

Presentación

El profesor Fernando Javier Chávez Gutiérrez nos presenta un avance de investigación denominado *“Una revisión panorámica del federalismo fiscal en México”*. Este trabajo es el resultado parcial del proyecto de investigación No.791, titulado ***Federalismo Fiscal y Desequilibrios Regionales en México***.

En este reporte se hace una revisión de tópicos relevantes en la polémica y discusión sobre el estado en que se encuentra el federalismo mexicano actual.

En la sección segunda se revisan los principales indicadores cuantitativos globales, destacando las partidas presupuestales que componen el gasto federalizado.

En la sección tercera se hace un análisis de las desigualdades económicas regionales y del modo como han sido tratadas a través de las prácticas fiscales del gobierno federal.

En la sección cuarta, se revisan tres planes nacionales de desarrollo, en las partes que tienen que ver con el enfoque sexenal del federalismo fiscal.

En la sección quinta se muestran cuadros estadísticos y gráficas que dan cuenta de algunos indicadores sexenales del federalismo fiscal entre 1983 y 2000.

En la sección sexta y última, se hace una revisión de los enfoques doctrinarios y programáticos de los partidos políticos acerca del federalismo fiscal.

Finalmente, el autor aporta las diversas fuentes de consulta que hasta el momento ha revisado sobre el tema que es objeto de esta investigación.

ATENTAMENTE

Maestro Cristian Leriche Guzmán

Encargado de la Jefatura del Departamento de Economía

REPORTE DE INVESTIGACIÓN No. 1
FEDERALISMO FISCAL Y DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN
MÉXICO
PROYECTO No. 791

UNA REVISIÓN PANORÁMICA DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO.

MTRO. FERNANDO J. CHÁVEZ GUTIÉRREZ.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
EJE CURRICULAR DE MACROECONOMÍA

DICIEMBRE DE 2009

Índice General

I. Introducción

II. El federalismo fiscal y desequilibrios regionales en México.

Metodología

1. Objeto de la investigación.
2. Marco teórico.
3. Método y estrategia para abordar el objeto de la investigación.
4. Estructura del proyecto de investigación.

2.1 ¿Cómo opera el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal?

2.1.1 Orígenes del SNCF.

2.2.1 Recaudación Federal Participable (RFP).

2.3.1 Las Aportaciones Federales (Ramo 28).

2.4.1 Las Participaciones (Ramo 33)

Índice de cuadros, diagramas y recuadros

- Diagrama 1.1 Distribución del Gasto Primario del Gobierno Federal

2.5 Los organismos de Coordinación Fiscal previstos en la ley de Coordinación Fiscal.

2.2 El federalismo en retrospectiva.

2.3 El mapa geopolítico reciente y las perspectivas del federalismo.

III. Los temas recientes del federalismo fiscal en México: 2000-2006.

3.1 PRI y PAN: ¿dos visiones sobre el federalismo fiscal?

3.2 La Convención Nacional Hacendaria: mitos y realidades.

3.3 Los enigmas de la Convención Nacional Hacendaria.

3.4 Federalismo y poder municipal.

3.5 El Congreso, la CONAGO, y el Federalismo Fiscal.

Índice de cuadros, diagramas y recuadros

- Recuadro 1.1 ¿Qué es la CONAGO?

3.6 Los enigmas de la Convención Nacional Hacendaria.

3.7 Federalismo y poder municipal.

Índice de cuadros, diagramas y recuadros

- Cuadro 1.1 Recaudación por nivel de gobierno
- Cuadro 1.2 Composición porcentual de la recaudación por nivel de gobierno.
- Gráfica 1.1 Razón de la recaudación federal de la recaudación estatal y local, 2000.
- Recuadro 1.1 La base constitucional del poder municipal (artículo 115 de la Constitución Política de México).

3.8 La controversia tributaria y el federalismo fiscal.

3.9 Hacia un nuevo Pacto Fiscal.

Anexo A: Glosario Básico del Federalismo Fiscal Mexicano.

Bibliografía.

I. Introducción

Los mecanismos instituidos en México entre 1920 y el 2000 para distribuir una parte de los ingresos públicos entre los estados y los municipios tuvieron una cobertura constitucional y legal de corte federalista, pero al igual que en el siglo XIX, los procedimientos reales y efectivos que regularon las relaciones fiscales intergubernamentales fueron esencialmente centralistas y discriminatorios. Los intermitentes esfuerzos descentralizadores, de naturaleza técnico-administrativa, se subordinaron para reproducir y reforzar los mecanismos de control político de una presidencia autoritaria sustentada en un acuerdo social corporativo, con fuertes desequilibrios entre los poderes nacionales y con la existencia de un partido de Estado que, en conjunto, produjo una realidad política ajena y contrapuesta a la competencia electoral abierta y, consecuentemente, a la alternancia misma en todos los órdenes de gobierno. La práctica sistemática de este “federalismo centralista” en esos ochenta años tuvo dos fases que están directamente asociadas a los dos modelos de desarrollo económico que están claramente dibujados y obviamente discernibles en la historia económica contemporánea de México: el primero, de 1920 a 1986, el de una economía semi-cerrada a través de un sistema comercial y cambiario proteccionista, con fuerte intervención estatal y severas restricciones a la integración comercial y financiera del país a los mercados externos; el segundo, de 1987 hasta la fecha actual, el de una economía abierta que ha sido sometida a un intenso proceso de desregulación orientado a minimizar la presencia estatal en la actividad económica y a integrar comercial y financieramente el país a los mercados externos, particularmente a los de América del Norte.

La transición del modelo económico viejo al nuevo, o dicho de forma convencional, el paso del populismo priísta al neoliberalismo priísta, a través de un proceso reformador vertiginoso, breve e intenso que lleva apenas 18 años (los últimos tres sexenios presidenciales priístas), produjo desde el comienzo mismo la necesidad urgente de profundos cambios que armonizaran, por la vía de la apertura política y la competencia electoral abierta, al sistema político con la nueva economía lo más rápida y oportunamente, con el fin de distribuir los elevados costos sociales de una transición económica que hay que entender como histórica, es decir, irreversible. La concreción de los cambios políticos ha sido gradual, como no lo fue el recambio económico, teniendo su manifestación

inequívoca y palmaria en el orden gubernamental municipal y, en mucho menor grado, en el estatal, que se gestó casi silenciosamente desde principios de los noventa. El proceso democratizador, relativamente pacífico, ordenado y desigual, partió espontáneamente de la “periferia municipal” hasta llegar finalmente al mismo centro (presidencia de la república). Ello generó en los últimos diez años una dinámica nueva de naturaleza descentralizadora en las relaciones fiscales intergubernamentales, sin que, paradójicamente, hubiese de por medio tanto reformas constitucionales como legales de gran envergadura que reflejaran el nuevo orden político, todavía nonato quizá, surgido de la lucha contra la cultura gubernamental autoritaria, precisamente en ciertas regiones, municipios y estados, donde las prácticas excluyentes del “federalismo centralista” tuvieron efectos acumulativos empobrecedores en prácticamente todos los planos de la vida social.

El patrón secular de desarrollo regional polarizó relativamente la geografía económica del país. Las relaciones fiscales intergubernamentales en el siglo veinte no fueron eficaces ni equitativas en la medida que no frenaron ni revirtieron una dinámica económica (excepto en el efímero e inesperado auge petrolero de finales de los setenta y principios de los ochenta) que fue consolidando desigualdades ancestrales: concentración productiva, financiera, política y cultural en unas cuantas regiones. No puede dejar de focalizarse el problema del rezago social acumulado de muchas regiones, estados y municipios sin hacer la crítica del orden político autoritario y esencialmente corrupto que, en última instancia, tuvo una contribución significativa y sistemática en la configuración de dicho patrón de desarrollo económico regional. Todo el programa asistencial y compensatorio del gasto público federalizado en el siglo veinte fue, en el mejor de los casos y aún reconociendo la genuina intención redentora de los gobiernos posrevolucionarios, necesario pero insuficiente para impedir el crecimiento de las diferencias económicas interregionales, lo cual también lleva contradictoriamente a concluir que sin tal programa el panorama nacional en este sentido pudiera haber más calamitoso y difícil que el que se observa actualmente.

Los instrumentos fiscales (impuestos y gastos) derivados de las diversas leyes que regularon y ordenaron la descentralización fiscal que se llevó a cabo con el sistema político autoritario tuvieron el efecto perverso de incrementar sostenidamente la dependencia financiera y la fragilidad tributaria de los estados y municipios. Esta circunstancia, de suyo

ineficiente para el conjunto de la economía, podría haber seguido siendo ocultada o minimizada de no haberse generado nuevas e ingentes necesidades económicas y sociales asociadas las reformas económicas neoliberales. La modernización de la infraestructura económica municipal por la vía del gasto público, por ejemplo, no obstante la privatización impulsada por estas mismas, ha padecido rezagos y limitantes financieros insalvables en muchos municipios que han requerido tal modernización, en particular aquellos que se engancharon casi súbitamente al proceso de globalización. El antiguo modelo de descentralización fiscal basado esencialmente en la federalización del gasto público ha tocado fondo.

Los partidos políticos con fuerza legislativa en los ámbitos federal y estatal ahora solamente han reconocido, con cierta visión estrecha, la insuficiencia de las diversas transferencias del gobierno federal a los estados y municipios, además de formular propuestas tendentes a mejorar algunos de los mecanismos de distribución existentes. Es posible y necesario que en el futuro cercano éstos redimensionen el papel de la descentralización fiscal en sus declaraciones doctrinarias y programáticas quizá por tres razones cruciales: 1) por la construcción de un nuevo régimen político, democrático y federalista, que presumiblemente surgió de los resultados de las elecciones presidenciales del año 2000; 2) por la acelerada redistribución del poder político municipal que continuará en los siguientes tres años para consolidar ese nuevo régimen político y, 3) por la evidente urgencia de iniciar una *Reforma Fiscal Integral*, entendida como una *Reforma de Estado* que resuelva la crisis fiscal que vive agudamente el país desde hace tres décadas.

1. Objeto de la investigación.

Examinar y problematizar el desarrollo de las relaciones hacendarias intergubernamentales en México durante el periodo 1994-2000, considerando tanto la tradicional fragilidad tributaria del Estado mexicano como los cambios recientes en la distribución del poder político y la añeja persistencia de desigualdades económicas regionales, sin soslayar el gradual avance del sistema fiscal mexicano, que diversos sectores sociales y políticos prometen someter a un proceso de cambio que algunos han denominado *Reforma Fiscal Integral*. Se trata asimismo de analizar secundariamente las dificultades jurídicas y políticas que enfrenta el actual sistema de asignación y distribución de transferencias financieras del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, cuyas demandas enfrentan como principal restricción la disciplina fiscal, factor relevante para mantener o alcanzar la estabilidad monetaria.

El proyecto se inscribe en el **Grupo de Investigación: Políticas Macroeconómicas y Análisis Sectorial**, por lo que los temas fiscales investigados -como el del proyecto en cuestión-, sean de naturaleza coyuntural o estructural, expresan la necesidad de recurrir a los instrumentos teóricos y aplicados de la política económica, que son un tema central en el programa referido. Por otra parte hay que destacar que este proyecto es la continuación de otro (no registrado y con un primer resultado ya publicado).

Por otra parte, hay que resaltar que el proyecto propuesto demanda no solamente el manejo de teorías fiscales, sino también en cierta medida de una percepción y perspectiva políticas, pues se entiende el tema del federalismo fiscal como un objeto de investigación que tiene una doble dimensión: la técnica-económica y la política-institucional.

a) Cuantificar las tendencias de los recursos transferidos a los municipios y estados en el periodo analizado; b) Diagnosticar la posición internacional de México en el monto de recursos transferidos a los municipios y estados; c) Evaluar e identificar en lo general el impacto la normatividad vigente en el ejercicio de la descentralización fiscal; d) Reconstruir y analizar la trayectoria y los términos del debate nacional sobre el federalismo fiscal; e) Revisar los planteamientos globales (principios y metas) sobre la descentralización fiscal en los últimos tres periodos presidenciales.

2. Marco teórico.

Tres posibles niveles de análisis teórico que combinadamente pueden desarrollarse en el proyecto:

a) *Perspectiva macroeconómica*: referente teórico mixto para revisar el papel (controles y potencialidades) de la disciplina fiscal en la asignación y distribución del presupuesto federal entre las entidades municipales y estatales.

b) *Perspectiva fiscal*: identificación de los criterios económicos y jurídicos para evaluar el impacto de la asignación y distribución del presupuesto federal entre las entidades municipales y estatales.

c) *Perspectiva política*: revisión y estudio de los factores políticos que determinan el desarrollo del federalismo fiscal en la disminución de las desigualdades económicas regionales.

3. Método y estrategia para abordar el objeto de la investigación.

- a) Revisión de las fuentes bibliográficas y hemerográficas más recientes sobre el tema.
- b) Elaboración de un modelo conceptual básico sobre el tema.
- c) Elaboración de series estadísticas básicas (nacionales e internacionales) sobre el tema.
- d) Presentación y análisis de los resultados parciales con los miembros del grupo de investigación.
- e) Redacción de informe final de investigación.

2.1 ¿Cómo opera el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal?

2.1.1 Orígenes del SNCF. La integración nacional a través del gasto público y de la tributación con predominancia del gobierno federal sobre los estatales y municipales, ha sido una constante en la historia mexicana del siglo XX. Todo parece indicar que en el largo y accidentado debate sobre el papel del federalismo en el proceso de integración nacional, con base en las grandes líneas que establece la Constitución de 1917, queda claro que éste fue un imperativo histórico de la soberanía nacional.

La integración y la soberanía nacionales como fines y el federalismo como medio: en esos términos muy generales hay que ver la relación indisoluble y funcional entre ellas y éste en los años del siglo veinte. Sin embargo, las modalidades federalistas aplicadas por los diferentes gobiernos priístas -populistas o neoliberales-, sin cambiar nunca la esencia del fundamento constitucional correspondiente, fueron reflejando -entre 1929 y el 2000- las exigencias del desarrollo económico del país en particular y, en menor grado pero al mismo tiempo, la pasmosa evolución y el cambio del sistema político, que comenzó siendo presidencialista, centralizador y autoritario y que terminó siendo presidencialista e intencionalmente descentralizador en lo fiscal, pero ya fuertemente acotado en el plano político por el crecimiento gradual de la oposición democrática y la presencia súbita e intermitente de focos dispersos de resistencia armada.

Entre enero de 1994 y julio de 1997, por ejemplo, con la rebelión zapatista en Chiapas primero y con la nueva composición del Congreso después -particularmente de la Cámara de Diputados-, donde el priismo perdió su hegemonía absoluta, se nos exhiben hechos que dan cuenta emblemática del tránsito que registró el sistema político mexicano en lo últimos

seis años, mismo que puso al federalismo fiscal mexicano en un intenso proceso de revisión y cambio.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se creó en 1980 bajo el principio de evitar la doble tributación al delimitar las competencias para cada ámbito de gobierno.

Con este sistema, los estados renunciaron a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución a cambio de participaciones federales que incluyen ingresos tributarios, ingresos derivados de los derechos federales y aquellos obtenidos de la producción y venta de petróleo.

Puede decirse que el auge petrolero generó la necesidad de establecer nuevos criterios jurídicos y operativos para distribuir el excedente petrolero.

El objetivo principal del SNCF es el de armonizar el sistema tributario y distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión que se suscriben entre poderes soberanos: la Federación y los estados.

En el artículo primero de la LCF se establece el objeto del SNCF es:

“... coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los mecanismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”

La LCF se compone de cinco capítulos:

1. De las participaciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en ingresos federales
2. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
3. De la colaboración administrativa entre las entidades y la federación
4. De los organismos en materia de coordinación
5. De las aportaciones federales.

2.2.1 Recaudación Federal Participable (RFP)

Es la gran bolsa de recursos fiscales transferibles a estados y municipios que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos por el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

La RFP no incluye:

Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa (multas).

Impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos.

La parte correspondiente al IEPS en que participen las entidades adheridas al SNCF.

La recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes que a partir del 1º de enero del 2000 se incorporaron al Registro Nacional de Contribuyentes.

El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del ISR.

La RFP es un monto que sirve de referencia para calcular algunos fondos de participaciones y aportaciones. Es la gran bolsa que contiene lo que puede ser participado o transferido a estados y municipios, lo que no implica que esa cantidad se descentralice en su totalidad.

2.3.1 El Ramo 28 (Aportaciones).

Son los recursos fiscales provenientes de la Recaudación Federal Participable, que se transfieren a las entidades federativas y municipios conforme a lo dispuesto en la LCF.

Se transfieren a estados y municipios por haber renunciado a algunas de sus potestades tributarias y ser parte del Sistema de Coordinación Fiscal (SCF)

En términos políticos, es el dinero que les participa el gobierno federal por ser parte del Pacto Federal. En este sentido, el objetivo de las participaciones es resarcir a los gobiernos locales la parte que aportan a la riqueza nacional, expresada en los ingresos fiscales federales. Son recursos soberanos; no están etiquetados.

¿Cómo se determina el monto? El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio. Al FGP se le añade un 1% de la RFP por coordinación en derechos. Al FGP se adicionan algunos otros componentes correspondientes a las bases especiales de tributación y los accesorios que forman parte de la RFP.

¿Cómo se distribuye de los estados a los municipios?

El Fondo General de Participaciones se distribuye de los estados a los municipios de acuerdo a la fórmula o criterios que determine la legislatura estatal. Los estados están obligados a distribuir a sus municipios al menos 20% de lo que reciban por este fondo

Fondo de Fomento Municipal. ¿Cómo se determina el monto? Es el único fondo de participaciones 100% municipal. Se conforma con el 1% de la Recaudación Federal Participable estimada por el gobierno federal ¿Cómo se distribuye a los municipios? El

fondo se entrega a los municipios a través de los gobiernos estatales. Cambio de un año a otro en la recaudación de predial y derechos de agua (en el 2002, se tomó en cuenta el cambio en la recaudación ocurrido entre 2000 y 2001. Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales.

Otros recursos participados a municipios:

IEPS: Los municipios deberán recibir al menos el 20% de lo que reciba la entidad federativa por participación del IEPS (el estado recibe 20% de la recaudación en cerveza, bebidas alcohólicas y refrescantes, así como el 8% de la recaudación por tabacos labrados).

ISAN y tenencia: Los municipios deberán recibir al menos el 20% del total de la recaudación estatal por concepto de los impuestos sobre el uso de vehículos (tenencia) y sobre automóviles nuevos.

A los **municipios** colindantes con la frontera o los litorales por los que **se realicen exportaciones o importaciones**, se les distribuye el 0.136% de la RFP, de acuerdo al cambio de un año a otro en recaudación de predial y derechos de agua.

A los **municipios** colindantes con la frontera y litorales por donde **se realice la salida de productos petroleros**, se les distribuirá el 3.17% del derecho adicional por extracción de petróleo, de acuerdo a los lineamientos que establezca e informe PEMEX. Estas participaciones serán entregadas directamente por la Federación a los municipios.

Los municipios deberán recibir, en caso de que exista, una parte de la reserva de contingencia que reciba la entidad de que se trate. Adicionalmente los municipios podrán participar con el 80% de lo que se recaude por concepto de pequeños contribuyentes, cuya

incorporación al Registro Federal de Contribuyentes haya resultado de los actos de verificación del propio municipio.

¿Cuándo deben entregarse? Los municipios deberán recibir las participaciones dentro de los cinco días siguientes a aquél en que la entidad las reciba, de acuerdo al calendario publicado por la Federación en el Diario Oficial. El retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

En caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los municipios descontando las participaciones del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

¿Qué mecanismos de transparencia estipula la ley? Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones (salvo el caso de la deuda de los gobiernos estatales y municipales). Los gobiernos estatales deberán publicar en sus diarios oficiales los montos, porcentajes y calendarios de entrega de las participaciones a sus municipios, 15 días después de que lo haga el gobierno federal.

¿Qué mecanismos de transparencia estipula la ley? También deben publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas a los municipios y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

De acuerdo al art. 6 de la LCF, "La SHCP publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición".

2.4.1 Las participaciones (Ramo 33). Son aquellos recursos que transfiere el gobierno federal para que los ejerzan las entidades federativas y municipios en funciones específicas previamente definidas por la Federación en la LCF.

Con este Ramo, se transfirieron recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad como salud y educación

Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica y se adicionaron recursos para la atención de problemas de seguridad pública y saneamiento financiero. Son recursos etiquetados; no son recursos soberanos

¿Qué fondos componen el Ramo 33?

- Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal y municipal
- Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF);
- Fondo de aportaciones Múltiples (FAM);
- Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

¿Cómo se distribuyen los fondos estatales en términos generales?

- La distribución de cada uno de los siete fondos utiliza distintos criterios.
- El FAEB, FASSA, y FAETA, utilizan la plantilla de personal. Adicionalmente, registro común de escuelas, infraestructura médica y registro de planteles e instalaciones educativas, respectivamente.

- El FASP, utiliza el número de habitantes de los estados y el índice de ocupación penitenciaria, entre otros.
- El FAM no tiene explícitamente mencionados criterios de distribución.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

¿Cómo se determina el monto?

- El FAISM con el 2.197% de la RFP. (El FAIS se compone con el 2.5% de la RFP y se divide en un fondo estatal (FAISE) y en otro Municipal (FAISM). A este último corresponde el 87.8% de los recursos).

- ¿Cómo se distribuye a las entidades federativas?

■ La Federación transfiere la totalidad de los recursos del FAIS hacia los estados mediante el cálculo de un Índice Global de Pobreza (IGP) que pondera en términos porcentuales la aportación estatal a la pobreza nacional. Para tal efecto se utilizan cinco criterios:

- Ingreso per cápita por hogar
- Nivel educativo promedio por hogar
- Disponibilidad de espacio de la vivienda
- Disponibilidad de drenaje; y
- Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar

¿Cómo se distribuye de los estados a los municipios?

■ Para que los estados distribuyan la parte municipal de este fondo (FAISM) hacia los municipios, la LCF señala que se utilizará una fórmula igual a la señalada o, en los casos en que la información no esté disponible, se utilizarán las siguientes variables cuya ponderación es la misma:

- Población ocupada del municipio que reciba menos de dos salarios mínimos

- Población municipal de 15 años o más que no sepa leer o escribir
- Población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle
- Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad

Las cuatro variables se miden con respecto a la población del estado en igual o similar condición:

- El uso de los recursos del FAISM queda exclusivamente restringido a los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educación, mejoramiento de viviendas, caminos rurales e infraestructura productiva rural y, para el caso de los estados, de manera más general en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal
- Adicionalmente, los municipios tienen la facultad de disponer hasta de un 2% del FAISM para un programa de desarrollo institucional
- ¿Cuándo deben entregarse?
- Los estados deberán entregar a los municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los estados; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales
- ¿Qué mecanismos de transparencia estipula la Ley?
- La entrega deberá hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones que las correspondientes a los fines que se establecen en el Artículo 33 de la LCF.

- Los estados están obligados a publicar los cálculos que se utilicen para distribuir los recursos del fondo, así como la fórmula y su respectiva metodología a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
- ¿Cómo se determina el monto?
- Se compone con el 2.35% de la RFP
- ¿Cómo se distribuye a las entidades federativas?
- El único criterio es el poblacional, de modo que las entidades recibirán recursos en proporción directa a su población con respecto al total de la población nacional.
- ¿Cómo se distribuye de los estados hacia los municipios?
- Se utiliza el mismo criterio poblacional, por lo cual, las cantidades que reciben deben estar en proporción directa a su número de habitantes con respecto a la población del estado.
- ¿A qué se pueden destinar los recursos?
- Puede utilizarse exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de sus necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.
- ¿Cuándo deben entregarse?
- Los estados deberán entregar a los municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los estados; es decir, mensualmente durante todo el año del año, por partes iguales.
- ¿Qué mecanismos de transparencia estipula la Ley?

La fiscalización de los fondos del Ramo 33.

Para controlar y supervisar el manejo de estos fondos hay cuatro etapas:

- Desde el inicio del proceso de presupuestación y hasta la entrega de los recursos a las entidades federativas, la dependencia responsable en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Recibidos los recursos por lo estados y los municipios y hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión internas de los estados y a las autoridades municipales
- El Fondo General de Participaciones se determina para los primeros cuatro meses del año, considerando los datos de la RFP del mes inmediato anterior.
- De esta forma, se entregan anticipos a cuenta de participaciones.
- Cada cuatro meses la Federación realiza un ajuste de las participaciones de acuerdo a la recaudación obtenida en ese periodo.
- Las diferencias resultantes son liquidadas durante los dos meses siguientes.
- Durante los primeros cinco meses se utilizan coeficientes del año inmediato anterior (todavía no se conocen la recaudación de algunos impuestos del 2001).

¿Por qué se ajustan las participaciones?

- Cambios en los ingresos federales
 - A lo largo del año, la Federación siempre distribuye a partir de estimaciones, ya que no se conoce el comportamiento mensual exacto de los ingresos federales.
 - Los ajustes no afectan al mismo tiempo que ocurren.

- Las diferencias resultantes de los ajustes cuatrimestrales se liquidan en los dos meses posteriores a cada cuatrimestre
- Cambios en los coeficientes de las fórmulas de distribución
 - Actualización de los datos del INEGI
 - Variaciones en la recaudación de impuestos asignables en las entidades federativas (nuevos coeficientes).
 - Variación en cualquier criterio de distribución de participaciones.

¿Por qué se modifican los montos de las aportaciones federales?

- Cambios en las fórmulas de distribución (modificaciones en la Ley de Coordinación Fiscal).
- Cambios en los coeficientes de las variables que se utilizan para la fórmulas (nivel de marginación y población).

Las participaciones federales, excepto las que corresponden a municipios donde se realizan actividades de comercio exterior, se distribuyen a los municipios a partir de fórmulas y criterios estatales.

2.5.1 Los organismos de Coordinación Fiscal previstos en la ley de Coordinación Fiscal.

A) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

- Formada por el Secretario de Hacienda y los titulares de los órganos hacendarios de las 32 entidades federativas.
- Sesiona al menos una vez al año.

- Su función es la de aprobar su propio reglamento, funcionar como asamblea general del INDETEC, proponer medidas para mejorar el SNCF, entre otras.

B) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

- Formada por el Secretario de Hacienda y un miembro de cada uno de los ocho grupos de estados.
- Es convocada por el Subsecretario de Ingresos o por tres miembros de la Comisión.
- Sus funciones principales son las de preparar la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, fungir como consejo consultivo de INDETEC y vigilar que las participaciones y aportaciones se entreguen a estados y municipios en tiempo y forma.

C) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

- Sus funciones son las de realizar estudios sobre el SNCF y legislación tributaria, elaborar propuestas, fungir como asesor y capacitador de los funcionarios hacendarios locales, fungir como secretaría técnica de la Reunión Nacional y Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, entre otros.

D. La Junta de Coordinación Fiscal

- Integrada por los representantes que designen la SHCP y los ocho miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

2.2 El Federalismo Mexicano en retrospectiva.

Resulta indispensable ordenar, así sea mínimamente, un conjunto de ideas acerca de los orígenes y el desarrollo del federalismo mexicano. La literatura académica al respecto es abundante y abrumadora para quien se acerca por primera vez al tema. Abogados, historiadores, economistas, politólogos, contadores y administradores públicos, entre otros, han abordado, total o parcialmente, la trayectoria histórica del federalismo mexicano, privilegiando cada uno de ellos, obviamente, su propia perspectiva profesional o gremial. El resultado bibliográfico y hemerográfico de este esfuerzo, naturalmente descoordinado, es trascendente pero incompleto, pues vastas zonas del conocimiento de este tema son cubiertas con un tecnicismo erudito de diversa índole, y frecuentemente desconectado de los otros conocimientos sobre el tema, igualmente derivados de visiones expertas o eruditas, también parciales e inconexas.

Lo anterior es conveniente puntualizarlo dado que este ensayo general sobre el federalismo fiscal no aspira a auto clasificarse como integrador de enfoques diversos (económico, político, histórico, etc.), aunque se hace un esfuerzo, todavía insatisfactorio, por ser lo más interdisciplinario posible, explorando y reflexionando fundamentalmente sobre los orígenes político-históricos del federalismo, que es el objetivo de esta sección del documento.

No es posible dejar fuera de la historia mexicana, en ningún periodo o circunstancia, el enfoque federalista en la discusión política e ideológica que históricamente se generó sobre las formas políticas que mejor convendrían embrionariamente adoptar para organizar y reorganizar la nación y el Estado. Su antípoda natural, el centralismo, no obstante haber sido en los orígenes del Estado nacional una opción real, toda vez que expresaba los intereses globales de los llamados grupos sociales conservadores, en tanto que era su

conveniencia y prioridad mantener y reproducir el sistema económico y social que se heredaba del pasado colonial de 300 años. El debate y confrontación en México entre federalistas (sustentado por el partido liberal y en la tradición masona yorkina) y centralistas (sustentado por el partido conservador y en la tradición masona del rito escocés) absorbió casi medio siglo en la primera fase de vida independiente. Los saldos visibles y obvios de tal debate, no precisamente halagüeños, han sido ampliamente escudriñados por historiadores desde diversas perspectivas.

Si queremos encontrar el presunto ganador de tal debate, aparentemente habría que remitirnos al recio carácter federalista de las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, sin olvidar periodos cortos en los que el centralismo fue el régimen político establecido. La conclusión en ese sentido quizá sea inconfundible: la hegemonía es y fue del discurso federalista, atado a las ideas torales de la república representativa, democrática y con división y equilibrio de poderes del Estado, todo ello vinculable como filosofía política con los principios rectores de la Constitución de Cádiz (1812), con la Constitución francesa de 1791 y, de modo muy importante, con la Constitución de los Estados Unidos de 1788.

Sin embargo, el balance del desarrollo político y económico del país, tanto en el siglo XIX como en el XX, difícilmente puede dar cuenta de un federalismo efectivo, real y creíble, coincidente con los principios políticos plasmados en las tres constituciones referidas. Es decir, atendiendo a las diferentes formas y tendencias políticas autoritarias que realmente han predominado desde la Independencia hasta finales del siglo XX, fuera con formas de gobierno monárquicas o republicanas, no ha habido una sincronización y sintonía genuinas entre los postulados teóricos del federalismo y la práctica estatal realizada por los sucesivos gobiernos federales en su relación con los diferentes niveles de gobierno en México.

El federalismo realmente existente en el país a todo lo largo de su vida independiente, más allá de lo que fue pregonado por la ideología y la historia oficiales en los últimos ochenta años, puede asociársele a formas centralistas de poder estatal. De ahí que ciertos autores (v. gr., Calderón, J. M., 1999), reconozcan en la evolución del federalismo mexicano la existencia de periodos de un “centralismo federalista” y de un “federalismo centralista”. La idea transmitida aquí es certera: los federalismos mexicanos –tanto en lo económico como en lo político-, han tenido una vocación centralizadora, directamente vinculada al ejercicio de un presidencialismo verticalista, con facultades constitucionales y meta constitucionales que permitieron el ejercicio del control político, militar, económico y financiero, sea en la fase porfirista (1877-1910) o en la fase larga del control hegemónico priísta (1929-2000). No es una desmesura atribuir a las desviaciones del sistema federal –político y económico- que se observaron en estos dos largos periodos de la historia mexicana una causa importante de los desequilibrios económicos nacionales actuales, sea tanto en la dimensión regional como en la sectorial y social, sobre los cuales se han hecho múltiples y sofisticadas estimaciones cuantitativas en los últimos veinte años.

Hay que reconocer, sin embargo, que en el recorrido histórico que se debe hacer por el largo periodo mexicano del débil y artificioso federalismo político y fiscal (tanto el teórico como el formal) también existieron evidentes avances institucionales –particularmente desde 1988, junto con el avance de las fuerzas políticas antipriistas en el nivel municipal-, en los planos jurídicos, políticos, económicos, fiscales y administrativos. Ello nos indica sobre el fortalecimiento gradual de las prácticas federalistas genuinas y, al mismo tiempo, el debilitamiento también gradual del centralismo real como forma de gobernar desde el Ejecutivo.

En esto términos, por lo tanto, cabe validar y reconocer que la existencia formal de dos órdenes jurídicos (federal y estatal), que están en el mismo plano, y de tres órdenes o niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que no han estado carentes de contenidos y compromisos realmente federalistas y, con todo ello, se puede sustentar la hipótesis de que al entrar en el siglo XXI el país tiene, no obstante la pesada herencia centralista y centralizadora, una estructura política, jurídica y administrativa nacional que permitirá alcanzar niveles superiores de federalismo, donde el avance del proceso democratizador es la condición para concretar esta especie de previsión o pronóstico. El camino histórico de México ha sido largo y extenuante para llegar al punto de tener en la actualidad instituciones federalistas, incompletas y débiles todavía, pero ya vinculadas a las tendencias de una sociedad moderna y democrática, lo que favorecerá que tales instituciones den un salto cualitativo en la solución de muchos problemas nacionales añejos, donde se localiza, por ejemplo, el manejo de las finanzas públicas federales para minimizar gradualmente disparidades entre regiones, estados y municipios, al parecer agudizadas por el efecto de la apertura comercial y la articulación de México a las tendencias globalizadoras de la economía mundial.

¿El recorrido del federalismo fiscal, en particular, ha sido distinto en México al del federalismo en lo general? Uno y otro han seguido obviamente el mismo derrotero, pues desde el punto de vista jurídico-político uno y otro concepto son la manifestación del mismo fenómeno. Hagamos en particular un trazo de los que sucedió en el siglo XX, sobre todo a partir del nuevo Estado que emerge a partir de la Revolución Mexicana.

El proyecto constitucional de 1917 para instrumentar el federalismo fiscal tiene su asidero específico en ciertos artículos y capítulos cruciales, entre los que podemos principalmente mencionar: el artículo 40, que describe y fija los términos sobre los que se sostiene el *Pacto*

Federal; todo el Capítulo II, que contiene los artículos del 42 al 48, que describen y estipulan las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional; el Título Quinto, que abarca los artículos del 115 al 122, que describen y estipulan las facultades y derechos de los Estados y del Distrito Federal. De particular importancia es la Fracción IV del artículo 115 Constitucional que, desde 1980, establece las *transferencias federales* a los municipios. Puede decirse que la relación constitucional entre los tres poderes federales (ejecutivo, legislativo y judicial), enmarca y completa el andamiaje constitucional del federalismo fiscal.

Desde 1925, precisamente en la fase de reconstrucción económica, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, luego en 1933, en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez y hasta 1947, durante el gobierno de Miguel Alemán, el Estado mexicano tuvo tres instancias para revisar, evaluar y actualizar los mecanismos para establecer las relaciones fiscales intergubernamentales crecientemente eficaces, sin poner en tela de juicio las prácticas centralistas del poder ejecutivo. La figura jurídica utilizada en esos tres años para realizar tales tareas fue la *Convención Nacional Fiscal*. Es posible deducir que en esas tres convenciones fiscales, dada la naturaleza del sistema político vertical y autoritario que se había ya consolidado, resolvieron asuntos esencialmente de índole operativa y administrativa para el sistema fiscal.

La fuerza política controladora prácticamente omnímoda de la presidencia de la república frente a los otros dos poderes federales y, por supuesto, frente a los poderes estatales y municipales, permiten ver, en retrospectiva, que en tales convenciones fiscales ciertamente se impulsaron reformas administrativas del sistema fiscal federal, para adecuarlo al ritmo de desarrollo económico que entonces iba tomando el país (por medio de la expansión del mercado interno y de la industrialización sustitutiva), pero en donde el peso centralista de la

presidencia casi eliminaba la presencia interlocutora del Congreso Federal y de los otros poderes (estatales y municipales) supuestamente integrantes del Pacto Federal, pero manteniendo simultáneamente el esqueleto jurídico federalista.

En este sentido, es pertinente suponer y deducir que en tales convenciones sí hubo afanes y resultados concretos en las sucesivas adecuaciones fiscales a las relaciones intergubernamentales, pero en donde se imponía una sola visión: la presidencial, a través de las altas burocracias hacendarias, reforzada por la existencia de un partido de Estado que excluía de forma real el diálogo e intercambio de propuestas con los otros componentes del Pacto Federal.¹

Los asuntos fiscales analizados, revisados, evaluados y cambiados en tales convenciones no pusieron en duda los supuestos políticos del modelo presidencialista autoritario con base en un partido de Estado, que nos remiten directamente a las prácticas corporativistas, patrimonialistas y clientelares, donde el Congreso Federal jugó esencialmente un papel decorativo y pasivo. El resultado de todo ello fue que en la práctica se dio una centralización, tolerada y fomentada en toda la estructura del sistema político dominante, no obstante los mandatos constitucionales federalistas. Se traspasaron fácticamente a los órganos del poder ejecutivo federal facultades que supuestamente pertenecían a los estados y a los municipios, en términos y tiempos tales que debilitaban de forma contundente el Pacto Federal.

Cabe destacar que la legislación existente para distribuir recursos fiscales de la federación a los estados y municipios comenzó muy tardíamente, considerando la fecha de nuestra

¹ Según la síntesis que hace Martínez Almazán sobre los principales acuerdos de esas tres convenciones fiscales nacionales se puede confirmar lo anterior. Este autor deja muy bien asentado los resultados: eliminación de la concurrencia fiscal y de las prácticas alcabatorias, delimitación de la jurisdicción fiscal de los tres órdenes de gobierno, con cierto grado de reglamentación de las participaciones a las entidades, establecimiento de las bases para una Comisión Nacional de Arbitrios, cuya tarea fundamental fue propositiva y consultiva para mejorar las relaciones fiscales intergubernamentales.

última constitución general de la república (1917), lo cual conlleva la hipótesis de que durante muchos años de este siglo XX, las facultades discrecionales y las arbitrariedades del poder ejecutivo federal se ejercieron sin mayores trabas legales y sin cuidar siquiera las formas de una cultura fiscal federalista.

Vale recordar que después de 1917 solamente con tres reformas legales se presentaron, y en tres ocasiones sucesivas, los mecanismos para distribuir tales recursos fiscales: a) En septiembre de 1948, con la *Ley para Regular el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas* ; b) en diciembre de 1953, con la *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados* y c) la actual *Ley de Coordinación Fiscal* (y el correspondiente *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*),² presentado por el poder ejecutivo federal en 1978, que entró en vigencia a partir de 1980, junto con la introducción del *Impuesto al Valor Agregado* (IVA), al eliminar el *Impuesto Federal sobre los Ingresos Mercantiles* (ISIM), implantado en 1948.

Por otra parte, conviene mencionar otra práctica instituida que se ha seguido desde 1972 a la fecha, que son las *Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales* (que forman parte del *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*), donde se han examinado y propuesto una serie de técnicas fiscales para mejorar diversos aspectos operativos del sistema tributario, a partir de los grandes lineamientos constitucionales y reglamentarios existentes en esta materia. Dado el carácter resolutivo limitado de estas instituciones en la sustancia política de las relaciones intergubernamentales, sus fines y resultados no pueden más que ubicarse en el plano administrativo para establecer las formas prácticas de llevar a cabo los principios

² A través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), existe un convenio celebrado entre la SHCP y las entidades federativas para que éstas reciban las participaciones establecidas en la *Ley de Coordinación Fiscal* (Ver capítulo II). La adhesión de cada entidad al SNCF debe ser aprobada por la legislatura correspondiente.

constitucionales del federalismo en el campo fiscal, dejando sin resolver el problema principal que es político, es decir, sin atacar las desviaciones y simulaciones que se gestaron y acumularon en el siglo veinte con la dominación política y cultural priísta.

Si el *modus operandi* de las políticas de coordinación fiscal intergubernamental no ha respondido de forma cabal a los principios federalistas que están esparcidos en la Constitución y en diferentes leyes reglamentarias, pudiera sugerirse, como lo hace algunos autores (v. gr., Tena Ramírez, p.112, 1997) de que “Si nuestra histórica no encuadra en esa doctrina (federalista) tampoco encaja en el centralismo, de donde podría concluirse que estamos en un sistema de perfiles singulares. México, un país con antecedentes unitarios, se esfuerza por descentralizar y su propósito topa, como es natural, con su pasado, que lo refrena en su marcha”. Sin embargo, como veremos en distintas partes de este trabajo, los tintes centralistas han predominado en la estructura real del poder político en México, que soslayan que en el *Pacto Federal* derivado de la Constitución de 1917 fueron las entidades y los municipios los que cedieron parte de sus facultades y atribuciones para constituir el sistema federal mismo.

2.3 El mapa geopolítico reciente y las perspectivas del federalismo.

El sistema federal mexicano en la mayor parte del siglo XX tuvo de manera intermitente cambios de orden técnico-administrativo en el sistema de coordinación fiscal en la medida que la estructura política tuviera como vigas maestras la presidencia autoritaria articulada orgánicamente con un partido de Estado. Desde principios de los noventa esta situación comenzó a cambiar. El proceso democratizador, lento pero sistemático, permitió que el mapa geopolítico-electoral mexicano registrara cambios sustantivos que impactaron el desarrollo de las políticas federalistas realizadas entre 1995 y el 2000. Lo que es palmario y ahora visible es que, en los primeros años de los noventa, comenzó una nueva distribución política del poder municipal de corte pluralista que tuvo consecuencias inmediatas que, casi invisiblemente, obligaron o condujeron a los gobiernos de Salinas y de Zedillo a redefinir con grandes prisas los criterios presupuestales para repartir las transferencias a los gobiernos municipales, como veremos en diferentes partes de este trabajo.

¿Cuáles son los datos que muestran y prueban que la nueva realidad político-electoral municipal de los últimos 12 años, cuando menos, fue el pivote histórico que generó la renovación parcial de tales prácticas federalistas, expresadas como nuevos criterios presupuestales, por ejemplo, para distribuir las transferencias entre estados y municipios?

En 1993 había 2,375 municipios, de los cuales el 89% estaban gobernados por el PRI, el 4.1% por el PAN, el 3.7% por el PRD y el resto, 3.2%, por otros (incluyendo *usos y costumbres*). Con estas cifras de partida, que dan cuenta de una realidad municipal casi monolítica, sin soslayar que antes de 1988 sólo 58 ayuntamientos eran encabezados por partidos distintos del PRI.

Para 1995, ya con 2,412 municipios, la realidad política en este orden de gobierno había registrado cambios significativos: el PRI mantenía su hegemonía municipal, pero gobernando el 64% de ese total; es decir, 25 puntos porcentuales menos respecto a 1993, lo cual supone un avance absoluto y relativo de las fuerzas opositoras. En efecto, el PAN más que duplicó su presencia, pues gobernaba el 8.4% de los municipios y el PRD también ya tenía el doble de influencia: 7.4%. En un año de crisis económica profunda y severos problemas políticos derivados de una gobernación presidencial fuertemente deslegitimada, la respuesta social-electoral en 1995 frente a ese estado de cosas se dio intensamente en el ámbito municipal. La gestión gubernamental municipal en el nuevo mapa político parece que abrió una ola de participación ciudadana que facilitaría una supervisión genuina o más directa de los medios y los resultados de tal gestión.

Para diciembre del año 2,000 – ya con un total de 2,443 municipios-, la situación política municipal había dado un giro ciertamente espectacular, aunque, valga la paradoja, el PRI en lo particular sigue siendo la fuerza dominante, aunque ya disminuida. En todo caso hay que subrayar la persistencia del deterioro sostenido de la hegemonía priísta entre 1988 y el 2000. El PAN ya gobernaba en 328 municipios que representaban el 13.4% del total, cubriendo 37.1% de la población del país y el PRD el 9.78%, donde habita el 15.1% de la población nacional, quedándole al PRI todavía el 57%, donde se localizan casi 43 millones de mexicanos, que representan el 44.1% de la población el país. Las cifras de población asociada a estos porcentajes permiten también abrir nuevas posibilidades analíticas que conducen o pueden conducir a tener una prospectiva novedosa del federalismo fiscal durante la administración foxista. Los 36 millones de personas gobernadas por el panismo y los casi 15 millones gobernadas por el perredismo contra los casi 43 millones gobernados por el priismo se presentan como una realidad política y social que llevará, más allá del

mismo proyecto fiscal del nuevo gobierno, a ajustar y reconstruir gradualmente las instituciones y los métodos diseñados para distribuir las transferencias entre estados y municipios. Es decir, al parecer estamos en el umbral de un federalismo de nuevo cuño, más cercano a los postulados del federalismo original, que reflejará los nuevos equilibrios políticos en el nivel municipal, sin dejar de tener presente los resultados electorales de las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2,000, que colocan al país en una fase de transición política democrática con efectos potenciales sin precedente en las prácticas fiscales federalistas, pues la presencia de la alternancia en la misma presidencia de la república impulsarán una dinámica descentralizadora.

¿Qué camino seguirá la administración del presidente Fox en el campo del federalismo fiscal en este nuevo mapa político municipal? No está muy claro el porvenir en este aspecto, y menos en el corto plazo. Para el año 2001 habrá elecciones en 1,006 municipios de 13 entidades que incluyen a 33.6 millones de habitantes, que representan aproximadamente un tercio de la población nacional. No hay ninguna duda de que las acaloradas discusiones que se avecinan entre las fracciones parlamentarias sobre el reparto futuro de los recursos federales entre estados y municipios estarán pensadas, entre otras cosas, para intentar el mejor posicionamiento financiero municipal, que tendrá inevitablemente una repercusión directa en los siguientes encuentros electorales del 2001, ubicados dentro de un proceso de transición política nacional, marcado por la competencia electoral y la alternancia. Ahora los tres partidos mayores desplegarán tácticas para fortalecerse en lo inmediato, además de que prioritariamente todos los gobiernos municipales, sin excepción, enfrentarán una mayor fiscalización ciudadana de su gestión gubernamental, producto precisamente de la alternancia y la competencia, todo ello, quizá, en el marco de un auge de la cultura de la legalidad.

La situación que enfrentaba en 1995 cada partido en los 2,428 municipios, por ejemplo, era sumamente heterogénea desde el punto de vista social. De acuerdo a Tuirán Gutiérrez, 187 (7.7%), padecía un “muy alto” grado de *rezago social*; 639 (26,3%) se estima que simplemente lo tienen en “alto” grado, 439 (18%) en grado “medio”; 755 (31%) en grado “medio” y solamente 408 (17%) se caracterizaban por tener un “muy bajo” grado de *rezago social*. El panorama social que daban estas cifras del INEGI (Censo de Población y Vivienda, 1995) debe volver a dimensionar las metas que tendrá la política social en los años siguientes, donde el federalismo fiscal tendrá, con nuevas o viejas instituciones y prácticas, un papel importante en la superación y solución graduales de los desequilibrios económicos regionales que se perciben.

Pero las complejidades de la realidad municipal nacional aumentan si consideramos que 803 municipios del país (37%), tenían en 1995 una población indígena estimada entre el 30 y 100%. Estos *municipios indígenas* muy probablemente se caracterizan por tener un notorio y preocupante *grado de rezago social*, ya que este es definido como la situación de aquellos grupos “que se caracterizan por la insatisfacción de necesidades sociales básicas, debidas a la dispersión y el aislamiento geográfico, así como la exclusión de los servicios de infraestructura básica y educación” (Tuirán Gutiérrez). No puede haber dudas acerca de que la realidad de *rezago social* considerable de los 11.5 millones de indígenas que pueblan esos los municipios. O para decirlo en breve: municipio indígena y municipio socialmente rezagado parecen ser términos afines.

Otro aspecto de la realidad municipal que indica la magnitud de las tareas que tiene que abordar el federalismo fiscal se refleja en que del total de 2,428 municipios, todavía la mayoría, 1,606 (66%) se ubican geográficamente en el medio rural, 416 (17%) en las zonas urbanas y 406 (17%) se consideran mixtos. Los resultados de un cruzamiento de la

información global mostrada tal vez permitan concluir sumariamente que la tareas urgentes del federalismo fiscal tendrán que abocarse prontamente a comenzar a resolver la marginación múltiple de los municipios que simultáneamente son: indígenas, rurales y con un muy alto grado de rezago social.

¿Cuál es, a grandes trazos, la realidad municipal que enfrentan cada uno de los tres grandes partidos políticos nacionales, que quizá permita avizorar los derroteros que próximamente tendrá la competencia electoral *vis a vis* los postulados del federalismo fiscal practicados desde hace muchos años? La respuesta se la dejo a Tuirán Gutiérrez, que hizo esta tarea en su artículo periodístico sólidamente documentado³:

“El **PAN** tiene preferencia en municipios predominantemente urbanos de alta densidad poblacional, concentrados en alcaldías que tienen como sede la capital estatal y con presencia en las tres grandes áreas metropolitanas del país y donde los indicadores sociales como analfabetismo, drenaje, energía eléctrica y agua potable son menores a los registrados a nivel nacional.

El **PRI** es autoridad en municipios muy rezagados socialmente donde habitan 15.2 millones de personas y en 440 municipios con alto y muy alto rezago social. Por otro lado el **PRI** tiene en su poder tres de cada cuatro alcaldías que se ubican en el campo (excluyendo los municipios regidos por el *Sistema de Usos y Costumbres*) y el 46% de su población gobernada vive en zonas rurales; además, los indicadores de los ayuntamientos en poder del **PRI** son mucho más altos que a nivel nacional.

Una parte importante del los ayuntamientos gobernados por el **PRD** tiene la característica de ser zonas con población dispersa, ya que cinco de cada 10 alcaldías administradas por dicho instituto son rurales. Sin embargo, en algunas áreas urbanas mantienen una considerable presencia, como son las delegaciones del Distrito Federal y en algunos municipios del área conurbada del estado de México. Además, 42 de cada 100 personas que son gobernadas por el **PRD** se encuentran en el Distrito Federal”

³ Tuirán Gutiérrez, Alejandro, *Del monopartidismo a un país multicolor*, en **Reforma**, diciembre del 2000.

Desarrollo regional desigual y prácticas federalistas⁴.

Desde hace mucho tiempo, para no decir que desde siempre, México padece hondas desigualdades económicas. Los planos de la realidad social que dan cuenta de los desequilibrios nacionales se ubican notablemente entre grupos sociales y regiones, lo cual ha dado pie y justificación para el debate político y la controversia académica, y por supuesto, para la conceptualización y el desarrollo de políticas económicas de corto y largo plazo que buscan o han buscado atenuar los efectos perversos de tales desequilibrios.

Por la vía tributaria como por la del gasto, el Estado mexicano durante décadas, prácticamente casi en todo el siglo XX, puso en marcha políticas públicas o de desarrollo económico (en educación, salud, vivienda, población y cultura), presumiblemente basadas en principios e intenciones federalistas, para tratar de resolver los problemas políticos y sociales -viejos, emergentes e ingentes-, todos derivados de la concentración del ingreso y la riqueza en personas y regiones, entendiendo que ambas situaciones no son independientes entre sí, sino al contrario, están fuertemente correlacionadas. Pero los resultados generales y particulares de todo el conjunto de políticas fiscales, vistos y percibidos por todos los actores sociales y políticos, son insatisfactorios y desalentadores. La literatura económica y política que aborda esta cuestión específica en México es abundante y de gran calidad.

⁴ Aquí se plantea analizar el impacto de las reformas económicas estructurales de naturaleza neoliberal en las tendencias seculares de la desigualdad del desarrollo regional, esto es, registrar las mutaciones territoriales del crecimiento económico causadas por las reformas económicas de mercado desde mediados de los ochenta hasta finales del siglo XX.

Los bajos índices de bienestar social de los individuos y las familias, en efecto, guardan directa y estrecha relación con el nivel y el tipo de actividad económica que existe en su localidad, en su región, como lo revelan las cifras correspondientes a México, sin olvidar que el atraso y el empobrecimiento económicos referidos expresan también la existencia de estructuras políticas y jurídicas opuestas a una organización social que revierta la ineficiencia y la inequidad económicas reproducidas casi ininterrumpidamente durante décadas, salvo pocas excepciones.

Si los análisis recientes de la realidad económica nacional, a través de las regiones (con cualesquiera de los criterios de regionalización existentes que se adopten), dan cuenta de la persistencia de fuertes y crecientes desigualdades, resulta más que evidente que la normatividad, los objetivos, las metas, los medios y los plazos del federalismo fiscal deben ser ajustados y precisados para revertir total o parcialmente una dinámica económica que fragmenta y disocia, hasta la polarización extrema, el bienestar socioeconómico de los habitantes del país.

Un paréntesis: La historia económica del mundo y de los países ha dejado una lección invariable: los procesos seculares de crecimiento siempre han dejado fuertes desigualdades regionales, hasta el punto de que es posible sostener la tesis de que la polarización entre las regiones del mundo o de un país es inevitable en el proceso de crecimiento económico.

En un contexto socioeconómico de este tipo, que es el caso de México, la *governabilidad democrática* enfrenta enormes escollos para mantener la unidad nacional en condiciones pacíficas. La tensión política y el conflicto social han resultado ser una constante en la historia mexicana reciente, donde las asimetrías económicas entre regiones son y serán un factor explicativo de gran relevancia. Los brotes de rebelión armada de los últimos años, por ejemplo, se localizan en las regiones económicamente pobres, socialmente atrasadas y

distanciadas de las instituciones, los métodos y los valores de la democracia, lo cual expresa nítidamente los efectos acumulados de las distorsiones de todo tipo que, genéricamente, van de la mano con los desequilibrios señalados.

¿Cuál es la situación de México en términos de su desarrollo económico regional, de cuyo balance más reciente pueden quedar acotados los saldos y los efectos del federalismo fiscal practicado en los últimos ochenta años?⁵

Sumariamente, a continuación dejamos indicados los perfiles pasados y recientes del desarrollo económico regional mexicano, donde los recientes tiene que tener como referente relevante e inmediato la nueva inserción de México a la economía internacional por la vía liberalización comercial y financiera que se ha realizado desde 1982 a la fecha.

El conjunto de *políticas económicas neoliberales* llevadas a cabo para este fin, también denominadas por otros como *reformas estructurales* (que incluyen los procesos de desregulación, privatización y apertura comercial que comenzaron en 1986, como lo apunta Messmacher), han supuesto una reacomodación espacial de la mayor actividad económica que favorezca un desarrollo regional menos dispar. Es decir, la mayor capacidad productiva que se ha generado desde fines de los ochenta (condiciones de *eficiencia*), acompañada sin embargo de altibajos macroeconómicos y crisis cambiarias de efectos depredadores en el bienestar social-, tendría que arrojar también menores diferencias entre las regiones (condiciones de *equidad*).

⁵ México, entre 1910 y 1960, por ejemplo, si bien hubo una reducción del nivel absoluto de la pobreza, “la posición relativa que las regiones guardaban entre sí al inicio del periodo se mantuvo en incluso en ciertos casos, se ahondó” (Godínezp.355). Es decir, que las desigualdades regionales, que van más allá de la división jurídico-administrativa de las entidades federativas del país, reflejaron la concentración territorial de la actividad económica, donde se dio una marcada frontera entre las entidades *avanzadas* y las *atrasadas*.

La presunta superioridad del modelo de una economía abierta sobre el de una economía semi-cerrada (la determinante de los perfiles pasados del desarrollo regional, cuya base fue la industrialización con sustitución de importaciones), cabría comprobarla, entre otras cosas, por su efecto espacial reordenador de la actividad económica entre las regiones, o entre estados y municipios, que contribuyera a reducir las desigualdades económicas regionales y, consecuentemente, las mismas asimetrías en la distribución del ingreso entre las personas que se derivarían de aquellas.

Todos los estudios clásicos sobre el desarrollo regional mexicano en diversos periodos del siglo XX coinciden en un punto crucial: la gran heterogeneidad de las condiciones económicas y sociales entre regiones y entre entidades federativas no tendió a disminuir.

Abordemos ahora las características semi-seculares del patrón de desarrollo económico regional para dimensionar tanto las tareas inconclusas del federalismo fiscal en el pasado como los retos del mismo en el futuro inmediato, considerando el impacto económico regional que en los últimos quince años ha dejado el nuevo modelo económico que tiene como motor principal la integración comercial y financiera del país al bloque estadounidense-canadiense, vía el TLC.

- a) Entre 1940 y 1970, hubo una “abrupta tendencia hacia la concentración de las actividades económicas del país”, señala enfático Hernández Laos, de quien se toman los datos de los siguientes datos. En 1970, la región del *Valle de México* (Distrito Federal y Estado de México) se encontraba en un extremo de la estructura económica regional: de un total de 10 regiones consideradas como “naturales”, aquí se concentraba el 36.4% del PIB nacional, tenía un producto per-cápita (en millones de pesos de 1990) 64% mayor a la media nacional. Las otras regiones prósperas, que daban 4 en total, también analizadas con la misma

variable considerada, mostraban lo siguiente: tenían un producto per-cápita superior a la media nacional, eran: *Noroeste* (Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa), *Norte* (Chihuahua, Coahuila y Durango), *Noreste* (Nuevo León y Tamaulipas). Las regiones atrasadas o pobres en 1970, 6 en total, por tener un producto per-cápita inferior a media nacional, fueron: *Centro Norte* (Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas), *Occidente* (Colima, Jalisco, Nayarit y Michoacán), *Centro* (Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala), *Golfo* (Tabasco y Veracruz), *Pacífico Sur* (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y *Peninsular* (Yucatán, Campeche y Quintana Roo). La del *Pacífico Sur*, con un PIB que era el 4.7% del total nacional, se colocaba en el lugar opuesto de la del *Valle de México*: su PIB per cápita solamente representaba un 44% del nacional. El TLC “aceleró la internacionalización de las estructuras y corrientes económicas de las entidades federativas que integran” las regiones Noroeste y Norte-Centro del país, “a la vez que también parecen haber favorecido el despliegue y la renovación de estrategias regionales de desarrollo” (Godínez, p. 361). Al surgir nuevos criterios para la localización de las inversiones (extranjeras sobre todo), se redefinieron las pautas de desarrollo regional. Así, los reacomodos económicos sectoriales y regionales producidos por el nuevo modelo económico puesto en marcha desde mediados de los ochenta reflejan una “transición territorial” en la que se observa la emergencia de nuevos polos de desarrollo económico distintos a los tradicionales (DF, México, Jalisco y Nuevo León). El resultado visible de esta transición es la menor preeminencia del Valle de México, distintiva desde finales del siglo XIX.

- b) En síntesis, para verificar esas tendencias evidentes a la disparidad económica regional, Hernández Laos estima que los dos indicadores de dispersión del PIB per cápita de las 10 regiones eran altos en 1970: el coeficiente de variación era de 0.381 y la varianza de logaritmos de 0.146.
- c) Entre 1970 y 1980, atribuible a la desconcentración productiva que produjo el desarrollo petrolero del país, se dio un proceso de reversión que temporalmente mejoró el panorama económico entre las regiones. En efecto, ya en 1980 la variable considerada en el *Valle de México* era sólo superior en 50% a nacional; lo mismo había sucedido con la región *Norte*, que en 1970 había tenido un 23% más que la media nacional, en 1980 era solamente 2% mayor. Por otra parte, las regiones rezagadas como las del *Centro*, y sobre todo las del *Golfo*, *Pacífico Sur* y *Peninsular*, por el efecto petrolero, aumentaron su PIB per cápita en términos absolutos y relativos. Para 1980, sintéticamente este mejoramiento relativo del panorama económico inter-regional se expresaba con el sensible decremento de los dos indicadores de dispersión del PIB per cápita de las 10 regiones: el coeficiente de variación ya era de 0.307 y la varianza de logaritmos de 0.087.
- d) A principios de la década de los 90, realizadas las reformas estructurales neoliberales, vuelven a registrarse las tendencias económicas concentradoras entre las regiones del país. El *Valle de México* recuperó su primacía: su PIB per cápita era ya 69% más elevado que la media nacional y su producto representó 37.5% del total nacional, porcentaje más alto de los cinco años estudiados por Hernández Laos (1970, 1980, 1990, 1995 y 2000). La *Pacífico Sur*, en el otro extremo, perdió presencia relativa: en 1980 su PIB per cápita era el 58% del

nacional y en 1990 esta proporción se redujo a 47%, al tiempo que este PIB regional, respecto al total nacional, registró un decremento entre 1980 y 1990: de 5.7 a 5.1%. En síntesis: otra vez los dos indicadores de dispersión referidos y calculados Hernández Laos, al registrar valores superiores, dan cuenta de lo efímero que fue la década de los ochenta y de que volvieron a agudizarse las disparidades entre las 10 regiones “naturales” de México: el coeficiente de variación pasó a 0.375 y la varianza de logaritmos a 0.126.

- e) Para 1995, basándose en un ejercicio de prospectiva, considerando las tendencias del periodo 1970-1990, los datos siguen ubicando al *Valle de México* como la región más fuerte y dinámica del país, pues su PIB regional constituía el 37.1% del nacional y con un PIB per cápita 75% mayor a la media nacional y la del *Pacífico Sur*, en el otro extremo, con un PIB regional constituía el 5.16% del nacional, ligeramente superior al de 1990 pero todavía estable en el penúltimo lugar de las regiones, y con un PIB per cápita que apenas era el 45% de la media nacional. Tanto por el coeficiente de variación como por la varianza de logaritmos, la tendencia a la mayor dispersión regional es contundente: el valor del primero pasó a 0.398 y de la segunda a 0.139.
- f) Las estimaciones para el 2000, siguiendo el ejercicio de prospectiva realizado por Hernández Laos, no permiten ver con optimismo el efecto de la apertura económica en el desarrollo económico regional. Por una parte, la región del *Valle de México* parece mantener supremacía: su PIB per cápita sería 80% superior a la media nacional, porcentaje superior al calculado para 1995, en tanto que la *Pacífico Sur* iría hacia atrás: su PIB per cápita apenas será 43% del nacional. Para el 2000 a juzgar por los valores del coeficiente de variación

como a la varianza de logaritmos alcanzados, según el ejercicio prospectivo ya comentado, la tendencia a la mayor dispersión regional continuaría y se consolidaría, siendo por lo tanto los niveles de desigualdad interregional mayores en el 2000 que en 1970. Dentro de ese cuadro conviene destacar los siguiente elementos: **1)** que tres regiones (*Occidente, Noreste y Valle de México*) tendrán a finales del siglo XX el grado de urbanización más alto del país y aportarán tres quintas partes del PIB nacional; **2)** Que las regiones *Noroeste* y la *Norte* paradójicamente parecen tender a perder importancia relativa en el PIB nacional (3 puntos porcentuales aproximadamente), pues su desarrollo maquilero de exportación con fuerte impacto en el empleo, no repercute en su producción, dada la escasa integración intersectorial de las maquilas en la economía nacional. **3)** que las regiones *Centro Norte* y *Centro* serán posiblemente las más beneficiadas por la dinámica productiva de ésta, ya que su contribución conjunta de ambas al PIB nacional será mayor en el 2000 que en 1980; **4)** que el resto de las regiones (*Golfo, Peninsular y Pacífico Sur*), dada la estructura productiva preindustrial que las caracteriza, perderán peso relativo, lo cual puede ser notorio de perder dinamismo la actividad turística. Cabe destacar que hay tres nuevos corredores de integración con la economía y el mercado estadounidenses, según Bataillon (1997): **1)** San Antonio-Monterrey, **2)** El Paso-Cd. Juárez y **3)** San Diego-Tijuana.

- g) En este punto es pertinente, para concluir esta parte, presentar y contrastar las conclusiones de Hernández Laos y Messmacher acerca del efecto de la globalización en la distribución de la actividad económica de las regiones.

El primer autor es un pesimista con fundamento, pues en su estudio los últimos 15 años no registran más que “muy escaso efecto” en el patrón de desarrollo regional heredado del modelo de una economía semicerrada. El segundo plantea una visión convergente con el primero. Cito *in extenso*: “Aunque no es evidente que las reformas estructurales y el TLCAN hayan llevado a una dispersión mayor que la observada en los últimos 30 años (entre 1970 y el 2000), el hecho es que no se han reducido las diferencias regionales”.

Pero el trabajo de Messamacher tiene el mérito adicional de que en el mismo periodo analizado, 1970-1999, observa que “los niveles de educación han aumentado durante el periodo de análisis y las tasas de natalidad se han reducido sin que eso se haya traducido en mayores tasas de crecimiento del producto per cápita”, lo cual permite sugerir a este autor que existen “otros determinantes importantes en el desempeño estatal y nacional”.

Desde nuestro punto de vista este último señalamiento, así como la evaluación misma patrón de desarrollo regional dominante, similar en ambos autores, permite formular una hipótesis para estudiar las bondades del federalismo fiscal mexicano de los últimos 30 años: las transferencias fiscales a los estados y municipios no han revertido ni frenado las tendencias a la desigualdad económica inter-regional, que han tenido como principal destino en los programas gubernamentales de salud, demográficos y de educación, entre otros, una centralidad incuestionable.

La diferenciación creciente entre el Norte próspero y el Sur pobre de México no ha sido revertida en lo más mínimo por el gasto público federalizado, aunque cabría también suponer que sin tales programas muy probablemente las desigualdades serían todavía más marcadas. Así, la perspectiva de los problemas derivados de los desequilibrios económicos regionales y, por lo tanto, interestatales e intermunicipales, sugiere el carácter necesario

pero insuficiente de las políticas públicas de vocación federalista orientadas a homogeneizar en niveles mayores la calidad de vida y las oportunidades de los ciudadanos.

El modelo económico neoliberal configuró una nueva geografía regional de la producción (p. 373) que se aparejó con nuevos movimientos demográficos.

(Graizbord y Ruiz Chiapetto). Ya no más emigración del campo a la ciudad o de la agricultura a la industria, como sucedió en el viejo modelo económico: ahora las emigraciones se observan predominantemente del sector secundario al terciario y de las manufacturas tradicionales de las grandes metrópolis a las nuevas manufacturas de las ciudades medias. Hay una filtración de población de arriba abajo en la jerarquía urbana: los datos censales muestran que entre 1980-1988 y entre 1988-1993 se descentralizó el sector manufacturero desde la zona metropolitana de la Cd. de México hacia el resto del país, al tiempo que en ésta comenzó una marcada tendencia hacia la concentración de los servicios.

Es conveniente analizar, aunque sea superficialmente, el impacto de las reformas económicas estructurales de naturaleza neoliberal en las tendencias seculares de la desigualdad del desarrollo regional, esto es, registrar las mutaciones territoriales del crecimiento económico causadas por las reformas económicas de mercado desde mediados de los ochenta hasta finales del siglo XX.

Cabe advertir que la historia económica del mundo y de los países ha dejado una lección invariable: los procesos seculares de crecimiento siempre han dejado fuertes desigualdades regionales, hasta el punto de que es posible sostener la tesis de que la polarización entre las regiones del mundo o de un país es inevitable en el proceso de crecimiento económico.

Para el caso de México, entre 1910 y 1960, por ejemplo, si bien hubo una reducción del nivel absoluto de la pobreza, “la posición relativa que las regiones guardaban entre sí al inicio del periodo se mantuvo en incluso en ciertos casos, se ahondó” (Godínez, p.355). Es decir, que las desigualdades regionales, que van más allá de la división jurídico-administrativa de las entidades federativas del país, reflejaron la concentración territorial de

la actividad económica, donde se dio una marcada frontera entre las entidades *avanzadas* y las *atrasadas*.

Todos los estudios clásicos sobre el desarrollo regional mexicano en diversos periodos del siglo XX coinciden en un punto crucial: la gran heterogeneidad de las condiciones económicas y sociales entre regiones y entre entidades federativas no tendió a disminuir. Para el mismo Godínez, “aunque los efectos territoriales del nuevo modelo económico no han terminado de delinearse”, hay ciertas tendencias obvias que se consolidan. Entre 1986 y 1996 el lento crecimiento económico del país no sólo anuló la posible *convergencia de ingresos* que se pudiera haber dado entre las regiones y las entidades en caso de que se hubiese registrado un crecimiento económico sostenido como el que se dio con el auge petrolero (1975-1982), claramente percibido por Hernández Laos y Messmager como excepcional y atípico por su efecto nivelador entre las regiones y entidades. Lejos de ello, el saldo final del periodo 1986-1996 fue el ahondamiento de las disparidades regionales, estatales y municipales.

El TLC, tan polémico como esperanzador en su conceptualización y fundación, “aceleró la internacionalización de las estructuras y corrientes económicas de las entidades federativas que integran” las regiones Noroeste y Norte-Centro del país, “a la vez que también parecen haber favorecido el despliegue y la renovación de estrategias regionales de desarrollo” (Godínez, p. 361).

Al surgir nuevos criterios para la localización de las inversiones (extranjeras sobre todo), se redefinieron las pautas de desarrollo regional. Así, los reacomodos económicos sectoriales y regionales producidos por el nuevo modelo económico puesto en marcha desde mediados de los ochenta reflejan una “transición territorial” en la que se observa la emergencia de nuevos polos de desarrollo económico distintos a los tradicionales (DF, México, Jalisco y

Nuevo León). El resultado visible de esta transición es la menor preeminencia del Valle de México, distintiva desde finales del siglo XIX.

¿Cuál es el papel de la acción pública y qué márgenes de actuación tienen disponibles frente a la realidad económica regional que va imprimiendo los procesos de integración comercial y financiera con América del Norte?

Godínez: ¿Cuál es el papel de la acción pública y qué márgenes de actuación tienen disponibles? Dado el doble fenómeno de la concentración regional del desarrollo y la centralización de las grandes decisiones estratégicas, los agentes locales han desempeñado un papel menor, si no es que secundario o francamente nulo en la determinación de las condiciones generales decisivas para impulsar el crecimiento económico. (p. 371-372)

Dado el doble fenómeno de la concentración regional del desarrollo y la centralización política de las grandes decisiones estratégicas, los agentes locales - estatales y municipales- han desempeñado un papel menor, si no es que secundario o nulo en la determinación de las condiciones generales decisivas para impulsar el crecimiento económico en sus respectivos entornos territoriales. Las cifras ya vistas en este ensayo, que dan cuenta de la enorme dependencia que tienen los gobiernos estatales y municipales de las transferencias del gobierno federal, sin dejar de tomar en cuenta que las políticas generales frente a la globalización pasan y pesan excesivamente en el poder ejecutivo federal.

El modelo económico neoliberal también configuró una nueva geografía regional de la producción que se aparejó con nuevos movimientos demográficos. Se frenó de forma significativa, sin eliminarse, la emigración del campo a la ciudad o de la agricultura a la industria, como sucedió en el viejo modelo económico: ahora las emigraciones se observan predominantemente del sector secundario-industrial al terciario y de las manufacturas tradicionales de las grandes metrópolis a las nuevas manufacturas de las ciudades medias.

Hay ahora, como lo dicen los demógrafos, una filtración de población “de arriba abajo en la jerarquía urbana”: por ejemplo, los datos censales muestran que entre 1980-1988 y entre 1988-1993 se descentralizó el sector manufacturero desde la zona metropolitana de la Cd. de México hacia el resto del país, al tiempo que en ésta comenzó una marcada tendencia hacia la concentración de los servicios.

¿En el crecimiento regional que impulsó la apertura comercial cabe prever una situación de convergencia como la de se presentó en los setenta? ¿Es decir, los ingresos de las entidades rezagadas y adelantadas tienden a igualarse como resultado de que las primeras crezcan por arriba del promedio? Los datos de la investigación de Godínez son contundentes: entre 1986 y 1996 la desviación estándar del crecimiento interregional tiende a ensancharse de manera inequívoca.

Al darse en este periodo un bajo ritmo de crecimiento económico se anuló la posibilidad de tal convergencia, además de que parecen haberse profundizado el distanciamiento entre regiones. Dejemos que sea nuestro multicitado autor Godínez quien ofrezca una conclusión ordenada acerca de relaciones de causalidad entre el nuevo modelo económico y los nuevos patrones de distribución territorial de la actividad económica:

“La liberación de los mercados y la apertura de las cuentas comercial y de capitales del sector externo crearon un nuevo juego de incentivos y señales que favorecieron, en un cuadro de menor crecimiento general, la mayoría de los estados más ricos y desarrollados, y en especial a los geográfica y funcionalmente más integrados al mercado estadounidense y a las corrientes de inversión extranjera directa” (p.385).

Queda claro que el saldo de las nuevas formas de integración al mercado mundial, puestas en marcha desde mediados de los ochenta, es desfavorable para que las políticas públicas en el siglo XXI, enmarcadas dentro de una estrategia federalista de desarrollo regional, puedan establecer condiciones mínimas para atenuar las abismales diferencias entre las regiones atrasadas y las avanzadas, cualquiera sea el criterios de regionalización que se adopte.

II. Los temas recientes del federalismo fiscal en México: 2000-2006.

3.1 PRI y PAN: ¿dos visiones sobre el federalismo fiscal⁶?

¿Es hoy pertinente y oportuno discutir y analizar los diferentes enfoques partidarios del federalismo fiscal mexicano? No hay asomos de que ahora mexicanos comunes y partidos políticos busquemos abandonar la organización federalista que tiene su origen en el siglo XIX. Lo que también obvio es que hay un interés social por perfeccionar los mecanismos jurídicos para flexibilizar y remozar nuestras instituciones federalistas⁷. La concurrencia de los diversos enfoques e intereses para poner al día el Pacto Federal hacen que tal polémica sea hoy complicada, lenta y llena de puntos incomprensibles para millones de mexicanos.

El consenso de las tres fuerzas políticas organizadas que hoy tienen un lugar protagónico en el Congreso, es decir, de las que tienen real capacidad para legislar sobre el nuevo federalismo, es muy evidente. Los nuevos tiempos políticos y económicos, se ha dicho y pregonado de muchas formas, requieren una nueva arquitectura legal que ponga al día las instituciones federalistas sin abandonar los principios políticos que le dieron origen, sea que nos remontemos a la Constitución de 1857, o a la de 1917.

Hay que identificar los factores determinantes de esa demanda social por rediseñar la arquitectura legal de nuestras instituciones federalistas, pues el ánimo de cambio que hoy se percibe en el PAN, el PRI y el PRD, no es producto de un voluntarismo inexplicable. Son

⁶ **Federalismo:** Sistema político por el cual varias entidades independientes prescinden de parte de su soberanía en beneficio de una autoridad superior. Es una de las tres formas de organización intergubernamental, las otras son los estados unitarios y las confederaciones de estados.

⁷ El marco jurídico directo que le da sustento a las instituciones federalistas se ubica en *Sistema Nacional De Coordinación Fiscal (SNCF)*, que se entiende como un convenio celebrado entre la SHCP y las entidades federativas para que éstas reciban las participaciones establecidas en la *Ley de Coordinación Fiscal* (Ver capítulo II). La adhesión de cada entidad al SNCF debe ser aprobada por la legislatura correspondiente.

dos los factores, por lo menos, los que permiten establecer sobre esta cuestión ciertas relaciones de causalidad y visos de realismo a estas reacciones partidarias.

En primer lugar, el inicio de un proceso de transición política que el consenso nacional reconoce y asocia con los resultados electorales del 2 de julio del 2000. Hay indicios de un conjunto de iniciativas de diverso origen político y partidario que apuntan inexorablemente a realizar las reformas económicas, sociales y políticas que conduzcan gradualmente, sin prisas pero también sin pausas, el proceso de transición política, que tiene entre sus tareas esenciales la renovación jurídica e institucional de un nuevo federalismo.

En segundo lugar, ajustarse a los reacomodos territoriales que desde hace quince años ha ido generando el nuevo modelo económico, esto es, mejorar y ampliar las instituciones federalistas para enfrentar los retos de la integración comercial y financiera de México en un mundo globalizado en el plano económico y, al mismo tiempo, amenazado por las confrontaciones interculturales y religiosas que ese mismo mundo globalizado había soslayado en aras de una visión uniforme y chata, que ingenuamente borraba las múltiples diferencias y particularidades de las etnias, naciones, regiones y religiones existentes.

El nuevo debate sobre el federalismo, entonces, tiene sus razones irrefutables: los reacomodos políticos internos inesperados y progresivos, y los mandatos económicos de origen externo que provienen de la vertiginosa globalización.

El PRI y el federalismo fiscal: una historia conocida.

Destacaré ciertas cuestiones doctrinarias y programáticas sobre federalismo fiscal que han sido presentados en diferentes documentos del PRI desde 1994 al 2000 (de un total de diez y seis puntualmente identificadas). Todas ellas reflejan, en general, la sumisión que hasta entonces tuvo este partido a la presidencia de la república, puesto que sus grupos parlamentarios en tal período no mostraron mucho interés en modificar sustantivamente el

Pacto Federal⁸ (aunque desde 1996 los estados tienen potestades tributarias nuevas y no desdeñables que les permiten incrementar sus ingresos propios, pero no impulsados solamente por este partido).

Al hacer un trazo grueso de la evolución de sus tesis federalistas -generales y específicas- en los últimos años se percibe, ciertamente, el deseo notorio de transferir más recursos a los estados y municipios, pero sin presionar demasiado para que los municipios ejercieran sus potestades tributarias. Lejos de esto, el PRI abogaba por “incrementar gradualmente las participaciones tributarias a estados y municipios, en congruencia con el traslado de responsabilidades, en el marco de la coordinación fiscal renovada de acuerdo a las necesidades actuales”.

Al reiterar lo obvio (elevar la captación tributaria, redefinir las relaciones fiscales intergubernamentales, fomentar el desarrollo regional, impulsar el empleo, reforzar la infraestructura física y social, dar atención a marginados y garantizar un desarrollo sustentable), el programa del PRI reconocía acertadamente muchos de los temas asociados al federalismo fiscal, pero sin fijar compromisos abiertos y duros con una reestructuración de las finanzas públicas nacionales. Sus iniciativas de ley al respecto, siendo todavía una mayoría en ambas cámaras del Congreso, fueron intrascendentes.

Hay que destacar que en los últimos años el PRI ha puesto énfasis en “la modernización de los sistemas de catastro y en la recaudación del impuesto predial”, sugiriendo suavemente “analizar posibilidades para la concesión de algunos servicios municipales”. Estos puntos programáticos apuntan en una dirección correcta. En nuestra república federal de hoy, es

⁸ Cabe señalar que el **Artículo 40 Constitucional** es el que describe y estipula la unión de los mexicanos sobre la base del Pacto Federal.

risible el peso que tienen los ingresos tributarios propios de las entidades federativas como porcentaje de los ingresos fiscales del país: 5.6%, en tanto que en los países de la OCDE tal porcentaje es del 18.7%. Los ingresos municipales prediales pueden ser incrementados en un tiempo breve y con efectos recaudatorios relevantes.

Pero también el trabajo cosmético nunca ha dejado de estar presente en el discurso federalista del PRI. ¿Alguien podrá discernir y traducir la idea de “sentar las bases para un nuevo *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* y su transformación en un *Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria*”. Lenguaje críptico, insulso, sin ningún asidero político o jurídico. Fuegos artificiales fueron éstos, para darle ocupación y quitarle lo aburrido a algún jilguerito tricolor.

Para dar una muestra más de la “convicción municipalista” del priismo histórico no podía faltar eso de: “Dar cabal cumplimiento al artículo 115 Constitucional en materia de tributos reservados a los municipios, promover la ampliación de sus potestades tributarias y el fortalecimiento administrativo de sus haciendas”. Ya puesta en marcha la fiscalidad para el 2002, las cifras fiscales recientes dejan frío a cualquiera: los ingresos propios de los estados son alarmantemente bajos: 2 por ciento en el caso de Yucatán y Puebla y, en el otro extremo, 52 por ciento en el caso del Distrito Federal. Esta es, quién lo duda, una parte de la herencia fiscal de 70 años del férreo control presidencial de los municipios, estérilmente disimulado con la retórica municipalista sobre el 115 constitucional.

La brevedad del ideario federalista de este partido, en relación a la extensa base programática del PAN y del PRD en este campo, es que, por su larga estancia de más de 70 años en el poder presidencial, precisamente en condiciones de partido de Estado, no había mucho esfuerzo o necesidad de diferenciar sus propias tesis políticas (sobre cualquier asunto) de los mismos textos constitucionales o de los diferentes programas y acciones de

los gobiernos federales que existieron entre 1929 y el 2000, sin considerar los gobiernos que los precedieron en el periodo 1917-1929.

Ya en la oposición, frente a la manoseada “Nueva Hacienda Pública Distributiva” de Fox -que no contuvo ninguna alusión a lo que genéricamente llamamos aquí federalismo fiscal-, el PRI reivindicó que la reforma fiscal debería tener también un veta federalista. Entre todo lo propuesto por su dirigencia, no por su fracción parlamentaria en la Cámara Baja, es posible destacar tres cuestiones al respecto: a) Desarrollar las bases para un federalismo hacendario en un nuevo capítulo del presupuesto que se denomine “De la Hacienda Pública y el Federalismo Fiscal”. b) Crear un órgano responsable de vigilar la aplicación de las nuevas bases constitucionales en el desarrollo de nuevas facultades impositivas para los estados. c) Crear un órgano de carácter técnico permanente (Ombudsman fiscal), con funciones de asesoría y orientación al contribuyente.

Laxamente atadas a una propuesta alternativa de Reforma Fiscal, estas tres propuestas son buenas pero insuficientes para comenzar en serio la renovación del Federalismo Fiscal. Al PRI de siempre o al nuevo (sic), las tareas que tiene en este viejo campo de la lucha política son difíciles y extensas.

El PAN y el federalismo fiscal: una historia por verse.

El Partido Acción Nacional (PAN), surgido hace 63 años como una oposición democrática conservadora, ha tenido siempre una señalada preferencia programática y doctrinaria por los temas municipales. El listado de los treinta elementos programáticos y doctrinarios que identifiqué en sus documentos básicos recientes, reflejan nítidamente su vocación municipalista y federalista, directamente asociada a la crítica política que, desde una perspectiva liberal-democrática, hizo sistemáticamente a las prácticas autoritarias y centralistas del régimen político priísta.

Hacer un trazo grueso de la evolución de las tesis federalistas generales y específicas de esta organización partidaria, hoy en el poder, es indispensable. El panismo ha ido perfeccionando en los últimos años sus proposiciones programáticas federalistas y municipalistas, pues su experiencia de poder en el orden municipal ha sido crucial para su desarrollo político. Su presencia hegemónica en los municipios más ricos del país desde hace seis años –Naucalpan y Tlalnepantla, por ejemplo, para mencionar solamente estos dos del Estado de México-, es una prueba irrefutable de lo anterior, sin soslayar los múltiples problemas que ha enfrentado en éstos y en otros más.

Cuando el PAN expone sus tesis federalistas no da lugar a confusión: “Histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de libertad política, de eficacia en el gobierno y de limpieza en la vida pública”. Su presencia política de importancia inicialmente se dio allí, en los municipios. Sus grandes batallas electorales, las que le dieron una base de masas ciudadanas, ajenas al corporativismo priísta, han sido dadas en los municipios. Los doctrinarios de ayer fueron pacientes y le trazaron un rumbo a su lucha cotidiana. De los ediles-actores y sus elevados sueldos en ciertos municipios mexiquenses, hay que decirlo, los desnaturaliza y los debilita. A la siguiente vuelta electoral los espera, quizá, un electorado enfadado con sus ridiculeces y excesos.

Un buen número de sus tesis federalistas están centradas en la crítica a la operación de la *Ley de Coordinación Fiscal*⁹, insistiendo en la formación de un Consejo Nacional o Federal Tributario. Las preocupaciones insertas en este nivel son ciertas, pero nos llevan a cirugías

⁹ Ley vigente desde 1980 que, según reza su artículo 1, “tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.

menores o medias, en el mejor de los casos. Y para no fallar, también se convocan a reformas constitucionales de los artículos 73, 115 y 117, que son una parte medular del tejido federalista actual.

Tiene atractivo en el ideario federalista del PAN sus añejas preocupaciones sobre el Distrito Federal, que junto con Nuevo León, dicho sea de paso, son las entidades que tiene un manejo eficiente de sus potestades tributarias. La antigüedad de tales preocupaciones no les valieron para ser en 1997 los primeros sustitutos del PRI en el gobierno del DF, lo cual hizo paradójica y muy amarga para los panistas de la vieja guardia la avasalladora victoria del PRD en estos rumbos.

Siendo ya el partido en Los Pinos, el PAN no se ha apartado de las tesis del gobierno foxista en materia fiscal. Hasta la fecha solamente en PAN de Nuevo León ha sido explícito en los cambios de corte federalista que debiera contener la reforma fiscal que actualmente se debate. Los planteamientos del panismo neoleonés son complementarios con el formulado por el poder ejecutivo foxista y se concentran en dos cuestiones: a) Mantener los montos actuales de las transferencias de modo que ningún estado pierda. b) Que los recursos adicionales derivados de la reforma fiscal que se transferirán a los estados se asignen a través de un sistema que tenga: fórmulas claras y predecibles, objetivos claros, medición del desempeño, incentivos para fomentar el desarrollo mediante el uso eficiente de los recursos y equidad en sus efectos.

Los partidos políticos con fuerza real en el Congreso –incluyendo al PRD–, ahora solamente han reconocido, con cierta visión estrecha, la insuficiencia de las diversas transferencias del gobierno federal a los estados y municipios, además de formular propuestas tendentes a mejorar algunos de los mecanismos de distribución existentes. Es posible y necesario que en el futuro cercano éstos redimensionen el papel de la descentralización fiscal en sus

declaraciones doctrinarias y programáticas quizá por tres razones cruciales: 1) por la construcción de un nuevo régimen político, democrático y federalista, que presumiblemente surgió de los resultados de las elecciones presidenciales del año 2000; 2) por la acelerada redistribución del poder político municipal que continuará en los siguientes tres años para consolidar ese nuevo régimen político y, 3) por la evidente urgencia de concluir una *Reforma Fiscal Integral*, entendida como una *Reforma de Estado* que resuelva la crisis fiscal que vive agudamente el país desde hace tres décadas. Si la nueva agenda mexicana exige una nueva constitucionalidad, forjada por consenso, producto de una discusión ordenada y madura en términos políticos y sociales, la renovaciones del Pacto Federal en general y del federalismo fiscal en particular, serán viables si y sólo si tal renovación acompaña y refuerza la nueva constitucionalidad. Sin embargo, es crucial entender que una reforma fiscal como la que ahora se ha discutido en el país es una condición de corto plazo para ir adelante en un programa renovador de nuestro federalismo. El puente lógico y deseable entre el federalismo actual¹⁰ y el nuevo federalismo deberá ser la concreción de la debatida reforma fiscal, que asuma la tarea inconclusa de incrementar la carga fiscal (*razón de eficiencia*) y de darle al mismo tiempo contenido redistributivo al gasto público, entre regiones, estados y municipios (*razón de equidad*). La viabilidad futura de un crecimiento económico sostenido y estable, más allá de la actual coyuntura recesiva que registran todas las economías del mundo, sólo es posible si logramos vincular lo más pronto posible la reforma fiscal, la nueva constitucionalidad y la renovación del Pacto Federal.

¹⁰ **La Constitución Política**, en su capítulo II contiene los artículos constitucionales del 42 al 48, en los que se describen y estipulan “las partes integrantes de la federación y del territorio nacional”. esta parte de la constitución, junto con el título quinto, constituyen una parte fundamental para entender los fundamentos del federalismo mexicano.

3.2 La Convención Nacional Hacendaria: mitos y realidades.

Todo el poder político del *establishment* se manifestará en la primera Convención Nacional Hacendaria (CNH), que equivocadamente algunos esperan que sea un round más para debatir la Reforma Fiscal que lleva perdida el foxismo. Si se leen bien sus documentos preparatorios ella tiene como fin primordial establecer las bases de un nuevo Pacto Fiscal Federal, donde aquella tiene que ver, pero no es ni puede ser su objetivo central.

Las propuestas de la CNH será el fruto jugoso y discordante que cosechará la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores). Los afanes fiscales descentralizadores de los actuales gobernadores, totalmente válidos, pueden llegar a ser leyes y reglamentos en la medida que el Congreso asuma cabalmente sus resolutivos. En la pista se perciben varios federalismos: el perredista, el panista, el priista, el de los gobernadores ricos, el de los gobernadores pobres, el de los municipios paupérrimos, el de los municipios ricotes, tipo San Pedro Garza García, Nuevo León, etcétera. La reivindicación fundadora común es inequívoca: todos somos federalistas, pero cada quien reivindica su federalismo: el auténtico, el nuevo, el genuino, el patriótico, el librecambista, el proteccionista, etcétera.

La CONAGO y la CNH son expresiones de una realidad política y económica nueva, la que refleja el proceso democratizador y el nuevo mapa político electoral correspondiente, así como las nuevas realidades regionales, de cara al efecto del TLCAN y la globalización acelerada.

Los términos de la convocatoria a la CNH son supuestamente amplios, para que estemos allí todos los interesados en la cuestión fiscal federal. Sin embargo, es obvio que esta es una fiesta organizada por los gobernadores, con un invitado especial muy vigilado y muy difícil: la Secretaría de Hacienda, es decir, el Ejecutivo Federal, que como siempre los

motiva, seduce, finte, amenaza e incentiva. Los demás serán testigos mudos, sin voz ni voto en este encuentro de no parece tener resultados ciertos y seguros. De este magno acto parecen existir muchas cosas buenas que parecen malas. Por lo tanto la duda cabe: ¿es la convocatoria incluyente, imaginativa y responsable?

El proceso deliberativo de seis meses en la CNH será para medirle el agua a los camotes al federalismo actual. Los contribuyentes organizados, expresión de la sociedad civil desarrollada, tienen algo que decir. El Congreso, bajo cualquier circunstancia, estará presente. Muchos serán los observadores y preocupados por las formas y los contenidos que se desarrollen en la CNH. Habrá que ver si los procedimientos deliberativos y la información de los acuerdos fluyen de modo claro hacia la sociedad.

La CNH de ahora no tiene precedente: las tres CNH del siglo pasado (1925, 1933 y 1947) no tuvieron el mismo origen. Entonces fue el poder central y centralizador el que organizó y dispuso de los saldos de cada una de ellas. Ahora el movimiento fiscal surgió en la periferia para llegar al centro. No se llega en las nuevas circunstancias a pedir favores o a solicitar concesiones, sino a exigir un nuevo Pacto Fiscal Federal¹¹. Pero el río está revuelto y los pescadores, o no se ponen de acuerdo, o sus ambiciones electorales les impide llevar un juego transparente.

Los símbolos, históricos y patrióticos, tiene su lugar en la CNH: el 5 de febrero comenzó, evocando dos fechas fundacionales de la nación: las Constitución de 1857 y, por supuesto

¹¹ ¿Esto significa redefinir el concepto **Federación**, en tanto organización constituida por los estados libres y soberanos que se unen entre sí, para formar una sola nación, en la que generalmente se crea un distrito federal como sede de los poderes de la federación? En cierto sentido sí, pues se trata de llegar a un nuevo arreglo constitucional que articule nuevamente los componentes del Pacto Federal, considerando factores diversos, pero donde el principio reordenador sea minimizar las desigualdades económicas y sociales entre las entidades federadas.

la de 1917. No hay que por qué dudar que hay en ese acto lleno de buenas intenciones hombre y mujeres que pueden ser estupendos federalistas, igual que en ciertos constituyentes del 57 y del 17. Sin embargo, la atmósfera política quizá no sea la adecuada para que esta case de personajes dominen un escenario que pueda ser como una nueva Torre de Babel.

La tarea sustantiva de la CNH será proponer una nueva Ley de Coordinación Fiscal o algo que la sustituya, es decir, construir nuevos mecanismos jurídicos para distribuir facultades y competencias en materia tributaria entre federación, estados y municipios. En este sentido, la propuesta de la CNH es igual que la de los Acuerdos de San Andrés, ni más ni menos. Lo que no pueden hacer la CNH es sustituir al Congreso en esta tarea legislativa, y menos si en sus deliberaciones domina el protagonismos grotesco de varios gobernadores.

La propaganda de la CONAGO antes de materializar la CNH fue clara: la SHCP frecuentemente no cumple con lo acordado con estados y municipios, ni es transparente. “Su federalismo” es un centralismo de hierro, decían de muchas formas los gobernadores insurrectos de hace un par de años. Independientemente de que esto es más o menos irrefutable, también lo es el hecho de que la rendición de cuentas y la transparencia no es la virtud republicana irrefutable de los gobernadores y de los presidentes municipales. Los fraudes de muchos de estos miembros de la clase política son parte sustantiva del imaginario popular y sería ridículo imaginar las cosas de modo distinto.

¿Influirán las conclusiones de la CNH en las elecciones estatales siguientes, en la vida partidaria de los gobernadores, en el reacomodo de los futuros desempleados ilustres, en las plataformas electorales del 2006, en el Congreso, en la legislación de un nueva Ley de Coordinación Fiscal y en la refundación del Pacto Federal? No hay vuelta de hoja, por supuesto que sí.

3.3 Los enigmas de la Convención Nacional Hacendaria.

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) pudo por fin convocar a su Convención Nacional Hacendaria (CNH), cuyo fin último es proponerle al país un nuevo Pacto Fiscal Federal. Las tareas inmediatas de los activos gobernadores de hoy no es menor y el futuro de sus ánimos reformadores no es claro. En efecto, la moneda está en el aire aun para estos distinguidos miembros de la clase política que han invertido buenas cantidades de su capital político en este magno proyecto que se ubica como parte de la cacareada Reforma del Estado que demanda nuestra transición democrática. Aunque la convocatoria presentada con bombo y platillo el lunes 27 de octubre en el Palacio Nacional fue suscrita y avalada finalmente por los poderes legislativo y ejecutivo de la federación, además tener el testimonio favorable de las organizaciones municipales de distinto signo partidario, para casi todos los ciudadanos todo esto es un asunto distante, casi esotérico y alejado de sus intereses inmediatos.

La convocatoria a la CNH llegó un poco tarde, pero llegó. La CONAGO parece estar conciente de que quizá hubiese sido ideal hacerla antes de que comenzara la discusión en el Congreso sobre las llamadas reformas estructurales, donde la fiscal está directamente enlazada con los afanes federalistas de los futuros convencionistas.

El acto en el Palacio Nacional que se realizó para anunciar el arranque de la CNH (5 de febrero del 2004) tuvo un sabor presidencialista, no obstante que el espíritu político que impulsa a la CONAGO es justamente de signo contrario. El trato que los medios de comunicación ofrecieron a este rito inaugural no fue precisamente el deseable para los gobernadores. Vale decir que, paradójicamente, el Presidente Fox capitalizó a su favor un

proyecto al que inicialmente él se opuso de forma abierta. Nadie sabe para quien trabaja, habrán pensado más de cuatro gobernadores talacheros de la CONAGO.

Los medios y los fines de la CNH son difusos para la opinión pública. Si los medios son redefinir las facultades y competencias fiscales de los tres niveles de gobierno para alcanzar el perfeccionamiento de nuestro sistema fiscal federal, que permitiría contribuir a mitigar las severas desigualdades regionales que hay en el país, habrá que esperar que los promotores de la CNH expliquen a la ciudadanía cuáles serán los beneficios perceptibles directos e inmediatos en sus particulares circunstancias sociales y regionales.

La Reforma Fiscal y la CNH son dos caras de la misma moneda, que es la de la Reforma Hacendaria. Sin embargo, la CONAGO, el Congreso, la SHCP, la SEGOB y la misma presidencia de la república, por una comodidad política rayana en la irresponsabilidad, envían el mensaje de que primero hay que sacar la Reforma Fiscal y luego, como si fuera algo ajeno, un nuevo Pacto Fiscal Federal que se derive de la CNH. ¿Será posible, por ejemplo, resolver lo del IVA y, por otro lado y en otro tiempo, replantearse las facultades tributarias de los municipios? Estamos haciendo lo necesario para que se nos haga bolas el engrudo.

Los términos del debate convencionista del próximo año no están claros. Si la CNH se erige en una suerte de “Congreso Fiscal Constituyente” las reglas para expresar allí los intereses generales de la Unión tienen que ser anticipadamente transparentes. Y eso no está a la vista. Ya es conocido que los estados ricos, al aportar a las arcas nacionales más de los que reciben, mantienen renuencias frente a las preocupaciones distribucionistas de los estados pobres. Esto no es un invento académico: el norte y el sur del país tienen esas diferencias, entre otras muchas, y es necesario acudir a la CNH con un inventario previo de éste y otros problemas, sin olvidarse de llevar esbozos de las soluciones del caso.

Los acuerdos de la CNH pueden cambiar el Pacto Fiscal Federal, si va de por medio un procedimiento constitucional correcto que garantice, por ejemplo, una nueva Ley de Coordinación Fiscal. En un desplegado lleno de corazón ciudadano y de mucho valor jurídico, hace unas semanas el abogado neoleonés Javier Livas hizo señalamientos y advertencias acerca de los preceptos constitucionales que tienen que ser tomados en cuenta para darle un cause apropiado a los afanes federalistas de la CONAGO. No podemos darnos el lujo de decir que la transición democrática no requiere de un compromiso firme con el orden constitucional. El Congreso, pero sobre todo el Senado, tienen que tener un pronunciamiento firme y oportuno sobre este asunto.

Algunos de los gobernadores convocantes a la CNH del 2004 no estarán quizá en la hora de aprobar el documento final. Cuando menos diez de ellos ya están preparando las maletas, pues sus periodos concluirán en los meses siguientes. Este no es un asunto menor, pues el federalismo de la CNH expresará en buena medida las visiones particulares de los equipos financieros de los gobiernos estatales que ahora ya están a punto de concluir sus responsabilidades. Los partidos que influirán en la CNH, obviamente los tres grandes, no tienen una definición o un programa claro para ir a debatir propuestas acabadas.

Si se revisan con detenimiento sus documentos básicos, así como sus respectivas agendas legislativas, ciertamente no cuentan con una especie de proyecto fiscal federalista. Hay, sin duda alguna, un catálogo de ideas generales sobre estos tópicos, pero nada más. Los ciudadanos tenemos razones para sospechar que tal vez estemos ante una ola de improvisaciones en la CNH que no auguran nada bueno. El nuevo federalismo saldrá, por una parte, de un rechazo crítico y documentado al anacrónico entramado institucional que hoy se tiene, pero también tendrá que salir de una propuesta preliminar global, viable y

coherente, que por ahora no es visible entre la clase política. Pero ya veremos, quedan todavía tres meses para la hora de arranque de la CNH. Habrá que estar pendientes.

3.4 Federalismo y poder municipal¹².

La integración nacional, a través del gasto público y de la tributación con predominio del gobierno federal sobre los gobiernos estatales y municipales, ha sido una constante en la historia mexicana del siglo XX. Todo parece indicar que en el largo y ríspido debate sobre el papel del federalismo en la integración nacional, dadas las grandes líneas de la Constitución de 1917, queda claro que éste fue un imperativo histórico en la consolidación de la soberanía nacional. Las obvias desigualdades entre regiones, estados y municipios, heredadas o producidas por un desarrollo económico secular con crisis recurrentes y frágiles instituciones democráticas, se intentaron resolver mediante de un federalismo fiscal muy en el estilo del presidencialismo imperial que predominó en la era priísta.

La integración y la soberanía nacionales como fines y el federalismo como medio: en esos términos muy generales hay que ver la relación indisoluble y funcional entre ellas y éste en los años del siglo que termina. Sin embargo, las modalidades federalistas aplicadas por los diferentes gobiernos priístas -populistas o neoliberales-, sin cambiar nunca la esencia del fundamento constitucional correspondiente, fueron reflejando -entre 1929 y el 2000- las exigencias del desarrollo económico del país en particular y, en menor grado pero al mismo tiempo, la lenta evolución del sistema político. Este arrancó siendo presidencialista, centralizador y autoritario y terminó siendo presidencialista e intencionalmente

¹² No hay que perder de vista que este concepto cobra sustancia política a partir de **Fracción IV del Artículo 115 Constitucional**, *que indica que*, a partir de 1980, mediante la reforma constitucional correspondiente, estableció las participaciones federales como parte de los ingresos municipales, mismas que provendrán de la recaudación federal. En su versión actual esta fracción se entiende con la promulgación, en el mismo año, de la **Ley de Coordinación Fiscal**, que estableció el **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**.

descentralizador en lo fiscal, pero ya sensiblemente acordonado por el crecimiento gradual de la oposición democrática y también por la presencia súbita e intermitente de focos dispersos de resistencia armada.

Entre enero de 1994 y julio de 1997, es decir, con la rebelión zapatista en Chiapas primero y con la nueva composición del Congreso después -particularmente en la Cámara de Diputados-, donde el priismo perdió su hegemonía absoluta, se nos presentan hechos que dan cuenta emblemática de la ruptura y del tránsito que registró el sistema político mexicano en los últimos seis años, mismo que puso al federalismo fiscal mexicano en un intenso proceso de revisión y cambio. El gasto público comenzó a repartirse con nuevos criterios y evidente prisa.

El complejo mapa político surgido en las nuevas circunstancias mexicanas de fin de siglo obligó a un nuevo federalismo. Las cifras son contundentes: entre 1994 y el 2000 los recursos federales hacia las entidades federativas y municipios se incrementó en 49 por ciento en términos reales, equivalentes a un incremento absoluto de 122,300 millones de pesos a precios del 2000. O, para verlo de otra manera, vale decir que en 1994 por cada peso que gastaba la administración central, los estados y municipios gastaban 90 centavos, en tanto que en el 2000 tal relación fue de 1 a 1.49 pesos. Esta evolución impresionante del llamado “gasto federalizado” no es producto ni de la magia tecnocrática, ni de mejores intenciones federalistas de los responsables de las finanzas nacionales. El nuevo reparto de los recursos de la *Recaudación Federal Participable*¹³, del cual sale el gasto público descentralizado,

¹³ El **Fondo General de Participaciones** es el monto de recursos que la SHCP debe repartir entre las entidades y los municipios, según estipula la *Ley de Coordinación Fiscal*, mismo que se constituye con el 20% de la **Recaudación Federal Participable** obtenida en un ejercicio fiscal. Este Fondo se distribuye considerando el número de habitantes de cada entidad (45.17%); la contribución a la recaudación federal (45.17%) y la participación en años anteriores (9.66%)

simplemente fue reflejando un reordenamiento gradual pero sostenido del poder político en el país, donde la novedad mayor y verdaderamente reciente, pues no lleva más de doce años, fue el avance democrático de la oposición al viejo régimen. Las circunstancias obligaron y los operadores hacendarios del priismo hicieron el triste papel de bomberos morosos.

La desaparición de los equilibrios políticos del antiguo régimen y el parto de nuevos actores sociales y políticos opositores llevaron al régimen zedillista a poner en marcha un vasto dispositivo de recursos fiscales a favor del Pacto Federal para salvar a un sistema que, después de todo, fue barrido en las urnas instaladas el 2 de julio del 2000. Todo este esfuerzo financiero de poco sirvió para evitar el colapso político del PRI. El esfuerzo para mantener al PRI en Los Pinos fue prácticamente inútil con todo y este nuevo federalismo¹⁴.

Sí, es cierto que de los 2,428 municipios del país todavía el PRI gobierna en 1,382, que representan el 57 por ciento del total, pero el poder nacional lo perdieron y de allí en adelante viene tiempos descompuestos e inciertos para ese partido. Seguramente que en esta situación geopolítica mucho tiene que ver el federalismo practicado por el zedillismo, donde el prestigiado Santiago Levy, hoy también funcionario de primer nivel del foxismo, jugó un papel relevante como Subsecretario de Egresos de Hacienda. Así que de poco o nada sirvió que para el 2000 las entidades federativas ejercieran como el 42 por ciento del gasto social. Los vientos de cambio político terminaron por hacer tardío e inefectivo el federalismo oportunista del presidente Zedillo.

¹⁴ Los Órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que define la *Ley de Coordinación Fiscal (LCF)* no fueron muy efectivos. De acuerdo a la *LCF* (Artículo 18), son los siguientes: la **SHCP** y los órganos hacendarios de la entidades federativas, que coordinarán a la **Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales**, la **Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales**, el **INDETEC** (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas) y la **Junta de Coordinación Fiscal**. La inutilidad de la *LCF* se aprecia claramente con la formación de la CONAGO (2001-2009) y con su producto más notable: las tres Convenciones Nacionales Hacendarias.

¿Qué camino seguirá el foxismo en el campo del federalismo fiscal? No está muy claro el porvenir en este aspecto, y menos en el corto plazo. Para el año 2001 habrá elecciones en 1,006 municipios de 13 entidades que incluyen a 33.6 millones de habitantes, un tercio de la población nacional. La actual batalla presupuestal que se resolverá esta semana en el Congreso puede ser clave para hacer algún pronóstico electoral. No hay ninguna duda de que las acaloradas discusiones entre las fracciones parlamentarias sobre el reparto de los recursos federales entre estados y municipios están pensadas para intentar el mejor posicionamiento financiero para los siguientes encuentros electorales, donde los tres partidos mayores apostarán en grande. Mucho y muy complejo es lo que se juegan.

¿Qué partido tiene la circunstancia electoral más difícil? Tal vez será el PRI al que le toque seguir bailando con la más fea. Los datos que advierten de ello son elocuentes: este partido gobierna en los municipios socialmente muy rezagados, donde habitan aproximadamente 15 millones de personas. La futura dirección nacional priista, con un piso financiero dramáticamente disminuido y sumido todo el aparato partidario en una crisis ideológica y política casi terminal, no parece que tendrá aprestos para defender sus apetecibles 1,382 plazas municipales. El fuego del cambio y la transición seguirá consumiendo lentamente al partido del viejo régimen.

3.5 El Congreso, la CONAGO y el Federalismo Fiscal

Entre los muchos elementos que están definiendo nuestra transición democrática hay uno que anda en boca de muchos y en el cerebro de pocos: el federalismo fiscal (FF), instrumento jurídico y político para alcanzar una mayor unidad nacional, basándose constitucionalmente en el reparto transparente y justo de los recursos y de las competencias tributarias entre los municipios, los estados y la federación. Hasta ahora formalmente el Pacto Fiscal Federal ha sido manejado desde 1980 con la enmendada *Ley de Coordinación Fiscal*, diseñada para racionalizar un poco el mayor gasto público que, por efecto del auge petrolero, tenía que compatibilizarse de alguna manera con el despliegue irrestricto de la presidencia imperial. Veintitrés años después, ya rumbo a una nueva sociedad, las instituciones del federalismo fiscal mexicano han devenido en entelequias estorbosas, dignas de cambios y reformas sustantivas para ponerlas al día, a tono con los nuevos aires que soplan en el horizonte político mexicano.

El verdadero viraje hacia un nuevo FF nació en 1997, cuando el PRI perdió su irritante hegemonía en el Congreso Federal y la geografía electoral confirmaba sus estampas multicolor. Años antes, panismo, perredismo y partidos menores se fueron haciendo cargo de plantear un nuevo FF a través de sus triunfos electorales en ayuntamientos, congresos locales y gobiernos estatales. La discordancia entre esta realidad política y la institucionalidad federalista fundada durante el largo priato ha generado una alentadora reflexión nacional sobre el cómo y el para quién debe ser el FF. Pero como en toda reforma fundacional, tal y como la que requiere hoy el FF para una gobernabilidad democrática, hay invariablemente en su discusión pública ires y venires, pasos adelante y pasos hacia atrás, baratijas y genuinas joyas.

Recuadro 1.1

¿Qué es la CONAGO?

La Conferencia Nacional de Gobernadores manteniendo pleno respeto de las instituciones del país busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos. Para ello, este foro permanente habrá de mantener los siguientes fundamentos:

LA CONAGO funciona como un espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr tanto un mayor equilibrio como la redistribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.

LA CONAGO impulsa el fortalecimiento de las Entidades Federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, cuenten con los recursos y capacidad de respuesta a las demandas de sus comunidades.

LA CONAGO reafirma el superior compromiso de las Entidades Federativas con el Pacto Federal, con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y el fortalecimiento del Federalismo en todos los órdenes y en todas las regiones.

LA CONAGO propone el diseño de políticas públicas para el fortalecimiento del federalismo y de los procesos de descentralización, con una planeación y diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.

LA CONAGO se suma proactivamente en la promoción del desarrollo social en los ámbitos Nacional, Estatal y Regional, actualizando las relaciones interinstitucionales para estar en mejores condiciones de lograrlo.

LA CONAGO representa el inicio de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno, cuyos resultados deberán ser el impulso al federalismo y el desarrollo integral de nuestra Nación.

LA CONAGO busca coincidir con el gobierno federal en la búsqueda de soluciones a las demandas sociales, de infraestructura y de servicios públicos con base en los siguientes principios: de solidaridad, para la búsqueda de relaciones de justicia y equidad entre los órdenes de gobierno; de subsidiariedad, para propiciar gobiernos locales capaces y comprometidos con las facultades, funciones, responsabilidades y recursos que les competen conforme a ley; de resarcitoriedad, para retribuir a las Entidades Federativas de forma proporcional a sus esfuerzos recaudatorios.

LA CONAGO es un espacio incluyente abierto a todas las entidades del país sin distinción de partidos políticos. Es un canal de diálogo y concertación, así como un espacio permanente de trabajo entre sus respectivas dependencias y entidades para contribuir corresponsablemente al desarrollo nacional.

LA CONAGO tiene dentro de sus objetivos el realizar los proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos para deliberar, acordar, proponer y evaluar soluciones conjuntas sobre asuntos relativos a: política presupuestaria, criterios para la transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, costo de los servicios públicos, políticas de inversión pública, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, fortalecimiento a los Gobiernos Locales y relaciones intergubernamentales.

Los Gobiernos integrantes de la CONAGO están conscientes de que México debe de ser un país fuerte sustentado en estados y municipios con solidez financiera y capacidad jurídica para atender las demandas sociales. Es evidente que todo país desarrollado ha logrado alcanzar un nivel de crecimiento económico con equidad, cuando cuenta con paz social, certidumbre democrática, estabilidad en las variables macroeconómicas fundamentales y una administración pública federalizada a gran escala.

Fuente: <http://www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx>

Ya con el foxismo, las tensiones fiscales entre los gobernadores y el Poder Ejecutivo, representado en esta lid por su señor de los dineros, Gil Díaz, llevaron irremisiblemente a una rebelión pacífica de los otrora incondicionales del presidente en turno. Muy dispuestos –como nunca lo habían hecho- a reclamar sus derechos federales, los gobernadores aterrizaron su inconformidad fiscal, y política por lo tanto, en la *Conferencia Nacional de Gobernadores* (CONAGO), organización “civil” emergente muy dispuesta a presionar para beneficiar a sus gobernados con las finanzas de la Unión a través del “gasto federalizado”¹⁵, que tiene como fundamento los ramos 33¹⁶ y 28¹⁷ del presupuesto Como conferencia itinerante, un poco por que no les queda de otra y por que también ofrece la oportunidad a alguno de estos insurrectos de lucirse como anfitriones en sus territorios ignotos -para el resto de sus colegas-, ésta ha ido convirtiéndose en poderosa y extraña interlocutora del Poder Ejecutivo y de un Congreso que, bien a bien, no sabe qué decirle a

¹⁵ En riguroso sentido jurídico se tiene que el **Presupuesto de Egresos de la Federación**, es decir, el gasto federal, es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que debe realizar el gobierno federal y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

¹⁶ Las **Aportaciones Federales (Ramo 33)** son recursos que transfiere el gobierno federal para que los ejerzan las entidades federativas y municipios en funciones específicas previamente definidas por la Federación en la LCF. Con este Ramo, se transfirieron recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad como salud y educación. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica y se adicionaron recursos para la atención de problemas de seguridad pública y saneamiento financiero. Son recursos etiquetados; no son recursos soberanos

¹⁷ Las **Participaciones Federales (Ramo 28)**. En términos políticos, es el dinero que les participa el gobierno federal por ser parte del Pacto Federal. En este sentido, el objetivo de las participaciones es resarcir a los gobiernos locales la parte que aportan a la riqueza nacional, expresada en los ingresos fiscales federales. Son recursos soberanos; no están etiquetados. ¿Cómo se determina el monto? El **Fondo General de Participaciones** se constituirá con el 20% de la **Recaudación Federal Participable** que obtenga la federación en un ejercicio. Al FGP se le añade un 1% de la RFP por coordinación en derechos. Al FGP se adicionan algunos otros componentes correspondientes a las bases especiales de tributación y los accesorios que forman parte de la RFP.

estos caballeros demandantes de mayores recursos fiscales, pero poco fijados en la transparencia y la rendición de cuentas en materia fiscal.

La CONAGO ha reivindicado la urgente necesidad de una *Convención Nacional Hacendaria* (CNH) para reformular el Pacto Fiscal Federal, cuando Fox y los partidos en el Congreso van rumbo al tercer *round* para, ahora sí, dicen unos y otros, resolver lo de la célebre *Reforma Fiscal Integral* (RFI)¹⁸. Es bastante claro que la RFI y la CNH son dos caras de la misma moneda. ¿Será posible hacer la primera sin hacer la segunda? No, claro que no, pero eso es lo que parecen estar pensando diputados, senadores, funcionarios de la SHCP y de la misma SEGOB, que también lleva agua a su molino con un flamante *Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006*.

Conviene a la maltrecha salud republicana que desde la sociedad civil demandemos lucidez política a los poderes federales acerca de los *camino constitucionales* a seguir para refundar el Pacto Fiscal Federal. La revisión a la alza de una nueva carga tributaria y de otros asuntos de la institucionalidad fiscal -incluyendo los de la renta petrolera y los relacionados con la distribución de recursos y competencias fiscales entre la federación, los estados y los municipios-, tienen que salir por una iniciativa del Ejecutivo o del mismo Legislativo, sea que expresen sus visiones y percepciones como órganos del poder público o que expresen intereses ciudadanos o partidarios. ¿En qué caso quedarían los movidos gobernadores de la transición democrática?

¿A través de qué poder de la Unión la CONAGO va a buscar reformar el Pacto Fiscal Federal? Es incontrovertible su condición legítima de interlocutores políticos para pedir más tajadas del pastel fiscal anual, pero los gobernadores de la CONAGO no pueden ir a

¹⁸ Desde 2001 a 2009 se han realizado 9 reuniones de la CONAGO, todas ellas en los gobiernos panistas. Esto revela el cambio cualitativo y radical de la relación de los gobernadores con el Ejecutivo y el Legislativo.

una CNH para decidir una nueva institucionalidad federalista a contrapelo de lo que suceda y se acuerde en el Congreso con la RFI, sea a finales de este año o en cualquier otra fecha.

En una serie interminable de enredos y equivocaciones muy buenas para una inolvidable comedia, tanto el gabinete de Fox como el Congreso y, por supuesto, la misma CONAGO, parecen separar neciamente la RFI de los objetivos de una eventual CNH. Corresponde a la nueva legislatura desenredar la madeja. Todo lo referente a la RFI está y debe de estar siempre en manos del Congreso, donde los gobernadores pueden hacer todo el cabildeo que ellos quieran y gusten.

Elaborar una nueva fiscalidad para la democracia y la equidad social y regional no admite juegos frívolos o malabarismos chafas para entretener a una ciudadanía que demanda acelerar el paso hacia esta reforma estructural. Pero, ni modo, la moneda todavía está en el aire.

3.6 Los enigmas de la Convención Nacional Hacendaria.

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) pudo por fin convocar a su Convención Nacional Hacendaria (CNH), cuyo fin último es proponerle al país un nuevo Pacto Fiscal Federal¹⁹. Las tareas inmediatas de los activos gobernadores de hoy no es menor y el futuro de sus ánimos reformadores no es claro. En efecto, la moneda está en el aire aun para estos distinguidos miembros de la clase política que han invertido buenas cantidades de su capital político en este magno proyecto que se ubica como parte de la cacareada Reforma del Estado que demanda nuestra transición democrática. Aunque la convocatoria presentada con bombo y platillo el lunes 27 de octubre en el Palacio Nacional fue suscrita y avalada finalmente por los poderes legislativo y ejecutivo de la federación, además tener el testimonio favorable de las organizaciones municipales de distinto signo partidario, para casi todos los ciudadanos todo esto es un asunto distante, casi esotérico y alejado de sus intereses inmediatos.

La convocatoria a la CNH llegó un poco tarde, pero llegó. La CONAGO parece estar conciente de que quizá hubiese sido ideal hacerla antes de que comenzara la discusión en el Congreso sobre las llamadas reformas estructurales, donde la fiscal está directamente enlazada con los afanes federalistas de los futuros convencionistas.

¹⁹ **La Primera Convención Nacional Hacendaria (2003-2004)** se definió como un proceso que busca propiciar consensos sobre los retos que el país enfrenta en materia de hacienda pública y las soluciones que les podemos dar. Cuando se menciona la hacienda pública se quiere decir todo lo que tiene qué ver con los recursos públicos, cómo se generan, cómo se administran, cómo se aplican para beneficio de la población. El centro de todo esto es el tema del federalismo que se ocupa de definir cómo distribuir responsabilidades y recursos entre los gobiernos federal, estatales y municipales, y cómo pueden estos órdenes de gobierno colaborar para lograr mejores resultados, así como el tema de transparencia y rendición de cuentas que busca asegurar el correcto uso de los recursos públicos. La Convención es, por tanto, un esfuerzo de examen y diálogo sobre nuestro sistema hacendario, con el propósito de lograr consensos que nos lleven a un desarrollo económico más dinámico y justo, y que permitan promover la competitividad, 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.

Fuente: <http://cnh.fox.presidencia.gob.mx/>

El acto en el Palacio Nacional que se realizó para anunciar el arranque de la CNH (5 de febrero del 2004) tuvo un sabor presidencialista, no obstante que el espíritu político que impulsa a la CONAGO es justamente de signo contrario. El trato que los medios de comunicación ofrecieron a este rito inaugural no fue precisamente el deseable para los gobernadores. Vale decir que, paradójicamente, el Presidente Fox capitalizó a su favor un proyecto al que inicialmente él se opuso de forma abierta. Nadie sabe para quien trabaja, habrán pensado más de cuatro gobernadores *talacheros* de la CONAGO.

Los medios y los fines de la CNH son difusos para la opinión pública. Si los medios son redefinir las facultades y competencias fiscales de los tres niveles de gobierno para alcanzar el perfeccionamiento de nuestro sistema fiscal federal, que permitiría contribuir a mitigar las severas desigualdades regionales que hay en el país, habrá que esperar que los promotores de la CNH expliquen a la ciudadanía cuáles serán los beneficios perceptibles directos e inmediatos en sus particulares circunstancias sociales y regionales.

La Reforma Fiscal y la CNH son dos caras de la misma moneda, que es la de la Reforma Hacendaria. Sin embargo, la CONAGO, el Congreso, la SHCP, la SEGOB y la misma presidencia de la república, por una comodidad política rayana en la irresponsabilidad, envían el mensaje de que primero hay que sacar la Reforma Fiscal y luego, como si fuera algo ajeno, un nuevo Pacto Fiscal Federal que se derive de la CNH. ¿Será posible, por ejemplo, resolver lo del IVA y, por otro lado y en otro tiempo, replantearse las facultades tributarias de los municipios? Estamos haciendo lo necesario para que se nos haga bolas el engrudo.

Los términos del debate *convencionista* del próximo año no están claros. Si la CNH se erige en una suerte de “Congreso Fiscal Constituyente” las reglas para expresar allí los intereses generales de la Unión tienen que ser anticipadamente transparentes. Y eso no está a la vista.

Ya es conocido que los estados ricos, al aportar a las arcas nacionales más de los que reciben, mantienen renuencias frente a las preocupaciones distribucionistas de los estados pobres. Esto no es un invento académico: el norte y el sur del país tienen esas diferencias, entre otras muchas, y es necesario acudir a la CNH con un inventario previo de éste y otros problemas, sin olvidarse de llevar esbozos de las soluciones del caso.

Los acuerdos de la CNH pueden cambiar el Pacto Fiscal Federal, si va de por medio un procedimiento constitucional correcto que garantice, por ejemplo, una nueva Ley de Coordinación Fiscal. En un desplegado lleno de corazón ciudadano y de mucho valor jurídico, hace unas semanas el abogado neoleonés Javier Livas hizo señalamientos y advertencias acerca de los preceptos constitucionales que tienen que ser tomados en cuenta para darle un cause apropiado a los afanes federalistas de la CONAGO. No podemos darnos el lujo de decir que la transición democrática no requiere de un compromiso firme con el orden constitucional. El Congreso, pero sobre todo el Senado, tienen que tener un pronunciamiento firme y oportuno sobre este asunto.

Algunos de los gobernadores convocantes a la CNH del 2004 no estarán quizá en la hora de aprobar el documento final. Cuando menos diez de ellos ya están preparando las maletas, pues sus periodos concluirán en los meses siguientes. Este no es un asunto menor, pues el federalismo de la CNH expresará en buena medida las visiones particulares de los equipos financieros de los gobiernos estatales que ahora ya están a punto de concluir sus responsabilidades.

Los partidos que influirán en la CNH, obviamente los tres grandes, no tienen una definición o un programa claro para ir a debatir propuestas acabadas. Si se revisan con detenimiento sus documentos básicos, así como sus respectivas agendas legislativas, ciertamente no

cuentas con una especie de proyecto fiscal federalista. Hay, sin duda alguna, un catálogo de ideas generales sobre estos tópicos, pero nada más.

Los ciudadanos tenemos razones para sospechar que tal vez estemos ante una ola de improvisaciones en la CNH que no auguran nada bueno. El nuevo federalismo saldrá, por una parte, de un rechazo crítico y documentado al anacrónico entramado institucional que hoy se tiene, pero también tendrá que salir de una propuesta preliminar global, viable y coherente, que por ahora no es visible entre la clase política. Pero ya veremos, quedan todavía tres meses para la hora de arranque de la CNH. Habrá que estar pendientes.

3.7 Federalismo y poder municipal.

La integración nacional, a través del gasto público y de la tributación con predominio del gobierno federal sobre los gobiernos estatales y municipales, ha sido una constante en la historia mexicana del siglo XX. Todo parece indicar que en el largo y ríspido debate sobre el papel del federalismo en la integración nacional, dadas las grandes líneas de la Constitución de 1917, queda claro que éste fue un imperativo histórico en la consolidación de la soberanía nacional. Las obvias desigualdades entre regiones, estados y municipios, heredadas o producidas por un desarrollo económico secular con crisis recurrentes y frágiles instituciones democráticas, se intentaron resolver mediante de un federalismo fiscal muy en el estilo del presidencialismo imperial que predominó en la era priísta.

Cuadro 1.1



1

Recaudación por Nivel de Gobierno

Países	Porcentaje del PIB									
	Gobierno Supranacional ^a		Gobierno Federal o Central		Gobiernos Estatales		Gobiernos Locales		Total ^a	
	1990	2000 ^a	1990	2000 ^a	1990	2000 ^a	1990	2000 ^a	1990	2000 ^a
Países Federales										
Alemania	0.3	0.2	11.3	11.6	7.7	8.5	3.0	2.8	22.3	23.1
Australia			23.3	26.1	4.9	4.4	1.1	1.0	29.3	31.5
Austria		0.1	18.6	20.5	4.2	3.9	4.4	4.2	27.2	28.8
Bélgica	0.6	0.6	16.8	16.4	9.2	10.3	1.8	2.1	28.8	31.5
Canadá			15.0	15.0	13.1	12.8	3.5	2.9	31.6	30.7
Estados Unidos			11.0	13.7	5.3	5.6	3.5	3.4	19.8	22.7
México			14.7	14.9	0.3	0.4	0.2	0.1	15.2	15.4
Suiza			9.2	11.6	6.7	7.1	4.7	5.0	20.6	23.7
Promedio Federales	0.5	0.3	15.0	16.2	6.4	6.6	2.8	2.7	24.3	25.9
Desv. Estándar	0.2	0.2	4.6	4.9	3.8	3.9	1.6	1.6	5.7	5.7
Países Unitarios										
Corea			14.4	17.8			3.9	3.9	18.2	21.8
Dinamarca	0.3	0.2	30.8	30.3			14.5	16.0	45.7	46.5
España	0.2	0.2	17.1	16.8			4.2	5.9	21.4	22.8
Finlandia	0.0	0.1	23.6	24.9			9.8	9.9	35.1	34.9
Francia	0.3	0.6	19.5	18.8			4.0	4.3	24.0	29.0
Grecia	0.3	0.2	19.9	25.9			0.3	0.4	20.5	26.4
Holanda	0.6	0.5	25.3	23.4			1.0	1.4	26.9	25.3
Hungría			ND	24.2			ND	2.0	ND	27.6
Irlanda	0.5	0.2	27.2	26.1			0.8	0.6	28.5	26.8
Islandia			24.0	26.1			6.2	8.3	30.2	34.4
Italia	0.2	0.1	24.8	25.1			1.1	4.6	26.1	30.0
Japón			13.9	10.3			7.4	6.9	21.4	17.2
Luxemburgo	0.9	0.6	26.2	28.0			2.5	2.4	29.6	31.0
Noruega			22.2	24.6			8.5	6.6	30.8	31.2
Nueva Zelanda			35.3	33.1			2.3	2.0	37.6	35.1
Polonia			ND	19.6			ND	5.7	ND	25.3
Portugal	0.3	0.2	19.3	22.8			1.6	2.3	21.3	25.6
Reino Unido	1.2	0.7	26.7	29.1			2.8	1.5	30.7	31.2
Rep. Checa			ND	17.2			ND	4.9	ND	22.1
Rep. Eslovaca			ND	19.6			ND	1.4	ND	21.0
Suecia		0.5	23.3	22.4			15.7	16.0	39.0	38.9
Turquía			14.3	23.4			1.8	4.3	16.1	27.7
Promedio Unitarios	0.4	0.3	22.7	23.2			4.9	5.1	27.9	28.7
Desv. Estándar	0.4	0.2	5.8	5.2			4.6	4.3	7.8	6.6
Promedio OCDE	0.4	0.3	20.3	21.3			4.3	4.4	26.8	28.0
Desv. Estándar	0.3	0.2	6.4	5.9			4.0	3.9	7.3	6.4

a/ Corresponde a impuestos cobrados por cuenta de la Unión Europea.

b/ Excluye aportaciones a la Seguridad Social, pero incluye algunas contribuciones obligatorias, distintas a las aportaciones de seguridad social, que son cobradas por los sistemas de seguridad social en algunos países.

c/ Polonia corresponde a 1999.

ND: No disponible.

Fuente: "Revenue Statistics", Detailed Tax Revenue (para cada país), Vol. 2002, versión 01, OCDE, y el PIB de cada país proviene de GDP at market prices, Vol. 2002, versión 01, disponibles en www.sourceoecd.org. Los datos de México provienen de "Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública" de la SHCP (www.shcp.gob.mx) y de "Revenue Statistics" de la OCDE.

Cuadro 1.2

44

Composición Porcentual de la Recaudación por Nivel de Gobierno

Países	Estructura Porcentual ^{a/}							
	Gobierno Supranacional ^{b/}		Gobierno Federal o Central		Gobiernos Estatales		Gobiernos Locales	
	1990	2000 ^{c/}	1990	2000 ^{c/}	1990	2000 ^{c/}	1990	2000 ^{c/}
Países Federales								
Alemania	1.5	0.7	50.6	50.3	34.4	36.8	13.5	12.2
Australia			79.5	83.0	16.9	13.9	3.6	3.0
Austria	0.5		68.4	71.3	15.3	13.6	16.3	14.6
Bélgica	2.2	1.9	59.2	55.9	32.3	35.0	6.2	7.2
Canadá			47.4	48.8	41.6	41.7	11.0	9.5
Estados Unidos			55.4	60.4	26.7	24.6	17.9	15.0
México			97.0	96.6	1.9	2.4	1.1	1.0
Suiza			44.7	48.8	32.7	30.1	22.6	21.1
Promedio Federales	1.9	1.0	62.8	64.4	25.2	24.8	11.5	10.4
Desv. Estándar	0.6	0.7	18.0	17.8	12.9	13.7	7.5	6.7
Países Unitarios								
Corea			78.9	81.9			21.1	18.1
Dinamarca	0.7	0.4	67.5	65.2			31.8	34.3
España	0.8	0.7	79.7	73.4			19.5	25.9
Finlandia	0.0	0.3	70.8	71.4			29.2	28.3
Francia	1.1	2.6	82.1	79.1			16.8	18.3
Grecia	1.4	0.7	97.0	97.9			1.6	1.4
Holanda	2.3	1.9	93.9	92.6			3.8	5.5
Hungría			ND	92.3			ND	7.7
Irlanda	1.8	0.7	95.3	97.2			2.9	2.1
Islandia			79.5	75.8			20.5	24.2
Italia	0.7	0.5	94.9	83.6			4.3	15.9
Japón			65.2	59.7			34.8	40.3
Luxemburgo	3.1	1.8	88.4	90.4			8.5	7.8
Noruega			72.3	78.9			27.7	21.1
Nueva Zelanda			93.9	94.2			6.1	5.8
Polonia			ND	77.4			ND	22.6
Portugal	1.4	0.7	91.0	90.1			7.6	9.2
Reino Unido	3.8	2.1	87.0	93.1			9.2	4.8
Rep. Checa			ND	77.9			ND	22.1
Rep. Eslovaca			ND	93.1			ND	6.9
Suecia		1.4	59.8	57.6			40.2	41.0
Turquía			89.1	84.4			10.9	15.6
Promedio Unitarios	1.6	1.2	82.6	82.1			16.5	17.2
Desv. Estándar	1.1	0.8	11.5	11.7			12.2	11.9
Promedio OCDE	1.6	1.1	76.5	77.4			15.0	15.4
Desv. Estándar	1.1	0.7	16.4	15.5			11.0	11.1

a/ Incluye aportaciones a la Seguridad Social, pero incluye algunas contribuciones obligatorias, distintas a las aportaciones de seguridad social que son cobradas por los sistemas de seguridad social en algunos países.

b/ Corresponde a impuestos cobrados por cuenta de la Unión Europea.

c/ Polonia corresponde a 1999.

ND: No disponible.

Fuente: "Revenue Statistics", Detailed Tax Revenue (para cada país), Vd. 2002, versión 01, OCDE, disponibles en www.sourceoecd.org. Los datos de México provienen de "Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública" de la SHCP (www.shcp.gob.mx) y de "Revenue Statistics" de la OCDE.

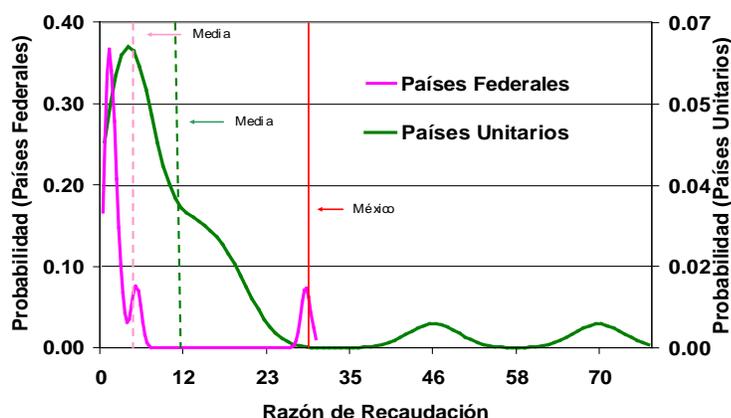
La integración y la soberanía nacionales como fines y el federalismo como medio: en esos términos muy generales hay que ver la relación indisoluble y funcional entre ellas y éste en los años del siglo que termina. Sin embargo, las modalidades federalistas aplicadas por los diferentes gobiernos prístas -populistas o neoliberales-, sin cambiar nunca la esencia del fundamento constitucional correspondiente, fueron reflejando -entre 1929 y el 2000- las exigencias del desarrollo económico del país en particular y, en menor grado pero al mismo tiempo, la lenta evolución del sistema político. Este arrancó siendo presidencialista, centralizador y autoritario y terminó siendo presidencialista e intencionalmente

descentralizador en lo fiscal, pero ya sensiblemente acordonado por el crecimiento gradual de la oposición democrática y también por la presencia súbita e intermitente de focos dispersos de resistencia armada.

Gráfica 1.1

45

Razón de la Recaudación Federal o Central entre la Suma de la Recaudación Estatal y Local, 2000



Fuente: Lámina 43.
Véase la nota metodológica en el Apéndice.

Entre enero de 1994 y julio de 1997, es decir, con la rebelión zapatista en Chiapas primero y con la nueva composición del Congreso después -particularmente en la Cámara de Diputados-, donde el priismo perdió su hegemonía absoluta, se nos presentan hechos que dan cuenta emblemática de la ruptura y del tránsito que registró el sistema político mexicano en lo últimos seis años, mismo que puso al federalismo fiscal mexicano en un intenso proceso de revisión y cambio. El gasto público comenzó a repartirse con nuevos criterios y evidente prisa.

El complejo mapa político surgido en las nuevas circunstancias mexicanas de fin de siglo obligó a un nuevo federalismo. Las cifras son contundentes: entre 1994 y el 2000 los recursos federales hacia las entidades federativas y municipios se incrementó en 49 por ciento en términos reales, equivalentes a un incremento absoluto de 122,300 millones de pesos a precios del 2000. O, para verlo de otra manera, vale decir que en 1994 por cada peso que gastaba la administración central, los estados y municipios gastaban 90 centavos, en tanto que en el 2000 tal relación fue de 1 a 1.49 pesos. Esta evolución impresionante del llamado “gasto federalizado” no es producto ni de la magia tecnocrática, ni de mejores intenciones federalistas de los responsables de las finanzas nacionales. El nuevo reparto de los recursos de la *Recaudación Federal Participable*, del cual sale el gasto público descentralizado, simplemente fue reflejando un reordenamiento gradual pero sostenido del poder político en el país, donde la novedad mayor y verdaderamente reciente, pues no lleva más de doce años, fue el avance democrático de la oposición al viejo régimen. Las circunstancias obligaron y los operadores hacendarios del priismo hicieron el triste papel de bomberos morosos.

La desaparición de los equilibrios políticos del antiguo régimen y el parto de nuevos actores sociales y políticos opositores llevaron al régimen zedillista a poner en marcha un vasto dispositivo de recursos fiscales a favor del Pacto Federal para salvar a un sistema que, después de todo, fue barrido en las urnas instaladas el 2 de julio del 2000. Todo este esfuerzo financiero de poco sirvió para evitar el colapso político del PRI. El esfuerzo para mantener al PRI en Los Pinos fue prácticamente inútil con todo y este nuevo federalismo.

Sí, es cierto que de los 2,428 municipios del país todavía el PRI gobierna en 1,382, que representan el 57 por ciento del total, pero el poder nacional lo perdieron y de allí en adelante viene tiempos descompuestos e inciertos para ese partido. Seguramente que en esta situación geopolítica mucho tiene que ver el federalismo practicado por el zedillismo, donde el

prestigiado Santiago Levy, hoy también funcionario de primer nivel del foxismo, jugó un papel relevante como Subsecretario de Egresos de Hacienda. Así que de poco o nada sirvió que para el 2000 las entidades federativas ejercieran como el 42 por ciento del gasto social. Los vientos de cambio político terminaron por hacer tardío e inefectivo el federalismo oportunista del presidente Zedillo.

¿Qué camino seguirá el foxismo en el campo del federalismo fiscal? No está muy claro el porvenir en este aspecto, y menos en el corto plazo. Para el año 2001 habrá elecciones en 1,006 municipios de 13 entidades que incluyen a 33.6 millones de habitantes, un tercio de la población nacional. La actual batalla presupuestal que se resolverá esta semana en el Congreso puede ser clave para hacer algún pronóstico electoral. No hay ninguna duda de que las acaloradas discusiones entre las fracciones parlamentarias sobre el reparto de los recursos federales entre estados y municipios están pensadas para intentar el mejor posicionamiento financiero para los siguientes encuentros electorales, donde los tres partidos mayores apostarán en grande. Mucho y muy complejo es lo que se juegan.

¿Qué partido tiene la circunstancia electoral más difícil? Tal vez será el PRI al que le toque seguir bailando con la más fea. Los datos que advierten de ello son elocuentes: este partido gobierna en los municipios socialmente muy rezagados, donde habitan como 15 millones de personas. La nueva dirección nacional priísta, la que se elija en el próximo año, con un piso financiero dramáticamente disminuido y sumida en una crisis ideológica y política casi terminal, no parece que tendrá aprestos para defender sus apetecibles 1,382 plazas municipales. El fuego del cambio y la transición seguirá consumiendo lentamente al partido del viejo régimen.

Recuadro 1.1
La base constitucional del poder municipal
Artículo 115 de la Constitución Política de México.

LOS ESTADOS ADOPTARAN, PARA SU REGIMEN INTERIOR, LA FORMA DE GOBIERNO REPUBLICANO, REPRESENTATIVO, POPULAR, TENIENDO COMO BASE DE SU DIVISION TERRITORIAL Y DE SU ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA EL MUNICIPIO LIBRE, CONFORME A LAS BASES SIGUIENTES: (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

I. CADA MUNICIPIO SERA GOBERNADO POR UN AYUNTAMIENTO DE ELECCION POPULAR DIRECTA, INTEGRADO POR UN PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL NUMERO DE REGIDORES Y SINDICOS QUE LA LEY DETERMINE. LA COMPETENCIA QUE ESTA CONSTITUCION OTORGA AL GOBIERNO MUNICIPAL SE EJERCERA POR EL AYUNTAMIENTO DE MANERA EXCLUSIVA Y NO HABRA AUTORIDAD INTERMEDIA ALGUNA ENTRE ESTE Y EL GOBIERNO DEL ESTADO. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES Y SINDICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS, ELECTOS POPULARMENTE POR ELECCION DIRECTA, NO PODRAN SER REELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO. LAS PERSONAS QUE POR ELECCION INDIRECTA, O POR NOMBRAMIENTO O DESIGNACION DE ALGUNA AUTORIDAD DESEMPEÑEN LAS FUNCIONES PROPIAS DE ESOS CARGOS, CUALQUIERA QUE SEA LA DENOMINACION QUE SE LES DE, NO PODRAN SER ELECTAS PARA EL PERIODO INMEDIATO. TODOS LOS FUNCIONARIOS ANTES MENCIONADOS, CUANDO TENGAN EL CARACTER DE PROPIETARIOS, NO PODRAN SER ELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO CON EL CARACTER DE SUPLENTE, PERO LOS QUE TENGAN EL CARACTER DE SUPLENTE SI PODRAN SER ELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO COMO PROPIETARIOS A MENOS QUE HAYAN ESTADO EN EJERCICIO. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

LAS LEGISLATURAS LOCALES, POR ACUERDO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES, PODRAN SUSPENDER AYUNTAMIENTOS, DECLARAR QUE ESTOS HAN DESAPARECIDO Y SUSPENDER O REVOCAR EL MANDATO A ALGUNO DE SUS MIEMBROS, POR ALGUNA DE LAS CAUSAS GRAVES QUE LA LEY LOCAL PREVenga, SIEMPRE Y CUANDO SUS MIEMBROS HAYAN TENIDO OPORTUNIDAD SUFICIENTE PARA RENDIR LAS PRUEBAS Y HACER LOS ALEGATOS QUE A SU JUICIO CONVENGAN. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983. MODIFICADO POR LA REIMPRESION DE LA CONSTITUCION, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE OCTUBRE DE 1986)

SI ALGUNO DE LOS MIEMBROS DEJARE DE DESEMPEÑAR SU CARGO, SERA SUSTITUIDO POR SU SUPLENTE, O SE PROCEDERA SEGUN LO DISPONGA LA LEY. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

EN CASO DE DECLARARSE DESAPARECIDO UN AYUNTAMIENTO O POR RENUNCIA O FALTA ABSOLUTA DE LA MAYORIA DE SUS MIEMBROS, SI CONFORME A LA LEY NO PROCEDE QUE ENTREN EN FUNCIONES LOS SUPLENTE NI QUE SE CELEBREN NUEVAS ELECCIONES, LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS DESIGNARAN DE ENTRE LOS VECINOS A LOS CONCEJOS MUNICIPALES QUE CONCLUIRAN LOS PERIODOS RESPECTIVOS; ESTOS CONCEJOS ESTARAN INTEGRADOS POR EL NUMERO DE MIEMBROS QUE DETERMINE LA LEY, QUIENES DEBERAN CUMPLIR LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD ESTABLECIDOS PARA LOS REGIDORES; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

II. LOS MUNICIPIOS ESTARAN INVESTIDOS DE PERSONALIDAD JURIDICA Y MANEJARAN SU PATRIMONIO CONFORME A LA LEY. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

LOS AYUNTAMIENTOS TENDRAN FACULTADES PARA APROBAR, DE ACUERDO CON LAS LEYES EN MATERIA MUNICIPAL QUE DEBERAN EXPEDIR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, LOS BANDOS DE POLICIA Y GOBIERNO, LOS REGLAMENTOS, CIRCULARES Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL DENTRO DE SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES, QUE ORGANICEN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, REGULEN LAS MATERIAS, PROCEDIMIENTOS, FUNCIONES Y SERVICIOS PUBLICOS DE SU COMPETENCIA Y ASEGUREN LA PARTICIPACION CIUDADANA Y VECINAL. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

EL OBJETO DE LAS LEYES A QUE SE REFIERE EL PARRAFO ANTERIOR SERA ESTABLECER:

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

A) LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, INCLUYENDO LOS MEDIOS DE IMPUGNACION Y LOS ORGANOS PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS ENTRE DICHA ADMINISTRACION Y LOS PARTICULARES, CON SUJECION A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, PUBLICIDAD, AUDIENCIA Y LEGALIDAD; (ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

B) LOS CASOS EN QUE SE REQUIERA EL ACUERDO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA DICTAR RESOLUCIONES QUE AFECTEN EL PATRIMONIO INMOBILIARIO MUNICIPAL O PARA CELEBRAR ACTOS O CONVENIOS QUE COMPROMETAN AL MUNICIPIO POR UN PLAZO MAYOR AL PERIODO DEL AYUNTAMIENTO; (ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999).

C) LAS NORMAS DE APLICACION GENERAL PARA CELEBRAR LOS CONVENIOS A QUE SE REFIEREN TANTO LAS FRACCIONES III Y IV DE ESTE ARTICULO, COMO EL SEGUNDO PARRAFO DE LA FRACCION VII DEL ARTICULO 116 DE ESTA CONSTITUCION;

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

D) EL PROCEDIMIENTO Y CONDICIONES PARA QUE EL GOBIERNO ESTATAL ASUMA UNA FUNCION O SERVICIO MUNICIPAL CUANDO, AL NO EXISTIR EL CONVENIO CORRESPONDIENTE, LA LEGISLATURA ESTATAL CONSIDERE QUE EL MUNICIPIO DE QUE SE TRATE ESTE IMPOSIBILITADO PARA EJERCERLOS O PRESTARLOS; EN ESTE CASO, SERA NECESARIA SOLICITUD PREVIA DEL AYUNTAMIENTO RESPECTIVO, APROBADA POR CUANDO MENOS LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES;

Y
(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

E) LAS DISPOSICIONES APLICABLES EN AQUELLOS MUNICIPIOS QUE NO CUENTEN CON LOS BANDOS O REGLAMENTOS CORRESPONDIENTES.

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITIRAN LAS NORMAS QUE ESTABLEZCAN LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE RESOLVERAN LOS CONFLICTOS QUE SE PRESENTEN ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL GOBIERNO DEL ESTADO, O ENTRE AQUELLOS, CON MOTIVO DE LOS ACTOS DERIVADOS DE LOS INCISOS C) Y D) ANTERIORES;

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

III. LOS MUNICIPIOS TENDRAN A SU CARGO LAS FUNCIONES Y SERVICIOS PUBLICOS SIGUIENTES:

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

A) AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION DE SUS AGUAS RESIDUALES;

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

B) ALUMBRADO PUBLICO.

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

C) LIMPIA, RECOLECCION, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS;

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

D) MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

E) PANTEONES.
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

F) RASTRO.
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

G) CALLES, PARQUES Y JARDINES Y SU EQUIPAMIENTO;
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

H) SEGURIDAD PUBLICA, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 21 DE ESTA CONSTITUCION, POLICIA PREVENTIVA MUNICIPAL Y TRANSITO; E
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

I) LOS DEMAS QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DETERMINEN SEGUN LAS CONDICIONES TERRITORIALES Y SOCIO-ECONOMICAS DE LOS MUNICIPIOS, ASI COMO SU CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

SIN PERJUICIO DE SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL, EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES O LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS A SU CARGO, LOS MUNICIPIOS OBSERVARAN LO DISPUESTO POR LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES.
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

LOS MUNICIPIOS, PREVIO ACUERDO ENTRE SUS AYUNTAMIENTOS, PODRAN COORDINARSE Y ASOCIARSE PARA LA MAS EFICAZ PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS O EL MEJOR EJERCICIO DE LAS FUNCIONES QUE LES CORRESPONDAN. EN ESTE CASO Y TRATANDOSE DE LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE DOS O MAS ESTADOS, DEBERAN CONTAR CON LA APROBACION DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS RESPECTIVAS. ASI MISMO CUANDO A JUICIO DEL AYUNTAMIENTO RESPECTIVO SEA NECESARIO, PODRAN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ESTE, DE MANERA DIRECTA O A TRAVES DEL ORGANISMO CORRESPONDIENTE, SE HAGA CARGO EN FORMA TEMPORAL DE ALGUNOS DE ELLOS, O BIEN SE PRESTEN O EJERZAN COORDINADAMENTE POR EL ESTADO Y EL PROPIO MUNICIPIO;
(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999).

LAS COMUNIDADES INDIGENAS, DENTRO DEL AMBITO MUNICIPAL, PODRAN COORDINARSE Y ASOCIARSE EN LOS TERMINOS Y PARA LOS EFECTOS QUE PREVenga LA LEY.
(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 14 DE AGOSTO 2001)

IV. LOS MUNICIPIOS ADMINISTRARAN LIBREMENTE SU HACIENDA, LA CUAL SE FORMARA DE LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES QUE LES PERTENEZCAN, ASI COMO DE LAS CONTRIBUCIONES Y OTROS INGRESOS QUE LAS LEGISLATURAS ESTABLEZCAN A SU FAVOR, Y EN TODO CASO:
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

A) PERCIBIRAN LAS CONTRIBUCIONES, INCLUYENDO TASAS ADICIONALES, QUE ESTABLEZCAN LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, DE SU FRACCIONAMIENTO, DIVISION, CONSOLIDACION, TRASLACION Y MEJORA ASI COMO LAS QUE TENGAN POR BASE EL CAMBIO DE VALOR DE LOS INMUEBLES.
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

LOS MUNICIPIOS PODRAN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ESTE SE HAGA CARGO DE ALGUNAS DE LAS FUNCIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACION DE ESAS CONTRIBUCIONES.
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

B) LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, QUE SERAN CUBIERTAS POR LA FEDERACION A LOS MUNICIPIOS CON ARREGLO A LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS QUE ANUALMENTE SE DETERMINEN POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

C) LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS A SU CARGO.
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)

LAS LEYES FEDERALES NO LIMITARAN LA FACULTAD DE LOS ESTADOS PARA ESTABLECER LAS CONTRIBUCIONES A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS A) Y C), NI CONCEDERAN EXENCIONES EN RELACION CON LAS MISMAS. LAS LEYES ESTATALES NO ESTABLECERAN EXENCIONES O SUBSIDIOS EN FAVOR DE PERSONA O INSTITUCION ALGUNA RESPECTO DE DICHAS CONTRIBUCIONES. SOLO ESTARAN EXENTOS LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION, DE LOS ESTADOS O LOS MUNICIPIOS, SALVO QUE TALES BIENES SEAN UTILIZADOS POR ENTIDADES PARAESTATALES O POR PARTICULARES, BAJO CUALQUIER TITULO, PARA FINES ADMINISTRATIVOS O PROPOSITOS DISTINTOS A LOS DE SU OBJETO PUBLICO.
(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

LOS AYUNTAMIENTOS, EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA, PROPONDRAN 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. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS APROBARAN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS, REVISARAN Y FISCALIZARAN SUS CUENTAS PUBLICAS. LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS SERAN APROBADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS CON BASE EN SUS INGRESOS DISPONIBLES, Y DEBERAN INCLUIR EN LOS MISMOS, LOS TABULADORES DESGLOSADOS DE LAS REMUNERACIONES QUE PERCIBAN LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES, SUJETANDOSE A LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 127 DE ESTA CONSTITUCION. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 24 DE AGOSTO DE 2009)

LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA MUNICIPAL SERAN EJERCIDOS EN FORMA DIRECTA POR LOS AYUNTAMIENTOS, O BIEN, POR QUIEN ELLOS AUTORICEN, CONFORME A LA LEY; (ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

V. LOS MUNICIPIOS, EN LOS TERMINOS DE LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES RELATIVAS, ESTARAN FACULTADOS PARA:

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

A) FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACION Y PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

B) PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE SUS RESERVAS TERRITORIALES; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

C) PARTICIPAR EN LA FORMULACION DE PLANES DE DESARROLLO REGIONAL, LOS CUALES DEBERAN ESTAR EN CONCORDANCIA CON LOS PLANES GENERALES DE LA MATERIA. CUANDO LA FEDERACION O LOS ESTADOS ELABOREN PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL DEBERAN ASEGURAR LA PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999).

D) AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACION DEL SUELO, EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA, EN SUS JURISDICCIONES TERRITORIALES; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

E) INTERVENIR EN LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

F) OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

G) PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE ZONAS DE RESERVAS ECOLOGICAS Y EN LA ELABORACION Y APLICACION DE PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO EN ESTA MATERIA; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

H) INTERVENIR EN LA FORMULACION Y APLICACION DE PROGRAMAS DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS CUANDO AQUELLOS AFECTEN SU AMBITO TERRITORIAL; E (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

I) CELEBRAR CONVENIOS PARA LA ADMINISTRACION Y CUSTODIA DE LAS ZONAS FEDERALES. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

EN LO CONDUCTENTE Y DE CONFORMIDAD A LOS FINES SEÑALADOS EN EL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27 DE ESTA CONSTITUCION, EXPEDIRAN LOS REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS QUE FUEREN NECESARIOS; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

VI. CUANDO DOS O MAS CENTROS URBANOS SITUADOS EN TERRITORIOS MUNICIPALES DE DOS O MAS ENTIDADES FEDERATIVAS FORMEN O TIENDAN A FORMAR UNA CONTINUIDAD DEMOGRAFICA, LA FEDERACION, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS RESPECTIVOS, EN EL AMBITO DE SUS COMPETENCIAS, PLANEARAN Y REGULARAN DE MANERA CONJUNTA Y COORDINADA EL DESARROLLO DE DICHS CENTROS CON APEGO A LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983).

VII. LA POLICIA PREVENTIVA ESTARA AL MANDO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL EN LOS TERMINOS DE LA LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO. AQUELLA ACATARA LAS ORDENES QUE EL GOBERNADOR DEL ESTADO LE TRANSMITA EN AQUELLOS CASOS QUE ESTE JUZGUE COMO DE FUERZA MAYOR O ALTERACION GRAVE DEL ORDEN PUBLICO. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 18 DE JUNIO DE 2008)

EL EJECUTIVO FEDERAL TENDRA EL MANDO DE LA FUERZA PUBLICA EN LOS LUGARES DONDE RESIDA HABITUAL O TRANSITORIAMENTE; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)

VIII. LAS LEYES DE LOS ESTADOS INTRODUCIRAN EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA ELECCION DE LOS AYUNTAMIENTOS DE TODOS LOS MUNICIPIOS. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MARZO 1987)

LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES, SE REGIRAN POR LAS LEYES QUE EXPIDAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS CON BASE EN LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 123 DE ESTA CONSTITUCION, Y SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MARZO 1987)

IX. DEROGADA. (DEROGADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MARZO 1987)

X. DEROGADA. (DEROGADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MARZO 1987).

3.8 La controversia tributaria y el federalismo fiscal

En busca del tiempo perdido, el gobierno foxista volvió a plantear al final de su tercer año de gobierno su visión del cambio tributario, llamado retóricamente Reforma Fiscal. Reitera sus propuestas iniciales, insiste en sus procedimientos propagandísticos y pone en marcha viciadas formas de cabildeo, puliendo errores y afinando yerros. Se percibe en todo ello objetivos ciertamente compartidos por la sociedad, pero también un uso estúpido de enfoques y métodos de trabajo que nos dividen, nos desgarran y nos debilitan como nación. Allí está ahora en la mesa de la discusión nacional, en la resbalosa cancha del Congreso, este tema esencial para el desarrollo democrático e igualitario del país. El desenlace de esta estéril discusión parlamentaria, pensemos en el próximo 15 de diciembre, no será comprensible ni muy alentador para las mayorías del país.

En la nueva clase política, sin distinguos partidarios, parece que la improvisación es la tarea que hacen mejor. La atrofia deliberativa y resolutive en torno a los temas tributarios es el resultado inevitable de estas circunstancias exasperantes, muy costosas para el futuro económico inmediato. Nos están fallando a los ciudadanos como funcionarios del gabinete presidencial, como dirigentes partidarios, como gobernadores, como miembros del Congreso. Las exigencias acuciantes de la transición democrática en marcha muestran que ésta les ha quedado grande hasta a sus más prestigiadas figuras. Nada más hay que ver y oír el carnaval de sandeces y exabruptos que se exhiben en las solemnes declaraciones que impenitentemente hacen a los medios y desde temprana hora.

Es indudable la fragilidad tributaria que padece el Estado mexicano. Pero una derecha fundamentalista pro-mercado refuta con malos argumentos que no hay que expandir el gasto público, aunque estemos obviamente rezagados en múltiples renglones sociales.

De allí su conclusión inmediata: la carga fiscal actual es aceptable y no es necesario buscar incrementarla. Una izquierda igualmente fundamentalista, con dudosa vocación franciscana por los pobres de la tierra, se niega a aceptar la indisoluble relación entre ciudadanos y contribuyentes. Reivindica los valores cívicos que niegan obligaciones tributarias elementales y ponen a los derechos como el atributo único de amplios contingentes de nuestra sociedad.

La discusión fiscal se ha reducido estrecha e irresponsablemente a la ley del IVA. El camino recorrido excluye implícitamente muchos temas, tan jugosos como los de la evasión y la elusión fiscales, los que tienen que ver con la administración tributaria, los que señalan la opacidad del gasto público, etcétera. Es incuestionable que un IVA generalizado tendría efectos recaudatorios rápidos y significativos, pero no se dice cómo ni cuando se le regresaría al ciudadano empobrecido su inmediato sacrificio tributario. La propuesta de un IVA generalizado, fuere a la tasa que fuere, para ser mínimamente confiable por la población pobre tiene que ir atada a un programa de gasto social que devuelva a la ciudadanía su mayor aportación, que sería un sacrificio inmediato. Beneficios tangibles y de corto plazo por ese eventual sacrificio, eso se pide cuando se habla de cuentas fiscales claras.

En ninguna sociedad la justicia distributiva viene por la vía tributaria. Es a través del gasto social como pueden alcanzarse sus metas redentoras. Cuando se revisan de forma superficial los requerimientos financieros gubernamentales de corto y mediano plazo no es inminente que la eventual recaudación superior -con un IVA generalizado- se llegase asignar a un mayor gasto social que genere mayores oportunidades para los mexicanos desfavorecidos. La llamada deuda pública escondida u oculta, con componentes diversos

(IPAB, pensiones, etcétera), es sospechosa de ser una destinataria privilegiada de los recursos que jalaría esta desacreditada iniciativa fiscal del foxismo.

Ha habido un desfile de conceptos y cifras tributarias que son francamente contradictorias, inexplicadas y, por lo tanto, confusas. Y ello no es una responsabilidad única del gobierno. El bloque priista en la cámara de diputados, conciente de su peso determinante en esta controversia desgastante, ha colaborado también en esta marejada de mensajes equívocos. Sus escandalosos conflictos internos, que quizá expresan signos de ruptura en este instituto político, tienen su origen en este manejo irresponsable de cifras y de ocurrencias, que por supuesto también hay que asociar a su inexperiencia como oposición parlamentaria.

Ni el PRD ni el PAN, como grupos parlamentarios, han hecho hasta hoy su propuesta tributaria propia. Ambos han sido, paradójicamente, interlocutores sin pretensiones de altura frente a la SHCP. El PRI, con sus diputados, quiere hacer parches y remedos de política tributaria de perspectiva reformadora que no han pegado: busca legitimar de alguna manera el ejercicio de su poder de mayoría relativa en la Cámara de Diputados. En cualquier caso, hay que reiterarlo, todos los partidos translucen en su actos y dichos sólo intereses electorales de mediano plazo, los que desembocan en el 2006.

Los pronósticos macroeconómicos de Hacienda para el 2004, naufragan y quedan sin credibilidad en esta coyuntura marcada por esta polémica tributaria de opereta. Sus proyecciones macroeconómicas pasaron, con sobrada razón, a segundo término en esta discusión parlamentaria desordenada, no obstante que, entre otras cosas, hay cambios alarmantes en varias partidas presupuestarias. Todo indica que están puestos como un recurso de presión y chantaje sobre el Congreso. Habrá que ver si permanecen en un eventual y nuevo arreglo tributario.

Y lo que menos hubiésemos deseado -aunque sí lo imaginamos-, como saldo de esta discusión amarga y cansada: se ha reforzado volatilidad cambiaria, como expresión de impaciencia de los mercados frente al impasse parlamentario en la cuestión tributaria. Ya apareció uno de los muchos costos de esta controversia caótica, sin rumbo claro.

La historia social del siglo XX en México puede ser más comprensible si se estudia la construcción de las instituciones tributarias. Somos lo que somos como reflejo de lo que logramos hacer para instituir un sistema tributario monstruoso, lleno de compromisos bastardos. Hay que tomar conciencia de que el nuevo siglo nos espera con nuevos desafíos, insuperables si mantenemos una institucionalidad fiscal costosa y poco eficaz.

Recaudación por Nivel de Gobierno

Países	Porcentaje del PIB									
	Gobierno Supranacional ^{a/}		Gobierno Federal o Central		Gobiernos Estatales		Gobiernos Locales		Total ^{b/}	
	1990	2000 ^{c/}	1990	2000 ^{c/}	1990	2000 ^{c/}	1990	2000 ^{c/}	1990	2000 ^{c/}
Países Federales										
Alemania	0.3	0.2	11.3	11.6	7.7	8.5	3.0	2.8	22.3	23.1
Australia			23.3	26.1	4.9	4.4	1.1	1.0	29.3	31.5
Austria		0.1	18.6	20.5	4.2	3.9	4.4	4.2	27.2	28.8
Bélgica	0.6	0.6	16.8	16.4	9.2	10.3	1.8	2.1	28.8	31.5
Canadá			15.0	15.0	13.1	12.8	3.5	2.9	31.6	30.7
Estados Unidos			11.0	13.7	5.3	5.6	3.5	3.4	19.8	22.7
México			14.7	14.9	0.3	0.4	0.2	0.1	15.2	15.4
Suiza			9.2	11.6	6.7	7.1	4.7	5.0	20.6	23.7
Promedio Federales	0.5	0.3	15.0	16.2	6.4	6.6	2.8	2.7	24.3	25.9
Desv. Estándar	0.2	0.2	4.6	4.9	3.8	3.9	1.6	1.6	5.7	5.7
Países Unitarios										
Corea			14.4	17.8			3.9	3.9	18.2	21.8
Dinamarca	0.3	0.2	30.8	30.3			14.5	16.0	45.7	46.5
España	0.2	0.2	17.1	16.8			4.2	5.9	21.4	22.8
Finlandia	0.0	0.1	23.6	24.9			9.8	9.9	35.1	34.9
Francia	0.3	0.6	19.5	18.8			4.0	4.3	24.0	29.0
Grecia	0.3	0.2	19.9	25.9			0.3	0.4	20.5	26.4
Holanda	0.6	0.5	25.3	23.4			1.0	1.4	26.9	25.3
Hungría			ND	24.2			ND	2.0	ND	27.6
Irlanda	0.5	0.2	27.2	26.1			0.8	0.6	28.5	26.8
Islandia			24.0	26.1			6.2	8.3	30.2	34.4
Italia	0.2	0.1	24.8	25.1			1.1	4.8	26.1	30.0
Japón			13.9	10.3			7.4	6.9	21.4	17.2
Luxemburgo	0.9	0.6	26.2	28.0			2.5	2.4	29.6	31.0
Noruega			22.2	24.6			8.5	6.6	30.8	31.2
Nueva Zelanda			35.3	33.1			2.3	2.0	37.6	35.1
Polonia			ND	19.6			ND	5.7	ND	25.3
Portugal	0.3	0.2	19.3	22.8			1.6	2.3	21.3	25.6
Reino Unido	1.2	0.7	26.7	29.1			2.8	1.5	30.7	31.2
Rep. Checa			ND	17.2			ND	4.9	ND	22.1
Rep. Eslovaca			ND	19.6			ND	1.4	ND	21.0
Suecia		0.5	23.3	22.4			15.7	16.0	39.0	38.9
Turquía			14.3	23.4			1.8	4.3	16.1	27.7
Promedio Unitarios	0.4	0.3	22.7	23.2			4.9	5.1	27.9	28.7
Desv. Estándar	0.4	0.2	5.8	5.2			4.6	4.3	7.8	6.6
Promedio OCDE	0.4	0.3	20.3	21.3			4.3	4.4	26.8	28.0
Desv. Estándar	0.3	0.2	6.4	5.9			4.0	3.9	7.3	6.4

a/ Corresponde a impuestos cobrados por cuenta de la Unión Europea.

b/ Excluye aportaciones a la Seguridad Social, pero incluye algunas contribuciones obligatorias, distintas a las aportaciones de seguridad social, que son cobradas por los sistemas de seguridad social en algunos países.

c/ Polonia corresponde a 1999.

ND: No disponible.

Fuente: "Revenue Statistics", Detailed Tax Revenue (para cada país), Vol. 2002, versión 01, OCDE, y el PIB de cada país proviene de GDP at market prices, Vol. 2002, versión 01, disponibles en www.sourceoecd.org. Los datos de México provienen de "Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública" de la SHCP (www.shcp.gob.mx) y de "Revenue Statistics" de la OCDE.

Composición Porcentual de la Recaudación por Nivel de Gobierno

Países	Estructura Porcentual ^a							
	Gobierno Supranacional ^b		Gobierno Federal o Central		Gobiernos Estatales		Gobiernos Locales	
	1990	2000 ^c	1990	2000 ^c	1990	2000 ^c	1990	2000 ^c
Países Federales								
Alemania	1.5	0.7	50.6	50.3	34.4	36.8	13.5	12.2
Australia			79.5	83.0	16.9	13.9	3.6	3.0
Austria	0.5		68.4	71.3	15.3	13.6	16.3	14.6
Bélgica	2.2	1.9	59.2	55.9	32.3	35.0	6.2	7.2
Canadá			47.4	48.8	41.6	41.7	11.0	9.5
Estados Unidos			55.4	60.4	26.7	24.6	17.9	15.0
México			97.0	96.6	1.9	2.4	1.1	1.0
Suiza			44.7	48.8	32.7	30.1	22.6	21.1
Promedio Federales	1.9	1.0	62.8	64.4	25.2	24.8	11.5	10.4
Desv. Estándar	0.6	0.7	18.0	17.8	12.9	13.7	7.5	6.7
Países Unitarios								
Corea			78.9	81.9			21.1	18.1
Dinamarca	0.7	0.4	67.5	65.2			31.8	34.3
España	0.8	0.7	79.7	73.4			19.5	25.9
Finlandia	0.0	0.3	70.8	71.4			29.2	28.3
Francia	1.1	2.6	82.1	79.1			16.8	18.3
Grecia	1.4	0.7	97.0	97.9			1.6	1.4
Holanda	2.3	1.9	93.9	92.6			3.8	5.5
Hungría			ND	92.3			ND	7.7
Irlanda	1.8	0.7	95.3	97.2			2.9	2.1
Islandia			79.5	75.8			20.5	24.2
Italia	0.7	0.5	94.9	83.6			4.3	15.9
Japón			65.2	59.7			34.8	40.3
Luxemburgo	3.1	1.8	88.4	90.4			8.5	7.8
Noruega			72.3	78.9			27.7	21.1
Nueva Zelanda			93.9	94.2			6.1	5.8
Polonia			ND	77.4			ND	22.6
Portugal	1.4	0.7	91.0	90.1			7.6	9.2
Reino Unido	3.8	2.1	87.0	93.1			9.2	4.8
Rep. Checa			ND	77.9			ND	22.1
Rep. Eslovaca			ND	93.1			ND	6.9
Suecia	1.4		59.8	57.6			40.2	41.0
Turquía			89.1	84.4			10.9	15.6
Promedio Unitarios	1.6	1.2	82.6	82.1			15.5	17.2
Desv. Estándar	1.1	0.8	11.5	11.7			12.2	11.9
Promedio OCDE	1.6	1.1	76.5	77.4			15.0	15.4
Desv. Estándar	1.1	0.7	16.4	15.5			11.0	11.1

a/ Excluye aportaciones a la seguridad social, pero incluye algunas contribuciones obligatorias, distintas a las aportaciones de seguridad social, que son cobradas por los sistemas de seguridad social en algunos países.

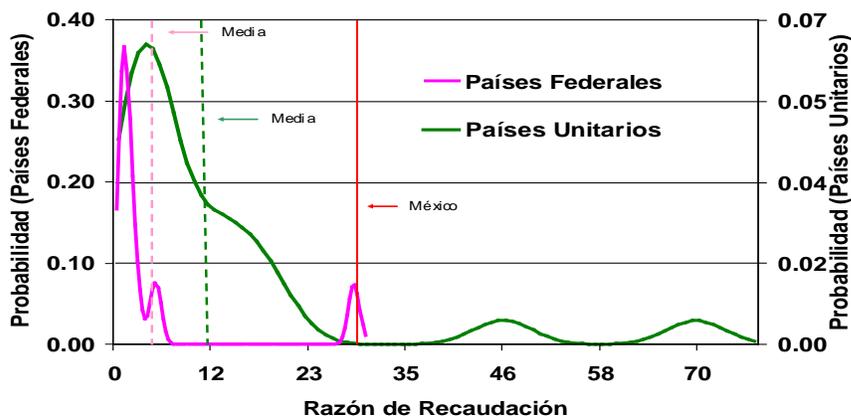
b/ Corresponde a impuestos cobrados por cuenta de la Unión Europea.

c/ Polonia corresponde a 1999.

ND: No disponible.

Fuente: "Revenue Statistics", Detailed Tax Revenue (para cada país), Vol. 2002, versión 01, OCDE, disponibles en www.sourceoecd.org. Los datos de México provienen de "Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública" de la SHCP (www.shcp.gob.mx) y de "Revenue Statistics" de la OCDE.

Razón de la Recaudación Federal o Central entre la Suma de la Recaudación Estatal y Local, 2000



Fuente: Lámina 43.
Véase la nota metodológica en el Apéndice.

3.9 Hacia un nuevo Pacto Fiscal.

Del dicho al hecho hay mucho trecho, dice el sabio refrán popular. Si partimos de este simple principio de conocimiento, no hay mucha dificultad en explicar los primeros balbuceos del gobierno foxista para decirle al pueblo de México, en particular a sus seguidores y amigos, que el prometido 7 por ciento de crecimiento anual del producto nacional para cada año de su administración no se podrá cumplir. Hoy se ofrece un 4.5 por ciento para el 2001, que contrasta con el 7.1 que posiblemente tendrá este año inolvidable. Más allá de las sinceras o mercadotécnicas declaraciones de campaña electoral, es obvio que la discusión y aprobación del presupuesto federal ya pone a prueba la viabilidad del proyecto económico del presidente Fox. La medida del realismo de tal proyecto tiene que ser juzgada con dos varas: la de la eficacia y la de la equidad. Una sin la otra le restarían credibilidad política a este gobierno que arranca con una impresionante popularidad y con el visto bueno de la comunidad financiera internacional, combinación que resultará socialmente virtuosa y sin precedente en la historia mexicana.

Creo que dicho 4.5 por ciento ofrecido y justificado por el nuevo secretario de Hacienda no es del todo desalentador. El paquete financiero enviado al Congreso tiene una prioridad: la estabilidad monetaria, es decir, el control de la inflación. Para no desentonar con el trabajo esencial del Banco de México, Hacienda hizo un paquete de finanzas públicas sólo para desacelerar el crecimiento y de este modo asegurar que el ritmo de crecimiento de los precios sea menor en el próximo año. Resulta difícil para muchos comprender cómo se relaciona el crecimiento económico y la baja inflación, pero para esos muchos sí es fácil arribar a la conclusión de que una hacienda sana -la de la casa, la de una empresa o la de un país-, es la base de una vida tranquila. El nuevo gobierno, muy apegado a la ortodoxia

macroeconómica, hizo su propuesta presupuestal guiado por el principio de la mayor disciplina fiscal, que es austeridad y posposición molesta de planes y obras, no obstante que muchas de ellas sean dramáticamente necesarias.

El costo político de esta estrategia fiscal de corto plazo, qué duda cabe, pronto saldrá a flote y en varios frentes. Porque comienza su gestión lleno de legitimidad, Fox puede darse el lujo de preservar la estabilidad monetaria y posponer el cumplimiento de algunas de sus promesas electorales. Cabe recordar que hace treinta años, el gobierno de Echeverría comenzó igual su primer año, el de 1971, con un signo de austeridad fiscal. Su honorable secretario de Hacienda, Hugo B. Margáin, fue entonces contundente: habría “atonía” económica en ese año ya lejano, precisamente para quitarle presiones inflacionarias a una economía que registraba signos de “sobrecalentamiento”. Algunos podrán reclamarme que tal comparación ofende, pero no obstante el peligro de la incomprensión, sostengo que vale tal comparación, lejos de los simplismos ideológicos o partidarios, pues los mandatos macroeconómicos para una economía estable se imponen tarde o temprano.

Al enviar un presupuesto conservador, sin cambios sustantivos, el gobierno está enviando una señal clara: la cacareada Reforma Fiscal Integral²⁰ tendrá también que esperar y, como dice una pegajosa canción de los setenta, “para abril o para mayo”. No es sorprendente que también en ese punto el foxismo sea cauteloso y sobre todo astuto. Al aceptar que el nivel de gasto público para el 2001 es insuficiente, el gobierno federal prepara una conclusión fiscal y una propuesta política que tendrán que estar en boca de todos, incluso de sus

²⁰ Las crisis recientes más importantes de América Latina, en Argentina y Brasil, han tenido como constante la debilidad fiscal. En particular esta última, a diferencia de las de toda la década de los 90 en los mercados emergentes, incluida la mexicana en 1994-95, ya no incluye el componente más importante de las mismas, que es el de un tipo de cambio fijo con movilidad de capitales. Dada la característica de México de tener también un tipo de cambio flotante, que es una real ventaja en sí mismo, y a la luz de las crisis en los países citados, se ha vuelto más importante conocer a profundidad la situación fiscal en México.

mismos opositores: la RFI tiene que ser ya, pues de otro modo el presupuesto austero planeado hoy, para el próximo año, no dejará más que muchas caras largas, sobre todo de dos decenas de gobernadores que andan haciendo política barata e ingenua con la bandera del federalismo.

La cobertura de una RFI, en tanto reforma estatal, no puede quedar circunscrita al ámbito tributario solamente, como erróneamente se hace con frecuencia. Las instituciones fiscales-hacendarias comprometidas en el funcionamiento de todos los órganos de gobierno (federal, estatal y municipal), junto con el Congreso y el mismo Poder Judicial, deben entrar a reformar el andamiaje de la fiscalidad en sus cuatro vertientes básicas: ingresos, gastos, endeudamiento y vigilancia de las tres primeras.

La concepción, formulación y aplicación de la RFI no es ni deberá ser solamente el resultado de un ejercicio técnico financiero solamente para cumplir con equilibrios contables de la ortodoxia macroeconómica.

La RFI será, ante todo, una ardua y paciente tarea social y política que legitime las acciones estatales futuras, las que deriven de una negociación histórica entre grupos y clases sociales, económicos y culturales, entre las dispares regiones económicas, entre las generaciones divididas por brechas crecientes a partir de oportunidades desiguales, entre los géneros que redefinen sus formas de organizar la vida cotidiana, entre consumidores y productores que confluyen en un mercado competitivo y entre niveles de gobierno, que se disputan el reparto del taco fiscal.

Si la lista anterior es incompleta, que seguramente lo es, el eje de esta RFI puede ser, en última instancia, de varias dimensiones: una fuerte redefinición de las relaciones entre Estado y mercado, entre nación y mercado mundial y, sobre todo, entre democracia, igualdad, legalidad y ciudadanía.

La RFI que se planteará para abril en un periodo extraordinario de la Cámara de Diputados tendrá un sesgo eminentemente tributario. Esto será así por que los impuestos serán, nuevos o de mayores tasas en los ya existentes, los que pueden quitarle ese sabor y efecto austero al gasto público federal de toda la administración foxista. La RFI, que aunque no se agota con la discusión tributaria, tendrá como factor de punta a los impuestos. Es posible que existan varias ideas sobre cómo hacer una reforma tributaria, pero lo que no tiene vuelta de hoja es que a todos nos gustaría pagar menos impuestos y, al mismo tiempo, recibir beneficios presupuestales por múltiples caminos. Esa no es una utopía, es una vulgar jalada que ningún buen secretario de Hacienda puede seriamente presentar al pueblo, ni siquiera el Día de los Inocentes.

Existe el consenso entre los actuales grupos parlamentarios de que la RFI es una reforma central para avanzar en la transición democrática, que tiene como activo político básico actual la alternancia. El problema se ubica en el tipo de RFI que puede ser aprobada, que aunque tuviese efectos recaudatorios notables, hay el temor en todos los grupos parlamentarios de enfrentar los llamados “costos electorales

Los sucesivos planteamientos de RFI que se han hecho en los últimos 30 años tuvieron claro y acertado diagnóstico técnico-económico: reforzar la capacidad tributaria del Estado mexicano para cubrir las demandas sociales acumuladas y por venir. La incompetencia para diseñarla y ponerla en marcha fue de origen político y social, y los costos económicos de postergarla, ya señalados en el punto anterior, reflejaron el anquilosamiento y la descomposición del Pacto Social basado en el autoritarismo político, cuyos soportes principales se localizaron en la presidencia imperial, en la cancelación factual de los otros poderes republicanos (legislativo y judicial), en la negociación de la aplicación de ley, en el corporativismo sindical, en el control del movimiento campesino y popular, en la

cancelación y desconocimiento crecientes de las libertades democráticas, en la represión ilegal y violenta de la disidencia política (pacífica o armada), en las elecciones fraudulentas y, cada vez con mayor frecuencia, en la sujeción silenciosa a las condiciones oprobiosas de los organismos financieros internacionales, cuando fue necesario reparar con ayuda financiera externa los desastres monetarios y cambiarios provocados por las decisiones erróneas de política económica de los gobiernos priístas. Reconocer la necesidad de introducir una RFI como la cimentación para un nuevo Pacto Social era para el PRI admitir su suicidio histórico o la eutanasia política misma y, por lo tanto, el desconocimiento de su propia existencia como partido “revolucionario” para admitir, consecuentemente, la transición hacia un nuevo régimen político y un nuevo Pacto Social, de raigambre popular y democrática. Pero no fue sino con la insurgencia electoral y pacífica de 1988, encabezada por el neocardenismo como bloque social amplio que comenzó el fin del priísmo histórico, del priísmo clásico, opuesto y ajeno a las instituciones modernas de una sociedad abierta y democrática.

Ya es inocultable que la discusión tributaria que se avecina para la próxima primavera en el Congreso, será extenuante, tormentosa y ardua. No veo cómo puede ser distinta a lo que aquí se prevé. Solamente los ignorantes y los demagogos de todos los signos ideológicos asegurarán una transición fiscal sin dolor hacia un orden democrático eficaz y equitativo. La baja carga fiscal que hoy tiene el país, no hay que olvidarlo, por insostenible e injusta tiene que ser asunto del pasado. El futuro democrático del país pasará por un esfuerzo fiscal que, sobre todo y antes que nada, ensanche la base de contribuyentes regulares y cumplidos. Es obligación para los actuales diputados y senadores poner atención a este asunto. La nueva legislación fiscal tiene que ser fruto de un acuerdo político nacional que piense en los mexicanos de hoy y de mañana.

El nuevo Pacto Fiscal que debemos tener en mente no saldrá del actual periodo ordinario de sesiones del Congreso. Pero ya viene, ya se le ve. Para abril o para mayo el país entero, a través de partidos, sindicatos, cámaras empresariales, universidades y organizaciones ciudadanas de todo tipo, estará envuelto en una discusión de los asuntos fiscales que, por muy tediosa que sea, es inaplazable.

Anexo A

Glosario básico del federalismo fiscal mexicano

ACTIVIDAD PÚBLICA CENTRAL

Conjunto de acciones realizadas por las dependencias administrativas integradas por: la Presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos que determine el titular del ejecutivo federal, la Procuraduría General de la República y los poderes legislativo y judicial.

ADECUACIÓN PRESUPUESTARIA

Modificación de la estructura financiera de los programas de presupuesto aprobados, o ajuste a los calendarios financieros y metas del presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados que se realiza a través de un documento denominado oficio de afectación presupuestaria.

ADEMÁS

Adeudos de meses anteriores originados por la falta de disponibilidades de la Tesorería de la Federación, su pago no requiere autorización, por estar previamente autorizadas.

ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES (ADEFAS)

Conjunto de compromisos contraídos, devengados, contabilizados y autorizados dentro de las asignaciones presupuestales que no fueron liquidadas a la terminación del ejercicio fiscal correspondiente. Compromisos que adquiere el Gobierno Federal en un ejercicio fiscal, que se encuentran devengados al 31 de diciembre del mismo ejercicio, para ser liquidados durante el año inmediato posterior en el período comprendido del 2 de enero al 31 de marzo; siempre y cuando se haya informado de su monto y características a la SHCP.

ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Conjunto articulado de procesos que van desde la planeación y programación del gasto público, hasta su ejercicio, control y evaluación. Abarca los egresos por concepto de gasto

corriente, inversión pública física e inversión financiera, así como pago de pasivos o deuda pública contraídos por el Estado, las empresas públicas, las instituciones financieras públicas y los fideicomisos.

ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA

Rama de la Administración Pública que tiene por objeto la programación, organización, aplicación y control de la recaudación; ejercicio y evaluación de los fondos públicos.

AFECTACIÓN PRESUPUESTARIA

Es el movimiento que permite adecuar o modificar el presupuesto original autorizado por la H. Cámara de Diputados, el cual se realiza a través de un documento denominado “oficio de afectación presupuestaria”. Según el tipo de clave presupuestaria que afecte, puede ser: automática, es decir, cuando el traspaso por la entidad es interno; o no cuando se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Según el movimiento que produzca, puede ser: ampliación, reducción o movimiento compensado.

AJUSTE PRESUPUESTAL

Es el mecanismo a través del cual se modifica la administración pública tanto en su presupuesto como en sus instancias operativas, como resultado de los cambios en la política económica interna y/o en las variables económicas externas.

AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA

Es la modificación en aumento a la asignación de una clave presupuestaria ya existente.

ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO

Estimación de los gastos a efectuar para el desarrollo de los programas sustantivos y de apoyo de dependencias y entidades de la administración pública federal; para su elaboración se deben observar las normas, lineamientos y políticas de gasto que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la información permite a esta dependencia integrar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación.

AÑO FISCAL

Año presupuestario y contable para los cuales se presupuestan los ingresos de clientes, tomando como base, bien la fecha de factura o bien la fecha de vencimiento. Este análisis se utiliza como auxiliar en la determinación de saldos vencidos y de dudosa recuperación.

AÑO PRESUPUESTAL

Período para el cual se aprueba, por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores que integran el H. Congreso de la Unión, las asignaciones, compromisos, aprovisionamientos y pagos destinados a la ejecución de los programas previstos en el presupuesto de egresos de la Federación.

APROVECHAMIENTOS

Son los ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos o multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos, derechos o productos.

ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL: el que describe y estipula la unión de los mexicanos sobre la base del Pacto Federal.

ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL: el que describe y estipula las facultades del Congreso.

ARTÍCULO 74 CONSTITUCIONAL: el que describe y estipula las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL: el que describe y estipula las facultades exclusivas del Senado.

ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL: el que describe y estipula las facultades y obligaciones del Presidente de la República.

ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

Importe destinado a cubrir las erogaciones previstas en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y metas programadas. Esta se divide en: asignación original y asignación modificada.

AUDITORIA DE RESULTADO DE PROGRAMAS

Examen para verificar si las actividades de las dependencias y entidades del sector público se realizaron con oportunidad, para el logro de los objetivos y metas programadas en relación con el avance del ejercicio presupuestal.

AUDITORIA GUBERNAMENTAL

Revisión y examen que llevan a cabo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contadurías Mayores de Hacienda a las operaciones de diferente naturaleza, que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal en cumplimiento de sus atribuciones.

AUDITORIA PRESUPUESTARIA

Proceso de examen y revisión en detalle de las actividades de gobierno para verificar la eficiencia, honestidad y legalidad con que se emplean los recursos del Estado.

AUTORIDAD FISCAL

Dícese del representante del poder público que está facultado para recaudar impuestos, controlar a los causantes, imponer sanciones previstas por el código fiscal, interpretar disposiciones de la ley, etc.

AUTORIDAD RECAUDADORA

La constituyen las oficinas de aduanas y federales de hacienda y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas y de los organismos descentralizados y bancos comerciales competentes para recaudar la contribución federal de que se trate y para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

AUTORIZACIÓN ESPECIAL

Documento mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza la inversión física y tiene por objeto que las dependencias y entidades puedan comprometer anticipadamente recursos para proyectos nuevos o en proceso, considerados como estratégicos o prioritarios a efecto de asegurar la oportunidad o continuidad de las obras o las adquisiciones. Esta autorización se originó con base en el acuerdo conocido como de “secas”.

CALENDARIO DE METAS

Instrumento de programación y presupuestación, a través del cual se establecen fechas y períodos de avance físico, en que deben cumplirse las metas programadas por las dependencias y entidades.

CALENDARIO DE PAGOS

Instrumento que estipula el período en que deben ministrarse los fondos presupuestarios autorizados, necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas del presupuesto de egresos de la federación.

CALENDARIZACIÓN FINANCIERA

Cálculo que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, para compatibilizar el conjunto de ingresos con los egresos presupuestales, necesarios para financiar la ejecución de los programas.

CANCELACIÓN PRESUPUESTARIA

Acto de suprimir todos los elementos de una clave presupuestaria, y su correspondiente asignación del gasto.

CAPÍTULO II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

El que contiene los artículos constitucionales del 42 al 48, en los que se describen y estipulan “las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional”. Esta parte de la

Constitución, junto con el Título Quinto, constituye una parte fundamental para entender los fundamentos del federalismo mexicano.

CAPÍTULOS DE GASTO

Son elementos de la clasificación por objeto del gasto que constituyen un conjunto homogéneo, claro y ordenado de los bienes y servicios que el Gobierno Federal y las entidades paraestatales adquieren por la consecución de sus objetivos y metas. La unidad básica de registro que conforma un capítulo presupuestal es la "partida", un conjunto de partidas forman un "concepto" y un grupo de conceptos integran un "capítulo".

CATÁLOGO DE ESTADOS, MUNICIPIOS Y DELEGACIONES DEL D.F.

Instrumento técnico que contiene las claves y la identificación en orden alfabético, tanto de las entidades federativas como de los municipios y delegaciones del D.F. que conforman el ámbito geográfico, en el cual se ejecutarán las actividades programadas por el sector público federal.

CÍCLO PRESUPUESTARIO

Conjunto de fases o etapas (elaboración, discusión y aprobación, ejecución y control) por las que discurre el presupuesto.

Proceso continuo, dinámico y flexible mediante el cual se programa, ejecuta, controla y evalúa la actividad financiera y presupuestaria y presupuestal del Sector Público.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Es el conjunto de leyes disposiciones y reglamentaciones que regulan la captación de ingresos del erario federal en sus aspectos legales y administrativos, así como la relación entre causantes y gobierno en cuanto a dichos ingresos.

COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE GASTO FINANCIAMIENTO

Mecanismo integrado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación, de Comercio y Fomento Industrial, de Trabajo y Previsión Social y el Banco de México, que tiene por objeto asegurar la coordinación, la comunicación y la

efectividad de las acciones durante el proceso de programación, presupuestación ejecución y control de las asignaciones del gasto público. Se considera también una instancia de coordinación entre las anteriores entidades y accesoria al ejecutivo federal para la toma de decisiones en materia de ingreso y gasto público, mediante el acuerdo del 29 de agosto de 1979 se le dio carácter permanente.

COMITE DE LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (COPLADEMUN)

Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio autorizado para efectuar tareas de planeación en el ámbito municipal; tiene facultades para promover y convenir programa y recursos tanto con otros municipios y los gobiernos de los estados, con la federación. Su estructura es similar a la del COPLADE.

COMITÉS ESTATALES DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

Organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios encargados de promover y coadyuvar a la formulación, actualización instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

Tribunal de cuentas encargado de glosar las que rinden funcionarios y empleados del gobierno que manejan fondos o bienes del Estado, y, en su caso, de establecer y exigir las responsabilidades resultantes; en México es el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

CONTROL PRESUPUESTARIO

Etapas del proceso presupuestario que consiste en el registro de operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestal, a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y

apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijadas previamente, a fin de identificar desviaciones y determinar acciones correctivas. Es un sistema compuesto por un conjunto de procedimientos administrativos mediante los cuales se vigila la autorización, tramitación y aplicación de recursos humanos, materiales y financieros integrantes del gasto del Sector Público Federal en el desempeño de sus funciones.

CRÉDITOS FISCALES

Son los que por derecho percibe el Estado o sus organismos descentralizados dichos créditos provienen de contribuciones, aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Dentro del proceso de planeación son las directrices fundamentales que asumirá la política económica y social en un año. Establecen la estrategia, objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la ley de ingresos, el presupuesto de egresos de la federación y los programas operativos anuales.

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL

Es un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestal y económica relativa a la gestión del gobierno con base en las partidas autorizadas en el presupuesto de egresos de la federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el ejecutivo federal rinde a la H. Cámara de Diputados, a través de la comisión permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, en los términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUENTAS AJENAS AL PRESUPUESTO

En el caso del gobierno federal, son cuentas de administración que sirven para llevar el registro de erogaciones e ingresos que no corresponden a su actividad; como por ejemplo las retenciones del impuesto sobre la renta, sobre seguridad social, cuotas sindicales a cargo de empleados, etc. También se registran algunos gastos pendientes de regulación. Por su naturaleza no se registran en las operaciones presupuestarias.

DECRETO APROBATORIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Documento que emite el poder legislativo una vez sancionado el conjunto de normas, disposiciones y restricciones que orientarán la ejecución del gasto de las entidades de la administración pública federal que aparecen en el presupuesto de egresos de la federación.

DERECHOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Son las contribuciones que percibe el Gobierno federal por el uso o aprovechamiento que hacen los particulares de los bienes de dominio público de la nación.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica técnica (organismos descentralizados). Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del gobierno federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el poder ejecutivo federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

Proceso jurídico administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente excepto las que por disposición legal debe ejercer

personalmente y por otra, transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que le supedita a un órgano central. La desconcentración administrativa es una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia del gobierno.

Proceso jurídico administrativo tendiente a erradicar la concentración funcional y operativa de los distintos órganos de gobierno, mediante la delegación de funciones, responsabilidades operativas y recursos de órganos desconcentrados ubicados en las distintas regiones del país, sin que pierdan la relación de autoridad que los supedita a un órgano central.

ENTIDAD PRESUPUESTARIA

Elemento fundamental de la administración pública federal a través del cual se identifica y clasifica el gasto público federal por dependencias del sector central y entidades del sector paraestatal.

ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS PRESUPUESTARIOS

Resultado contable que presenta en forma simultánea los ingresos derivados de la ejecución de la ley de ingresos y los gastos que corresponden al ejercicio del presupuesto de egresos de la federación

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE MOTIVOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Documento por medio del cual, el poder ejecutivo somete a la consideración del legislativo, el presupuesto de egresos de la federación para su examen, discusión y en su caso aprobación anual. Contiene la política global de gasto, el análisis sectorial del gasto programable y las estrategias específicas.

FEDERACIÓN

Organización constituida por los estados libres y soberanos que se unen entre sí, para formar una sola nación; generalmente se crea un distrito federal como sede de los poderes de la federación.

FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL (PARTICIPACIONES PAGADAS POR EL CONCEPTO DE)

Conjunto de recursos destinados al Fomento Municipal, constituidos por un porcentaje de la recaudación federal participable; y los derechos sobre minería e hidrocarburos, con exclusión de los derechos extraordinarios sobre los mismos. Para su distribución se dividen en dos partes; una menor que se asigna a todas las entidades federativas y el porcentaje restante a las entidades coordinadas con la federación en materia de derechos.

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

Monto de recursos que la SHCP debe repartir entre las entidades y los municipios, según estipula la *Ley de Coordinación Fiscal*, mismo que se constituye con el 20% de la *recaudación federal participable* obtenida en un ejercicio fiscal. Este Fondo se distribuye considerando el número de habitantes de cada entidad (45.17%); la contribución a la recaudación federal (45.17%) y la participación en años anteriores (9.66%).

FRACCIÓN IV DE LA ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL:

La que, a partir de 1980, mediante la reforma constitucional correspondiente, estableció las participaciones federales como parte de los ingresos municipales, mismas que provendrán de la recaudación federal. En su versión actual esta fracción se entiende con la promulgación, en el mismo año, de la *Ley de Coordinación Fiscal*, que estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

GASTO ASIGNABLE POR PROGRAMAS (GASTO PROGRAMABLE)

Erogación plenamente identificable con cada uno de los programas del presupuesto de egresos de la federación. Incluye las erogaciones que realiza la administración pública central en la prestación de servicios y en inversión pública, así como las asignaciones que

las entidades paraestatales destinan a la producción de bienes y servicios que aumentan en forma directa la oferta global de los mismos.

GASTO NETO PRESUPUESTAL

Es el gasto bruto menos las amortizaciones, el gasto ejercido no pagado durante un ejercicio presupuestal (ADEFAS), y el gasto autorizado que no se ejerció ni pagó (ECONOMIAS).

GASTO NO ASIGNABLE POR PROGRAMA (GASTO NO PROGRAMABLE)

Erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda; participaciones y estímulos fiscales; y las *Adefas*.

GASTO PRESUPUESTAL

Es el conjunto de erogaciones que efectúan el Gobierno Federal, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de control directo, en el ejercicio de sus funciones y cuyas provisiones financieras están contenidas en el presupuesto de egresos de la federación.

IEPS.

Sigla para referirse a los *Impuestos especiales sobre producción y servicios*. Tradicionalmente los bienes gravados en este caso son: cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados La recaudación de los IEPS son ingresos federales participables entre las entidades federativas, según lo establece la *Ley de Coordinación Fiscal* (Artículo 3-A).

IMPOSICIÓN (TRIBUTACIÓN) MÚLTIPLE:

Tributos o impuestos que se aplican en diversos ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) y que corresponden a la misma fuente tributaria. Este hecho generalmente eleva el costo de la administración tributaria.

INFORMACIÓN REGIONAL

Es la que muestra los ingresos federales obtenidos por región, así como los recursos presupuestarios utilizados en la realización de programas de esta naturaleza, lo que permite evaluar la capacidad contributiva y determinar los instrumentos de apoyo requeridos por cada región.

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

Son los recursos consignados en las fracciones de la ley de ingresos de la federación y que concretamente se expresan en: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Incluye asimismo, el financiamiento que obtiene el Gobierno Federal tanto en el interior del país como en el extranjero.

INGRESOS PRESUPUESTALES

Son las percepciones tributarias, no tributarias y la venta de inversiones del Gobierno Federal así como las del sector paraestatal de control directo por venta de bienes y servicios, la venta de inversiones y las aportaciones y subsidios del Gobierno Federal.

INGRESOS TRIBUTARIOS

Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, conforme a la ley para el financiamiento del gasto público.

INVERSION PÚBLICA

Conjunto de gastos públicos que afectan a la cuenta de capital y que se materializan en la formación bruta de capital (fijo y en existencias) y en las transferencias de capital a otros sectores.

INVERSIONES FINANCIERAS PRESUPUESTALES

Son las asignaciones destinadas a las actividades financieras que realiza el Estado con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria. Incluye la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores fiduciarios.

JUNTA DE COORDINACIÓN FISCAL.

De conformidad con la *Ley de Coordinación Fiscal* (Artículo 24), es un órgano del *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, que se integra por los representantes de la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios e las ocho entidades que forman la *Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales*.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL:

Ley vigente desde 1980 que, según reza su artículo 1, “tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.

LINEAMIENTOS DE GASTO PÚBLICO (LINEAMIENTOS PRESUPUESTARIOS)

Directrices específicas que en materia de gasto público comunica la Secretaría de Hacienda y crédito público a las entidades de la administración pública federal, para que los trabajos orientados a la formulación, ejercicio y control del presupuesto de egresos de la federación se ajusten a la política económica definida por el titular del ejecutivo federal en congruencia con el plan nacional de desarrollo, los programas de mediano plazo y el programa operativo anual.

NO TRIBUTARIOS

Son los ingresos que obtiene el gobierno federal por conceptos distintos a los impuestos, como: los derechos, los productos y los aprovechamientos.

ÓRGANOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

De acuerdo a la *Ley de Coordinación Fiscal* (Artículo 18), son los siguientes: la SHCP y los órganos hacendarios de las entidades federativas, que coordinarán a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el INDETEC

(Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas) y la Junta de Coordinación Fiscal.

PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES

Asignación de recursos fiscales que otorga el Gobierno Federal a los Estados, municipios y Distrito Federal a través del Fondo General de Participaciones, y de Fomento Municipal, destinados a cubrir parte de los ingresos federales que, recauden las oficinas receptoras y que les corresponden de acuerdo con las disposiciones legales y que se canaliza al cumplimiento de objetivos nacionales.

(PARTIDAS DE GASTO (PARTIDAS PRESUPUESTALES))

Constituyen elementos afines, integrantes de cada concepto, y representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere, permitiendo la cuantificación monetaria y contable de los mismos.

Elemento presupuestario en que se subdividen los conceptos y que clasifica las erogaciones de acuerdo con el objeto específico del gasto.

POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO

Conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios normativos que emite el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de gasto público, para canalizar los recursos presupuestales, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, propiciar niveles de desarrollo sectoriales y regionales, y vincular en mejores condiciones la economía con el exterior, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos nacionales.

POLITICA FISCAL

Es el manejo por parte del Estado de los ingresos vía impuestos, y la deuda pública para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión. Su objetivo se expresa en tres aspectos: a) contrarrestar los efectos de los auge y las

depresiones, b) aumentar el nivel general de la renta real y la demanda, c) redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo.

POLITICA HACENDARIA

Le corresponde armonizar el manejo de las finanzas públicas con las exigencias de recursos asociados al financiamiento. También está dentro de su competencia, coordinar las disposiciones tributarias con las de carácter crediticio, así como con las relacionadas a los mecanismos de captación y destino del ahorro interno.

POLITICA TRIBUTARIA

Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta a efecto de financiar la actividad del Estado.

RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES HORIZONTALES.

Las que se establecen entre las haciendas del mismo nivel –estados o municipios entre sí-, y generalmente tienen el objetivo de establecer relaciones de cooperación y ayuda mutua.

RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES VERTICALES:

Las que se establecen jerárquicamente entre las haciendas de los distintos niveles gubernamentales, que están relacionadas con la satisfacción de los servicios públicos de la población de un país.

RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES:

Conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que norman las relaciones entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) para determinar todos los asuntos relacionados con el manejo de sus asuntos hacendarios o fiscales.

RELACIONES IMPOSITIVAS INTERGUBERNAMENTALES:

El conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que fijan o establecen el reparto y recaudación de los diferentes impuestos entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). Si éstos utilizan las mismas figuras tributarias se dice que hay un *sistema concurrente* en estas relaciones, que a su vez puede ser o no

coordinado. Se dice que el *sistema es de separación* si hay una separación de las fuentes entre los diferentes niveles de gobierno.

PREPONDERANCIA FISCAL FEDERAL:

Fenómeno fiscal que describe la hegemonía de la federación sobre los estados y municipios en el nivel y peso relativo del gasto público y la recaudación tributaria nacionales.

PRESUPUESTO

Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del sector público federal, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que debe realizar el gobierno federal y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

PRESUPUESTO ECONÓMICO NACIONAL

Estimación cualitativa y cuantitativa de las principales variaciones macroeconómicas y sus interrelaciones en el futuro inmediato, con el objeto de facilitar las decisiones de política económica y social. Presenta la síntesis de los aspectos relevantes que figuran en el programa anual y permite apreciar la coherencia que existe entre los distintos presupuestos y programas. Contiene todos los sectores de la economía con sus principales agregados económicos, así como las fuentes y usos de financiamiento para cada uno de ellos.

PROCESO DE PROGRAMACIÓN – PRESUPUESTACIÓN

Etapas interrelacionadas que forman parte del proceso de control administrativo en las que se definen objetivos y metas, así como los recursos que se requieren para alcanzarlos.

Constituye la estrategia de acción de corto plazo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utiliza para definir competencias, responsabilidades y actividades a realizar tanto por las entidades globalizadoras como por las coordinadoras sectorialmente en la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la federación. Las etapas que lo integran son formulación, ejecución control y evaluación.

PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL

Instrumento mediante el cual se conciertan, al interior de los comités estatales de planeación para el desarrollo (COPLADES), acciones a realizar por los gobiernos federal, estatal y municipal, a fin de promover el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal mediante la combinación de esfuerzos y recursos de cada orden de gobierno, específicamente los recursos del gobierno federal contenidos en el Ramo XXVI “Solidaridad y Desarrollo Regional”.

RAMO PRESUPUESTAL

Elemento que identifica y clasifica el gasto público federal por entidades administrativas del poder ejecutivo (Secretarías, Departamento de Estado, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República), Poderes Legislativo y Judicial y rubros generales de gasto como erogaciones adicionales, deuda pública y desarrollo regional.

REGIONALIZACIÓN

Delimitación geográfica que se realiza en consideración de elementos comunes, sean económicos, sociales, culturales, geográficos, administrativos y/o políticos. La regionalización de un territorio constituye un marco adecuado para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo del país dentro del proceso de planeación.

REGIONALIZACIÓN DE LOS INGRESOS

Recaudación efectuada por cada una de las entidades federativas a nivel de contribución o ingreso.

SACRIFICIO FISCAL

Recursos monetarios derivados de ingresos tributarios que el estado deja de percibir a consecuencia de alguna decisión de política económica, para favorecer o impulsar a algún sector económico del país.

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (SNCF).

Convenio celebrado entre la SHCP y las entidades federativas para que éstas reciban las participaciones establecidas en la *Ley de Coordinación Fiscal* (Ver capítulo II). La adhesión de cada entidad al SNCF debe ser aprobada por la legislatura correspondiente.

TÍTULO QUINTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

El que contiene los artículos constitucionales del 115 al 122 que describen y estipulan las facultades y derechos de los “Estados de la Federación y del Distrito Federal”. Este conjunto establece una buena parte de las bases constitucionales y de los principios que rigen al federalismo mexicano.

TRANSFERENCIA

Es el traslado implícito o explícito de recursos del sector público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social.

TRANSFERENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO

Con base en los principios del Sistema de Cuentas Nacionales, este concepto se refiere a la entrega de recursos que en dinero o especie, hacen las dependencias o entidades del sector público al resto de la economía, sin recibir por ello contraprestación directa alguna, pero condicionando su asignación a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos en materia de política económica social.

Las vertientes o vías de otorgamiento de recursos son cuatro: vía gasto, vía precios y tarifas, vía financiera y vía ingresos. Asimismo, en cada una de estas vías se identifican distintos instrumentos de otorgamiento que se refieren a los medios específicos con que

cuentan los diversos otorgantes para llevar a cabo la entrega de los recursos. Los importes de cada una de estas vías quedan consignados en el Registro único de Transferencias.

TRANSFERENCIAS EXPLÍCITAS

Se refiere a las transferencias otorgadas mediante mecanismos directos, en los cuales su cuantía está claramente determinada como son: Aportaciones, Ayuda, Contribuciones, Cooperaciones, Cuotas, Donaciones, Participaciones, Estímulos Fiscales y Subsidios; así como la condonación de pasivos y los descuentos directos acordados contractualmente o por pronto pago, por parte de las instituciones financieras de fomento.

TRANSFERENCIAS IMPLÍCITAS

Transferencia de recursos realizada por las empresas públicas y las instituciones del Sistema Financiero de Fomento, mediante la venta de bienes y servicios precios inferiores a sus costos de producción, así como el otorgamiento de créditos a tasas de interés preferenciales, es decir, inferiores al costo de fondo que se expresa por medio de una tasa de referencia.

Bibliografía

Aghón, Gabriel, *Descentralización fiscal en América Latina: desafíos pendientes*. Ponencia presentada en el **Seminario sobre Reforma Fiscal y Redefinición del Federalismo en México**, organizado por el CADE y el CIE-UANL en Monterrey, N.L., México, marzo del 2000.

Alejo López; Francisco J.(1973), *La política fiscal en el desarrollo económico de México*, en **La sociedad mexicana**, (M. Wionckec, coordinador), Lecturas del Trimestre Económico, no. 8, FCE.

Alvarez Ruendes, J.R., **La dinámica del gasto público**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983. (Selección de los principales artículos sobre el tema.)

Arellano, Rogelio (1995), **Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México**. Serie Política Fiscal No.66, CEPAL/ PNUD/NU, Proyecto Regional de Política Fiscal.

Arellano, Rogelio.-Compilador-, (1996), **México: hacia un nuevo federalismo fiscal**, Lecturas de El Trimestre Económico No. 83, F.C.E., México.

Aspe Armella, P.(1993), **El camino mexicano de la transformación económica**, F.C.E., México (Cap.II: Reforma Financiera y Fiscal, pp.62-110).

Auerbach, A.J. y M. Feldstein, **Handbook of public economics**, Amsterdam, 1987, 2 vols.

Ayala Espino, José. (1997), **Economía Pública. Una guía para entender al Estado**, Facultad de Economía, UNAM, México.

Baillet, A. *La evolución de los ingresos del sector público*, en **México en crisis**, Lecturas del Trimestre Económico No. 73, Tomo III, México, 1994, pp.25-87.

Bradford, C.I., **Redifining the State in Latin America**, Paris/OCDE, 1994.

Buchanan, J. **El sector público en las economías de mercado**. Madrid, Espasa Calpe, 1979.

Buchanan, J. **Ensayos sobre economía política**.México, Alianza, 1990.

Buchanan, J. y Brennan, Geoffrey, (1980), **The power to tax**, Cambridge University Press.

Buchanan, J.M y M.R. Flowers, **Introducción a la ciencia de la Hacienda Pública**, Edicusa, Madrid, 1982.

Buchanan, J.M. y G. Tullock, **El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional.** Madrid, Planeta-Agostini, 1993.

Buchanan, J.M., et. al. **El sector público en las economías de mercado. Ensayos sobre intervencionismo.** Madrid, Espasa-Calpe, 1988.

Budebo, M.G. (1995), **Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993**, Serie Política Fiscal No.69, CEPAL/ PNUD/NU, Proyecto Regional de Política Fiscal.

Budebo, Mario G. *Política de ingresos y federalismo fiscal.* Ponencia presentada en el **Seminario sobre Reforma Fiscal y Redefinición del Federalismo en México**, organizado por el CADE y el CIE-UANL en Monterrey, N.L., México, marzo del 2000.

Burkherad, J. **El sistema presupuestario gubernamental**, Ed. Herrero, México, 1966.

Calderón R., José María, **El federalismo fiscal y las relaciones inter-gubernamentales en México entre economía y política.**(vols. I y II), Tesis Doctoral en Economía, DEP-Facultad de Economía, UNAM, México, 1998.

Calle Saiz, Ricardo, **Las teorías de las crisis fiscales en versión completa**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983.

Cámara de Diputados (Unidad de Estudio de Finanzas Públicas), *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipales, 1998-2000*, en **Boletín de Finanzas Públicas y Economía**, vol. 1, no. 7, enero-marzo del 2000.

Cámara de Diputados (Unidad de Estudio de Finanzas Públicas), **Seminario sobre elementos fundamentales de las finanzas públicas (Guía sobre el marco legal del presupuesto público)**, México, D. F, septiembre de 1999.

Cámara de Diputados y CERE, (1998), **Coloquio Internacional: El poder legislativo y la política de finanzas públicas.** Relatoría y ponencias. Ordenamiento realizado por Francesco Pipitone.

Casar, María Amparo. *El ejercicio del presupuesto*, en **Nexos**, noviembre de 1997.

CEESP, *Acerca de los principales criterios para la evaluación del sistema fiscal mexicano*, en **Punto de Vista**, México, Enero 15 de 1999.

CEPAL, (1998), **El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos.** NU/CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL, (1995), **Cambio institucional y acción colectiva: nuevos alcances en economía política**, (LC/MEX/R.515)

Chávez G., Fernando, **La Reforma fiscal en México. Algunos elementos para su discusión.** Documento de trabajo No. 7. Fundación F. Ebert, Oficina de México, 1999.

CIDE (Programa de Presupuesto y Gasto Público), **¿Qué es el presupuesto federal?**, México, 1999. Material de divulgación.

CIDE (Programa de Presupuesto y Gasto Público), **Los impuestos en México: ¿quién y cómo se pagan?**, México, 2000. Material de divulgación.

Colmenares Páramo, David, *Retos del federalismo fiscal mexicano*, en **Comercio Exterior**, Mayo de 1999, pp. 415-431.

Comité promotor de la reforma fiscal integral (1998). Algunas ponencias, producto del foro en cuestión, organizado por algunas organizaciones sociales.

Coordinación General del Sistema Nacional de Información, **El papel del sector público en la economía mexicana**, 1979.

Cuadrado Roura, J.R. -coordinador-, (1995), **Introducción a la Política Económica**, Mc Graw-Hill, Madrid, España. (Cap. XVI:La política fiscal).

De la Cruz, Rafael. **Federalismo fiscal y descentralización. Un nuevo equilibrio entre la sociedad y el Estado**, Instituto de Estudios Superiores en Administración, Caracas , Venezuela, junio de 1999.

Dillinger, William y Marianne Fay, *Descentralización de la gestión pública*, en **Finanzas y Desarrollo**, Diciembre de 1999.

Due, J. F. y A.F. Friedlaender, **Análisis económico de los impuestos y del sector público**, Buenos Aires Ateneo, 1982.

Elizondo Sierra-Mayer (1994), C., *In search of revenue: tax reform in Mexico under the administration of Echeverría and Salinas*, **Journal of American Studies**, Vol. 26, parte Y, pp. 159-190

Elizondo Sierra-Mayer, C., *El reto interno: balance fiscal en un contexto democrático*, en **Este País**, marzo de 1999.

Elizondo, Fernando. *Reflexiones sobre el Federalismo Fiscal: una visión desde la perspectiva de los estados*. Ponencia presentada en el **Seminario sobre Reforma Fiscal y Redefinición del Federalismo en México**, organizado por el CADE y el CIE-UANL en Monterrey, N.L., México, marzo del 2000.

Etwell, J., et. al.(comps.) **The invisible hand. The New Palgrave**, Londres, Mc Millan, 1989.

Flores Zavala, E.(1959), **Elementos de finanzas públicas**, Editorial Porrúa, México.

Foro: Por una reforma fiscal integral, social y equitativa, (1998). Relatorías, conclusiones y algunas ponencias. Parece ser un documento incompleto, producto del foro en cuestión, organizado por algunas organizaciones sociales.

Fuentes Quintana, E. **Apuntes de Hacienda Pública**, Madrid, UNED. Sin fecha.

García Ramírez, R. y F. Sánchez Ugarte, **Las finanzas públicas en México y la Reforma Impositiva, 1979-1980**. Reporte de Investigación No. 7, Departamento de Economía, DCSH, UAM-Azcapotzalco.

García Ramírez, R., **El federalismo fiscal en México. Evolución de la política y distribución de participaciones federales**, tesis, UANL, México, 1985.

Gil Díaz, Francisco (1993). **Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México; 1978-1992**. Serie Política Fiscal No.40, CEPAL/ PNUD/NU, Proyecto Regional de Política Fiscal.

Gil Díaz, Francisco y Raúl Ramos Tercero (1988), *Lecciones desde México*, en M. Bruno, G. Di Tella, R Dornbusch y S. Fischer (compiladores), **Inflación y estabilización. Las experiencias de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México**. Lecturas de El Trimestre Económico No. 62, F.C.E., México.

Gil Díaz, Francisco y Wayne Thirsk (1997), *Mexico's Protracted Tax Reform*, en **Tax reform in developing countries**, editado por Wayne Thirsk, Bnaco Mundial, Washington, D.C.

Gil Díaz, Francisco, (1990), *Tax reform issues en Mexico* en **World Tax Reform. Case studies of developed and devolping countries**, editado por Michael J. Boskin y

Gil Díaz, Francisco, *Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1980-1992*, en **Revista Indetec**, marzo-abril de 1993.

Gil Díaz, Francisco, La competitividad internacional de la legislación tributaria en México. en **Revista Indetec**, enero-ferbrero de 1992.

Glasser, Matthew, *Subnational public debt and financial markets*, Ponencia preparada para el Seminario Internacional de Federalismo Fiscal, Cancún-México, mayo del 2000.

Godínez, V. M., “*La economía de las regiones y el cambio estructural*”, en **Reformas Económicas en México, 1982-1999**, (Fernando Clavijo, Compilador), Lecturas de El Trimestre Económico, No. 92, FCE, México, pp. 351-433.

Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, (1994), **El Federalista**, FCE, México,

Haveman, R. J. Margolis, **Un análisis del gasto y de las políticas gubernamentales**, México, FCE, 1992.

Herber, B. **Hacienda Pública Moderna**, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Ibarra Salazar, Jorge, et. al., *México; ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales*, **Comercio Exterior**, Mayo de 1999, pp. 438-444.

Ibarra Salazar, Jorge. *Dependencia de los gobiernos locales en México*, Ponencia presentada en el **Seminario sobre Reforma Fiscal y Redefinición del Federalismo en México**, organizado por el CADE y el CIE-UANL en Monterrey, N.L., México, marzo del 2000.

Kaldor, N (1963). *Las reformas al sistema fiscal en México*, en Leopoldo Solís, (compilador), **La economía mexicana, Tomo II (Política y Desarrollo)**, Lecturas de El Trimestre Económico No.4, F.C.E., México

Katz, Isaac. *El federalismo: ¿estados o municipios libres? El desarrollo económico regional*. (Capítulo X), en **La Constitución y el desarrollo económico de México**. Ediciones Cal y Arena, México, 1999., pp. 439-470.

Ke-Young, Chu y R. Hemming (comp.), **Public expenditure handbook. A guide to public issue in developing countries**, Washington, D.C., FMI, 1991.

Langa, Enrique. **Diccionario de hacienda pública**, 1990.

Lasa, A. J. (1997), **Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal**. UAM-Iztapalapa, México.

Lasa, A. J., (1997), *Los usos fiscales de la moneda y la soberanía monetaria: México, 1970-1995*.en **Investigación Económica**, vol. LVII, enero-marzo, pp. 53-70.

Lasa, A. J.(1998), *Rezago fiscal e inercia inflacionaria. Una nota sobre el efecto Olivera*, en **Economía Informa**, no. 264, febrero, FE-UNAM, México.

Lee, R. y R. Johnson, **El gobierno y la economía**, México, FCE,1977.

Levy, S., *Presupuesto y política social*, en **Nexos**, noviembre de 1997.

Levy, Santiago. *Balance y perspectivas del proceso de federalización del gasto público, 1994-2000*. Ponencia presentada en el **Seminario sobre Reforma Fiscal y Redefinición del Federalismo en México**, organizado por el CADE y el CIE-UANL en Monterrey, N.L., México, marzo del 2000.

Margáin Manatou, E. (1997), **Introducción al Estudio del Derecho Tributario**

Martínez, Jean Claude, **El fraude fiscal**, FCE, México.

Martínez Almazán, Raúl. **Las finanzas del sistema federal mexicano**, México, INAP, 1996.

Merino, Gustavo. **Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas**. ITAM-México, Documento. Octubre del 2000.

Mexicano, Ed. Porrúa, México. Décima tercera edición.

Morales Elcoro, Rodrigo, *Alternativas a la dependencia tributaria en México*. Ponencia presentada en el **Seminario sobre Reforma Fiscal y Redefinición del Federalismo en México**, organizado por el CADE y el CIE-UANL en Monterrey, N.L., México, marzo del 2000.

Moreno, Alma Rosa y M. G. Budebo (1993), **Evasión fiscal en México**, Serie Política Fiscal No.41, CEPAL/ PNUD/NU, Proyecto Regional de Política Fiscal.

Musgrave, R. A, **El futuro de la política fiscal**, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.

Musgrave, R. A., **Sistemas fiscales** , Ed. Aguilar, 1973.

Musgrave, R. y A. Peacock, **Classics in theory of public finance**, New York, St.Matins Press, 1964.

Musgrave, R. y A. S. Shoup, **Ensayos sobre economía impositiva**, FCE, 1964.

North, D. y R. P. Thomas, **El nacimiento del mundo occidental**, Siglo XXI Editores,

O'Connor, J. **La crisis fiscal del Estado**, Bs.As., Periferia, 1974.

Oates, Wallace E., *An essay on fiscal federalism*, **Journal of Economic Literature**, Vol. XXXVII (September 1999), pp. 1120-1149.

Pérez Torres, José e Ignacio González Hernández. **La descentralización fiscal en México**. CEPAL. Serie Política Fiscal, no. 106, Santiago de Chile, 1998.

Phelps, E.P., **Economía Política**, Barcelona, Antoni Bosch Editor, 1986.

Poder Ejecutivo Federal, **Criterios Generales de Política Económica para 2001**, México, 2000.

Poder Ejecutivo Federal, **Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999**, Apartado VII.1, México, 1998.

- Retckiman, B. **Introducción al estudio de la economía pública**, México, UNAM, 1972.
- Retckiman, B. **Teoría de las finanzas públicas**, México, UNAM, 1987.
- Rincón Gallardo, G.- Coordinador-, (1996), **El control de las finanzas públicas**, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, D.F.
- Rivera Castro, A., (1995), **El impacto de las finanzas públicas sobre la evolución económica de México en el periodo 1982-1993**. Borrador Inédito
- Rocha, Ricardo, **Federalismo fiscal: conceptos, principios y teoría**. Guadalajara, INDETEC. Sin fecha.
- Ruíz González, Tomás. *Una mágica fiesta fiscal*, en **Nexos**, noviembre de 1997.
- Sampere, J. y Horacio Sobarzo, *Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México*, **Comercio Exterior**, Mayo de 1999, pp.432-439.
- Samuelson, P. **Economía**, Mc Graw Hill, edición, 1995, Capítulo 17, (*Los impuestos y el gasto público*), pp. 306-328.
- Saucedo Sánchez, J.A. *El ramo 28 del presupuesto federal en México*, **Comercio Exterior**, Enero del 2000, pp. 71-77.
- Schultze, Ch. **Política y economía del gasto público**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971.
- Scott, John y Eric Bloom, *Criterios de asignación para la superación de la pobreza en México*, en **Economía Mexicana**, CIDE, vol. VI, núm. 1, 1997.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (1998), **Revisión integral del sistema fiscal**, Documento oficial de circulación restringida.
- Shah, Anwar, et.al., *La reforma de los sistemas fiscales en las economías en desarrollo y los mercados emergentes*, en **Crónica Legislativa**, (Número Especial), Órgano de Información de la LVI Legislatura, México, octubre de 1995.
- Stiglitz, J.A., **La economía del sector público**, 2a. Edición, 1997, Antoni Boch Editor, Barcelona, (ver Cap. 25, La reforma del sistema tributario).
- Tanzi, V. and Howell H. Zee, *Fiscal policy and long run growth*, **IMF Staff Papers**, Vol. 44, June 1997.
- Tanzi, V. **Public finance in developing countries**, Cheltenham, Edward Elgard, 1994.

Tanzi, Vito (1995), **Taxation in an integrating world**, The Brookings Institution, Washington, D.C. (fotocopia de prefacio y caps, 1 y 2).

Tijerina Guajardo, Alfredo. *Relaciones fiscales intergubernamentales en México*. Ponencia presentada en el **Seminario sobre Reforma Fiscal y Redefinición del Federalismo en México**, organizado por el CADE y el CIE-UANL en Monterrey, N.L., México, marzo del 2000.

Trigueros, Ignacio. *Situación de las finanzas públicas y carga tributaria*. Ponencia presentada en el **Seminario sobre Reforma Fiscal y Redefinición del Federalismo en México**, organizado por el CADE y el CIE-UANL en Monterrey, N.L., México, marzo del 2000.

Tuirán Gutiérrez, Alejandro, *Del monopartidismo a un país multicolor*, en **Reforma**, sección **Enfoque**, 17 de diciembre del 2000

Urzúa, Carlos, **El déficit del sector público consolidado y la política fiscal en México, 1980-1989**. Serie Política Fiscal No.10, CEPAL/ PNUD/NU, Proyecto Regional de Política Fiscal.

Wicksell, Knut, *A new principle of just taxation*, en Richard Musgrave y Alan Peacock editores, **Clasics in the teory of public finance**, New York, St. Marti's Press.