídicos fundamentales desde la Constitución de 1824, se convierte en un elemento indispensable para mantener la gobernabilidad democrática y concretar el cambio al que aspiran los mexicanos."

“Bajo esta perspectiva, el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 surge de la necesidad de encauzar los esfuerzos del gobierno y la sociedad hacia el establecimiento de un esquema que propicie el desarrollo equilibrado de cada estado y municipio, de acuerdo a su potencialidad y vocación. Como un objetivo de mayor alcance, este programa sienta las bases para hacer del federalismo una política de Estado, una política que sea parte integral del accionar cotidiano y de nuestra cultura.”

“Hoy, es ineludible avanzar en la descentralización de la función pública, y fortalecer a las entidades federativas y a los municipios de manera diferenciada y gradual. De lo contrario, se corre el riesgo de propiciar un desarrollo aislado y desequilibrado de las regiones y localidades del país, cancelando las oportunidades de progreso material, social y cultural para las y los mexicanos. El auténtico federalismo plantea nuevas formas de interacción y coordinación entre los órdenes de gobierno, así como mecanismos efectivos de rendición de cuentas y participación ciudadana, orientadas a la atención eficaz de las demandas sociales, en un marco de cooperación y respeto recíproco.”

“Estamos convencidos de que la solución de los graves problemas nacionales como son la pobreza, la inseguridad pública, el acceso limitado a los servicios educativos y de salud, la carencia de infraestructura básica y el deterioro ambiental se vuelve más efectiva cuando las tareas se distribuyen en forma coordinada y equitativa entre la federación, los estados y los municipios. Para ello, tendremos que reconocer que la descentralización y la transferencia de recursos no son elementos suficientes, porque ninguna región o localidad puede bastarse por sí misma.”

“Debemos consolidar y ampliar los canales para la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno; y garantizar que la soberanía de los estados y la autonomía municipal se verifiquen plenamente en los hechos. Estos son, sin duda, elementos que fortalecerán la pluralidad y vigorizarán nuestra vida democrática.”

“En el federalismo se juega una parte importante del futuro del país. El éxito de esta transición es una condición esencial para construir el México que demanda la ciudadanía: un México a la altura del siglo XXI; un México cuya diversidad sea fuente de progreso y desarrollo, y no de rezago y exclusión; un

Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria

México en el que las responsabilidades se asuman entre todos y los beneficios sean también para todos”.

Con base en lo anterior, los Titulares de los Gobiernos de las Entidades Federativas y el Ejecutivo Federal coinciden en la necesidad de reconstruir el Sistema Federal Mexicano.

Declaración de Cuatro Ciénegas

Como muestra incuestionable de las coincidencias en tales propósitos, el 20 de agosto pasado el Presidente de la República y los gobernadores de los estados emitieron conjuntamente la “Declaración de Cuatro Ciénegas”, en un acto histórico de solidaridad política que ratifica la voluntad de todos los titulares de los poderes ejecutivos de ambos órdenes de gobierno de construir, mediante amplios consensos y con pleno respeto a las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo Federal y del Constituyente Permanente, una renovación del sistema federal mexicano, para que sea cooperativo, diferencial, gradual, participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de Estado.

Se asumió el compromiso de impulsar en el marco de la Reforma del Estado, el fortalecimiento de un sistema federal que sea instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de aseguramiento de la unidad e identidad nacionales, de integridad territorial, de promoción de equidad y desarrollo local y regional, así como de eficacia en la gestión pública.

Se coincidió en la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico, institucional y competencial, a fin de delimitar las facultades y atribuciones de cada orden de gobierno, evitar invasiones competenciales y dar respuesta constitucional a los retos y oportunidades de la convivencia simultánea de distintos ámbitos normativos en nuestro territorio, situación que ofrecerá certeza jurídica al ciudadano.

El Presidente de la República y los integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores, en su segunda sesión extraordinaria celebrada expresamente para analizar la Reforma del Estado, acordaron:

- Primero.-** Reconocer los principios y valores constitucionales de nuestro sistema federal.
- Segundo.-** Que en la aplicación de la fórmula del régimen residual en el artículo 124 constitucional se enriquezcan y amplíen las facultades de las entidades federativas. Paralelamente revisar y, en su caso, regular el catálogo de facultades concurrentes como lo son actualmente, entre otras, la educación, la salud y la seguridad pública.
- Tercero.-** Proponer reformas a aquellas disposiciones constitucionales que limitan el desarrollo pleno del sistema federal, estableciendo nuevas responsabilidades y equilibrios entre los órdenes de gobierno, así como la ampliación de sus facultades y atribuciones.
- Cuarto.-** Fortalecimiento estructural de las entidades federativas mediante reformas constitucionales y legales.
- Quinto.-** Redistribución de competencias en materia hacendaria, desde las normas constitucionales, para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones y dar soporte a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria.

Asimismo, se acordó impulsar la convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria que conduzca a una reforma fundamentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales; que se oriente a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia, mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública, privilegiar la interlocución de las entidades federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad, que permita abatir y evitar que se profundicen las diferencias entre entidades ricas y pobres.

En virtud de lo anterior y del diagnóstico del sistema hacendario prevaleciente surge la necesidad de una Reforma Hacendaria que considere ingreso, gasto y deuda; la interacción de estos tres componentes; la descentralización y la colaboración administrativas; la armonización de los sistemas hacendarios federal, estatales y municipales; y la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que contribuya al crecimiento económico, al desarrollo nacional y a la generación de empleo.

Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria

La reforma permitirá hacer llegar con mayor eficiencia y oportunidad los servicios y las decisiones de autoridad al situarlas más cerca del ciudadano, fortaleciendo así la transparencia y la rendición de cuentas, para lo cual será necesario efectuar modificaciones en los sistemas competencial y hacendario.

Con fundamento en los antecedentes expuestos, para la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria se establece lo siguiente:

Propósito y Alcance

La Primera Convención Nacional Hacendaria entraña una reunión republicana, democrática y participativa para que representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales, escuchando a la sociedad civil, definan, en función de los requerimientos del desarrollo nacional y una nueva visión de federalismo mexicano, cuáles deben ser el ámbito competencial político-administrativo, las responsabilidades de gasto y las atribuciones y facultades impositivas que correspondan a cada uno de ellos.

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 cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas. De igual manera, se revisarán el marco institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema.

El conjunto de los cambios citados, la Reforma Hacendaria, se realizará con el fin de promover el crecimiento económico, la justicia social, el equilibrio en el desarrollo regional, la estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Los resultados de la Convención se traducirán en propuestas que, en su caso, podrán ser encauzadas como iniciativas legislativas ante el H. Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, según corresponda.

Objetivos

- Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales.
- Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
- Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
- Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
- Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.
- Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.
- Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.
- Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
- Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
- Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.
- Proponer cambios en la legislación secundaria.
- Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

Principios

- ***Integralidad:*** La Convención Nacional Hacendaria debe tener una visión armónica que incluya ingreso, gasto, deuda y patrimonio públicos, en los tres ámbitos de gobierno.
- ***Congruencia:*** Debe ser coherente con el orden constitucional y el Sistema de Planeación Democrática, que definen los objetivos y el marco general de la política económica y, por ende, de la política hacendaria.
- ***Equidad:*** Debe basarse en un acuerdo nacional cuyos elementos sean: la renovación del Pacto Federal, el equilibrio y la autonomía entre los Poderes de la Unión y el fortalecimiento equitativo de las finanzas públicas, para lograr la estabilidad económica y cumplir con las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno, a la vez de ofrecer certidumbre jurídica a la población contribuyente.
- ***Suficiencia:*** Debe alcanzar la certeza económica al erario y plantear objetivos de mayor amplitud que atañen a la Nación en su conjunto, para asegurar un desarrollo justo, soberano, sustentable, que contribuya al bienestar de todos los mexicanos.
- ***Calidad Técnica:*** Los trabajos de diagnóstico, análisis, construcción y selección de alternativas y formulación de las iniciativas conducentes, deberán efectuarse aplicando las mejores técnicas existentes en los diferentes campos del conocimiento.
- ***Gradualidad:*** La profundidad de los cambios potenciales es de tal magnitud y complejidad que se requerirá de un plazo de transición razonable para que las instituciones y las normas se ajusten, sin afectar la estabilidad estructural y funcional del sistema actual. Ello obliga a que en las propuestas, se pondere la gradualidad de su implementación.

- **Subsidiariedad:** Las reformas que se propongan deberán otorgar a estados y municipios las facultades y recursos necesarios para que sean ellos en principio quienes ejerzan las facultades de las que son titulares. Sólo en caso de excepción será otro orden de gobierno quien las ejerza, mediante acuerdos de coordinación o colaboración.
- **Solidaridad:** Se deberá contemplar la cooperación condicionada, la acción compartida, para lograr un orden más justo de convivencia; que los gobiernos federal, estatales y municipales compartan los problemas y realicen acciones comunes para la prosperidad conjunta, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas regiones del territorio mexicano.

Metodología

Los estudios en los cuales se fundamentarán las propuestas y su presentación, se apoyarán en la información derivada de los trabajos preparatorios, previos al inicio de la Convención, y se sujetarán a la metodología que apruebe el Consejo Directivo basándose preferentemente en la formulada por la Coordinación Técnica, a efecto de garantizar su congruencia y el cumplimiento de los objetivos y requerimientos de calidad, oportunidad y forma en cada tema.

El desarrollo de cada tema se administrará como un proyecto y las características de los elementos metodológicos serán flexibles, por lo que variarán de acuerdo con la naturaleza de los objetivos particulares de cada uno de los temas a desarrollar.

La metodología deberá incluir:

- Síntesis Ejecutiva del tema.
- Plan Detallado de Actividades, que incluya: declaración de propósito, enfoque, alcance y objetivos del estudio; actividades, even-

Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria

tos y tiempos para la ejecución y revisión de avances; y descripción previa de los documentos terminados que se entregarán.

- Diagnóstico técnico y de impacto socioeconómico.
- Criterios, restricciones y requisitos para la solución del problema.
- Diseño de, cuando menos, dos soluciones alternativas.
- Ponderación, selección y justificación de la mejor opción.
- Conformación y presentación de la propuesta preliminar.
- Evaluación de la propuesta preliminar y ajustes, en su caso, para la formulación de la propuesta ejecutiva.
- Evaluación y ratificación de la propuesta ejecutiva y redacción, en su caso, de la propuesta definitiva, para su planteamiento como iniciativa legislativa.

Bases para la Realización de los Trabajos

Primera. La Primera Convención Nacional Hacendaria se declarará formalmente inaugurada por el C. Presidente de la República, el 5 de febrero de 2004.

Segunda. Tendrá como duración el período comprendido entre el 5 de febrero y el 31 de julio de 2004.

Tercera. Participarán los servidores públicos designados por:

- a) Los Poderes de la Unión;
- b) Las Entidades Federativas, conforme a sus propios acuerdos; y
- c) La mesa directiva de la Conferencia Nacional de Municipios de México.

Cuarta. Participarán como coadyuvantes, aportando las conclusiones de sus propios estudios y deliberaciones, los representantes debidamente acreditados de:

- a) Cámaras y otras organizaciones empresariales;
- b) Instituciones de educación superior;
- c) Colegios de profesionistas;
- d) Organizaciones de contribuyentes legalmente constituidas;

- e) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y
- f) Sectores involucrados de la sociedad civil.

Quinta. Base Constitucional del Federalismo Hacendario.

Los trabajos de la Convención se centrarán en lograr los siguientes resultados legislativos:

- a) Integrar en la Constitución normas que den las bases de la distribución que corresponde a cada ámbito de gobierno de todas las materias de la Hacienda Pública; sus competencias, recursos, fuentes impositivas, responsabilidades de gasto, modalidades de acceso al crédito y la deuda, así como los límites para que dichos ámbitos de gobierno no comprometan sus haciendas públicas mediante acuerdos o determinaciones que establezcan el no ejercicio, derogación o suspensión de sus potestades tributarias.
- b) Contemplar el principio de no afectación de un ámbito de gobierno a la Hacienda de otro, ya sea a través de su legislatura o cualquier otro medio.
- c) Fijar las bases constitucionales de la Coordinación Hacendaria Intergubernamental.
- d) Establecer normas que permitan transparentar el origen y destino de los recursos públicos, así como optimizar el uso de los mismos.
- e) Establecer normas que propicien una más clara rendición de cuentas de los diferentes órdenes de gobierno ante la ciudadanía.

Temas de la Convención

I. Gasto Público.

- a) Redefinición y reasignación de competencias, atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno.
- b) Presupuesto.

II. Ingresos.

- a) Redistribución de potestades tributarias conforme al nuevo federalismo.
- b) Fortalecimiento de las finanzas públicas federal, estatales y municipales.

Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria

- c) Simplificación de la legislación fiscal

III. Deuda Pública.

- a) Financiamiento.
- b) Banca de Desarrollo.
- c) Sistema Pensionario.

IV. Patrimonio Público.

V. Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.

VI. Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.

VII. Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Proceso y Estructura

La Primera Convención Nacional Hacendaria se concibe como un proceso participativo, responsable, metódico y concienzudo de análisis de la problemática, diseño y selección de alternativas de solución y formulación de iniciativas legislativas consensuadas, sobre las transformaciones de tipo hacendario que el Estado Mexicano requiere para retomar el camino del progreso y la competitividad.

A. Fases de Desarrollo del Proceso

La Convención se llevará a cabo en cuatro fases:

1. Trabajos Preparatorios

Al emitir esta Convocatoria se instaura la Coordinación Técnica de la Primera Convención Nacional Hacendaria, misma que iniciará, en breve, los trabajos para apoyar a los participantes con lo siguiente, previa aprobación del

Consejo Directivo:

- a) Marco de referencia teórico-conceptual sobre los temas de la Convención;
- b) Principios y lineamientos generales de política económica y hacienda de México;
- c) Estudios comparativos de las legislaciones y los sistemas hacendarios de otros países con experiencias de interés para la Convención;
- d) Diagnósticos general y por tema pertinentes; y
- e) Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas.

La información y normatividad citadas se prepararán durante el lapso comprendido entre la suscripción de la Convocatoria y la Sesión Plenaria de Inauguración, y deberán utilizarse por todos los participantes para asegurar la efectividad del proceso de la Convención, así como la calidad y congruencia de sus resultados.

2. Sesión Plenaria de Inauguración

Se efectuará durante los días 5, 6 y 7 de febrero de 2004. En ella se realizará el acto protocolario de apertura; se ratificarán el propósito, los objetivos y los temas a desarrollar; se explicará el contenido y uso de los documentos preparatorios; y se integrarán las Mesas de Análisis y Propuestas y las Comisiones Técnicas.

3. Período de ejecución de trabajos y elaboración de propuestas

En el lapso comprendido entre el 9 de febrero y el 25 de julio de 2004 se llevarán a cabo las actividades sustantivas de la Convención.

4. Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura

En la sesión plenaria de clausura, que durará del 26 al 31 de julio de 2004, se tomarán los acuerdos en cuanto a contenido y forma, con base en las propuestas definitivas debidamente consensuadas, incluyendo las relativas a

Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria

reformas a la Constitución y a la legislación secundaria, que establecerán la normatividad y obligatoriedad de los acuerdos adoptados.

En la clausura se hará una declaración a la Nación, para dar a conocer el programa de nuevo federalismo y reforma hacendaria.

B. Estructura

La Convención contará con la siguiente estructura organizacional:

- Consejo Directivo,
- Coordinación Técnica,
- Dirección Ejecutiva,
- Mesas de Análisis y Propuestas, y
- Comisiones Técnicas.

El **Consejo Directivo** será el órgano decisorio de la Convención, conduciendo el desarrollo de sus actividades con una visión integral acorde con sus objetivos generales y sus principios.

Estará conformado como sigue:

- El Presidente de la República, quien presidirá el Consejo por sí o a través del representante que al efecto designe.
- Seis Ejecutivos Locales, designados para tal fin por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), cada uno de los cuales contará con un suplente.
- El Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, quien podrá ser suplido en sus ausencias por el Diputado que al efecto designe.
- El Presidente del Senado de la República, quien podrá ser suplido en sus ausencias por el Senador que para tal fin designe.

- Cuatro funcionarios federales designados por el Presidente de la República, con un suplente cada uno.
- Tres Legisladores Locales, designados por la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, cada uno con un suplente.
- Tres Presidentes Municipales: uno por cada organización representativa agrupada en la Conferencia Nacional de Municipios de México, cada uno de los cuales contará con un suplente de su misma organización.

El Consejo Directivo se instaurará dentro de los treinta días siguientes a la suscripción de esta Convocatoria.

El Consejo Directivo evaluará las propuestas ejecutivas que le presenten las Mesas de Análisis y Propuestas, validándolas, en su caso, como propuestas definitivas de reformas competenciales y hacendarias, para su traducción posterior en iniciativas legislativas, por los conductos correspondientes.

Este Consejo tomará sus decisiones por consenso de sus integrantes.

La **Coordinación Técnica de la Convención** se conformará por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en su concepción ampliada, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el apoyo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

La coordinación de este órgano colegiado corresponde al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Este órgano apoyará al Consejo Directivo en la coordinación de los aspectos metodológicos, auxiliando a las Mesas de Análisis y Propuestas y a las Comisiones Técnicas en el desarrollo de sus trabajos y en la armonización de sus documentos finales.

La **Dirección Ejecutiva**, cuyo titular será designado por el Consejo Directivo, tendrá las funciones de supervisar operativamente todo lo necesario para que las actividades logísticas, de apoyo administrativo y de comunicación social se verifiquen de manera efectiva durante el desarrollo de la Convención.

Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria

Mesas de Análisis y Propuestas. El Consejo Directivo instaurará, en la sesión de inauguración, una Mesa de Análisis y Propuestas por cada tema general.

El Consejo Directivo integrará las citadas Mesas con las personas que representen, en los niveles más altos de decisión, a los sectores involucrados en cada tema. Cada Mesa será presidida por el miembro del Consejo Directivo que el mismo designe.

Las Mesas de Análisis y Propuestas serán responsables de presentar las propuestas ejecutivas, debidamente compatibilizadas en lo técnico y lo socioeconómico, procurando el consenso y sometiendo a la consideración y dictamen del órgano decisorio de la Convención.

Cada Mesa de Análisis y Propuestas establecerá su calendario de actividades, dentro del general de la Convención, mismo que participará a la Coordinación Técnica para afinar aspectos de congruencia.

Comisiones Técnicas. Estas comisiones especializadas se designarán por las Mesas de Análisis y Propuestas y se integrarán con los más destacados expertos en las diversas materias.

La cantidad e integración de las Comisiones Técnicas se determinarán en función del número y de la naturaleza de los temas generales y subtemas detallados que se definan en la Sesión Plenaria de Inauguración. Se podrán designar tantas Comisiones Técnicas como sea necesario para desahogar efectivamente cada tema.

La elaboración de los estudios técnicos y de impacto socioeconómico y la formulación de las propuestas preliminares que de ellos resulten, se realizarán por las Comisiones Técnicas. Estos trabajos se sujetarán, invariablemente, a la rigidez metodológica establecida.

Las Mesas de Análisis y Propuestas tomarán en consideración las propuestas preliminares que les presenten las Comisiones Técnicas, para formular las propuestas ejecutivas.

Cada Comisión Técnica establecerá su plan detallado de actividades y lo validará con su Mesa de Análisis y Propuestas, para facilitar la coordinación de las actividades y la supervisión metodológica y de congruencia requeridas.

Suscripción de Acuerdos y Declaratoria a la Nación

Los resultados de la Primera Convención Nacional Hacendaria se suscribirán por los Convocantes para encauzarlos al proceso legislativo y se harán del conocimiento de todos los mexicanos, mediante una declaración solemne que destaque la esencia de los cambios estructurales, su trascendencia y los compromisos asumidos por los diferentes sectores participantes en la ejecución del programa de mediano y largo plazos, para su implementación.

Las reglas no previstas en la presente Convocatoria y las demás decisiones que sean necesarias para la eficaz realización de la Convención, serán emitidas por el Consejo Directivo.

México, D.F., 28 de octubre de 2003.
Palacio Nacional

Quórum

Legislativo

Imagen Gráfica

Diseño de Portada e Interiores

Raúl Ruiz Flores

Corrección

Volga C. Del Riego de los Santos

Raúl Ruiz Flores

Cuidado y Revisión

Guillermo Tapia González

Formación y Prerensa

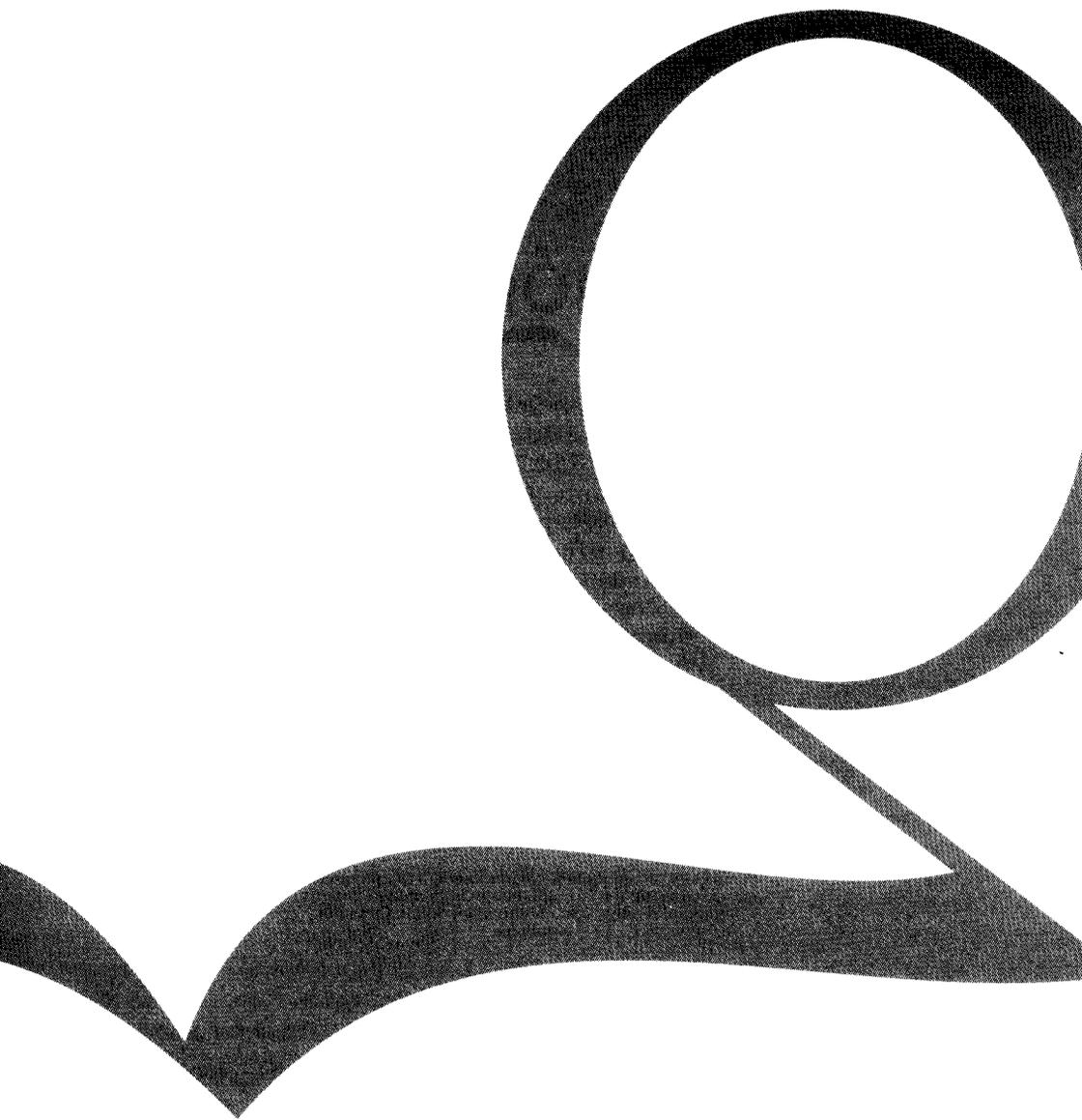
Argos Comunicación Integral

argosci@igo.com.mx

Quórum Legislativo es una publicación periódica del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados. Reg. en SEP ante la Dir. Grat. de Reservas de Derechos del Instituto Nacional del Derecho de Autor No. 04-2003-100709593900-102.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente previa solicitud por escrito a la Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

Esta revista se terminó de imprimir en Noviembre de 2004
En los Talleres de Argos Comunicación Integral





Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Av. Congreso de la Unión No. 66, Edificio "G" Tercer Piso, Colonia El Parque,
Del Venustiano Carranza, C. P. 15969, México D.F.

Tel: 56 28 13 00 Ext. 1323

www.diputados.gob.mx/cedip

