

COORD.-ISS-04-03



Servicio de Investigación y Análisis

***Segundo Encuentro de los Congresos en México:
El Legislador Profesional***

**Mesa Redonda
“Participación del Poder Legislativo
en la conformación del federalismo fiscal”**

**Ponente:
Dip. Fed. Jorge Alejandro Chávez Presa**

Edición:
Dr. Jorge González Chávez
Lic. Víctor D. Pitalúa Torres

Abril 2003.

Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque,
México, D.F., 15969
Tels. 56-28-13-18, Fax: 56-28-13-16
E-Mail: liahut@cddhcu.gob.mx

Segundo Encuentro de los Congresos en México: El Legislador Profesional

Martes 11 de marzo del 2003, Palacio Legislativo de San Lázaro

Mesa Redonda: *“Participación del Poder Legislativo en la conformación del federalismo fiscal”*

Ponente: Diputado Federal Jorge Alejandro Chávez Presa

Moderador: Diputado Bernardo Borbón Vilches

EL C. PRESIDENTE DE LA MESA, DIPUTADO BERNARDO BORBON

VILCHES: Me honro en presidir esta reunión, coordinada por el Diputado Eric Villanueva Mukul, Presidente de la Comisión Permanente. Actualmente mi cargo es Vicepresidente en la Comisión Permanente que está por concluir sus trabajos. Para iniciar quiero caerles bien, entonces no voy a pronunciar un discurso. Vamos a pasar a lo fundamental, al trabajo, y tengo el gusto de presentar al compañero Diputado Jorge Chávez Presa, quien me acompaña en esta mesa.

Él es economista y tiene un amplio currículum en el servicio público. Fue jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También fue Subsecretario de Política y Desarrollo Energético en la Secretaría de Energía, por mencionar algunos de los cargos relevantes.

Actualmente es Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. Es también miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores y de la Comisión del Distrito Federal de esta Cámara.

Estuvo en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); fue vicepresidente por dos ocasiones del Comité de Administración Pública.

El Diputado Chávez Presa ha sido un diputado muy activo en materia presupuestal y fiscal en la Cámara de Diputados.

Vamos a pasar de lleno a su intervención para que de ahí tengamos, si ustedes así lo desean, intervenciones de opinión o presentaciones de ponencias, los que las tuvieran preparadas.

Diputado, el tiempo es suyo, la audiencia también. Muchas gracias por su participación.

EL C. DIPUTADO JORGE CHAVEZ PRESA: Muchas gracias, compañero Diputado Borbón Vilches; gracias por esta presentación tan generosa y muy buenas tardes a todos ustedes, compañeras y compañeros legisladores de los Congresos Locales.

Celebro poder participar en este Segundo Encuentro de los Congresos en México y que el Presidente de la Mesa Directiva, el Diputado Eric Villanueva, me haya distinguido con pedirme venir a platicar con ustedes.

Quiero hablar de un tema que ya está en el programa, pero creo que es un tema muy actual y va a seguir siendo muy actual durante los siguientes años: el tema del federalismo fiscal.

Para empezar considero que el nombre de federalismo fiscal es un nombre muy reducido, porque en México, la palabra fiscal por lo general la asociamos a los impuestos.

A mí me gusta referirme mucho más al tema del federalismo de las finanzas y la hacienda pública, porque el tema es mucho más amplio; no es sólo de impuestos, sino es de todos los ingresos, incluyendo derechos, aprovechamientos. Es también el tema de la deuda y es el tema del gasto público.

Pero antes de hablar de un tema tan amplio -donde a veces desafortunadamente hemos caído en un simplismo-, quiero comentar que, federalismo es un término que lleva en nuestro país discutiéndose casi 200 años y, dependiendo de la época en la historia, es el énfasis que tiene.

Federalismo viene del latín *federare*, que es unir. Y está ese famoso discurso de Fray Servando Teresa de Mier. Cuando se hablaba de federalismo en México él decía: para qué hablar de él, para qué unir lo que ya está unido. Y en ese momento el tema tenía una connotación. Pero no voy a hacer el recorrido de los 200 años, sino al que ahora estamos viviendo.

Y parte de la discusión se ha distorsionado porque a veces "federalismo" significa para algunos, cómo darle más recursos a los municipios o cómo darle más recursos a los gobiernos estatales, y dependiendo del partido político en el momento que esté, si está en el Poder Federal o no, es ver, ahora cómo protegemos los recursos que tiene la Federación.

Tener ese enfoque de federalismo, creo que también es un enfoque muy desafortunado, porque a fin de cuentas no se concentra en lo más importante, que son las personas.

Por ello, para iniciar esta presentación, pongo a su consideración una definición de federalismo diferente. Y considero que la definición relevante de federalismo, especialmente para ahora, es: "Cómo asegurar a cada mexicano y mexicana, un mínimo de condiciones de bienestar y acceso a las mismas oportunidades de desarrollo, independientemente de dónde se encuentre dentro del territorio nacional, y hacerlo de manera eficiente".

Esto significa, cómo vamos a lograr la mejor distribución de responsabilidades, de recursos, entre los tres órdenes de gobierno, para servir a lo más importante de cada país: a su población.

Porque si lo vamos a ver en términos de que: "Es el Gobierno Federal es el que concentra los recursos y/o el gobierno estatal o, dependiendo si estamos en el Distrito Federal, que es caso muy *sui géneris*, es la única entidad federativa que es el agregado de municipios y especialmente en términos de finanzas públicas, es la única entidad federativa que recauda ahora el impuesto predial, que eso es lo que le da una gran fortaleza".

Si nos vamos por esa discusión, vamos a llegar a una discusión partidista, porque va a depender de qué partido está gobernando, qué instancia o qué orden de gobierno.

Para elaborar ésta definición, hay que reconocer dónde estamos, dónde está ubicado nuestro país en términos de federalismo, y desde luego, quien puede hacer y está haciendo muchas cosas, es el Congreso.

El Congreso puede influir en el destino del federalismo que vamos a tomar en dos planos: el plano coyuntural y el plano estructural.

El plano coyuntural, donde participa el Congreso de manera determinante, es en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Ahí es donde yo le llamo "coyuntural", porque es prácticamente única y exclusivamente para un año. No sólo están los recursos que se destinan a través del famoso Ramo 33, Aportaciones Federales, cuyo origen está determinado en una ley, sino los cientos de programas y proyectos que están ahí, que estos programas y proyectos no se hacen en una entelequia que se llama: "La Federación".

Cada programa y proyecto se lleva a cabo física, geográfica y necesariamente, en un municipio que está en una entidad federativa. Es ahí donde el Congreso, y de manera específica, la Cámara de Diputados, está afectando por el lado de la oferta pública de servicios.

También lo hace de manera coyuntural, a través de la Ley de Ingresos, por los impuestos, derechos y aprovechamientos que se aprueban y se definen en éste ordenamiento. Es una Ley muy *sui géneris* porque es una Ley anual, cuando se define el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, es ahí, en la coyuntura. Pero el tema de México, el tema del federalismo, es mucho más complejo que de coyuntura o de un horizonte de tiempo tan corto como un año, es estructural. Y la forma como el Congreso incluye de manera estructural la construcción del federalismo, es en la aprobación de cada una de sus leyes y, desde luego, cuando llega a hacer modificaciones constitucionales.

Ahí está el instrumento donde el Congreso va a poder influir en el rumbo que va a tomar el federalismo, independientemente de la participación de sus Diputados o en la Cámara de Senadores, que curiosamente, nuestra definición de Senador como representante de la entidad federativa, se ha venido modificando y transformando por cuestiones de nuestra vida y desarrollo político.

Como el tema es también muy amplio, porque federalismo a fin de cuentas no solo es hacienda pública sino, muchos temas, yo nada más ahora sí quiero enfocarme en la parte de las finanzas y de la hacienda pública. Y quiero empezar por hacer una crítica muy dura al federalismo que tenemos ahora, que no quiero que sea, no lo interpreten como adjetivos, sino con una descripción de lo que es y de lo que hemos vivido y en lo cual todos los mexicanos debemos de buscar su transformación, nuestro federalismo es centralista. Estoy hablando desde el tema de las finanzas y la hacienda pública.

¿Cómo me atrevo a hacer una afeveración de ese tamaño? Bueno, si lo vemos por el lado de la recaudación -una estimación propia- ya para el 2003, más del 98 por ciento del valor de todos los impuestos que recauda este país, lo recauda el Ejecutivo Federal a través del Servicio de Administración Tributaria y los aprueba el Congreso de la Unión.

Si nos comparamos con países que son de construcción federalista y se dicen federalistas, hacia el norte, Estados Unidos recauda, a nivel estatal y local, cerca del 30 por ciento. Si nos referimos a Canadá, recauda cerca del 40 por ciento.

Si nos vamos a América del Sur y vemos el caso de Brasil, también recauda casi el 40 por ciento a nivel estatal y municipal. Argentina más del 45 por ciento, esto era antes de su tremenda crisis. Y un país diseñado centralmente y que no es federal, Chile, recauda casi el 10 por ciento.

En Europa, países como Alemania, que es un país construido después de la Segunda Guerra Mundial como un país totalmente federal, un país donde el Senado es virtual, en el sentido de que el Senado no son personas, sino votos de los gobernadores o primeros ministros de cada entidad federativa, ellos recaudan alrededor del 30 por ciento.

España, que no es construido en términos federales, aunque está construyendo su federalismo a través de las autonomías, recauda cerca del 15 por ciento a nivel local, o sea, las autonomías, mas los gobiernos locales.

Con lo cual, México, con estas cifras, por el lado de la recaudación, es muy centralista.

Por el lado del gasto, también nos hemos vuelto, curiosamente, muy centralistas, definiendo centralismo como que la decisión está fuera de sus órbitas, o sea, está

fuera de la órbita municipal y fuera de la órbita estatal, y me refiero curiosamente, a que a veces hacemos o tomamos medidas que supuestamente, son federalistas, pero llevan a lo contrario. El Ramo 33 es, a fin de cuentas, una expresión de centralismo, y esa es la gran crítica que yo creo que todos tenemos, no es que se esté mandando el recurso, sino que la decisión sobre ese recurso queda de manera central. Entonces, los distintos fondos del Ramo 33 que ya están, si le sumamos el presupuesto local de recursos propios, pero con recursos que están viniendo de la Federación, cada vez están siendo una proporción más alta y la incidencia es todavía muy poca.

Por ejemplo, está el tema de la educación, especialmente la educación básica que se federalizó -y esa también es otra palabra que no reconoce el diccionario de la Real Academia Española, pero que en México sí tiene ya una tradición de más de 50 años, esta palabra *federalizar*, que fue transferir recursos a las entidades federativas- la determinación de los aumentos salariales y prestaciones acaba determinándose centralmente, con lo cual muchas entidades federativas quedan en desventaja frente a esta decisión. Y pongo estas dos pruebas como evidencia de que tenemos, desde el punto de vista de la hacienda y las finanzas públicas, algo sumamente centralizado.

Tenemos, en adición a eso, todos los convenios que hay, -que desafortunadamente no son públicos y que hay que hacer que sean públicos- que celebran las distintas dependencias federales con los gobiernos estatales: en educación, en salud y en comunicaciones; y nadie sabe, a fin de cuentas cuál es el monto del pastel federal que se está yendo a las entidades federativas y a los municipios.

En consecuencia, si hoy quisiéramos definir un nuevo federalismo, no habría públicamente los elementos para lograr una mayor equidad y una mayor eficiencia, y esto es algo fundamental para lo que considero que es una de las grandes reformas estructurales del país y parte de la reforma del Estado, que es la

construcción de ese federalismo, de ese federalismo dirigido no a los gobernadores, no a los presidentes municipales, ni dirigido al Presidente de la República, sino dirigido a las personas.

Lo que hay que hacer, primeramente, es cuantificar por entidad federativa, por municipio e incluso –porque habría los datos para saberlo- por AGEF, esta medida es utilizada por el INEGI y es mucho más particularizada, de cómo se distribuyen los recursos federales, pero también cómo se generan esos recursos de los municipios hacia arriba.

Hemos construido un federalismo por parte de la hacienda pública, en la cual ha dejado prácticamente lisiados a los gobiernos estatales. Los gobiernos estatales prácticamente los hemos dejado sin instrumentos de recaudación propios, salvo el impuesto sobre la nómina, que dependiendo de la entidad federativa donde nos ubiquemos, le dan el nombre, pero que a fin de cuentas es un impuesto al factor trabajo, y algunos otros impuestos en servicios turísticos, etc.. Los Gobiernos Estatales no tienen una fuente de recaudación, a diferencia del Distrito Federal, en la cual pudieran decidir su futuro; y si vemos esto así, podemos llegar a la conclusión de que, los Gobiernos Estatales tienen muy pocos instrumentos para diseñar o formular una política regional.

De hecho, los Gobernadores, a menos de que desarrollen una gran actividad o relación con el orden federal y sus Secretarios, no pueden hacer mucho, prácticamente porque no tienen instrumentos propios para generar el gasto, o sea, se puede generar el gasto cuando se puede y tiene la fuente de recaudación; pero si se está dependiendo de otro orden de gobierno para la recaudación o el ingreso, pues el margen de maniobras es muy bajo.

Pero hay otro orden de gobierno con un gran poder de recaudación que no lo ha sabido utilizar, y es el municipio. Los gobiernos municipales tienen el otro gran,

instrumento de recaudación y curiosamente es el más fácil de supervisar fiscalmente, es el impuesto predial.

Pero en el impuesto predial tenemos una especie de paradoja , no se determina en los municipios, el impuesto predial se determina en los Congresos Locales. Y ha habido una cuestión también paradójica, mientras ha crecido en el Ramo 33, el famoso, Fondo de Fortalecimiento Municipal, el impuesto predial ha venido cayendo en su recaudación, prácticamente en la medida que crece el Ramo 33, a través de este Fondo se reduce la recaudación municipal, esto en el agregado.

Como país recaudamos escasas dos décimas de Producto Interno Bruto en impuesto predial, esto equivale a menos de un peso con cincuenta centavos por impuesto predial por hogar al día, lo que equivale a menos de 50 centavos por persona, para lo cual se están exigiendo servicios de primera en seguridad pública, drenaje, banquetas, recolección de basuras, alumbrado; o sea, es prácticamente imposible sostener esto en el agregado.

Geográficamente, el Impuesto Predial se concentra en casi en un 80% en la ciudad de México y la zona conurbada al Distrito Federal, y el 95% si le sumamos Puebla, Monterrey, Guadalajara, Tijuana y Cancún.

O sea, en el resto del país, prácticamente no se cobra y es un impuesto fácil de recaudar, no es un impuesto que se puede evadir, porque no se pueden llevar el inmueble, bueno sí, perdón, sí se puede evadir, pero también se puede comprobar su fiscalización , el inmueble está ahí y es algo que puede utilizarse como un instrumento, porque es de los pocos impuestos patrimoniales que tenemos en el país que puede utilizarse como un mecanismo de redistribución de ingreso, de hecho eso es lo que sucede en el Distrito Federal. Aquí, son unas cuantas Delegaciones en las que se concentra el impuesto predial que subsidia, de alguna manera, al resto de las Delegaciones, o sea, se utiliza como un instrumento, y es ahí, esta discusión de integralismo, la que nos hace pensar también en la reforma

de las finanzas y la hacienda pública, de cómo construirla en este país, porque prácticamente todas las reformas que se han hecho, desde 1970, que conozco y he estudiado, han sido siempre diseñadas e implantadas desde el centro, y parte de la transformación del país es buscar nuevos caminos para diseñar esta reforma de abajo hacia arriba. Entonces eso significa que no todos los municipios lo van a poder hacer.

Hay otra cosa, a municipios de muy bajos ingresos los ha penalizado esta manera de medir la recaudación, porque en México la recaudación nada más la medimos en términos de efectivo, de dinero que entra a la Tesorería, pero para muchas comunidades que lo practican, habría que considerar la manera de darle un valor monetario a sus contribuciones, que es trabajo a la comunidad; en Oaxaca le llaman "tequio", que si éste se contabilizara también podrían tener acceso a ciertas formas de estímulo que hay en la recaudación, porque a fin de cuentas lo que importa es la abstención del consumo y el no uso del ocio para entregárselo a la comunidad, eso es parte de una manera de ver el impuesto y estas comunidades no están así.

El tema sigue siendo muy extenso y quiero comentarles, brevemente, de algo que me atreví a hacer, que fue presentar en diciembre pasado una iniciativa para crear una Comisión de Estado para el Federalismo de la Hacienda Pública. Esta Comisión de Estado es precisamente para identificar ese tamaño del pastel, tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto, pero también por el lado de los activos; o sea, por ejemplo, la responsabilidad forestal está a cargo de la Federación y eso genera también los grandes incentivos para muchas cosas: al mismo deterioro ecológico, a la sobre explotación de bosques o a la tala: porque la autoridad está muy lejos de donde está el activo.

Lo mismo sucede en pesca de agua dulce. Podemos ver cómo el tema de petróleo tiene un tratamiento, a pesar que es un mineral, y la minería de otro tipo, tiene diferente tratamiento; o con gobiernos municipales y gobiernos estatales, cuando

son actividades productivas, cuya producción genera un daño ecológico, también tiene una presión sobre las comunidades.

Entonces, esta discusión es verdaderamente compleja, es quizás uno de los problemas –si lo queremos resolver bien, desde luego- más complejos que hay; que si no tenemos y no manejamos esta información de manera pública y abierta entre el Congreso, la Federación, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, no vamos a poder construir un mejor país. Esta iniciativa lo que propone es crear una Comisión de Estado, en la cual, hay un Consejo Directivo, en el que todos estos órdenes de gobierno, participarían y le darían un mandato a una comisión técnica para elaborar todos los estudios y poder hacer un juego abierto, que es el que corresponde a estas épocas de democracia y de pluralidad en el país.

Y ahí termino mi exposición para poder interactuar con ustedes y escuchar sus puntos de vista o preguntas. Muchas gracias.

- **EL C. PRESIDENTE:** Gracias al Diputado Jorge Alejandro Chávez Presa por su exposición y también gracias por haber abreviado, puesto que su está programada para ser mucho más amplia, así es que pudiéramos aprovechar que fue tan conciso y tan concreto. Si hubiera, en primer lugar preguntas o comentarios sobre el tema, si fuera tan amable de identificarse la persona que quiera hacer uso de la palabra. Si alguien quisiera tener alguna participación en pregunta, comentario, favor de hacerlo en este momento.

- **EL DIP. HECTOR BARRAZA (Chihuahua):** Es fundamentalmente un comentario sobre la poca recaudación que tienen estados y municipios y creo que es algo sumamente delicado, porque si bien es cierto los estados y municipios hemos estado peleando mucho tiempo, que se nos den más atribuciones, como las del artículo 115, para que los municipios puedan cobrar el predial y traslación de

dominio, lo cierto es que esa gran dependencia va haciendo que no se cumpla con esa corresponsabilidad que se tiene. Yo creo que esta es una situación de cultura.

En el caso Chihuahua, nosotros hemos estado trabajando sobre esta situación y creo que le falta ahí actualizar, en el caso de los principales municipios de Chihuahua, Juárez, el 51% de sus ingresos propios son del impuesto predial y traslación de dominio. Chihuahua está en el 46.5% y ahorita se está trabajando, coordinadamente con los municipios y el Congreso del Estado, para la actualización catastral, precisamente para subir esos ingresos.

Y es sumamente grave y alarmante, porque nosotros en el estado de Chihuahua estamos alrededor del 20% de los ingresos del estado, de nuestro presupuesto; sin embargo, se está trabajando para incrementarlos, ver que la media es del 2% a nivel nacional, y obviamente que esto es sumamente delicado, y creo que es una de las responsabilidades de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, que cambiemos esta correlación, porque sí por un lado, exigimos algo que es justo, un nuevo federalismo en todos sentidos, también es cierto que no estamos cumpliendo con una corresponsabilidad que tenemos con los pocos ingresos de los que disponemos, no estamos haciendo el trabajo que nos corresponde.

Yo no sé qué comentarios habría por parte del Diputado ponente, qué estrategia o qué programas se pudieran elaborar, para reincentivar esa responsabilidad que tienen estados y municipios.

-EL PRESIDENTE: Gracias. Diputado.

-EL DIP. JORGE ALEJANDRO CHAVEZ PRESA: Muchas gracias Diputado Héctor Barraza, por su comentario.

Creo que usted está tocando un tema nodal. Tenemos que encontrar mecanismos para vincular o acercar los impuestos, hay que acercar la autoridad a las personas. Hoy en día, toda esta cifra estratosférica que estoy mencionando, que son el 97% del valor de todos los impuestos, son federales, o sea, cada vez que alguien consume gasolina, que consume tabaco, que consume alcohol, que paga el IVA, se va a una entelequia que se le llama: "La Federación".

La gente no siente que los impuestos son suyos, a pesar de que se les devuelven. Y esto ocasiona incentivos muy perversos, porque entonces también, el orden estatal y el orden municipal, no se sienten con la obligación de una rendición de cuentas, queda muy alejado, ¿cómo hacerle? Yo creo que podemos hacer muchas cosas de parchecito, y éstas son las que hemos venido haciendo durante ya muchos años, y por eso llamaba yo a reflexionar esto en términos de una reforma estructural. Una reforma estructural es cuando se cambian patrones de conducta, es cuando se cambian cimientos, se ponen nuevas columnas y trabes a nuestra Hacienda Pública de los tres órdenes de gobierno, y ésta, es la que hay que cambiar, tenemos que cambiar, necesitamos una Ley de Coordinación Fiscal diferente.

La Ley de Coordinación Fiscal, tiene dos grandes apartados –por decirlo así una parte que dice cómo se van a distribuir los impuestos federales y la otra parte, cómo se van a entregar recursos a través de las aportaciones federales. Nuestra Ley de Coordinación Fiscal, en términos de participaciones, las ha diseñado de tal manera que el 45% son distributivas y el criterio de distribución es el de población. Hay muchos criterios que se pueden seguir, ése no es el único, pero ése es el que hay ahí. El otro 45% es resarcitorio, es decir, que se busca una manera de aproximar la capacidad de recaudación de esa entidad federativa para devolverle los impuestos y el otro 10% es inverso a la población.

Esto yo creo que nos tiene que llevar a una reflexión y a una discusión muy seria de si, por ejemplo, las participaciones tienen que ser 100% resarcitorias y

encontrar otro mecanismo distributivo y compensatorio para lograr dentro de esta definición de federalismo que puse yo a su consideración, de darle a cualquier mexicano o mexicana, independientemente de dónde se encuentre en el territorio nacional, un mínimo de bienestar para definir esa compensación y entregarla vía los programas de gasto.

Esa es una decisión que en el país vamos a tener, eventualmente, que tomar, si estamos verdaderamente insatisfechos con ese esquema, porque no está generando tampoco incentivos a la recaudación. O sea, viéndolo fríamente y con ese esquema de participación.

¿Qué gobierno estatal y qué gobierno municipal tienen para promover el combate a la evasión en el IVA?, ninguno. ¿Qué incentivo tienen para combatir el tráfico y la sustracción de combustibles de los ductos de Petróleos Mexicanos?, ninguno. Entonces, tenemos que generar los incentivos para que los otros órdenes de gobierno cuiden una de las fuentes de financiamiento más importantes de cualquier Estado, que es la recaudación. Esto, por ejemplo, también nos llevaría a rediseñar, en su totalidad, el esquema de aportaciones federales y, por ejemplo, quitarle un efecto perverso, injusto e inequitativo en el Ramo 33, de Fortalecimiento Municipal, porque éste privilegia también el criterio o la variable población, con lo cual, son las ciudades más grandes las que se acaban beneficiando.

Entonces, para ser exitosos, en una política pública hay que tener muy claras dos cosas: cuál es el objetivo y cuál es el instrumento que se va a usar. En primer lugar hay que construir ese instrumento y luego cómo usarlo.

Todos sabemos que es muy ineficaz quitar tornillos con martillo y, a veces, en los instrumentos de políticas públicas se acaban diseñando martillos para querer sacar tornillos, y por eso salen desastrosas las cosas. Sí se acaba sacando el

tornillo, pero a un costo alto y destruyendo, y ésa es parte de esta discusión. Entonces, es una discusión muy compleja.

La otra, creo que tenemos que tener un esquema mucho más flexible en el país y de velocidades diferentes. No puede tratarse a ciudades, con un grado de ingreso y de educación promedio, igual a otras comunidades que ni siquiera tienen lo mínimo. Entonces, si a todo mundo, a todas las entidades federativas y a todos los municipios se les quiere cortar con el mismo rasero y se le quiere aplicar los mismos mecanismos, va a ser un fracaso. Posiblemente España ha sido relativamente exitoso en la creación de sus autonomías, porque ha permitido velocidades diferentes de centralización o de evolución, depende ahí, ideológicamente, dónde se ubique y qué palabras quiere utilizar.

Sudáfrica, después del Apartheid, es otro caso muy interesante en diseñar, entre devolución y descentralización de recursos; naturalmente, en este país, la palabra "federalismo" está prohibida, su utilización hubiera significado entregar recursos y facultades a las entidades con mayoría blanca.

Entonces, en cada país tenemos que encontrar nuestra fórmula, nuestro mecanismo, que sea aceptable y quiero insistir en ese tema, primero nos tenemos que poner de acuerdo en esa definición de federalismo que queremos, porque de otra manera vamos a tener esquemas o diseños de federalismo que únicamente van a favorecer a ciertas regiones, con lo cual van a propiciar la desunión del país, contrario al concepto de federalismo.

EL DIP. BERNARDO BORBÓN VILCHES: Gracias Diputado. ¿Alguna otra intervención? Sí, por favor.

EL DIP. JOAQUIN MALDONADO: Buenas tardes, soy Joaquín Maldonado, del Congreso de Puebla.

Diputado Chávez Presa, desde el punto de vista del federalismo con esa concepción centralista, los estados hemos ido cediendo facultades al Congreso Federal, evidentemente uno de nuestros problemas centrales es la falta de recursos.

En esta materia fiscal, como legislador federal, ¿cuáles serían las materias, en las cuales, nosotros, los Congresos estatales pudiéramos reivindicarnos, volver a retomar esas áreas, esas materias, por supuesto para tener más recursos y tratar de dar respuesta a las necesidades de la gente?

EL DIP. JORGE ALEJANDRO CHAVEZ PRESA: Con mucho gusto, Diputado Maldonado y gracias por hacer esta pregunta.

Quiero hacer referencia al IVA. El IVA, que es una invención francesa muy exitosa de recaudación, muy ingeniosa, porque a lo largo de la cadena del pago del impuesto cada quien va, de alguna manera, fiscalizando al otro y ayudando al fisco a fiscalizar a los demás, con un costo muy bajo, es de naturaleza 100% central.

A diferencia del impuesto que teníamos nosotros, que era el impuesto sobre ingresos mercantiles, una especie de emulación o similar al impuesto que tienen en Estados Unidos, el impuesto sobre las ventas, que es, naturalmente, un impuesto, podríamos decir uno, federalista, porque si bien la tasa se determinaba de manera federal, que era el 4%, el impuesto lo recaudaba cada entidad federativa y cada tesorería, por lo tanto estatal, era soberana en ese sentido.

Se instrumenta el IVA, y para instrumentarlo, se hace que el IVA sea de definición central y de administración estatal. Viene el cambio de administración con el presidente Salinas, 1989, y quien ahora es el Secretario de Hacienda, promueve una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, por cierto, el IVA implicó toda una

redefinición de los impuestos en México, y creo que fue, de alguna manera, muy exitosa, porque se acabaron eliminando, por decirlo así, muchos impuestos que había a nivel estatal y local, que lo único que estaban haciendo era inhibir la actividad económica, era muy difícil incluso extenderse en el territorio.

Pero con el IVA en 1989, el gobierno federal convence a los gobiernos estatales, y les dice: si me dejan administrar a mí, gobierno federal, yo voy a recaudar más que ustedes y les voy a dar más recursos. Los convence, en efecto, sucede ese factor, sube la recaudación porque el gobierno federal al tener aduana, entre otros instrumentos, puede fiscalizar a nivel federal mejor, pero como todo buen monopolio se duerme en sus laureles y la recaudación empieza a bajar. Esa es al menos en mi hipótesis, otros dicen que fue porque otros compañeros legisladores le metieron más hoyos a la Ley Fiscal y que por eso cayó.

Pero en realidad sí se ve, que fue cuando a un monopolio no se el tiene bien supervisado y con contrapesos, se duerme en sus laureles, y la recaudación de IVA volvió a caer en el país.

Y esta es una prueba de que, cuando no hay contrapesos, ni vigilancia, ni incentivos, se lo lleva la federación, sí lo puede hacer muy bien en un principio, pero luego, otra vez va a volver a caer en el esquema anterior.

Esto nos lleva nuevamente a cuestionar y a pensar en mecanismos de rehacer y de reinventar la fórmula de participaciones, en la cual se generen incentivos; que el orden estatal y el orden municipal, tengan incentivos para que se recaude, por ejemplo, el IVA.

Una manera de ello es, si el IVA se hiciera 100% participable y de alguna manera con una medición resarcitoria, les apuesto que no va haber un gobernador o un presidente municipal o jefe de gobierno, que esté facilitando el comercio informal, porque tienen el incentivo para colaborar.

Hoy, como están las cosas, no tienen un solo incentivo, porque se recargan sobre los que supuestamente en todo caso sí hacen su tarea o hacen menos o hacen que sea menos gravoso la informalidad y, por lo tanto, la evasión fiscal.

Otra manera de repensarlo, es el impuesto sobre la renta de las grandes corporaciones, quien mejor lo va a poder hacer y lo tiene que hacer muy bien, es la federación, especialmente todos aquellos que tienen presencia en cada uno de las entidades federativas, que tienen que hacerse esfuerzos para que se sepa cuánto recaudan estas sucursales, por decirlo así, o subsidiarias, tiene que hacer ese esfuerzo, es un esfuerzo de información y de revelación de información.

Por ejemplo, al impuesto sobre la renta de las personas físicas, podría ser de recaudación 100% también participable, o una parte la podrían recaudar el gobierno estatal e incluso el gobierno municipal, que eso es lo que vemos en Estados Unidos. Este país, que es un gran mosaico, no hay ningún modelo igual, tenemos por ejemplo el Estado de Nueva York, un ciudadano allí tiene que pagar impuestos federales, impuestos estatales e impuestos de la ciudad, y paga tanto el predial, paga impuesto sobre la renta a estos tres órdenes de gobierno; pero tiene esquemas en los que cada orden de gobierno tiene el incentivo de fiscalizar al sujeto. Y los alemanes y los españoles, no es que recauden más, porque sean más honestos, también tienen los grandes problemas de evasión, tienen los mecanismos para disuadir al contribuyente de la evasión.

En algunos casos, en Estados Unidos, se vincula el impuesto predial, a tener una devolución del impuesto predial, dependiendo del impuesto sobre la renta que paga la persona; entonces es una manera de vincular al orden federal y al orden municipal en una tarea de fiscalizar al contribuyente. No todo es poner más impuestos, es cómo ponemos o hacemos una división del trabajo inteligente entre estos tres órdenes de gobierno para cuidar lo que es importante, que es la

hacienda pública. Nada más los mexicanos tenemos que encontrar esos mecanismos y que sean aceptables.

EL C. DIP. JOSE GILBERTO TEMOLTZIN Y MARTINEZ del Congreso de Tlaxcala.

La pregunta es en materia del impuesto predial. Este impuesto es una gran riqueza que puede ser o puede haber, si es bien coordinada. ¿No considera usted que el comercio informal lo puede ser aún más, y la pregunta es, si en la Comisión a la que usted pertenece tienen una sugerencia o alguna propuesta, en ese sentido, para regular esto, porque en ese sentido, es lo mismo que sucedería en cuestión predial, la inequidad o la no igualdad en el cobro del impuesto, y por eso es que no se puede lograr la recaudación que se quisiera en algunos estados o municipios.

En ese sentido, también la industria y el comercio, pues si bien tiene que pagar los impuestos, siempre hay, de alguna manera, la evasión o la negativa, porque hay un sector digamos protegido, así que la Comisión, precisamente la de Hacienda ¿tiene algo al respecto?

EL C. DIP. JORGE ALEJANDRO CHAVEZ PRESA.- Gracias, Diputado José Gilberto Demoles.

Hace usted también una pregunta fundamental en esto. Desde luego, no puedo hablar a nombre de la Comisión, rebasa mi ámbito, pero déjeme hablar de cosas en las que yo he reflexionado.

Ahora que el Ejecutivo Federal envió su reforma fiscal que le llamó la "Nueva Hacienda Pública Distributiva" -por cierto, la cual los diputados y senadores hemos aprobado prácticamente en su totalidad todos los asuntos tributarios y financieros, de ella, lo único que no se aprobó fue el IVA en alimentos y medicinas- los

legisladores, en cosas en las que sí acordamos por unanimidad, fueron en aspectos que pusimos en la Ley de Ingresos, que es un nuevo capítulo que se llama "De información, Transparencia y Evaluación de la Eficiencia de Recaudación y de Endeudamiento" en el que definimos, como Congreso, los elementos para construir una reforma fiscal.

Le dijimos al Ejecutivo Federal: para continuar la construcción de la reforma, necesitamos estas cuatro columnas:

En la primera columna le pedimos que nos determinara el presupuesto de gastos fiscales; el presupuesto de gastos fiscales es la cuantificación monetaria del valor de todos los impuestos que dejamos de recaudar -porque así está establecido en ley-, derivado de exenciones, regímenes especiales y deducciones. Le dijimos: que la reforma fiscal no sólo es poner impuestos, es gravar aquellos que no están pagando impuestos, con lo cual, en realidad, nos estaríamos apegando al texto constitucional donde dice que todos los mexicanos debemos de contribuir de manera proporcional y equitativa.

El año pasado apenas entregó, el Ejecutivo Federal, este presupuesto de gastos fiscales, que asciende –y todavía no termina de cuantificarlo- a 5.3 puntos del Producto Interno Bruto, es decir, a más de 330 mil millones de pesos que dejamos de recaudar, porque en nuestras leyes establecemos deducciones, regímenes especiales, exenciones y diferimientos de pago, por esa cuantía.

Esto significa que, la reforma fiscal o la reforma de la hacienda pública puede hacerse de otra manera. Se puede hacer bajando las tasas de una manera drástica, aumentar la recaudación por una ampliación de la base, eliminando todos estos componentes, o parte de ellos, del presupuesto de gastos fiscales.

Como una primera sugerencia, ojalá que en cada entidad federativa y en cada municipio pudiéramos cuantificar ese presupuesto de gastos fiscales.

Una segunda columna para la construcción de la reforma fiscal, que le pedimos, por ley, al Ejecutivo Federal, fue que nos presentara un estudio ingreso-gasto de los hogares, para conocer cuáles son las contribuciones que hacen los hogares al fisco, a cada orden de gobierno, y qué les regresan, en términos de gasto, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales.

Porque, se puede tener un sistema tributario progresivo, significando que, a mayor ingreso, la tasa impositiva es más alta, pero si por el lado del gasto, se recauda y se le devuelve a los de mayores ingresos, se puede neutralizar la progresividad y volverla regresiva.

Pues resulta que en nuestro país, el gasto público, curiosamente, no es muy progresivo, es bastante regresivo. De ahí, la importancia de cada programa y proyecto –y por eso la importancia del Congreso, de la Cámara de Diputados, de los Congresos Locales-, de discutir o tener, en primer lugar, presupuestos programáticos, no presupuestos administrativos de cuánto se va a ir en sueldo; eso no te dice nada. Se trata de pensar cómo se está transformando un impuesto en algún servicio o en algún bien público.

Y de acuerdo con este estudio ingreso-gasto de México, el CIDE sostiene que es neutral, es decir, curiosamente, nuestro esquema de recaudación, y luego de gasto público, no ayuda a la distribución del ingreso. En parte, la evidencia lo podría mostrar porque la distribución del ingreso no ha mejorado en el país en muchos años.

Entonces, parte de la discusión en este país es, si estamos de acuerdo en tener un instrumento de finanzas públicas que es, a fin de cuentas, el más efectivo, desde el punto de vista de la economía, un instrumento de distribución.

Y menciono esto, hago esta larga historia para empezar a comentar lo que usted me está diciendo. ¿Qué incentivo tiene o por qué tenemos tantos incentivos a la informalidad? Tenemos muchos incentivos a la informalidad porque, en México, es más barato estar en la informalidad, que estar en la formalidad.

Yo he llegado a la conclusión de que la diferencia entre un país altamente desarrollado y un país en vías de desarrollo, o subdesarrollado, es que, cuando es más barato estar dentro de la formalidad, que estar fuera de ella, es cuando tienes todos los incentivos a quedarte ahí.

¿Por qué la informalidad sigue siendo tan atractiva? Independientemente de todas estas medidas de regulación a nivel municipal y estatal para poder abrir una actividad, es también por el esquema de seguridad social. La seguridad social en México, uno nada más tiene acceso a ella si uno tiene una relación obrero-patronal. Nada más tienes acceso a la seguridad social a través de ella.

Los países europeos, y otros países, han creado mecanismos para que tengas acceso a la seguridad social, aún cuando no se tenga esa relación obrero-patronal. Es parte del desafío del país, porque entonces, ya se tiene acceso a una red mínima de protección, con la cual se sabes que, si no está contribuyendo, no se puede formar parte de esa red, o se debilita esa red mínima de protección que son: servicios básicos de alimentación, servicios de salud y pensiones.

Parte de la reforma de Estado que hicieron los españoles, fue esa. Reformular la seguridad social y verla como el mecanismo en el cual todos los mexicanos, pudiéramos acceder a esos mínimos de bienestar. El día que se crearan esos incentivos, creo que va a disminuir la informalidad, sustancialmente.

Y así, podemos ir siguiendo, en cada uno de estos ejemplos, para construir legislaciones que promuevan conductas eficientes para la sociedad.

- **EL C. PRESIDENTE:** Gracias, Diputado. ¿Alguien más? ¡Adelante!

- **EL C. DIP. JESÚS ENRIQUEZ BURGOS** (Congreso de Sonora): Perdón, Diputado Chávez Presa, me perdí su intervención; estábamos en una comisión que nos asignó el Presidente de la Conferencia; pero guiándome por el tema y por los comentarios que usted ha hecho sobre la redistribución, podríamos decir, de las facultades en materia fiscal, en una federación como la que tenemos, yo quisiera hacer un comentario en el sentido de que este modelo, copiado de los Estados Unidos, que inició sobre la base de que las facultades que no están expresamente concedidas en la Constitución a las autoridades federales, se entienden reservadas a los estados. Y ese aspecto que en los Estados Unidos, donde nació el federalismo, que aplicamos nosotros, ha conservado hasta cierto punto un equilibrio entre los tres niveles de gobierno. Aquí no, aquí en realidad, en aras de fortalecer a la Federación, al gobierno central, se fueron adquiriendo, se le fueron traspasando todas las facultades a la Federación.

Usted mencionaba, que todas las fuentes de impuestos más importantes están en manos de la Federación, de acuerdo con el artículo 73 de la Constitución ¿no?

Una, porque están en forma expresa, diciendo únicamente la Federación podrá cobrar impuestos sobre esto o lo otro. Y las otras, porque únicamente la Federación puede legislar sobre esas materias. Y los impuestos tienen que establecerse a través de leyes.

Si no tenemos los estados facultados para legislar en equis materia, obviamente, no podemos establecer impuestos sobre las mismas.

Y creo que esto, en un momento histórico, obedeció a la necesidad de fortalecer a la República, porque eso era, en realidad, la necesidad de fortalecerla con un gobierno fuerte, central; es un modelo ya, hasta cierto punto, agotado, y que

tendría, como usted lo menciona aquí, que buscarse una nueva forma, pues olvidándose de ese aspecto porque además, no tenemos la misma mentalidad del anglosajón que formó la federación de estados en los Estados Unidos; ni tenemos la misma formación de conducta pública y privada, ni tenemos tampoco antecedentes históricos que nos garanticen un federalismo auténtico, propio, nuestro. Somos producto de un centralismo de más de 300 años.

Entonces, creo que si este tema se analiza a fondo, habría que hacer una verdadera redistribución de esas facultades, pues tomando todos los aspectos y los ejemplos europeos y de otros países, porque yo considero que no es solamente en el aspecto económico donde nos pega, la realidad de las cosas es que también en el aspecto político, porque ha hecho a los estados totalmente dependiente de la federación, a grado tal de que los estados, después de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, han desmantelado sus estructuras de carácter hacendario. ¿Por qué? Porque para evitarse gastos lo dejan totalmente en manos de la federación. Y lo que va ocurriendo es que, cada vez estamos, cuando vamos a cerrar el año, viendo qué nos va a dar la federación.

En el caso de mi Estado, noventa y tantos por ciento, 92.7 de los ingresos que maneja el Estado derivan de programas federales. Pero todavía más, resulta que, y es algo que no entiendo muy bien, y que yo quisiera plantearlo aquí, el mismo Congreso nacional, concretamente Cámara de Diputados que tiene más intervención y más facultades en materia impositiva, una vez que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, y donde se establecen una serie de programas que van destinados a aportar recursos en obra o programas a los estados y a los municipios, de repente una autoridad administrativa dependiente del Poder Ejecutivo Federal los puede suprimir y de hecho dice: <<Pues no hay dinero o tuve que hacer esto otro acá y allá>> y hace reasignaciones. De tal manera que todo eso tiene un fondo que repercute en una conflictiva política.

Pues hay consejas populares muy sabias que dicen: <<El que paga manda>>, <<El que no debe no tiene que explicar>> En fin, una serie de cosas. En este caso estamos totalmente revertidos. Tenemos una federación de nombre nada más. Se reformó el 115 de la Constitución para darle mucho más autonomía al municipio, pero sigue igual. En los estados es un peregrinar de los presidentes municipales pidiendo recursos para pagar la luz, para pagar la nómina, para pagar el aguinaldo, para pagar una serie de gasto corriente.

Entonces creo que en este punto, si de veras queremos que haya un auténtico federalismo, que los estados ejerzan una verdadera autonomía -ya no digamos soberanía, como dice la Constitución ilusamente-, y lo mismo los municipios, pues tiene que hacerse una verdadera redistribución de las facultades. ¿Cómo? Bueno, pues ahí es precisamente donde se tiene que buscar la forma de que se dé esa garantía definitivamente.

Y por otro lado, algo que sí creo que pueda ser de una manera muy concreta, si el Poder Legislativo quiere protección para los estados, una vez que se decreta un programa -por ejemplo- que va destinando recursos a estos, no pueda el Ejecutivo cancelarlos o limitarlos, por la sencilla razón de que eso a veces se hace con criterios políticos. Si está en la ley, que es la Ley de Egresos, pues lo lógico es que sea una reforma a esa Ley de Egresos, aprobada por el órgano que la hizo, que es el Poder Legislativo, el que pueda decir: <<Bueno pues vamos a modificar el Presupuesto de Egresos porque no tuvimos recursos para esto>> Pero que se privilegien ahí los recursos que se están destinando a los estados y a los municipios.

Pero creo que mientras no se haga una reforma profunda en este sentido, definitivamente no va a haber tal federalismo, aunque hablamos de federalismo fiscal, pero es federalismo en todos sentidos. La federación le ha impuesto a los estados una serie de cargas y ahí están disfrazadas.

Yo traigo una ponencia que ya presenté ante el Congreso del Estado de Sonora, fue aprobado por unanimidad, la hemos manejado y la hemos planteado ante la Conferencia de Congresos Locales, donde, por ejemplo, podemos poner un solo caso: de acuerdo con el artículo 104 de la Constitución General de la República, el Poder Judicial de la Federación tiene facultades; sus facultades de conocimiento de los asuntos de litigio derivan de la aplicación de leyes federales. Y luego la fracción primera dice: *"excepto en aquellos casos donde sólo se afecten intereses particulares; a elección del actor podrán conocer los tribunales de los estados"*.

Desde 1824, en virtud de la ausencia de Jueces de Distrito en los estados, son los tribunales de los estados los que han venido conociendo de muchos asuntos federales, como el asunto mercantil, que traen una problemática, no solamente de naturaleza estrictamente jurisdiccional, sino ya política y social, con los "Barzones", con los grupos de protesta, con todo lo que ha habido. Y la ponencia mía se basa, nada más, en una estadística en los últimos cinco años en Sonora, donde el Poder Judicial del Estado de Sonora, en esos cinco años últimos, le ha atendido a la Federación más del 50 por ciento de sus asuntos en materia mercantil. En otras palabras, los estados somos maquiladores en materia de justicia de la Federación y la Federación no nos ayuda con ningún centavo, ni un centavo. Vean ustedes los Poderes Judiciales de los Estados, las condiciones en que están, los presupuestos, las limitaciones, los sueldos de los jueces, si ustedes los comparan con los sueldos de los jueces federales, de los empleados federales, se van a encontrar que hay una disparidad tremenda.

Entonces, la reforma contiene la propuesta de que la Federación debe resarcirle a los estados el gasto que hayan realizado con motivo de la prestación de este servicio. Y así como ésta hay muchas otras cuestiones, que leyes secundarias, incluso, le imponen a las autoridades estatales, de auxilio en esto, de atención acá, de atención allá; pero nada hablan de pagarle los gastos que hicieren en esa materia.

Yo quiero nada más señalar que los estados tenemos mucho interés en que se entre a fondo en esta materia, en este tema, y que, de alguna manera, de aquí surja un nuevo patrón de distribución de facultades y fuentes de impuestos en materia federal, que les permita, a los estados y a los municipios, realmente tener recursos, para que puedan ejercer una auténtica autonomía.

-DIP. BERNARDO BORBÓN VILCHES: Gracias Diputado Enrique Burgos.

¿Algún comentario Diputado Chávez?

-DIP. JORGE ALEJANDRO CHAVEZ PRESA: Gracias. Muy breve.

Gracias por sus comentarios. Coincido con usted, el tema del federalismo no es sólo hacienda pública, es justicia, es procuración de justicia también. Hay muchos casos en los que los gobiernos estatales incurren en gastos, que son responsabilidad de la Federación, está el tema de los reclusorios, en fin, hay muchos; pero también vemos casos en los cuales se aplican medidas de federalismo, de devolución de recursos y responsabilidades y luego se quiere culpar a secretarios federales; creo que un caso que a mí verdaderamente me sorprendió, y fue muy injusto, es el caso de estos niños, de estos bebés que fallecen en Chiapas, una cosa muy desafortunada, y se quiere responsabilizar al Secretario de Salud de ese evento, cuando él ni siquiera designa al director del hospital, él no pone tampoco al Secretario de Salud de la entidad, entonces, es la entidad federativa la responsable. No hay claridad si, en efecto, llegaron o no los recursos federales, fueron distraídos o no fueron entregados oportunamente.

Querer meter fórmulas iguales para todo el territorio nacional, creo que sería un gran fracaso para lo que vayamos a construir. Necesitamos construir un federalismo muy flexible, que permita velocidades y distribución de facultades diferentes, entre gobierno federal y entidades federativas. Hay, de plano,

entidades federativas que no pueden con la parte educativa y con la parte de salud, hay otras entidades que han hecho una mucho mejor labor, en términos de la calidad de educación y la calidad de salud que la que hizo el Gobierno Federal cuando tenía todo esto centralizado, e insisto, el tema no es si el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal o el Gobierno Municipal es el que va a concentrar los recursos; el tema es: qué tan bien se está dejando al ciudadano.

Y no sé si a usted le tocó escuchar que, al final de mi exposición hablé de una Iniciativa de Ley que tenemos aquí en la Cámara de Diputados, que espero se vaya a discutir. Esta Ley, que crea la Comisión de Estado para el Federalismo de la Hacienda Pública, en la cual se hace el estudio y las recomendaciones para, posteriormente, legislar y que esto sea, de alguna manera, mucho más integral que hacer las cosas en pedacitos, con las cuales, no vamos a ver la transformación de un federalismo útil.

-EL C. PRESIDENTE. Gracias Diputado. ¿alguna otra intervención? Bien, adelante Diputado Barraza.

-EL C. DIPUTADO HECTOR BARRAZA (de Chihuahua):- A mí me preocupa muchísimo en esta situación del Federalismo que no se esté dando una armonía entre lo que es el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Estatales y Municipales, y coincido con el ponente en el sentido que las cosas tienen que ir a la inversa y que no se pueden aplicar los mismos métodos a las diferentes regiones o entidades, más aún, sin embargo, sí es urgente que esa Comisión funcione, en la que definitivamente los Congresos Estatales tengamos un peso específico porque, ahorita, está la discusión sobre el tema, y son los Gobernadores de los Estados los que representan a sus entidades en el tema fiscal, más sin embargo, quien autoriza los presupuestos de los estados, son los Congresos Locales y las facultades, de acuerdo a la Ley de la Representación de los Estados, recae en los Congresos, y yo creo que es muy importante este Encuentro de Congresos de México, donde participa ya la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores

Estatales para que se dé el peso específico a cada una de las Entidades, a cada uno de los Congresos en esta Comisión, porque, si bien es cierto que aquí se ha estado avanzando en algunas instrumentaciones de reformas fiscales en sus propios presupuestos, lo cierto es que los estados todo el tiempo vamos a la zaga, porque estamos adivinando a ver qué va a suceder, y esto del Federalismo en los diferentes rubros, yo lo quiero comentar por el caso de Chihuahua, que mientras en la propia Cámara de Diputados las Comisiones que hay ex profeso sobre Seguridad Pública, Atención de Crímenes de Mujeres en Juárez, etc., determinaron que Chihuahua requería más recursos, resulta ser que hay una disminución, cuando tenemos un problema de delincuencia tremendo y de crímenes, cuando tenemos centros penitenciarios y unidades y centros especializados para atender a la criminalidad en proceso de construcción y se bajan los fondos del presupuesto; por eso no se pueden aplicar los mismos en unos estados y en otros, algunos no se gastan los recursos. Entonces, sí hay una situación, al igual que los juicios mercantiles, en la que coincidimos con los Diputados de Sonora, y que el Congreso de Chihuahua también aprobó. El otro problema que tenemos es que, en los Centros Penitenciarios, gran parte de los recursos son asumidos por los estados o los municipios.

Entonces sí, que en esa Comisión se pondere y se le dé el valor que le corresponde a los Congresos Locales, porque sí creemos que es la base fundamental para que se dé un federalismo, efectivo y no sé si nos pudiera ampliar un poquito más en ese contexto, la participación de los Congresos Locales.

-EL C. PRESIDENTE, Gracias Diputado. ¿Alguien más?.

-EL C. DIPUTADO JORGE ALEJANDRO CHAVEZ PRESA: Muchas gracias. Creo que lo que estamos viviendo en México es un centralismo disfrazado de federalismo y creo que, tan malo es ese centralismo, disfrazado de federalismo, cuando se ejerce desde el Ejecutivo, que cuando se ejerce desde el Congreso.

A mí se me hace patético que los legisladores federales estemos, de alguna manera, determinando el destino de entidades federativas y municipios con nuestro voto, cuando nuestro trabajo lo debemos de concentrar en buscar el fondeo de las responsabilidades federales.

Coincido plenamente con ustedes. Y eso es lo que hay que hacer, pero curiosamente y ahorita, si quisiéramos caricaturizar esto, estamos pasando de la época del centralismo ejecutivo, al centralismo del Congreso en materia presupuestaria, y eso es patético. Yo al menos pienso que, en la responsabilidad de la asignación de gasto, quien va a tener una mejor medición de las necesidades, son los diputados locales.

En términos de teoría económica, el tema del federalismo era un tema que se había discutido ampliamente en los años 60, y se volvió a discutir cuando se construyó la Unión Europea, porque la Unión Europea es un tema de federalismo, nada más que ahí discutieron cómo pasaban facultades a otro orden de gobierno superior, y ahí queda, claramente, definido qué van a ser responsabilidades del orden supranacional, ¿qué es la Unión Europea, y qué mecanismos de cooperación se van a utilizar luego para elevar el nivel de bienestar, y por lo tanto, se haga una unión entre iguales?

Eso es otra vez lo que inspira esta definición que propongo de federalismo que tenemos que lograr, de mejor definición y también otra cosa que importa es la oportunidad de la toma de decisión. Si la oportunidad es cada año, pues posiblemente para un Congreso local, para un cabildo, sea demasiado larga, tortuosa y ya, cuando llegue, es totalmente innecesaria aunque haya llegado el recurso.

Comparto totalmente eso y de ahí, insisto, tenemos que pasar ya de la etapa de las buenas intenciones; estamos todavía en la etapa de buenas intenciones y hay

que instrumentar ya la del diseño de estos mecanismos para lograr una ejecución o concretar algo que sea socialmente útil.

- **EL C. PRESIDENTE:** Gracias Diputado. ¿Alguna otra intervención? Bien, vamos entonces a llegar a la conclusión de esta reunión, en primer lugar agradeciendo la valiosa intervención de nuestro compañero Diputado Jorge Alejandro Chávez Presa, con el tema del federalismo fiscal, la construcción del federalismo fiscal.

Gracias a las intervenciones de ustedes tenemos aquí una buena representación de los Congresos Estatales, aunque se hubiera deseado una mayor participación pero tenemos casi el 50% de los congresos locales representados aquí.

Esta reunión, este Encuentro de los Congresos Estatales en México es en seguimiento del Primer Encuentro que se dio en los días 22 y 23 de agosto del año 2002, en donde los temas centrales fueron la consolidación del federalismo, la profesionalización de los órganos técnicos de los congresos, la comunicación, la interacción entre los congresos, la profesionalización del legislador, la normatividad de los congresos y, hasta se hizo una exposición, incluso, de la Conferencia Nacional de Legisladores de los Estados Unidos de América.

Desde luego este tema daría para mucho más; quizá en la agenda de los Estados se tenga la inquietud sobre la compaginación de las fechas en que se da el Presupuesto Nacional y los presupuestos de los Estados, que los Estados tienen obligación de presentar, a través de los Ejecutivos de los Estados, al Congreso y a sus respectivos congresos, su Presupuesto, suponer los ingresos cuando todavía en la Federación no se han expedido las leyes: la Ley de Ingresos y tampoco se han establecido con precisión los recursos que dispondrán en los Estados.

También tenemos grandes vacíos, y esto lo digo no con el conocimiento como legislador, sino como participante en administraciones estatales, la dificultad para

la planeación multianual en los Estados. No se puede programar a más de un año porque no se sabe de qué se va a disponer en los años subsecuentes.

Quizá en algunos Estados, no señalaré ninguno en particular, pero por ahí todavía tenemos algún rezago en plasmar en las leyes locales los avances que ya se tuvieron en el artículo 115 de la Constitución Federal, en materia de fortalecimiento de las haciendas municipales.

Quizá, en algunos Estados habría que pensar, ya no en la descentralización federación-entidades federativas, sino en la descentralización estado-municipios. Y algunos de los que hemos pugnado desde el municipio y desde los estados, por esta descentralización y este federalismo -estoy de acuerdo con el Diputado Chávez Presa-, más que federalismo fiscal, federalismo hacendario, también hemos visto desgraciadamente recursos que han llegado a estados y municipios, los hemos visto por aquí en algunos municipios muy deprimidos, pobres, de algunos estados, utilizados en vehículos de lujo, en los funcionarios, en los alcaldes y regidores, cuando antes no tenían ni para bicicleta, y entonces, ¿en dónde está el punto de equilibrio entre la autonomía municipal, la soberanía estatal, federalismo fiscal y el buen destino de los recursos públicos? que son de todos.

En fin, el catálogo de temas en esta materia pudiera ser muy largo, en donde también pudiera hablarse de los estímulos, que algo tocó, al respecto, el Diputado Chávez Presa, los estímulos que quizá requieran aquellos Estados, hay muchos que son muy eficientes en la recaudación y que contribuyen a subsidiar a otros Estados que no lo son tanto, Estados en donde hay desarrollo y otros que reciben recursos precisamente por no estar desarrollados. Hay que buscar los puntos de equilibrio, quién debe ser solidario con quién, los Estados con los Estados, la federación con los estados, hasta dónde llegaríamos con la complementariedad escalonada, en donde se traduciría la subsidiariedad del federalismo.

Habría que ver también, qué se está haciendo ya con aquellas facultades que se tienen y que no se aplican porque tienen costos políticos, como la posibilidad de aplicar algunas. Se han dado algunas potestades tributarias que quizá no están aplicadas, porque representan costos políticos, porque representan reacciones probables en los estados y es mejor que la federación se enfrente con ellos. Por ejemplo, a las actividades informales, y cuando hablamos de informalidad casi siempre pensamos en vendedores ambulantes y no pensamos en las fábricas informales, en los grandes comerciantes informales, en las grandes cadenas de producción y de comercialización informales, en la gran evasión que siempre es informal.

Entonces, creo que hay muchos temas todavía en los que pudiéramos seguir reflexionando en los Estados y conjuntamente con el Congreso de la Unión. Lo que sí es un hecho es que el Poder Legislativo, tanto en la Federación, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Congreso General en su conjunto, desde 1997 ha sido más marcada su actuación independiente en la construcción de este federalismo, empezando por el ejercicio de las facultades que a cada poder corresponde, lo cual también se está reflejando ya en muchos de los estados de la República, en la actuación independiente de los congresos, buscando el punto de equilibrio en la colaboración armónica que la Constitución ordena.

Para no extendernos más, damos el agradecimiento de parte del Congreso, particularmente la Presidencia de la Mesa Directiva, al Diputado Jorge Alejandro Chávez Presa por su exposición y a todos quienes participaron en esta reunión.

Muchas gracias por su participación. Gracias Diputado.