



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ACATLAN

EL FEDERALISMO HACENDARIO EN MEXICO: ELEMENTOS PARA SU TRANSFORMACION



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

RODRIGUEZ SANTOS GUSTAVO

ASESOR DE TESIS: LIC. HECTOR FLORES VILCHIS



MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE DE 1996

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

En este momento tan especial en mi carrera profesional, quiero agradecer el apoyo y la comprensión a muchas personas que a través de mi vida personal y universitaria han estado cerca de mí; a todos ellos con mucho cariño.

A MIS PADRES:

Les agradezco su esfuerzo por haberme otorgado una educación y por el gran amor, apoyo y comprensión que me han brindado en toda mi carrera profesional, y por todo el cariño que día con día recibo de parte de ellos.

A MIS HERMANOS:

Sonia, Sergio, Alicia, Julieta, Patricia, Rocio y Jorge Luis con admiración y agradecimiento por su gran apoyo y cariño.

A MIS PROFESORES:

A todos los profesores de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán les agradezco el haberme transmitido sus conocimientos y experiencias personales en el campo de las leyes y el derecho.

A MI ASESOR DE TESIS:

Mi sincero reconocimiento y agradecimiento al Licenciado Héctor Flores Vilchis por su gran labor como catedrático y la oportunidad que me dio al momento de haberme asesorado mi trabajo de tesis; siempre reconoceré su vocación de servicio en la formación de nuevos profesionista.

A MI SINODO:

Quiero agradecerles a los sinodales de este trabajo terminal por su atención, revisión sugerencias y comentarios.

A los profesores: Lic. Aarón Hernández López.
Lic. Tomas Gallart y Valencia.
Lic. Luis Francisco Beltrán y Valles.
Lic. Ramón Pérez García.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por la oportunidad que se me otorgo para poder realizar mis estudios profesionales.

INDICE

INTRODUCCION

I.	MARCO TEORICO	1
I.1	Aproximación Teórica al Fenómeno del Federalismo	1
I.1.1	Origen del Federalismo en América	2
I.2	Conceptos del Federalismo y opiniones de diferentes autores	4
I.2.1	Conceptos de Presidencialismo	8
I.2.2	Conceptos de Centralismo	10
I.3	Elementos del Federalismo y del Sistema Federal	11
II.	HISTORIA DEL FEDERALISMO EN MEXICO 1822-1974	18
II.1	El Federalismo en México a través de las diversas Constituciones	29
II.2	La breve descripción del Estado Federal en la teoría y la relación de las principales normas Constitucionales que establecen esta forma de organización territorial en México.	30
II.2.1	La descripción de las normas Constitucionales que han establecido la distribución de las competencias tributarias en las diversas Constituciones Federales que han regido a México	31
II.3	Las Limitaciones del Federalismo en México	35

III.	LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIA EN MATERIA FISCAL EN EL ESTADO MEXICANO	39
III.1	El Federalismo Mexicano desde el punto de vista fiscal	39
III.1.1	Elementos para su transformación	40
III.2	La descripción de las normas Constitucionales que establecen la distribución de las competencias tributarias actualmente en México	42
III.3	Los problemas de la distribución de competencias en materia tributaria	43
III.3.1	En México, desde el punto de vista económico se ha perdido la igualdad de los dos órdenes de gobierno	44
III.4	El sistema de coordinación fiscal	45
IV.-	EL DEBATE SOBRE EL NUEVO FEDERALISMO FISCAL EN LAS FUERZAS POLITICAS	52
IV.1	Partido Revolucionario Institucional	53
IV.2	Partido Acción Nacional	58
IV.3	Partido de la Revolución Democrática	64
IV.4	Plan Nacional de Desarrollo y la Visión Gubernamental	66
IV.5	Foro hacia un nuevo federalismo	71
IV.5.1	Debate	71

V.	ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS PARA EL NUEVO FEDERALISMO FISCAL	79
V.1	Solucionar el actual desequilibrio entre el gobierno federal y los estados en una cuestión urgente y de mayor prioridad nacional	79
V.1.1	La necesidad de que las políticas de descentralización se lleven a cabo en México mediante su fuente política más legítima: la sana, plena vida de un genuino federalismo	85
V.2	Solucionar el problema de la distribución de las competencias fiscales en México	87
V.3	Propuestas para el auténtico federalismo fiscal	89
VI.-	CONCLUSIONES GENERALES	97
VII.-	BIBLIOGRAFIA	101

INTRODUCCION

El federalismo es una doctrina que afirma la convivencia política de que las distintas partes del territorio del estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en el reparto racional de competencias.¹ El federalismo es un pacto, tratado, alianza, a través de los cuales algunos jefes de familia, grupos de pueblo, y en la época moderna los Estados, adquieren obligaciones recíprocas. Por ello las entidades federativas se encuentran ligadas por una alianza federal, podría decirse que el federalismo es la celebración de un tratado en el que todos los Estados tendrán su autonomía propia siempre respetando la ley suprema.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desempeña, la función esencial de relacionar la totalidad de las normas jurídicas que integran ciertos órdenes en diversas comunidades en sus derechos de expresión cultural y de sus tradiciones regionales de cada una de ellas.

La Constitución Política contiene principios fundamentales que definen nuestra forma de gobierno y será siempre la base del Estado Mexicano. Se le podría definir al Estado como una persona moral regida por un orden jurídico que regula la vida política, económica y social de una comunidad, ubicada en un territorio determinado, bajo un poder soberano encaminado a un bien común general. El Estado como una forma de organización deberá tener un gobierno que se podría definir como el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece.

El federalismo como forma de organización del Estado exige conciencia de identidad de cada una de las partes que se unen para constituir la Federación; un segundo lugar, conciencia y libertad de las metas comunes que promueven y justifican la unión federal y, en tercer lugar, una clara delimitación constitucional legal y práctica de los diversos grados de competencia en la distribución de facultades entre la Federación y las entidades que la constituyen.

Su naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecido en los Artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado Federal en el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

¹Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Pág. 287.

El artículo 41 de la Constitución expresa que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Se podría señalar que el federalismo surge como la unión de varias comunidades que por sus lazos étnicos, culturales y religiosos que se unen para formar un estado fuerte. En México en los últimos años se ha manifestado la necesidad de que México se guíe por la vía del federalismo por la necesidad de que los gobiernos estatales y municipales tengan más recursos para que puedan ser más eficientes con el fin de brindarle a la sociedad mejores perspectivas de vida esto se refiere, en el aspecto de educación, salud, vivienda, etc.

Nuestra sociedad en diversas ocasiones se ha manifestado por el fortalecimiento del federalismo, que se encuentra plasmado desde el nacimiento de nuestra sociedad mexicana en su primera Constitución de 1824 hoy en día los diversos actores de nuestra sociedad: gobiernos federal, estatal y municipal, partidos políticos, académicos y empresarios piden que México se guíe por la vía del auténtico federalismo. El federalismo sus principios representan la división de poderes equitativa; la autonomía financiera de los estados y municipios; un entendimiento entre gobernantes y gobernados.

Actualmente el reclamo de la sociedad por contar con mejores instrumentos de fiscalización para contar con más medios de información para saber cual ha sido el desempeño de los gobiernos que con el voto popular han elegido, es por eso que en los últimos años se ha manifestado la necesidad de que en México se viva el genuino federalismo.

Es obvio que nuestro federalismo actual no responde a las necesidades de desarrollo, a las exigencias de una sociedad más participante; es evidente que un signo clave de nuestra era es la globalización de todo proceso social, especialmente los económicos. Por ello, la necesidad de buscar modelos de organización más ágiles y efectivos es inaplazable.

En nuestro país, el debate sobre el federalismo ha tomado una gran influencia durante los últimos años, ésta generada por la falta de recursos y la pobreza extrema que viven algunos estados y municipios, y por la falta de autonomía financiera para proporcionarle a su población los recursos necesarios para su manutención.

A pesar de la importancia de estos principios el federalismo se encuentra ante una serie de limitantes económicas e institucionales, que deberán ser tomadas en consideración para el fortalecimiento del federalismo.

En lo que se refiere a la parte económica, en el aspecto de transferir mayores recursos y facultades a los estados y municipios el federalismo actualmente se encuentra ante muchos obstáculos, tenemos estados muy pobres que no generan recursos financieros ni para la misma entidad y que se encuentran sumamente endeudados.

En la parte institucional el de trasferirles a los estados y municipios mayor capacidad de gestión pública podríamos señalar que es un poco difícil ya que enfrentan demasiados problemas por ejemplo un legislativo débil, el cual al trasferirle mayor capacidad tendrían que tener un aparato institucional que fiscalizara que esos recursos sean debidamente bien gastados por los servidores públicos.

En el presente trabajo trataremos de contribuir al debate económico entre las fuerzas políticas, el gobierno, académicos e investigadores para analizar algunas propuestas y alternativas. Para ello, en el presente trabajo se analizarán los siguientes aspectos para el fortalecimiento del federalismo en México: el aspecto teórico, la historia del federalismo en México, la distribución de competencias en materia fiscal, el debate sobre el federalismo fiscal en las fuerzas políticas y se darán algunas propuestas para el fortalecimiento del federalismo en México.

En el primer capítulo se presentará un análisis del aspecto teórico de la aparición del federalismo en América. También se analizarán conceptos del federalismo, presidencialismo y centralismo. Se analizarán algunos elementos del federalismo para entender su importancia en el caso de México.

En el segundo capítulo se presenta un panorama del federalismo en México desde la primera Constitución en que apareció la figura del federalismo en México. Se analizará las normas constitucionales que han establecido la distribución de las competencias tributarias en las diversas constituciones, así como las limitaciones del federalismo en México.

En el tercer capítulo se estudiará el federalismo mexicano desde el punto de vista fiscal y se presentarán algunos elementos para su transformación, así como se analizará el problema de la distribución de recursos a los estados y municipios ya que muchas de estas entidades carecen de recursos para sus necesidades básicas, por falta de autonomía financiera. Se hará una revisión de la importancia de la ley de coordinación fiscal desde su inicio hasta sus últimas reformas y se verán algunos convenios existentes por parte del gobierno federal con los estados y municipios que se encuentran adheridos al sistema nacional de coordinación fiscal con el fin de proporcionar algunas alternativas para el fortalecimiento del federalismo fiscal en México.

En el capítulo cuarto comprende un debate sobre el federalismo fiscal en las fuerzas políticas se verán algunas propuestas de los partidos políticos así como de la visión gubernamental expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo y como enfrenta el actual gobierno dicha problemática, se expondrán algunas alternativas que se propusieron en el Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo llevado a cabo los días 29, 30 y 31 de marzo de 1995 en este Foro participaron actores de la sociedad mexicana: Gobierno, Senadores y Diputados, Gobernadores, Académicos y el público en general, se llevó a cabo con la finalidad de proponer algunas alternativas y propuestas para que en México se fortalezca el federalismo fiscal.

En el capítulo quinto, se presentarán diversas propuestas para el fortalecimiento del federalismo fiscal, dentro de estas propuestas se encuentra el de solucionar el actual desequilibrio entre el gobierno federal, estados y municipios en lo que se refiere a la distribución de recursos con el propósito de que estados y municipios tengan mayor autonomía financiera para proporcionarles a la población mayores servicios para combatir la pobreza extrema.

En resumen el resultado de estos capítulos tiene como finalidad el de dar alternativas viables para el fortalecimiento del federalismo fiscal, esta tesis trata de que se entienda la problemática que enfrenta nuestro país desde sus orígenes como una nación independiente en lo que se refiere en los aspectos de distribución de recursos financieros por parte del gobierno federal hacia las entidades, porque parecería que en México no se ha vivido un auténtico federalismo.

Esperando que esta tesis sea de utilidad para todas aquellas personas en las que se encuentren interesadas por saber la gran importancia que tiene el federalismo en México.

1.1 APROXIMACION TEORICA AL FENOMENO DEL FEDERALISMO

El federalismo para algunos estudiosos de la materia es un sistema político basado en un pacto por el que varios estados, conservando su independencia administrativa y judicial, se unen y adoptan leyes generales para sus intereses políticos internacionales, militares, comerciales, etc. La base del federalismo fueron las ciudades agrupadas por necesidades económicas, bajo órganos comunes que dirigían solo sus intereses solidarios.

La aproximación teórica más cercana del origen del federalismo fueron las federaciones que existieron en la antigua Grecia, formadas por ciudades-estados, tuvieron gran importancia las que integraron la Liga Etolia y la Liga Aquea. La Liga Hanseática, iniciada en la Edad Media por la federación de Lubeck y Hamburgo, se extendió a casi todas las ciudades importantes de Europa. En la edad Moderna la federación es un estado formado por varios estados en el que coexisten diversas soberanías: la del Estado Federal y la de los estados federados. Nace de un acuerdo entre pueblos distintos que se sienten atraídos por lazos físicos, morales y económicos, no para fundirse en uno solo, sino para regular esos lazos. La forma del gobierno federal, así como el funcionamiento del organismo, dieta o cámara, representativo del conjunto, les fija una constitución rígida, que no puede promulgarse ni reformarse sin la intervención de los representantes, de los pueblos que constituyen la federación. Federalismo supone la autonomía del municipio, la provincia y la nación, y la renuncia de los mismos a su soberanía exterior, pues es el poder federal el que declara la guerra y concierta la paz, dirige la política y el comercio exterior, el régimen monetario, etc. En América se han formado grandes repúblicas federales: Argentina, Estados Unidos de América, Brasil, México y Venezuela, y en Europa, Suiza y la Unión Soviética.

La doctrina y la práctica del federalismo son hechos que están en función, política y culturalmente, de las vicisitudes acaecidas en la convivencia política de los pueblos occidentales. El federalismo es la aplicación práctica de una idea occidental. Sus orígenes parten de la cultura griega, y su aplicación aparece constantemente en los intentos de integración política, unas veces logrados y otras no, en el mundo europeo y americano. También países de otros continentes se han encaminado por las vías federales y en menor medida, es decir, en forma de cuasifederalismo, ejemplo la Unión sudafricana.

Los supuestos de aplicación de la organización federal a los territorios antes coloniales pueden ser de varias formas:

- 1) Se intenta reunir a territorios antes coloniales a la metrópoli, estableciendo entre ellos una federación.
- 2) Los territorios anteriormente coloniales han conseguido su independencia y se agrupan formando un Estado Federal.

- 3) Por la alianza que concertan entre sí.
- 4) Por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente derivada de dicha alianza.

1.1.1 ORIGEN DEL FEDERALISMO EN AMERICA

Antecedentes Históricos

Estados Unidos de América.

Tena Ramírez señala que la idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América.²

El sistema federal, es una forma de gobierno que tiene su origen de manera natural y espontánea en norteamérica. En su nacimiento influyeron dos aspectos claves de las trece colonias inglesas establecidas en el litoral del atlántico: el primero, la independencia que existía entre ellas, y el segundo, su dependencia de la corona británica. Para debilitar esta última fue necesario debilitar la primera, por lo que hicieron frente al enemigo común de ese momento, sin ser la unificación su finalidad, pero sí un instrumento vital para su liberación.

Se provocó entonces una unión entre las colonias, cuya suma de fuerzas originó una característica muy importante: un fuerte y auténtico regionalismo, con base en una forma de autogobierno, por lo menos en algunos aspectos. Asimismo los colonos buscaron hacerse representar en la recaudación y aplicación de fondos públicos. El proceso se inició en el congreso con representantes de la asamblea de siete colonias en Albany en el año de 1754, donde Benjamín Franklin presentó el Plan de Unión de Albany, que fue el primer programa de un gobierno federal y punto de partida de los demás proyectos. El Plan, que fue desechado, proponía que al congreso central fuera dirigido por un presidente designado por la corona, y un gran consejo compuesto por representantes de las colonias electos cada tres años y con competencia para conocer de asuntos de carácter local, como el relacionado a impuestos.

La Cámara de Massachusetts en octubre de 1765 celebró en Nueva York el primer Congreso Intercolonial para censurar la Ley de Timbre, la cual provocó oposición por la implantación de impuestos en el parlamento inglés sin representación de las colonias. Fue entonces que surgió la conciencia norteamericana con este primer brote claro de nacionalismo.

²Véase Felipe Tena Ramírez Derecho Constitucional Mexicano Editorial, Porrúa México 1993.pp.101 y ss.

Virginia convocó el 5 de septiembre de 1774 en Filadelfia a delegados de las trece colonias para formar el Congreso Continental. Para este momento ya se contemplaba la necesidad de establecer una constitución rígida (difícilmente modificable), previéndose que en ella pudieran coexistir varias legislaciones coordinadas entre sí.

La declaración de independencia fue pronunciada en el segundo Congreso Continental, celebrado en Filadelfia el 4 de julio de 1776, logrando convertir a las colonias en estados independientes a través de Asambleas Constituyentes con el fin de formular la constitución de cada estado, llegando en algunos casos a ser sometidas a referéndum.

En julio de 1776 se presentó ante el Congreso Continental el proyecto de artículos de la Confederación y Unión Perpetua, el cual fue aceptado hasta noviembre de 1777. Con el se establecía que los estados conservarían su soberanía, contando con un voto en las asambleas; al Congreso se le conferían también algunas atribuciones. Este sistema de Confederación se vio debilitado por la firma de la paz con Inglaterra en 1783 y la disputa por las tierras del oeste. Para poner fin al problema de las tierras, se acordó que estas pasaran a jurisdicción directa de la Confederación. En 1786 la situación era insostenible debido al fracaso notorio de la Confederación, por lo que en mayo de 1787 se intentó constituir una genuina constitución federal que fue puesta en vigor en el año de 1789.

Por las diferencias existentes entre los llamados estados pequeños y los grandes se presentaron dos planes el primero el de Virginia por los estados grandes que proponía un número de representantes proporcional al número de habitantes en cada estado; y el segundo el de New Jersey, realizado por los pequeños, que proponían un voto igual a cada estado. La solución se obtuvo con un tercer plan que conciliaba los intereses de ambas partes llamado "Transacción de Connecticut", donde se planteaba una representación proporcional al número de habitantes en una Cámara llamada de Representantes, que conocería varias materias, entre ellas la financiera. Por otro existiría una Cámara donde se diera un voto igual a cada uno de los estados. Es así como se le da forma al sistema que hoy conocemos como federal y que ha sido copiado por varios países, en el que muchos autores incluyen a México.

Entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, puesta en vigor en 1789 existe una gran similitud en los capítulos que a continuación se señalan:

En el capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y el capítulo II la Constitución de los Estados Unidos de América, los artículos que conforman estos capítulos hablan de que el Poder Ejecutivo recae en una sola persona que es el presidente; la duración de cada gobierno, modo de elegirlos, de la inmunidad que goza el presidente de la república a menos que cometiera algún delito señalado en la misma constitución.

En el capítulo V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y en el capítulo III de la Constitución de los Estados Unidos de América tienen un gran parecido en la parte que dice que se depositará el poder judicial de las naciones respectivamente en un tribunal o corte suprema.

Otra similitud es en la parte que dice que el gobierno se divide en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, cada uno con funciones independientes estas son algunas similitudes de estas dos Constituciones por señalar algunas de tantas.

1.2 CONCEPTOS DEL FEDERALISMO Y OPINIONES DE DIFERENTES AUTORES

Definición

Para entender la problemática del federalismo se debe partir de una serie de definiciones para saber cual es el concepto más acertado al federalismo, entre los diferentes autores que lo definen.

También se debe estudiar y analizar los elementos del federalismo y del sistema federal con el propósito de tener una visión más generalizada de dicha problemática, para poder hacer algunas propuestas en relación al caso de México.

La federación es un sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución.³

Federación; del latín foederatio, de foederare: unir por medio de alianza, derivado de foedus-eris: tratado o pacto

Desde su raíz etimológica, el término federación implica la unión de entidades a través de una alianza o pacto, que anteriormente se encontraban separadas, para formar una nueva entidad.⁴

³Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Pág. 287.

⁴Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Editorial Porrúa. México 1993 Pág 1431.

Jorge Jellinek define al Estado federal como "un Estado soberano formado por una variedad de Estados."⁵ Para Jellinek la soberanía no es una nota esencial del Estado, pero las relaciones de dominación. Los Estados particulares son estados únicamente dentro de la esfera en que están libres del poder federal.

Para Jellinek la Federación es el único Estado soberano, pero sin negar a los miembros de ella, esta es una característica del Estado, porque poseen libertad de acción.

Otro interprete del federalismo fue *Montesquieu*,⁶ que en particular en el capítulo primero del libro IX del espíritu de las Leyes, ejercieron una influencia notable entre los liberales mexicanos. En el texto citado *Montesquieu* sostiene que si una República es pequeña será destruida por la fuerza y si es grande, será sofocada por sus vicios interiores.

Montesquieu señala que el gobierno federal esta formado de varios gobiernos es como una convención, por la cual varios cuerpos políticos consienten en devenir ciudadanos de un Estado más grande que ellos quieren formar. Es una sociedad de sociedades, que forma una nueva, que pueda engrandecerse por nuevos asociados que se hayan unido".

Para *Montesquieu*, el federalismo fue realizado por los griegos con el propósito de construir una potencia que baste a la seguridad de todos los que se hayan unido, en mi parecer y coincidiría en este aspecto ya que el antecedente más cercano al fenómeno del federalismo fue en Grecia. Los romanos, por su parte, se federaron para extender su dominio. Es el federalismo lo que hace que Holanda, Alemania y las Ligas Suizas sean vistas en Europa "como república eternas".

Autores Mexicanos

*Felipe Tena Ramírez*⁷ señala que la federación representa ante todo una forma de gobierno que, al consistir substancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con un nombre el perímetro central y local".

⁵Jorge Jellinek. Teoría general del Estado, México 1985. Pág. 621.

⁶Montesquieu, del espíritu de las leyes Editorial Porrúa México 1990.Pág.86.

⁷ Véase Felipe Tena Ramírez Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa México 1993, pp. 108 y ss.

*Miguel Lanz Duret*⁸ señala que en este sistema el gobierno federal actúa independientemente de los estados, por medio de órganos propios que desempeñan funciones expresamente concedidas por la Constitución. Por su parte, los estados ejercitan a su vez funciones propias y distintas a las de aquél, mediante poderes locales creados por sus constituciones particulares.

*Enrique González Flores*⁹ describe al federalismo como un sistema contractual de facultades expresa y determinadas para el nuevo Estado que se crea por la unión de varios, "quedando el resto del poder conferido a éstos (que actúan limitados) y a los ciudadanos".

*Serafín Ortiz Ramírez*¹⁰ señala que el Estado Federal es un organismo compuesto de estados particulares, autónomos (no soberanos), con constituciones propias; pero sujetos a una constitución superior que da la pauta para organizar a la Federación y a los propios estados miembros, mediante sistemas de competencias. Otra característica de la Federación está en que los estados miembros no tienen derecho de secesión.

Fray Servando Teresa de Mier,¹¹ sostiene que: "La prosperidad de esta república vecina (los Estados Unidos de Norteamérica) ha sido, y está siendo, el disparador de nuestras Américas, porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra.

Fray Servando señala que el sentido local o provincial del federalismo significa la conservación de nuestro nacionalismo. El federalismo no consiste únicamente en la descentralización del poder político, sino que también lleva implícita la solidaridad política, económica, demográfica y cultural de todos los estados que constituyen la nación, para fortalecer el poder federal que reside en el centro.

La tesis de *Fray Servando*, con adeptos aún en nuestros días, es equívoca. Su visión del federalismo en México como un método de desunir lo unido es meramente retórica.

⁸Miguel Lanz Duret, *Derecho Constitucional Mexicano* Norgies Editores, México 1989. Pág. 24.

⁹Enrique González Flores *Derecho Constitucional Mexicano*, Textos Universitarios, 2ª Edición México 1965. Pág. 70.

¹⁰Serafín Ortiz Ramírez *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Cultura México 1961. pp. 272-273.

¹¹Margarita García Flores, *Fray Servando Teresa de Mier y el Federalismo Mexicano*, Coordinación de Investigaciones del I.N.A.P. México 1982. pp. 148-149.

En cambio para *Jesús Reyes Heróles*¹² afirma que el federalismo del Acta Constitutiva no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido. Podría señalar que nuestro país no estaba unido, las fuerzas centrífugas predominaban, la disgregación estaba a la vista, y a punto estuvimos de caer en ella, como sucedió en Centroamérica.

Jesús Reyes Heróles señala que la realidad empujó a México hacia el federalismo. Falta examinar cuál fue "el mecanismo intelectual, y el camino teórico que llevó a la mayoría de los liberales mexicanos al federalismo". En su lúcido análisis sobre el tema, *Reyes Heróles* afirma que la idea federal y la conveniencia de implantarla para lograr que imperasen los principios de la libertad, sí está en los libros europeos y son éstos, junto con la Constitución Norteamericana, los que excitan los partidarios del federalismo. Esta misma idea federal, las mismas fuentes, y sobre todo Montesquieu, orientan a los clásicos del federalismo Norteamericano. Es interesante ver cómo la conjugación de la idea federal, sostenida por los clásicos europeos, con el modelo Norteamericano y las realidades nacionales, produce el federalismo mexicano.

Reyes Heróles se pregunta: "¿Puede acaso desestimarse la influencia que este pensamiento de Montesquieu tuvo en la identificación que el proceso mexicano realiza entre el liberalismo y federalismo? El federalismo es el medio de lograr que haya liberalismo en un país extenso como el nuestro. Para impedir la dictadura y la arbitrariedad es preciso organizar el país en régimen federal, esto es, como sociedad de sociedades".

En el Federalismo siempre existirá un régimen superior que es la Constitución General y siempre los estados integrantes de la federación tendrán que respetar el pacto federal consagrado en la ley suprema .

Desde un punto de vista jurídico, el sistema federal consiste en una forma de organización política que permite la coexistencia de diversos órdenes jurídicos de la misma jerarquía. Lo anterior se refiere que junto con el orden federal, con la autoridad en todo el territorio del Estado, existen los órdenes local y municipal, con autoridad restringida a una porción menor de territorio. Lo que les permite actuar así, es la diversidad de sus respectivos campos de competencia¹³.

La regla fundamental que rige al sistema federal está consagrada en la distribución de competencias que entre nosotros establece el artículo 124 constitucional y en caso de controversia se resolverá de acuerdo al juicio de amparo establecido en los artículos 103 y 107 constitucional.

¹²Véase Jesús Reyes Heróles El liberalismo mexicano Tomo I Los orígenes Fondo de Cultura Económica México 1994.pp.357 y ss.

¹³Véase Federalismo en sus aspectos educativos y financieros Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. 1976.pp 54.

El instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas señala que la teoría moderna del federalismo lo define de la siguiente manera como el sistema de división de poderes en una comunidad nacional, o conjunto de comunidades nacionales, de acuerdo con el cual los gobiernos federales y estatales se encuentran cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes.

En el concepto moderno del federalismo los gobiernos nacional y locales no se encuentran conforme a derecho subordinados el uno del otro. En el federalismo viable ninguno de los niveles de gobierno debe estar en posición de rebasar los términos de su pacto en relación con el poder y status del que cada uno disfruta. La Constitución federal debe ser soberana sobre ambos niveles de gobierno. Coordinación significa igualdad de rango o importancia.

Es importante recalcar que como requisito previo al federalismo el que las entidades federativas posean suficientes recursos económicos para sufragar tanto a un gobierno central independiente como a gobiernos estatales independientes.¹⁴

1.2.1 CONCEPTO DE PRESIDENCIALISMO

Como se señaló anteriormente para poder señalar que tipo de gobierno es el que vive nuestro país es necesario conocer el concepto de varias formas de gobierno, en este punto toca analizar conceptos y formas de lo que es el presidencialismo.

El presidencialismo es un sistema de organización del gobierno republicano en que el Jefe del Estado, Presidente de la República, elegido por sufragio directo, asume el poder ejecutivo, con la colaboración de los Secretarios del Estado, funcionarios designados libremente por él, ante quien responden de su gestión, no encontrándose sujetos a la fiscalización de las Cámaras Legislativas, que tienen una función casi exclusivamente destinada a la elaboración del derecho.

En el sistema presidencialista las atribuciones del presidente son amplísimas, al extremo de que se ha podido decir que ellas lo constituyen en el poder decisivo de la república.¹⁵

El presidencialismo también podría ser el abuso de los Ejecutivos Federales y Estatales en la reforma constitucional. Ejercicio exacerbado de poder en los órganos de autoridad ejecutiva. Insuficiente responsabilidad política y social del poder ejecutivo frente a los estados.

¹⁴Federalismo Fiscal:Concepto, Principios y Teoría. INDETEC 1996.Pág 27.

¹⁵Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho. Pág. 415.

Presidencialismo

- Afectación al principio de división de poderes.
- Libertad y democracia

Estos elementos son un instrumento ineficaz y desequilibrador del desarrollo regional, actúan en contra de los principios del auténtico federalismo porque propicia el estancamiento de estados y municipios.

Se ha afirmado constantemente y no sin razón, que el gobierno de México es presidencialista, en el sentido de que el Ejecutivo Federal o, mejor dicho, el individuo que periódicamente lo personifica cada 6 años, ejerce una notable hegemonía sobre los otros dos poderes federales. Se ha sostenido, inclusive, que nuestro país soporta durante dicho lapso una dictadura presidencial, análoga a la que se ejercía por los reyes y emperadores en los regímenes monárquicos absolutos.

Tales aseveraciones, y otras muchas que se pudieran recordar en torno a la misma cuestión, son parcialmente verdaderas y, por ende, parcialmente falsas. En el ámbito de la realidad política mexicana es cierto que el Presidente de la República ocupa una situación que linda con la autoocracia. Sin embargo, conforme a nuestro sistema constitucional, esta consideración carece totalmente de certeza. El Presidente-dictador es producto de inveterados vicios de la política nacional o, mejor dicho, de los políticos mexicanos.

De acuerdo con sus facultades constitucionales, el Congreso de la Unión y las dos Cámaras que lo integran ejercen un indiscutible control sobre las actividades presidenciales, principalmente las que se desempeñan en el terreno económico a través de todos los funcionarios que componen la administración pública del estado y que intervienen en los múltiples organismos paraestatales que existen en nuestro país. Además, en el ámbito jurisdiccional, los tribunales federales, mediante el conocimiento que les incumbe en materia de amparo, controlan los actos del presidente y de todas las autoridades administrativas del estado desde el punto de vista constitucional, anulándolos en los casos en que transgredan los mandamientos de la ley fundamental de México.

Nadie puede negar, con vista a lo que se acaba de expresar, que en la órbita jurídica el presidente está sometido al control legislativo y al control judicial, algunos autores han señalado que si se ejerciera el control al que esta sometido el presidente sería un contrapeso al presidencialismo que en algunos gobiernos ha sido notorio.

Si el control legislativo no se desempeña en el mundo de la facticidad política de nuestro país, no es por deficiencias de nuestra Constitución, sino porque generalmente, los Diputados y Senadores no cumplen con el deber que este ordenamiento supremo les impone.

Esta situación de hecho obedece a diferentes factores inherentes a la estructura política y humana, no de derecho, de México, los cuales a su vez reconocen como causa primordial la falta de vida democrática plena de nuestro país, que afortunadamente se ha venido superando en los últimos tiempos.¹⁶

Podría señalar que el poder legislativo desempeña una función muy importante en la toma de decisiones del actual gobierno esta asumiendo con responsabilidad la función que les corresponde.

1.2.2 CONCEPTO DE CENTRALISMO

En este punto se analizará el concepto del centralismo que históricamente en muchas etapas de la vida de México como país independiente se han vivido y que en la actualidad algunas personas señalan que en nuestro país se sigue viviendo esta forma de gobierno.

Esta forma de estado que tradicional e históricamente se ha opuesto al régimen federal. Sin embargo, como entre una y otra forma estatal no existen sino diferencias en cuanto al grado de centralización o descentralización en que se desenvuelven sus respectivas estructuras gubernativas, el criterio para distinguir esas dos formas estatales hay que buscarlo, a nuestro entender, en la génesis en la entidad estatal federal. Ahora bien, si la creación de un estado federal no responde a un proceso histórico-político, aunque exista como forma estatal declarada en la Constitución, su diferencia con el estado central o unitario dependerá de los grados de autonomía de las respectivas estructuras gubernativas.¹⁷

Para el Senador Eloy Cantú Segovia el centralismo es la concentración de facultades y recursos del gobierno federal. Inadecuada distribución de competencias. Centralización de decisiones en los órganos de gobierno federal por exceso de atribuciones constitucionales. Imposición central de política recaudatorias y aplicación de recursos sin autonomía de los estados y municipios.

Como ejemplo de esta forma de estado tenemos la Constitución de 1836. En este tipo de estado, encontramos la llamada homogeneidad del poder (Poder único para toda la República). Esto es que en cuanto al dictado de las leyes y a las funciones administrativas no existen órganos distintos que en forma autónoma las desempeña.

¹⁶Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. Autor Ignacio Burgoa. Pág. 348.

¹⁷Idem. Ignacio Burgoa. Pág. 75.

Existe en este tipo de estado, un sólo órgano que dicta cualquier tipo de ley y ésta se aplica en todo su territorio obligando a todos los individuos. En cuanto a la función administrativa, los gobernantes de la división político-territorial en que se organiza un estado unitario depende del ejecutivo central sin que aquellos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.

Un estado unitario, no es monolítico su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunstancias denominadas departamentos y sus gobiernos se encomiendan a órganos subordinados al gobierno central y por lo que toca a las funciones de la impartición de justicia esta se confía a autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial.

Podríamos señalar también como un sistema central en la época del porfiriato, que comprende de 1876 a 1911, el espíritu federalista se vio suspendido por la concepción de los gobernantes de esa época, según la cual se requería de un gobierno central fuerte, como condición para asegurar la estabilidad política en un país sacudido por constantes luchas internas, además de agresiones internacionales.

El centralismo autoritario del gobierno de Díaz hizo sin embargo que, con el paso de los años, creciera el descontento en la población entre otras razones por la injusticia social el no respeto al sufragio y a la falta de cumplimiento del régimen federal plasmado en la Constitución de 1857. En 1910, al lanzar su candidatura contra el dictador, el postulante del partido antirreleccionista, Francisco I. Madero, se pronunció también contra el centralismo y por la autonomía municipal, una vez más la idea federalista se asocia a la idea de libertad política y a partir de ese momento, al concepto de democracia.¹⁸

El centralismo si se aplica en una forma excesiva reprime todas las funciones de desarrollo de las partes integrantes del estado por que tendrían que estar siempre sujetos al Gobierno central que sería el que siempre tomara todas las decisiones en la vida política, económica, social de los estados.

1.3 ELEMENTOS DEL FEDERALISMO Y DEL SISTEMA FEDERAL

Jorge Carpizo afirma que un estado federal tiene que contener ciertas características que son fundamentales para señalar que un estado es federal.

¹⁸ Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo. "Memorias". pp. 68-69.

*Jorge Carpizo*¹⁹ señala estos cinco puntos como características peculiares que debe contener el estado federal:

- a) Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas.
- b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.
- d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

Originalmente, con la idea de federalismo se manejó la de duplicidad de las soberanías de la Federación y los estados, pero por insostenible pronto fue abandonada por que la federación tiene su propia autonomía al igual que los estados.

Para *Jorge Carpizo*²⁰ los preceptos y principios del Estado Federal mexicano son los siguientes:

- 1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancias decisoria dentro de su competencia (artículo 40).
- 2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- 3) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado Federal (artículo 41).
- 4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).

¹⁹ *Jorge Carpizo. Federalismo en Latinoamérica. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1973, pp. 16-17.*

²⁰ *Jorge Carpizo. Estudios constitucionales . U.N.A.M. México, 1980, Pág.94.*

Para José Gamas Torruco²¹ los elementos fundamentales que pueden diferenciar al Estado federal mexicano de otros tipos de unidades políticas son:

- 1) Un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, la Constitución que crea a su vez dos tipos de órdenes jurídicos: el de la Federación y el de sus estados-miembros.
- 2) Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución son "coextensos", es decir, que aunque distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí en el sentido de que ambos están subordinados, en la misma medida, a la propia Constitución.
- 3) Autonomía de los estados-miembros, entendida como la facultad que la Constitución reconoce a éstos de crear su derecho, expidiendo su propia Constitución y leyes, pero ajustadas al régimen jurídico federal.
- 4) Mecanismos de preservación de la integridad del orden , o sea, establecimientos de reglas que eviten que las competencias de la Federación y los estados sean mutuamente vulneradas:
 - a) Participación en las reformas constitucionales.
 - b) Sistema para la resolución de conflictos de competencia entre la Federación los estados ,y entre éstos entre sí.
 - c) La garantía federal.
 - d) El Senado de la República.
 - e) Sobre la naturaleza jurídica del Estado federal es preciso señalar que constituye una decisión fundamental de nuestro orden jurídico.
 - f) Las decisiones fundamentales son las principios rectores de todo sistema jurídico.
 - g) Las decisiones fundamentales no son universales, sino que se encuentran determinadas por la historia.

²¹ José Gamas Torruco. El Federalismo mexicano, Sepsetentas, 1975, pp.89-92.

Para *Schwartz y Corwin*²² el federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica, se caracteriza por los siguientes elementos (son integralmente aplicables al caso de México):

- I) Se trata de una unión de un número de entidades comunes;
- II) La división entre los poderes legislativos del Gobierno central y los Estados componentes esta presidida por el principio de que el primero es un "Gobierno Nacional con competencias taxativamente enumeradas", "mientras que los segundos son Gobiernos de "competencias residuales";
- III) La competencia de cada uno de estos Centros de Gobierno se ejerce directamente dentro de la esfera asignada a cada uno de ellos, sobre todas las personas y propiedades que se encuentran dentro de sus límites territoriales;
- IV) Cada Centro de Gobierno está previsto de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial, para poder exigir el cumplimiento de las Leyes, y
- V) La supremacía del Gobierno Nacional (el federal es nuestro caso), dentro de su esfera asignada en caso de conflicto con el Gobierno de los Estados (en el caso nuestro no se da tal supremacía); los artículos 103 y 107 de la Constitución otorgan al Poder Judicial Federal, la competencia para dirimir este tipo de controversias. En nuestro país no se da la supremacía del Derecho federal sobre el Derecho local.

De los elementos que mencionan estos dos autores que deben de contener como mínimo un estado federal enseguida se enumeran en el mismo orden de ideas un comentario al respecto.

No hay un único modelo de Estado federal, aunque éste exige para su existencia de los siguientes elementos mínimos:

- 1) Un estado integrado por entes de base territorial con competencias legislativas, dirección política y administrativas.
- 2) Una distribución de los recursos que responda al reparto de las funciones estatales.
- 3) Una participación de las entidades en la organización central a través de una segunda Cámara

²²Schwartz, Bernard, El federalismo norteamericano actual, Madrid, Cuadernos Civitas, 1984. Pág. 15.

- 4) El estado federal tiene una garantía que impide sea modificado el ser federal mediante reforma constitucional (decisión política fundamental o cláusula de intangibilidad).
- 5) En todo estado federal debe existir un órgano o mecanismos de solución de conflictos entre los estados miembros y el poder central, debe, de preferencia de orden jurisdiccional.²³

En el estado federal coexisten varios gobiernos sin que ello implique una rivalidad o competencia por el poder puesto que la Constitución que se da asimismo la nación confiere los diferentes ámbitos e instancias de poder que permite integrar las diversas partes con el todo.

Entre las características que reviste un estado federal podemos destacar las siguientes:

- a) El estado miembro de la federación goza de autonomía constitucional y se da asimismo su propia Constitución local que le permite determinar su régimen interno pero en perfecta armonía con la Constitución General.
- b) Los estados de la federación intervienen por igual en el proceso de reforma de la Constitución General.
- c) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos propio para satisfacer sus necesidades.
- d) El estado federal posee dos tipos de normas:
 - 1.- Las que velan por la totalidad del territorio que lo conforman las cuales son creadas por el congreso de la federación.
 - 2.- Las que atañen exclusivamente al territorio de cada estado emanadas del congreso local.
- e) El municipio el cual constituye la base de la división territorial y de su organización política y administrativa se encuentra plasmado en el artículo 115 de nuestra Carta Magna y enuncia todas las características que le son propias, lo define en calidad de municipio libre y determina su autonomía administrativa.

²³ Jaime F. Cárdenas Gracia Una Constitución para la Democracia propuestas para un nuevo orden constitucional U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1996. Pág. 196.

- f) La forma federal de gobierno permite establecer un equilibrio de los poderes constitucionales e imposibilita el riesgo de que se elija un poder omnipotente.

De lo anterior se puede concluir lo siguiente:

- I. Vivimos bajo un régimen institucional en el que sólo es suprema la Constitución y por consiguiente todos los poderes y autoridades es decir gobernantes y todos los habitantes de la República ciudadanos o no, nacionales o extranjeros es decir los gobernados están sujetos a los mandatos imperativos y soberanos de la Constitución General que nos rige.
- II. El estado federal mexicano o sea la federación no es más que una forma de gobierno creado y organizado por la Constitución y por consiguiente solo tiene las facultades y la esfera de acción que la misma Constitución les fija.
- III. Las entidades federativas o estados creados y organizados igualmente por nuestra Constitución y cuya autonomía (pues jamás han tenido ni tienen soberanía ni independencia) les dio la misma Constitución al concederles personalidad jurídica como partes integrantes de nuestro estado federal. Por lo que sólo tienen las funciones los poderes y los órganos políticos con la extensiones que la misma Constitución les ha fijado.
- IV. Los órganos propios del gobierno federal es decir los llamados poderes por la ley fundamental es en quienes se ha depositado el ejercicio de la soberanía o sea realmente las funciones y competencias constitucionales propias de su organización pero no son tampoco soberanos ni supremos sino que están estrictamente limitados a ejercer las facultades enumeradas y expresadas que la Constitución les confirió pudiéndose perfectamente invalidarse o hacerse negatorias las atribuciones que se toman fuera del círculo de las que se le han reconocido expresamente.
- V. Lo mismo debe de decirse de los poderes locales y órganos políticos de los estados cuyas facultades están todavía más restringidas puesto que lo son tanto por la Constitución federal como por las constituciones particulares de las entidades federativas que en ningún caso no pueden contradecir a la Constitución federal.
- VI. Por último los individuos o los componentes del pueblo en quienes se ha reconocido que reside esencial y originalmente la soberanía, ningún grupo como componente del mismo pueblo ni colectivamente como constituyentes de la entidad abstracta denominado pueblo soberano puede ejercer directamente la soberanía ni las funciones políticas propias del estado ni alterar o modificar directamente la Constitución.

Para esto usarán tan solo de las capacidades electorales que se le hayan reconocido en la misma Constitución por medio del ejercicio del sufragio completando su actuación a designar representantes del estado federal o locales en los de la competencia de las entidades federativas.

En este capítulo se analizó la aproximación teórica del federalismo en el cual se vio que el antecedente histórico más cercano a la forma de gobierno federal se dio en Grecia; y en América apareció por primera vez en los Estados Unidos de América con la declaración de independencia celebrada en Filadelfia en el año de 1776.

Se estudiaron tres formas de gobierno el primero fue el federalismo, el segundo el presidencialismo y por último el centralismo, en nuestro país pienso que se ha vivido un poco de todas estas formas de gobierno, podríamos concluir en este capítulo que la forma más idónea de regirse nuestro país de acuerdo con lo que se analizó, es la que se encuentra plasmada en nuestra carta magna desde sus raíces que es el sistema federal.

El federalismo como forma de gobierno es la mejor vía para que todas las partes integrantes del estado-nación tengan los medios y los recursos necesarios para poder vivir dignamente.

II. HISTORIA DEL FEDERALISMO EN MEXICO 1822-1974

Antecedentes históricos

El federalismo mexicano nació como un grito de rebeldía contra el absolutismo de los monarcas españoles y sus virreyes, y contra el intento de Iturbide de continuar el régimen despótico y personalista de las monarquías absolutas.

Además, es necesario observar que cualquier norma que determina la producción de otras, puede representar a la Constitución, en tanto el último fundamento jurídico positivo de cierto orden normativo (total o parcial), todo depende de la dimensión de la experiencia jurídica que se considere. Es así como podemos hacer referencia a la Constitución de cada entidad federativa. Y para los efectos de este trabajo podemos caracterizar la Constitución como conjunto de normas positivas más generales de cierto orden jurídico nacional.²⁴

Las constituciones, fundamento del federalismo, que ha tenido el estado mexicano son importantes sin embargo, es un documento importante porque su contenido influye en el estado mexicano.

Consumada la conquista, los evangelizadores iniciaron, respetando la lengua materna indígena, la transmisión de la educación y cultura europea. Fray Pedro de Gante en 1524 establece la escuela integracionista en Texcoco; Basco de Quiroga en 1536 en Santa Fe funda junto al Hostal la escuela indígena.

También se creó el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco, cuna de grandes historiadores indígenas como Fernando Alva Ixtlixóchitl, Antonio Valeriano Tezozomoc y Juana de la Cruz. Algunos evangelizadores, como Fray Bernardino de Sahagún, aprendieron y estudiaron la lengua sirviéndole para redactar su obra histórica general de las cosas de la nueva España. Fray Bartolomé de las Casas defendió la cultura educativa aborigen frente a los conquistadores primero y los colonizadores después.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 es una síntesis de dos influencias fundamentales: la española y la norteamericana.

La Constitución Norteamericana ejerce una influencia notoria en lo que se refiere al sistema federal y la Constitución de Cádiz de 1812, lo tocante a la soberanía nacional y otros conceptos que en boga en Europa.

²⁴Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, traducción española por Roberto J. Verniego, México, UNAM, 1979, Pág. 331.

La influencia de estos documentos constitucionales sobre la Constitución de 1824 es tan notable que Lucas Alemán, historiador conservador del siglo pasado opinó que esta Constitución era una copia de la Constitución Americana a la que se añadieron ciertas tradiciones españolas.

No obstante la proclama de los jefes insurgentes, se consigna la procuración de la educación como única salida del estado de postración de trescientos años; sin embargo, los gobiernos de esta época no lograron hacer llegar al indígena la educación libertadora.²⁵

Para abundar un poco más sobre el tema sería bueno darle un repaso a nuestra historia empezaremos con la Constitución de Cádiz de 1812 esta Constitución señaló que la nación Española, es la reunión de todos los españoles, libres e independientes y no se puede ser de uno sólo, señala también que la América Septentrional será todo España, Guatemala, la Península de Yucatán, Islas de Puerto Rico, Nueva Granada, Perú, Chile y las islas adyacentes en el Pacífico y en el Atlántico, en Asia las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno.

Establece que la religión es y será siempre la católica romana, como forma de gobierno estableció la monarquía moderada hereditaria, la potestad de crear las leyes quedaba en las cortes con el rey, quien es sagrado e inviolable y no esta sujeto a responsabilidad alguna y dándole el trato de majestad católica, en relación a la sucesión de la corona establecía que el rey de España era indivisible y sólo se podía realizar la sucesión del trono siguiendo un orden entre los descendientes legítimos varones y hembras.

Al hijo primogénito del rey se le nombraba príncipe de Asturias además se crearon 7 Secretarías de despacho para el gobierno interior de los pueblos, se formaron Ayuntamientos, así como para la defensa del Estado se constituyó una fuerza militar permanente, según las necesidades que existieran.²⁶

CONSTITUCION DE APATZINGAN

Esta Constitución fue con Morelos, debido al fracaso de la junta de Zitácuaro, por desmembramiento de sus integrantes, debido a la desavenencia y por el cerco que a esta población impuso el general Calleja, obligó a Morelos a mandar a Hermenegildo Galeana, para que sacara a los miembros de la junta y de la población, así como al ejército que servía en las campañas emprendidas por Morelos, con éxito sorprendente para su época, por la lucha independiente hicieron que Morelos quedara como único jefe, representante

²⁵S. Miguel Reyes Ramírez, Ex Secretario de Asuntos Indígenas de la LIV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Revista Quórum 2a. Epoca Año IV No. 37, Noviembre-Diciembre de 1995. Pág. 41.

²⁶ Véase México 75 años de Revolución. Los orígenes del federalismo. Fondo de Cultura Económica, México 1988. pp.53 y ss

de este movimiento y que tomando lo bueno que había en los postulados de la extinta junta de Zitácuaro, dio motivo a que se formulase un nuevo documento, el cual se denominaba Sentimientos de la Nación, documento en el que se encuentra plasmado el pensamiento político de Morelos, el cual estaba compuesto de 23 puntos entre los cuales destacaban los siguientes:

La Libertad de América y el concepto del saber popular, el de la representación popular por regiones o partidos, estos naturalmente eclesiásticos, el de la división de poderes, el Ejecutivo, el Legislativo como órgano absoluto y el Judicial como poder moderado²⁷.

PLAN DE IGUALA Y LOS TRATADOS DE CORDOBA

La independencia de México se produjo súbitamente, ya que en 1820 los actos bélicos habían decaído tanto que estaban a punto de extinguirse sólo quedaba Guerra, al Sur del país, en esos momentos estaba levantándose la crisis provocada por Napoleón, en la invocación de sus tierras, empezaba a restablecerse el régimen constituyente, esto es la Constitución de Cádiz de 1812, que no era del agrado de Fernando VII pero que volvió a tener vigencia cuando se levanto en armas el monarca español no tuvo más remedio que establecer su vigencia en México, la siguieron en adhesión Campeche y después Veracruz, lo que motivo que el Rey Apodaca jurara la Constitución el 31 de mayo de 1820.

Un destacado grupo de españoles, efectuaban en la iglesia de la profesa reuniones que motivaron la creación de un clan con el nombre de la profesa. El fundamento del clan era que por no haber jurado el rey la Constitución, al reestablecerla en México, no debería de ser cumplida y Apodaca debería gobernar a nombre del monarca español, bajo la tutela de leyes de indias independientes y ajenas a la Carta Magna de Cádiz.

Agustín de Iturbide fue el encargado de dirigir la campaña del Sur, fue entonces cuando se publicó el Plan de Iguala. El plan era que el gobierno debería instalarse provisionalmente con el objeto de asegurar nuestra sagrada religión y establecer la independencia del imperio mexicano y tendrá el título de Junta Gubernativa de la América Septentrional, propuesto por el Sr. Coronel Don Agustín de Iturbide Sr. Virrey de Nueva España, Conde del Venadito.²⁸

Iturbide se dirigió a Guerrero y a los jefes realistas, a los obispos del rey presentando su plan de acuerdo con los intereses de cada destinatario, Guerrero aceptó con algarabía el segundo puesto, hecho que originó la adhesión de los demás insurgentes, así como la de los militares criollos al servicio del rey, los jefes españoles que quedaban habían de cooperar o rendirse, el Plan de Iguala se promulgó el 24 de febrero de 1821 y recibió el

²⁷Véase Andres Serra Rojass Trayectoria del Estado Federal Mexicano Editorial Porrúa México 1991.pp.176-177.

²⁸Véase Gastón García Cantú El pensamiento de la reacción mexicana tomo primero (1810-1859) U.N.A.M. México 1994 Pág.123.

nombre del Plan de las tres garantías, que eran religión, unión e independencia, la primera para no tener problemas con el clero, la segunda para tranquilizar a los españoles y la tercera para satisfacer un anhelo nacional, este movimiento dio origen a la bandera nacional, que fue confeccionada por un sastre de la Ciudad de Iguala llamado José Magdaleno Ocampo, los colores de la recién formada enseña nacional eran tres franjas diagonales, empezando por el color blanco, a continuación el verde y al final el rojo, colocando sobre cada uno de ellos una estrella, que simbolizaba uno a uno las tres garantías del Plan de Iguala, además los colores tenían un significado, el blanco la religión, el verde la independencia y el rojo la unión de españoles y mexicanos.

Con este Plan Iturbide consumó la independencia de México, reconoció a la religión católica como la única tolerada en el país ofrecía el gobierno a Fernando VII, a un príncipe español de su dinastía o a cualquier otra persona reinante en Europa, olvidó principios democráticos e igualdad consignados en la Constitución de Apatzingan.

El federalismo y la descentralización era un hecho consumado que estaba ocurriendo fundamentalmente con las diputaciones provinciales creadas a raíz de la Constitución de Cádiz y de la autonomía de los ayuntamientos heredados del imperio español, los cuales habían cobrado fuerza al desaparecer el sistema central representado por el rey, merced a la intervención francesa en España, y a la decisión del virrey en la Nueva España de poner en duda la legítima representación de la Corona española. Esto originó que las provincias mexicanas, además de libertad política, empezaron a avanzar hacia el gobierno propio, de tal manera que al momento de discutirse durante los primeros años de vida independiente cuál sería la forma de gobierno, optaron por la Federación.

La Constitución gaditana de 1812 transformó el gobierno de las colonias al establecer en sus Artículos 324 y 325, que el "gobierno político de las provincias residiría en el jefe superior nombrado por el rey en cada una de ellas" y que "en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior".

Al conformarse las diputaciones por la Constitución de Cádiz se puede encontrar el germen del federalismo mexicano, en particular en su capítulo llamado "Del Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales". Su artículo 335 enunciaba las facultades de dichas diputaciones²⁹.

En un principio, los representantes, españoles pensaron que el sistema de las diputaciones provinciales se aplicaría únicamente en la España europea, pero las intervenciones de José Mejía, el diputado pro Nueva Granada, y de Miguel Ramos Arizpe, diputado por la Nueva España (este último considerado como padre del federalismo mexicano), determinaron la extensión del principio a las provincias de las colonias americanas.

²⁹Véase Nettie Lee Benson La diputación provincial y el federalismo mexicano U.N.A.M. México 1994 Pág. 55.

Esto fue sólo el comienzo. Las diputaciones provinciales se integraban con siete diputados, designados por el pueblo en votación indirecta y constituyeron un segundo paso después de las elecciones de diputados, las cortes de Cádiz para la participación del pueblo en el gobierno.

En las instrucciones conforme a las cuáles deberían celebrarse en las provincias de ultramar las elecciones de Diputados de Cortes, acordadas en 1813, se ordenó la formación de las diputaciones provinciales de México, capital de la Nueva España; de Monterrey, para las Provincias Internas de Oriente; de Guajalajara, para la Nueva Galicia, de Durango; para las Provincias Internas de Occidente; de Guatemala, para la capitanía del mismo nombre; y de la Mérida, para la capitanía de Yucatán (esta última fue la primera en establecerse en México, el 29 de octubre de 1812).

La creación de estas diputaciones provinciales posee una gran importancia para la descentralización gubernamental, pues, por una parte, el virrey de la Nueva España cesó como gobernante general de las provincias y, por otra, éstas iniciaron la costumbre de practicar un gobierno propio.

Posteriormente, cuando Fernando VII que había desconocido la Constitución gaditana se vio obligado a restablecer su vigencia el 16 de marzo de 1820, en ese mismo año funcionaron otra vez las diputaciones provinciales de Nueva Galicia, Yucatán, Nueva España y San Luis Potosí; asimismo, las correspondientes a las Provincias Internas de Oriente y de Occidente, siendo Juan O'Donojú el portador del decreto de las Cortes que disponía la creación de las diputaciones provinciales en todo el territorio de la Nueva España.³⁰

El federalismo se manejó como un sistema republicano de gobierno que tiene como base la autonomía interna de estados o provincias cuyo conjunto integran la federación. El 17 de junio de 1822, el primer Congreso Constituyente convocó para la elección del segundo a las poblaciones de la provincia de California -Alta y Baja-, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Guatemala, que permanece unida a México. El 21 de junio siguiente, Agustín de Iturbide fue coronado emperador -México Primus Imperator Constitutionalis- y aún cuando prometió solemnemente "por Dios y por los Santos Evangelios", que haría guardar la constitución que formase el Congreso, el 31 de octubre mandó disolver la asamblea.

El 16 de mayo de 1823, al reinstalarse ésta después del breve paréntesis monárquico, el Soberano Congreso Constituyente publicó el documento titulado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, conocido como Plan del Valle por la influencia que en él tuvo el diputado guatemalteco José del Valle, y que a la letra dice:

³⁰México 75 Años de Revolución. Fondo de Cultura Económica, México 1988, pp.56- 57.

La soberanía de la Nación, única, inalienable e imprescriptible puede ejercer sus derechos de diverso modo, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno. El de la Nación Mexicana es una República representativa y federal. Esta declaración fue firmada, aparte de Del Valle, por Fray Servando Teresa de Mier, José María Bocanegra, Lorenzo de Zavala, Juan de Dios Mayorga, José Mariano Marín, José María Ximénez y Francisco María Lombardo.

En los días anteriores a la redacción de este documento, la Junta Provincial de Guadalajara y la provincia de Oaxaca, que había rechazado la convocatoria y formado su propio congreso, proclamaron su independencia, sólo revocable por la adopción del sistema federal. Querétaro, Yucatán y Sonora se pronunciaron asimismo por esa forma de gobierno, de tal suerte que la adopción del federalismo vino a ser una exigencia que se manifestó de la periferia al centro y que se originaba en la conveniencia de proteger intereses locales.

El 12 de junio de 1823, el gobierno expidió el siguiente comunicado: El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de este noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de República federal, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la Nación.

El 30 de octubre cerró sus sesiones el primer Congreso y el 7 de noviembre se instaló el segundo, ante el cual promovió el gobierno que se estableciese cuanto antes la forma de gobierno por la cual se habían declarado las provincias. El 31 de enero de 1824, la asamblea aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, redactada por Miguel Ramos Arizpe. En el Artículo 1º se dice: "La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitania general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente". En esta vasta extensión se alojan salvo Guatemala, que ya se había independizado las 23 provincias que fueron convocadas al Congreso.

El Acta modificó la división territorial que se había supuesto en 1822 y creó, en lugar de 24 provincias, 17 estados y dos territorios: el Interno de Occidente, formado por Sonora y Sinaloa; el Interno de Oriente, compuesto por Coahuila, Nuevo León y Texas; el Interno del Norte, integrado por Chihuahua, Durango y Nuevo México, y los de Guanajuato, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Jalisco, Yucatán, Zacatecas y Nuevo Santander, que se denominó Tamaulipas; los territorios de las dos California, unificadas, y el partido de Colima, segregado de Jalisco. Previno el Acta en su Artículo 8º que en la Constitución podría aumentarse el número de los estados y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.

El 4 de octubre de 1824, el Congreso aprobó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En el Artículo 2º añadió al acervo original de la nación, enumerado en el Acta, "los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares", y dispuso que por una ley posterior se harían la demarcación de los límites de la Federación. En el Artículo 4º dice: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal". Y en el Artículo 5º dispuso que las partes integrantes de la Federación fueran 19 estados y cuatro territorios, dejando pendiente el carácter de Tlaxcala. Los estados instituidos fueron Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán, y Zacatecas. Y los territorios: Alta California, Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México³¹.

El supremo poder de la Federación se dividió, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y lo propio se hizo para el gobierno de cada estado.

La adopción del sistema federal encendió la pasión de los conservadores y desató levantamientos. A la Constitución de 1824 se le objetaba ser una mala copia de la de los Estados Unidos de Norteamérica, donde ya existían entidades separadas e independientes unas de otras, que se federaron para oponerse a la opresión de Inglaterra; y ser en México, donde ya existía una unidad, causa de división entre las partes que habían constituido la Nueva España, bajo la autoridad del virreinato y la corona. Se le atribuía a la carta, como causa verdadera, la ambición de mando y de empleos en las provincias; y a los diputados constituyentes se les reputaba ignorantes de la naturaleza profunda del sistema. Estas objeciones se asociaban con el centralismo, que era la doctrina de los intereses creados.

Los liberales, a su vez, se identificaban con el federalismo porque entendían que los pueblos recién liberados podrían ejercer por sí mismos la libertad por la que lucharon; porque sabían que la Nueva España sólo estuvo unida en apariencia por la fuerza militar, incomunicada y falta de una política de apoyo al desarrollo interno, lo cual hacía que los intereses sociales y económicos de cada región no concluyeran a un conjunto armónico; porque las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra, las impulsaba a obtener la mayor suma posible de libertades; y porque cualquier disgregación, que sería la consecuencia funesta del centralismo, sólo podía beneficiar a los Estados Unidos.

En 1834, el Presidente de la República, General Antonio López de Santa Anna, cedió a las presiones del partido Conservador, el país se encontraba en ese momento prácticamente pacificado y los congresistas se reunían en las juntas preparatorias para instalar el Congreso, Santana, siendo un político consumado, no dejaría de advertir la fuerte tendencia hacia el centralismo de la opinión pública.

³¹ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 Cámara de Diputados de la XLIX Legislatura México 1974.

El presidente, con el deseo de equilibrar esta tendencia, y previendo que se mostrara en el Congreso, decidió formar un gabinete con federalistas moderados y con hombres de su confianza más adelante disolvió el Congreso e hizo formar otro que trabajó todo el año de 1836 para destruir el federalismo³².

El 29 de diciembre de 1836 se expidieron las Leyes Constitucionales, o las Siete Leyes, muy a pesar de que el Artículo 171 de la Constitución una de sus declaraciones ideales mandaba que "jamás se podrán reformar los artículos que establecen la forma de gobierno y la división de los poderes supremos de la federación y de los estados". Aquellas disposiciones impusieron la república central, suprimieron las legislaturas locales, llamaron departamentos a los estados, nombraron gobernadores asistidos por juntas especiales y crearon un Supremo Poder Conservador destinado a vigilar y a mantener a los otros tres poderes el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial "en la órbita de sus atribuciones".

Los colonos texanos aprovecharon estos acontecimientos para declarar su independencia, hecho con el cual se inició la pérdida de los extensos territorios del norte del río Bravo y de Nuevo México, Arizona y la Alta California. En el curso de 1838 y 1839 las reclamaciones francesas provocaron el incidente bélico que pasó a la historia con el nombre de Guerra de los Pasteles, a cuyo término el Gobierno Mexicano tuvo que aceptar onerosos compromisos. Estos desastres y la situación cada vez más menguada en el orden económico todo ello inscrito en graves desavenencias Políticas y en un clima de agitación permanente condujeron al Supremo Poder Conservador a declarar, el 9 de noviembre de 1839, que eran de reformarse las Leyes Constitucionales.

El más importante fue suscitado por el Tratado de Guadalupe Hidalgo, de paz y límites, que puso término a la Guerra con Estados Unidos. Firmando el 2 de febrero de 1848, México se vio en el caso de ceder los estados de Texas, Alta California y Nuevo México, y una parte considerable de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas. Con la oposición de los liberales puros, el Congreso lo aprobó el 19 de mayo, pero 11 diputados decidieron presentar a la Suprema Corte un reclamo en los términos del Artículo 23 del Acta de Reformas Fundaron su objeción, principalmente, en que el tratado modificaba el territorio nacional, eliminando estados enteros de la Federación. La Corte sentenció no haber lugar a remitir el Tratado de Guadalupe Hidalgo a las legislaturas, por amargas razones obvias.

A partir de la derrota, que le significó a Santa Anna el enjuiciamiento y el exilio, se sucedieron en la Presidencia Manuel de la Peña y Peña, Pedro María Anaya, José Joaquín de Herrera, Mariano Arista, Juan Bautista Ceballos, y José María Lombardini, todos más o menos moderados, hasta el 1º de abril de 1853 en que Santa Anna regresó al país a consecuencia de la conspiración del Hospicio, tramada por los conservadores de Guadalajara.

³²Véase Reynaldo Sordo Cedeño El Congreso de la Primera República Centralista I.T.A.M. México 1993 Pág.139.

El día 23 expidió las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, redactadas por Lucas Alemán, y en virtud de las cuales acabó con el federalismo, creó un consejo de Estado, puso en receso a las legislaturas y reglamentó las funciones de los gobernadores. Un poco después acabó con la economía federal al decretar que todos los bienes, contribuciones y rentas de los estados quedaban a la exclusiva disposición y administración del gobierno central, suprimió los ayuntamientos en todas las localidades que no fueran capitales, prefecturas o cabeceras de cantón o de distrito; impuso nuevas exacciones a los pueblos y, a partir del 16 de diciembre dispuso para sí mismo el tratamiento de "Alteza Serenísima, anexo al cargo del Presidente de la República".

La oposición liberal a estas formas extremas del centralismo se manifestó en el Plan de Ayutla, formulado en esta población el 1º de marzo de 1854 y ratificado y adicionado en Acapulco al día siguiente. En este documento se consideró un amago constante para las libertades públicas la permanencia de Santa Anna en el poder, y era inaplazable la necesidad de constituir a la Nación de un modo estable y duradero.

Las fuerzas pronunciadas quedaron bajo el mando de los generales Juan Alvarez, Nicolás Bravo y Tomás Moreno, a quienes se unió el coronel retirado Ignacio Comonfort Benito Juárez y sus compañeros de exilio se adhieren al Plan desde Nueva Orleans y Brownsville. La revolución se propagó a todo el país y el 9 de agosto de 1855 Santa Anna huyó definitivamente de México por Veracruz.

El 17 de febrero de 1856 se instaló el Congreso Constituyente, dividido en liberales puros y moderados. Los primeros luchaban por una reforma radical; los segundos pretendían establecer fórmulas de equilibrio con el pasado centralista. Mientras la asamblea deliberaba, debió regir al país, por decreto del presidente Comonfort el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, redactado por José María Lafragua, según el cual los gobernadores serían designados por el gobierno central. El Congreso y las provincias lo rechazaron y el decreto no llegó a entrar en vigor.

El 5 de febrero de 1857 se juró por el Congreso General Constituyente la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Los primeros 38 artículos de la nueva Ley Suprema se dedicaron a las garantías individuales "derechos del hombre" y a definir la calidad de mexicanos, extranjeros y ciudadanos. Luego de señalar, en el Artículo 39, que "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo", estableció en el Artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

El territorio nacional quedó formado con las partes integrantes de la Federación y las islas adyacentes en ambos mares. Fueron partes de la Federación los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa,

Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y el territorio de la Baja California. Las novedades, respecto de la Constitución de 1824, fueron las siguientes: se erigieron los estados de Colima y Tlaxcala, que habían sido territorios; Coahuila, que estuvo unida a Texas, formó una entidad con Nuevo León; Sonora y Sinaloa se separaron; se confirmó la creación de Aguascalientes, segregado a la jurisdicción de Zacatecas; y se previó el del Valle de México para el caso de que los supremos poderes se instalaran fuera del Distrito Federal. Los artículos del 109 al 116 precisaron lo que los estados podían hacer por sí mismos y aquello que expresamente les estaba prohibido en virtud del pacto federal.

La plena vigencia de la Constitución Federal fue interrumpida durante dos períodos: de 1858 a 1860, en ocasión de la Guerra de Tres años; y de 1862 a 1867, por la Intervención Francesa y el Imperio. Ambas emergencias fueron superadas por el gobierno de Benito Juárez, quien asumió la Presidencia de la República, llamada a ese difícil puesto por un precepto constitucional y no por el favor de las fracciones, cuando Ignacio Comonfort, a consecuencia del golpe de Estado que él mismo propició, fue despojado de su investidura por los conservadores. El 15 de julio de 1867 volvió Juárez a la ciudad de México y se restableció de modo pleno la Ley Fundamental.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se crearon cuatro estados: el de Campeche, el 19 de febrero de 1862; el de Hidalgo, el 7 de enero de 1869; el de Morelos, el 16 de abril de ese mismo año; y el de Coahuila, cuyo decreto del 26 de febrero de 1864 fue ratificado por el Congreso el 18 de noviembre de 1868. Efectuadas las elecciones por el período 1867-1871 Benito Juárez fue declarado presidente. Era indispensable que el país entrara en los cauces de la disciplina, del orden y el progreso. Para lograr tales propósitos precisaba consolidar la paz y fortalecer el federalismo³³.

El territorio de Tepic fue instituido el 12 de diciembre de 1884; y el de Quintana Roo, el 24 de noviembre de 1902 en el período en que gobernó el general Porfirio Díaz. De este modo, las partes de la Federación llegaron a ser 27 estados, tres territorios y el Distrito Federal.

El movimiento revolucionario iniciado en 1910 no se pronunció contra ninguna de las estructuras constitucionales; más bien, fundándose en ellas, reprobó las sucesivas elecciones del general Porfirio Díaz, cuyo gobierno había devenido en dictadura. A la demanda puramente política de sufragio efectivo y no reelección, añadió el pueblo, en el curso de la lucha armada, la exigencia de garantías sociales, derechos para la clase obrera y reforma agraria, principalmente y el establecimiento de bases jurídicas para reivindicar los bienes de la Nación. La nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917, incorporó al sistema mexicano de derechos esos principios.

³³Véase Martín Quirarte *Visión Panamericana de la Historia de México*. Editorial Porrúa México 1983. Pág. 216.

Los artículos 40 y 41, relativos a la soberanía nacional y a la forma de gobierno no sufrieron modificación respecto de la Carta de 1857. El Artículo 42 dice; "El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional y las marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional".

Las partes integrantes de la Federación son las mismas que en 1857, salvo el territorio de Tepic que se convirtió en estado de Nayarit en 1917; el territorio Norte de Baja California, creado 1931, y vuelto estado por decreto del 31 de diciembre de 1951, publicado el 16 de enero de 1952; el Territorio Sur de Baja California, erigido en Estado el 3 de octubre de 1974; y el territorio de Quintana Roo, erigido en estado el 8 de octubre del mismo año. De esta suerte, constituyen los Estados Unidos Mexicanos 32 entidades federativas: 31 estados y el Distrito Federal. Sobrevive, en el Artículo 44, la posibilidad de crear el estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General, para el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar.

El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y conforme al Artículo 49 "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

La suspensión transitoria del principio de la división de poderes sólo ocurre cuando se suspenden las garantías individuales en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro semejante y siempre que el Congreso de la Unión otorgue expresamente al presidente de la República esas atribuciones para que haga frente, rápida y fácilmente, a la situación (Artículo 29). Puede también el Ejecutivo, por delegación del Congreso, en virtud de la adición al segundo párrafo del Artículo 131, hecha el 28 de marzo de 1951, legislar en materia de impuestos "a fin de regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional".

II.1 EL FEDERALISMO A TRAVÉS DE LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES

Mario de la Cueva, es uno de los principales constitucionalistas mexicanos de este siglo, señala que en la historia política y constitucional de México la destaca en tres puntos esenciales: soberanía del pueblo, revolución y constitución, en una vinculación íntima, escenificando en forma incomparable una interpretación dialéctica de las transformaciones sociales.³⁴ En ese movimiento dialéctico, el principio de la soberanía del pueblo es el ideal que agita las conciencias en busca de la independencia de la nación, y de la igualdad, la libertad, la dignidad y el bienestar de todos los hombres. Es la tesis que lleva en sus entrañas la antítesis, que será la acción, la expresión de la soberanía de un pueblo para devolverle el poder y la libertad, a fin de destruir los diques levantados en un pasado de esclavitud y dolor. Vendrá entonces la síntesis en la ley suprema, dando cuerpo a la Revolución, en un acto de soberanía.

Así ha sucedido en las normas fundamentales de 1824, 1857 y 1917. Cada una de las tres constituciones del México libre fue una síntesis que se convirtió en una tesis nueva.

Desde este punto de vista, la Constitución de 1917 representa hasta ahora la síntesis de nuestra historia, en la cual se plasman los anhelos del pueblo, en la cual se mantiene la unidad y equilibrio de las fuerzas vivas de la sociedad, y se reafirman las ideas del derecho y la justicia.

Las revoluciones en la historia, cuyo tema constante ha sido el de la libertad, han servido para destruir y superar el pasado, y fincar un mundo nuevo.

Condorcet, señala que la palabra revolucionario solo puede aplicarse únicamente a quienes persiguen la libertad.³⁵ En este sentido, Revolución y Federalismo son dos movimientos con la misma finalidad.

Toda revolución se compone de dos etapas, una destructiva y otra constructiva. Claro está que las razones, los grados, intensidades y objetivos de las revoluciones son distintos y producen consecuencias variadas. Así, podemos considerar que fueron diferentes la revolución emancipadora de 1810, la revolución política de 1856 y la revolución social de 1910, pero en todas coincidió la lucha del pueblo, en ejercicio de su soberanía.

No es casualidad el que en las tres revoluciones haya estado presente el Federalismo; en la primera, para su reconocimiento como la única forma de gobierno posible; en la segunda para consolidarlo como realidad, y en la tercera, para garantizar su viabilidad futura, apoyándose en el Municipio Libre.

³⁴ Mario de la Cueva *Teoría de la Constitución*, Ed Porrúa, 1982. pp.237 y ss.

³⁵ *Sur le sens du mot revolutionnaire*, Cit. en Mario de la Cueva, *Derecho Constitucional*, obra inédita.

Pero el Federalismo no sólo ha sido la consecuencia de las revoluciones, sino también el hecho generador de las mismas, como en cierto modo ocurrió con la Revolución constitucionalista de Venustiano Carranza, de 1913.

La Revolución de 1913 es una espléndida reafirmación de nuestro federalismo y el punto de partida de una doctrina constitucional del más alto valor: el Decreto de la Legislatura de Coahuila del 19 de febrero de 1913, que negó validez a la usurpación de Victoriano Huerta y autorizó al gobernador Carranza para que procediera a organizar un ejército cuyo objetivo era el de restablecer la vigencia de la Constitución de 1857, motivó que el 5 de marzo la Legislatura del estado de Sonora se pronunciara en igual sentido. Con esto, las legislaturas de Coahuila y Sonora, merced a su acción, unieron Revolución y Federalismo, creando una nueva doctrina dentro del pensamiento federal la cual se puede enunciar de la siguiente forma: de la misma manera que los poderes federales poseen la facultad de imponer a los estados la obediencia a los principios federales, también las entidades federativas disfrutan de la potestad para imponer los poderes centrales el respeto a su autonomía y a los principios del pacto federal.

La Revolución de 1913, que nos llevó a la Ley Suprema de 1917, fue la mejor prueba en nuestra historia de que los estados dentro de nuestro sistema federal se han constituido en los mejores paladines de la libertad y la legalidad, primero en la lucha contra el absolutismo centralista heredado de la Colonia, más tarde al surgir el gobierno despótico de Santa Anna y posteriormente al implantarse la dictadura porfirista.³⁶

II.2 LA BREVE DESCRIPCION DEL ESTADO FEDERAL EN LA TEORIA Y LA RELACION DE LAS PRINCIPALES NORMAS CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN ESTA FORMA DE ORGANIZACION TERRITORIAL EN MEXICO.

Es importante señalar las principales normas constitucionales que establecen la forma de organización territorial en México para entenderlo desde un punto de vista jurídico las normas más importantes de nuestro sistema federal y que se encuentra plasmado en la Constitución General.

El sistema federal es una forma jurídica de la estructura espacial del Estado, que podemos describir como un grado parcial de descentralización tanto estática como dinámica, compatible con una comunidad jurídica nacional.

Es necesario aclarar que el problema de la descentralización territorial en sentido estático, se refiere al ámbito espacial de validez de las normas jurídicas, y en sentido dinámico a los métodos de creación de dichas normas jurídicas, así como al estudio de los órganos que las crean.

³⁶México 75 años de Revolución, Fondo de Cultura Económica 1988.p.77-78.

En el Estado Federal existen tres clases de ordenes jurídicos:

- 1.- En primer término tenemos a la Federación que es un orden jurídico supremo, el cual comprende a la totalidad de la población del Estado y se extiende a todo el territorio.
- 2.- Los ordenes jurídicos locales de los estados miembros que comprenden a ciertos núcleos de población que tienen validez en zonas parciales del territorio del Estado pero ajustados al régimen jurídico federal.
- 3.- Tenemos también el orden total o Estado Federal, que está consagrado en la constitución general, de la cual derivan su validez los ordenes parciales antes señalados.

Cada uno de estos ordenes tienen sus propios órganos creadores de normas de sus propias funciones de acuerdo a sus necesidades de cada núcleo de población.

En el Estado Federal coexisten normas jurídicas válidas para todo el territorio, y normas con validez para zonas parciales del mismo. Estas zonas son generalmente estados miembros que se fundan en su propia constitución, la cual tiene cierto grado de autonomía en relación con la constitución general, aunque está subordinada en muchos aspectos.

El Estado Federal tiene un grado de descentralización y la forma de reconocer la existencia del sistema federal es atendiendo al contenido de una constitución positiva concreta, así como de verificar la eficacia de las normas jurídicas que establecen ese tipo de descentralización parcial.

La descentralización en el Estado Federal comprende tanto en el nivel de la legislación como el de la ejecución. La norma suprema del Estado es la Constitución Federal la cual contiene las directrices sobre la forma de la organización y la forma de gobierno de los estados miembros y con frecuencia le indica los principios en que se debe regir en materia hacendaria.

El punto prioritario en el desarrollo de los estados integrantes de la federación radica parte de está en que las fuentes de ingresos se encuentren bien distribuidas entre la Federación y los estados para que cada uno de estos ordenes jurídicos tenga los recursos financieros suficientes para realizar sus fines, pero con frecuencia los estados miembros no pueden cubrir sus gastos, por lo que reciben aportaciones del gobierno central. Esta dependencia financiera ocasiona centralización política.

Existen en el territorio nacional muchos estados sumamente endeudados los cuales no tienen la capacidad financiera para solventar sus gastos, se necesita urgentemente una mayor distribución de los recursos para cada estado.

En el Estado Federal existe la tendencia de ampliar los ámbitos de competencia del orden central, en particular en los países que han adoptado el capitalismo de Estado u otras formas de intervencionalismos. Este reforzamiento financiero de los órganos centrales, que ha sido instrumento para la participación del Estado de la economía, ha tenido como consecuencia un debilitamiento económico de las entidades federales.

En la presente administración se está dando la descentralización de algunos recursos y funciones que antes manejaba el gobierno federal con el propósito de poder fortalecer a los estados y municipios para que cada vez sean más autónomos.

Las reglas que describen las normas constitucionales que establecen la distribución de competencias entre la Federación y los Estados son las siguientes:

- a) Facultades exclusivas de la Federación.
- b) Facultades exclusivas de los Estados.
- c) Prohibiciones a la Federación.
- d) Prohibiciones a los Estados.
- e) Prohibiciones a la Federación y a los Estados.
- f) Facultades simultáneas o coincidentes a la Federación y a los Estados.

Todas estas reglas que describen las normas constitucionales que establecen la forma de distribución son la parte medular de nuestro sistema federal es necesario que la federación, los estados y municipios coadyuven al fortalecimiento y mejoramiento de dichas reglas³⁷.

II.2.1 LA DESCRIPCION DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES QUE HAN ESTABLECIDO LA DISTRIBUCION DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS EN LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES FEDERALES QUE HAN REGIDO A MEXICO

Se han realizado a través de los años tres Convenciones Nacionales Fiscales. *La primera se efectuó en 1925*, pero sus recomendaciones no fueron aceptadas. Algunas de las conclusiones más importantes fueron las siguientes:

- a) Adición al artículo constitucional para que cada 4 años se celebrara la Convención Nacional Fiscal.

³⁷Véase Federalismo en sus aspectos educativos y financieros Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. 1976.pp. 34 y ss.

- b) Creación de un cuerpo consultivo fiscal.
- c) Establecimiento de una distribución de competencias fiscales y de un sistema de participaciones a los estados en algunos impuestos federales.
- d) También se concluyó que la Federación no debía subvenciones a los estados y que los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente a la municipalidad. Por otra parte, en la iniciativa del Ejecutivo Federal para cumplir con las recomendaciones de la Convención, se propuso que fuesen de la competencia exclusiva de la Federación los impuestos al comercio, a la industria y renta, aunque se concediesen participaciones.

La Segunda Convención Nacional Fiscal se efectuó en 1933 y algunas de las principales recomendaciones, vinculadas con el tema que se está analizando, fueron las siguientes:

- a) Se propuso que se permaneciera con el sistema de fijar exclusivamente para la federación determinadas fuentes, pero sin tener que limitarse a ellas.
- b) Se concluyó también que los estados y municipios debían participar en algunos impuestos de la federación y viceversa.

La Tercera Convención Nacional Fiscal se efectuó en 1947, y algunas recomendaciones relevantes fueron las siguientes:

- a) Establecer ingresos privativos para la Federación, los estados y los municipios.
- b) Fijar ingresos de Legislación coincidente, pero uniforme.
- c) Enunciar los ingresos en participación para la Federación, los estados y los municipios y crear un sistema de participaciones.

En resumen en 1925, inició la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la política de promover reuniones con los gobiernos de los estados, a fin de buscar la unidad del sistema fiscal mexicano por medio de la coordinación de las entidades federativas con la Federación, convocándose a tres convenciones nacionales fiscales y a varias reuniones que culminaron con la Reunión nacional de Mazatlán de abril de 1973, en la cual se dan las bases para llegar a una coordinación integral de los impuestos más importantes.

Las dos primeras convenciones nacionales (1925-1933) tuvieron como principal objetivo delimitar las fuentes de ingresos que correspondían a la Federación y a los estados, y evitar así los inconvenientes que ya apuntamos, precisando en la segunda la necesidad de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio esté gravado por dos impuestos, recomendándose que una autoridad sea la que determine, administre y recaude.

Esto resultó muy importante para la legislación fiscal federal y local, aunque con ello se inició una tendencia de aumentar las facultades privativas a la Federación y por consecuencia prohibidas a los estados. De las conclusiones de estas convenciones, proviene la reforma constitucional de la fracción XXIX del artículo 73, con la finalidad de dar participaciones a los estados.

La Tercera Convención nacional Fiscal de 1947 también con la finalidad de uniformar el sistema fiscal resultó fructífera en sus objetivos de estudiar las complicaciones de las facultades simultáneas, lo anticonstitucional y antieconómico de los impuestos alcabalariorios; la estructuración de un plan nacional de arbitrios y bases de determinación dentro de él; y estudios de posibles reformas fiscales. De esta reunión surgieron dos leyes muy importantes, que han llevado con el tiempo a la coordinación fiscal de todos los estados y a la uniformidad del sistema fiscal sobre el comercio, que era uno de los principales problemas:

Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1948)

Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1954).

A partir de entonces se está perfeccionando el sistema, sobre todo con la expedición de la Ley sobre el Impuesto al Valor Agregado y una nueva Ley de Coordinación Fiscal, a finales de la década de los setenta, además de que se han mejorado los convenios de coordinación que celebran anualmente la Federación y los estados³⁸.

Esto ha motivado un incremento nominal en el monto de las participaciones con lo cual no puede negarse que haya mejorado la situación financiera de las entidades federativas.

Así, las participaciones en impuestos federales se han incrementado en la siguiente forma:

PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES (millones de pesos)

1950	149
1960	433
1970	992
1973	7393,
1979	59764
1980	114 280:

¹ En ese año en que se inició en forma integral el proceso de coordinación fiscal en todos los Estados.

² Con la entrada en vigor en 1980 de una nueva Ley de Coordinación Fiscal se cambió sustancialmente el sistema de participaciones en beneficio de entidades y municipios, principios de la década de los ochenta, los ingresos correspondientes de los estados incluyen participaciones-representación solo 11.4% del ingreso del Gobierno Federal. En promedio las participaciones significaron 82.4% del total de ingresos corrientes de 27 entidades federativas en 1982.

Fuente: Programa Nacional para el Financiamiento del Desarrollo, 1984-1988.

³⁸ Idem.

II.3 LAS LIMITACIONES DEL FEDERALISMO EN MEXICO

En nuestro país siempre hemos tenido dificultades para desentrañar el significado del concepto federalismo. Que si es una forma de gobierno, que si es la estructura misma del estado; que si se trata de la descentralización de poderes, facultades y recursos del centro hacia las regiones del país o meramente de una de tantas cosas de nuestro texto constitucional para ocultar la cruda realidad de un sistema diferente de gobierno al federal, causante de todos nuestros éxitos y fracasos como nación.

El federalismo es un concepto eminentemente fundacional. Tampoco es equivalente al término descentralización, sino todo lo contrario. Descentralizar significa transferir poder de una entidad central hacia entidades más pequeñas y periféricas, dando existencia a la autonomía de las instituciones locales que adquieren nuevas facultades y las aplican como si se tratara del centro mismo.

En los principios fundamentales del federalismo las cosas funcionan a la inversa, son las entidades autónomas y diversas las que enajenan algunas de sus potestades para formar un centro que las integre y las proteja de las amenazas del exterior, y mediante un pacto originario y fundacional se crea el Estado nacional como ya se pudo analizar con anterioridad.

Una de las ideas política liberales más jóvenes en la historia moderna, la creación instituyente apenas desarrollada durante el siglo pasado, tal vez por eso se preste a tantas confusiones e interpretaciones que contradicen abiertamente su sentido original. Y no obstante, en México los malentendidos con el federalismo se ahondan y multiplican en virtud de nuestra accidentada e histórica vida política a partir de la independencia nacional.

En particular en los de los ochentas y los noventas el federalismo ha retomado gran importancia en la vida política, económica y social de nuestro país, las confusiones en torno al proyecto y concepto federal no han cesado. Muchos analistas del tema se han atrevido a señalar que el federalismo ha fracasado irremisiblemente en México porque nuestro sistema de gobierno no es sino una imitación en muchos puntos al sistema de gobierno estadounidense.

Uno de los principales problemas que se dio en el siglo pasado entre liberales y conservadores, entre centralistas y federalistas, expresaba la misma tensión histórica entre la necesidad de consolidar un Estado central fuerte que integrara a la incipiente nación mexicana y la lucha de ciertas regiones por conservar sus privilegios y fueros coloniales.

Si nos apoyamos a los hechos históricos veremos que, consumada la Independencia, pronto surgirían los desacuerdos entre Agustín de Iturbide y el Congreso de 1822, que llevarían a la abdicación del primero y a la reinstalación del segundo en 1823, merced a la rebelión de Antonio López de Santa Anna proclive entonces a la causa federal y que luego se entornaría a un tipo de gobierno centralista.

El nuevo Congreso procedería a elaborar la llamada Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. La inserción del país al sistema federal habría sido adoptada prácticamente por todos las diputaciones provinciales del país, incluyendo a Guatemala. El 24 de enero de 1824 se aprobaría el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y con ella se ratificaría el sistema federal por el que habían pugnado las diputaciones provinciales, después de tantas luchas y rupturas internas.

Con la terminación en ese momento de tantas luchas en el interior del país finalmente, se publicaría la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que habrían de permanecer en vigor hasta 1835. Es en este período que surge el nombre oficial de Estados Unidos Mexicanos. Y aunque es innegable la influencia de la naciente Federación Americana en la Constitución de 1824 no se puede afirmar, que los constituyentes de aquella época simplemente hayan imitado muchas cosas del sistema federal estadounidense y en parte influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 .

Algunas reflexiones del Constituyente que se instaló en noviembre de 1823 nos indican las motivaciones que llevaron a las provincias mexicanas a la adopción del sistema federal, partiendo de una concepción fundacional e instituyente del nuevo orden político que se buscaba para la República Mexicana.

- Que cada una contara así mismo con leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias para poder formar una nación fuerte.
- Empezar a trabajar sin trabas a la creación y mejoría del estado que iban a formar en todos los ramos de la prosperidad.
- Apoyar a la industria y darles todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, para un mejor desarrollo.
- Cualquier gobierno que hallándose a enormes distancias, perdería de vista los intereses de los gobiernos locales, por lo cual sería muy difícil que se les tomara en cuenta en el plano internacional.
- El objetivo final debe ser promover la entrada al pleno goce de los derechos de hombre libres con una ley que garantizara todas las expectativas e ideales por los que habían luchado durante tanto tiempo contra la corona española.

Los constituyentes de 1824 buscaban mejorar las administraciones estatales a través del sistema federal; poner a la cabeza de ellas a los ciudadanos que, amantes del país, tuvieran al mismo tiempo los suficientes conocimientos para desempeñar con acierto en sus localidades.

Se empeñaron también, y así lo expresaron en diversas proclamas, crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y que la autoridad proporcionara seguridad a sus habitantes, al tiempo de atender sus asuntos domésticos sin salir de los límites del estado.

Cuando se promulgó la Constitución de 1824 hizo que el espíritu liberal se identificara con el federalismo. Los pueblos de las provincias liberadas del yugo español podían ejercer por sí mismo la libertad por la que habían luchado durante la Independencia. En aquella época, las provincias confiaban más en sí mismas que en un gobierno central del que la historia les había dejado una amarga y dolorosa experiencia, con la exacción de impresionantes riquezas y recursos naturales que iban a parar a la Corona Española, con escala en la majestuosa Nueva España, estigma del centralismo.

Los liberales federalistas entendían que el pacto fundacional era necesario para evitar las disgregaciones y secesiones que sólo beneficiaban a los Estados Unidos de América. Luego entonces conformar una federación de estados en el territorio de la emergente Nación Mexicana tenía motivaciones de fondo más allá de la burda imitación y de la defensa local de los privilegios coloniales.

La federación mexicana simboliza la unidad fundacional de diversas regiones que también tenían y tienen su propia historia. Es una idea rectora indisolublemente ligada a la soberanía nacional.

En 1836, las pugnas partidistas y las ambiciones de Santa Anna nos pusieron de regreso en el centralismo y a la dictadura.

Un breve paréntesis durante 1846 daría testimonio de la restauración federalista, pero nuevamente Santa Anna haría de la suyas en 1853, cuando se declararon en receso las legislaturas y los gobernantes se convirtieron en agentes del órgano central. Sólo hasta el triunfo del plan de Ayutla, a partir del cual Ignacio Comonfort promueve el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, es que reconoce nuevamente a los estados y gobernadores respectivos. El federalismo retornaría a la vida política nacional como estandarte de permanencia y de triunfo, pero en realidad despojado de su sentido original y sobre todo contaminado por la obsesión autoritaria de un Estado central y hegemónico.

La Constitución de 1857 se encaminaría al federalismo como uno de los principios constitutivos de la República, mas los gobiernos liberales no estarían en posibilidades de ponerlo en práctica. Las Leyes de Reforma, con todo y su causa emancipadora, sería el instrumento para dismantelar la autonomía productiva de las regiones y comunidades del país. Por otro lado, durante la monarquía de Maximiliano de Habsburgo, con su estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el federalismo sería formal y materialmente inexistente.

En la época porfirista, con sus jefes políticos y caciques y del desarrollo posterior a la Revolución Mexicana que dio origen a la Constitución de 1917, cuando hoy el federalismo vuelve a ser utilizado en el discursos oficial y sin embargo negado en la práctica de las instituciones. Nuestro federalismo será solamente el recuerdo angustiosos de tantos años de lucha, de tanta sangre derramada por una nación que perdió más de la mitad de su territorio, tanto en el norte como al sur de sus fronteras.

El actual gobierno piensa en el fortalecimiento de un auténtico federalismo, la diversidad cultural del país, la desigualdad crónica que padece desde hace dos siglos y la pluralidad política, que es hoy el signo distintivo de la sociedad civil mexicana, nos anima a recuperar la raíz originaria de nuestro federalismo, aquella que nos habla de ciudadanos libres, leyes locales justas, gobierno cercano y prosperidad compartida por todas las regiones de la República.

Antes que democrática y representativa, nuestra república o forma de gobierno se debe ajustar a la estructuración federativa y aunque sea paradójico decirlo caminar por la senda de la descentralización de las decisiones colectivas y los recursos. México tiene que transformarse en una verdadera federación. El país ya no puede gobernarse exclusivamente desde el centro, bajo la hegemonía política, económica y cultural de la ciudad capital.

Para que nuestro país funcione de una mejor forma es necesario avanzar y apoyar a las fuerzas locales de cada estado y región. Reconocer la existencia de ideas diversas y a veces encontradas. En referencia al artículo 124 de la Constitución y establecer que las facultades que no estén expresamente concedidas a los estados se entenderán como correspondientes al gobierno federal, así podría ser más entendible. La autonomía política como pilar de la suficiencia económica y el desarrollo regional. Restaurar, mediante un nuevo pacto federalista los equilibrios que garanticen gobernabilidad, estabilidad y paz colectiva al conjunto de la nación.

Por medio de la descentralización se podría fortalecer los recursos y facultades a los estados y municipios para que en un futuro no lejano todos los estados pueden ser autosuficientes y generadores de sus mismos recursos.

III. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA FISCAL EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

La distribución de competencias en materia fiscal entre los tres niveles de gobierno ha sido a través de los años un problema para el gobierno federal, estados y municipios, ya que los estados y municipios tienen muchas carencias, la necesidad de buscar nuevas fórmulas para proporcionarles más recursos a los estados, además existen muchos estados que no generan ingresos suficientes para proporcionarle a su población los servicios indispensables mucho menos pueden generar fuentes de empleo, es por esta situación que muchos estados y municipios dependen de los subsidios que le otorga el gobierno federal.

La vida económica de muchos estados dependen en gran medida de esta distribución de las competencias tributarias, pues de dicha distribución puede derivar el problema de la múltiple imposición.

III.1 EL FEDERALISMO MEXICANO DESDE EL PUNTO DE VISTA FISCAL

El federalismo algunos autores lo han considerado como una forma de organización del Estado que garantiza la participación de los gobernadores en los procesos de participación política.

Se podría señalar que la "soberanía" de los estados de la República Mexicana por un lado la constituye los crea "soberanos" (en realidad sólo son autónomos y aún esto es discutible), por otro, los limita en materia fiscal, con lo cual le suprime toda posibilidad de crecimiento fuerte y sostenido, pero se podría señalar que el cambio se está generando con la descentralización de algunas funciones que antes se encontraban en el manejo del gobierno federal y que han pasado en manos de los gobiernos estatales.

En materia de ingresos, la Federación le toca la mayor parte de los recursos y los estados se quedan una mínima parte, es por esta situación que algunos estados y municipios presentan perfiles angustiosos. Los estados podrían tener la capacidad para fijar sus propias fuentes de ingresos, pero tienen que conformarse con lo que la legislatura del estado a que pertenecen (siguiendo las indicaciones del Ejecutivo) les fije. Por eso es que existe en nuestra patria multitud de municipios en los que los ingresos no alcanzan a pagar los salarios de los empleados y funcionarios; mucho menos van a hacer suficientes para satisfacer los servicios públicos.

Entendemos que para formar un país vigoroso es necesaria cierta dosis de centralización, pero igualmente el exceso de ésta, origina diferencias económicas altamente peligrosas.

La Constitución Política que nos rige, propicia la centralización al no hacer una distribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios en materia fiscal.

Distribución de Competencias en Materia Fiscal en el Estado Mexicano

En materia fiscal, el federalismo produce en nuestro país las siguientes consecuencias:

- a) Surgen varias entidades fiscales, a saber: el fisco federal, el fisco de los estados, el fisco de los municipios y el fisco del Distrito Federal siempre coordinados por el gobierno federal.
- b) Puede surgir, por la diversidad de entidades fiscales, la doble imposición tributaria consistente en que una misma fuente de ingreso o un mismo acto gravable, sea motivo de la aplicación de tributos por dos o más de esas entidades fiscales.
- c) Para remediar lo anterior, o sea para evitar la doble imposición, se establece la coparticipación, que esencialmente consiste en el reparto que dos o más entidades fiscales hacen del rendimiento de un mismo tributo (Facultades coincidentes).

En el artículo 124 constitucional únicamente puede interpretarse como una limitación establecida en el máximo texto jurídico y político para la autoridad federal.

Artículo 124 Constitucional.- *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

En materia de presupuesto surge una limitación que se intenta establecer a cargo de la Federación, no opera en materia fiscal porque otro precepto de la misma Constitución lo impide, en el artículo 73 fracción VII, el cual establece que *el congreso de la Unión tiene facultades para imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto.*

De acuerdo con este precepto, con que el Congreso determine cuál va hacer el presupuesto que se erogará en el año fiscal siguiente, para que por ese sólo hecho surja de inmediato su propia facultad para decidir cuales van hacer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. El mismo está posibilitado para conferirse atribuciones.

La invasión en las competencias estatales por el gobierno federal o viceversa es inconstitucional porque violaría la soberanía de los estados o la de la federación, este acto sería contrario a los principios del federalismo y tendrían que repararse en caso de violaciones a la Constitución por medio del Juicio de Amparo, que tiene su procedencia en los Artículos 103 y 107 Constitucional.

III.1.1 ELEMENTOS PARA SU TRANSFORMACION

- 1.- Revisar la ley de Coordinación Fiscal y crear nuevas formulas de distribución del ingreso que se recaba y transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

- 2.- El estudio y en su caso la modificación a los artículos antes citados para devolverle a la Constitución el espíritu federalista, me refiero a que la autoridad federal y estatal conjuntamente propongan sus ideas, en lo concerniente a la recaudación de los tributos. Esto podría lograrse:
 - 2.1 sería conveniente estudiar alguna modificación al artículo 73 fracción VII, para que los estados y la federación conjuntamente pudieran establecer criterios de acuerdo a sus necesidades y puedan ser tomados en cuenta al momento de elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación ;
 - 2.2 otro punto importante para llegar al mismo fin, es descentralizar funciones de acuerdo a las necesidades de las entidades federativas y que se fiscalice que los recursos que se destinen a las autoridades correspondientes se han debidamente bien gastados.
- 3.- Reducir el número de prohibiciones que en materia fiscal contiene la Constitución, en perjuicio de las entidades locales. Tendrán, en consecuencia, que analizarse los artículos 73, 117 y 118 constitucionales.
- 4.- También, sería bueno dotar al municipio de autonomía tributaria, concediéndole atribuciones para fijar sus propias fuentes de ingresos. Para ello, sería necesario también analizar el artículo 115 de la Constitución.

Sólo de esa manera, podrá restituirse a nuestro país el auténtico federalismo, ya que sin independencia económica lograda a través de una adecuada estructuración fiscal, no puede darse la autonomía que constitucionalmente se otorga a las entidades federativas.

Sin ésta, tampoco el municipio podrá servir, porque siempre el municipio se ha encontrado dependiendo de las decisiones que se toman desde el centro.

Para poder dar este paso considero que es necesario que los Estados y Municipios cuenten con un aparato fiscalizador que sea honesto y transparente, pero tenemos que analizar también que este proceso deberá ser paulatino y muy bien estudiado porque existen algunas entidades federativas y municipios que no producen ni generan recursos suficientes para su población, el primer paso se está dando con el estado de Guanajuato como primer Estado piloto del federalismo y con la descentralización de algunas facultades, que actualmente los Estados manejan.

III.2 LA DESCRIPCIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS ACTUALMENTE EN MÉXICO

En este punto se debe de establecer las normas constitucionales que establecen la distribución de competencias tributarias en nuestro país, para poder delimitar que facultades les otorga la Constitución a cada uno de los tres niveles de gobierno y poder llegar a una conclusión del porque en México en materia impositiva los Estados y Municipios se encuentran restringidos a imponer sus propias fuentes de ingresos.

Las facultades atribuidas exclusivamente a la federación se encuentra establecido en el artículo 73 constitucional.

A pesar de lo que prescribe el artículo 124 constitucional, la distribución de competencias en materia fiscal es mucho más compleja.

En lo que respecta a la Constitución es la siguiente:

- 1.- La Federación tiene competencia fiscal ilimitada, con fundamento en la fracción VII del artículo 73 constitucional que establece; El congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- 2.- La Federación tiene competencia exclusiva para establecer contribuciones en los siguientes casos:
 - 2.1. Cuando así lo determine expresamente la Constitución, como sucede con la fracción XXIX del artículo 73 y con el artículo 131, ambos de la Norma Suprema.
 - 2.2. Cuando la Constitución Federal prohíba a los estados imponer gravámenes sobre determinadas fuentes. Es el caso de las fracciones III, IV, V, VI, y VII del artículo 117 constitucional.
 - 2.3. Cuando el Congreso de la Unión tenga facultad exclusiva para legislar sobre determinadas materias, como lo señala la fracción X del artículo 73 constitucional.

En algunos impuestos exclusivos de la federación existe participación a los estados y en ocasiones a los municipios por disposición constitucional.

- 3.- *Las entidades federativas tienen competencia tributaria coincidente con la Federación* en todas aquellas materias que no le estén reservadas a esta última en forma exclusiva, o que no les estén prohibidas a los estados por la Constitución Federal. En este supuesto de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es posible establecer las participaciones mediante la celebración de convenios entre la Federación y los Estados.
- 4.- Existen impuestos que las entidades federativas sólo pueden establecer con autorización del Congreso de la Unión, como es el caso de la fracción I del artículo 118 constitucional.
- 5.- Los estados no pueden imponer contribuciones en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice, como es el caso de la fracción IX del artículo 117 constitucional.
- 6.- La Federación como orden parcial, no puede ampliar ni restringir la competencia tributaria de otro tipo de orden parcial, como son los estados miembros. Esta es una función del orden total y su ejercicio lo efectúa el órgano correspondiente.

Facultades atribuidas exclusivamente a los Estados estas son todas aquellas facultades que no estén delegadas expresamente a la federación de acuerdo al artículo 124 constitucional y que no se encuentren prohibidas a los estados de acuerdo a los artículos 117 y 118 como ejemplo tenemos que los Estados son los encargados de aprobar la ley de ingresos y la revisión de la cuenta pública de los ayuntamientos de acuerdo con el artículo 115 fracción IV de la constitución.

III.3 LOS PROBLEMAS DE LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA TRIBUTARIA

Las crecientes necesidades económicas por parte de los Estados federales para atender las grandes necesidades sociales de educación, vivienda, obras públicas, salud y empleo. Esta situación ha obligado a que la Federación busque desesperadamente más recursos cada vez, robusteciendo con ello su recaudación, y debilitando, en consecuencia, la de los Estados miembros.

Aún se sigue debatiendo el tema del federalismo fiscal. Este tema revelaría las más apasionantes luchas en la formación del federalismo.

Las competencias fiscales, representan hoy en día, uno de los temas capitales del moderno federalismo. Aún más el tema de la descentralización, que es seguramente el tema más político de nuestro tiempo, no podrá estar desvinculado del tema previo, que es, precisamente, el de una justa y equilibrada distribución de competencias fiscales entre el Gobierno Federal y los Estados miembros³⁹.

Sería bueno señalar que la descentralización pertenece a otra forma de gobierno es atentatorio e ilógico que en un sistema federal se de la descentralización, pero por nuestra forma de gobierno que se ha vivido a través los años que no ha sido totalmente federal, entonces la descentralización se debe darse en nuestro país para ir delegando recursos y responsabilidades a los gobiernos de los Estados hasta que llegue el momento de que los mismos Estados se han los encargados de imponerse sus propias fuentes de ingresos, pero siempre respetando la constitución general y contribuyendo al fortalecimiento de la unidad nacional.

III.3.1 EN MEXICO, DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO SE HA PERDIDO LA IGUALDAD DE LOS DOS ORDENES DE GOBIERNO

Muchos analistas del federalismo han afirmado que la política de subsidios federales a los estados y municipios han contribuido a desnivelar la equidad entre los diferentes niveles de gobiernos, este tipo de ayudas, implican un control cada vez mayor por parte del gobierno federal hacia los estados y municipios.

La principal preocupación de esta desigualdad radica en que se ha roto el equilibrio de los dos órdenes de gobierno habiéndose inclinado en favor del gobierno federal, es importante estudiar este punto por que en nuestro país los estados y municipios dependen mucho de los recursos hacendarios que proporciona el gobierno federal.

En nuestro país muchos autores como *Tena Ramírez, Miguel de la Madrid, Jorge Carpizo*, y otros constitucionalistas han advertido también sobre los graves riesgos del desequilibrio que se ha estado dando financieramente entre el Poder federal y las haciendas estatales y municipales.

Es un hecho que los subsidios federales continuará siendo una práctica en México (lo es en países ricos como Estados Unidos, Francia, Alemania), pero habrá que cuidar esmeradamente que estos subsidios que constituyen la propia vida de Estados y Municipios, no impongan condiciones por parte del Gobierno federal, que disminuyan la soberanía de los Estados y la libertad y autonomía de los Municipios. Se podrán aceptar determinados controles, pero jamás a tal grado que puedan violar los fundamentales valores políticos del federalismo, y la autonomía política municipal, principio cumbre de la Institución del Municipio Libre.

³⁹Véase Jacinto Faya Viesca *El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal I.N.A.P. México 1988. pp.42 y ss.*

Distribución de Competencias en Materia Fiscal en el Estado Mexicano

Nuestra Constitución considera tanto el Orden federal como el Orden local y señala que son jerárquicamente iguales, esto es cierto desde una estricta perspectiva constitucional y legal. En cambio, desde un punto de vista económico y administrativo, esa igualdad no se da, pues es desproporcionadamente mayor la fuerza del Gobierno Federal sobre los Gobiernos de los Estados. En el caso de los subsidios, se presenta una doble perspectiva: por una parte, los Estados adquieren una mayor autonomía financiera; pero por otra, su grado de dependencia es cada vez mayor con el Gobierno Federal⁴⁰.

III.4 EL SISTEMA DE COORDINACION FISCAL

En este punto toca analizar el actual sistema de coordinación fiscal en mi opinión sería importante tener primero un concepto genérico para entender con mayor precisión cuales son los puntos en los que se debería enfatizar por parte del gobierno federal.

La coordinación fiscal puede definirse como el sistema conforme al cual se distribuyen ingresos entre la federación, estados y municipios, se delimitan competencias entre estos tres niveles de gobierno en lo que toca tanto al ejercicio de facultades legislativas tributarias como en lo referente a actividades administrativas y se procura la colaboración administrativa entre los citados niveles.

El sistema nacional de coordinación fiscal se estableció con el propósito de establecer la participación en los ingresos federales que corresponda a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y el Distrito Federal y distribuir las participaciones y fijar las reglas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales, el 17 de diciembre de 1978 se creó la Ley de Coordinación Fiscal, que entro en vigor el primero de enero de 1980 y que a través de los años ha sido modificada con la intención de fortalecer las haciendas estatales y municipales, y proporcionar a los estados y municipios más recursos y continuidad al proceso de descentralización de la vida nacional.

Con esta ley también se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al cual se han adherido los 31 estados en forma voluntaria para percibir más participaciones federales. La S.H.C.P. coordina dicho sistema con apoyo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y la comisión permanente de funcionarios fiscales, también se realiza la reunión nacional de funcionarios fiscales para su vigilancia y perfeccionamiento.⁴¹

Las participaciones federales a las entidades federativas son reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal, y se determinan a través del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

⁴⁰Idem.

⁴¹Véase México 75 años de Revolución Fondo de Cultura Económico 1988. Pág.160.

Distribución de Competencias en Materia Fiscal en el Estado Mexicano

La distribución del Fondo General de Participaciones entre las entidades federativas del país se realiza de acuerdo a tres criterios:

- a) población;
- b) esfuerzo recaudatorio relativo; y
- c) el inverso de los dos criterios anteriores.

El Fondo General de Participaciones se integraba el año pasado con el 18.51% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio con las recientes reformas se integra el fondo con un 20% de la recaudación federal participable.

Se quiere lograr una redistribución más equitativa al otorgar dicha proporción del fondo en razón inversa a la obtención de los dos criterios anteriores.

El Sistema Nacional de Coordinación fiscal vigente ha sido cuestionado de diversas maneras; entre los argumentos más importantes se mencionan la eficacia de las fórmulas de distribución; la limitación de la potestad tributaria de los estados; y la inequitativa distribución de las participaciones.

Los Foros de Consulta del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 destacan la necesidad de revisar el Sistema de Coordinación Fiscal, de acuerdo a un intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes de gobierno, reconociendo que éstos deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades a fin de reducir las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios.

En materia de gasto, cada uno de los diferentes niveles de gobierno tiene ciertas competencias y responsabilidades, en ocasiones de manera autónoma y en otras de manera concurrente.

Los recursos federales a los estados se integran por los montos ejercidos a través del ramo XXV (gasto para la educación básica de los estados), Ramo XXVI (superación de la pobreza), ramo XXVIII (participaciones a entidades federativas y municipios); y la inversión pública federal.

El Gobierno Federal ha puesto especial énfasis en el proceso de descentralización hacia las entidades federativas; destacan:

- La federalización educativa, y la de salud, transfiriendo la operación de los servicios básicos a los estados.
- La iniciativa de desconcentración de recursos, facultades y atribuciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Distribución de Competencias en Materia Fiscal en el Estado Mexicano

- La responsabilidad de los ayuntamientos, en coordinación con sus comunidades, para asumir bajo su responsabilidad el ejercicio directo de los recursos del Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, se observan desequilibrios significativos en la asignación del gasto en los diferentes niveles de gobierno, y una distribución inequitativa entre entidades federativas.

A pesar de los esfuerzos realizados hasta el momento en la consecución de un auténtico federalismo, existe consenso en la adecuación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para destinar mayores recursos a estados y municipios y, simultáneamente, emprender una reforma a fondo que descentralice hacia ellos muchas de las funciones que están hoy bajo al responsabilidad del Gobierno Federal.

La descentralización en materia de educación y salud ha implicado, en algunos casos, mayores responsabilidades de gasto para los estados sin una compensación suficiente de recursos; además de que dicha descentralización no ha implicado involucrar a los estados en el proceso de planeación, programación y presupuestación.

Los Foros de Consulta del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconocen la necesidad de un nuevo federalismo, con una clara convicción compensatoria del Pacto Federal y un fuerte impulso a la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, con criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

La actual coyuntura de las finanzas públicas estatales y municipales refleja más allá de un problema financiero, reordenamientos estructurales entre los tres niveles de gobierno.⁴²

Algunos lineamientos generales que han sido considerados entre analistas que participaron en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo en materia hacendaria fueron los siguientes:

- Revisar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal buscando mayor equidad, simplicidad y eficiencia.
- Revisar el marco jurídico que rige al federalismo hacendario.
- Transformar el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria en materia de ingreso, gasto y endeudamiento.

⁴²Federalismo y Desarrollo revista de Banobras Núm. 47 Enero y Febrero de 1995.pp.40-41.

Distribución de Competencias en Materia Fiscal en el Estado Mexicano

- Proveer una distribución equitativa de los recursos fiscales entre los estados, municipios y federación, con el respectivo equilibrio en sus responsabilidades.
- Fortalecer los poderes estatales y municipales en la administración y determinación de sus recursos.

El ejecutivo federal ha señalado que para avanzar hacia el nuevo federalismo consiste en apoyar las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingresos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene como propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

También expresó que alentará el intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes de gobierno, a fin de formular nuevas bases para el Sistema de Coordinación Fiscal. El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia.

Este fue lo que señaló el presidente Ernesto Zedillo en la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que establecería las directrices en materia de reforma tributaria que se orientara a estimular la actividad productiva, la inversión y el ahorro; señaló también la importancia que tiene el de avanzar hacia un sistema fiscal más eficiente, meses después presenta una serie de iniciativas con el fin de mejorar la estructura tributaria y de coordinación fiscal, ya que es preciso avanzar más en la creación de una nueva estructura fiscal para que estimule la competitividad y crea confianza a los inversionistas.⁴³

Desde el inicio de la Ley de Coordinación Fiscal el día 27 de Diciembre de 1978 se creó con 23 Artículos y seis Artículos transitorios.

Recientemente con las últimas modificaciones hechas a la ley de Coordinación Fiscal, enviada por el ejecutivo al Congreso de la Unión el día 14 de noviembre de 1995, se dividieron en 5 puntos las propuestas de reforma fiscal que enseguida se enumeran:

- 1.- **Impulsar el nuevo federalismo fiscal**
- 2.- **Alentar la actividad económica y promover las exportaciones.**
- 3.- **Avanzar en la simplificación fiscal y administrativa.**
- 4.- **Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.**
- 5.- **Modernizar la administración tributaria.**

⁴³Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Distribución de Competencias en Materia Fiscal en el Estado Mexicano

Dentro de estos 5 puntos en que se dividieron las propuestas de reforma fiscal señalaremos únicamente la primera que es base de estudio de esta tesis.

Medidas para impulsar un nuevo federalismo fiscal. El ejecutivo federal en su exposición de motivos señaló que México es un país con profundas raíces federalistas. Permanentemente, la lucha por nuestra independencia y soberanía ha estado ligada al reconocimiento de que el federalismo es la forma de organización idónea para preservar los espacios de autonomía de las comunidades políticas y culturales y, a la vez, para fortalecer la unidad nacional.

La redistribución de facultades y recursos entre los integrantes del pacto federal es un imperativo ineludible surgido de la evolución de nuestra sociedad, cuyas demandas y expectativas múltiples y complejas precisan que la toma de decisiones se lleve a cabo en el nivel de gobierno más apto para resolver cada tipo de necesidad. El país requiere de un fortalecimiento de nuestro federalismo, para que éste sea capaz de dar una respuesta más adecuada a los requerimientos y aspiraciones de una sociedad plural.

El federalismo que el Gobierno de la República ha decidido impulsar busca el fortalecimiento de las facultades jurídicas y económicas de los órdenes estatal y municipal de gobierno. En el ámbito económico este federalismo establece una nueva distribución de recursos y responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno para fortalecer la economía de las entidades federativas y municipios, mejorar la eficiencia en la provisión de servicios, contribuir al equilibrio de las finanzas públicas y promover la competitividad y el crecimiento de la economía mexicana.

El pacto federal en materia tributaria se sustenta en la Constitución y en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este último entró en vigor en 1980, cuando se sustituyó el impuesto federal sobre ingresos mercantiles por el impuesto al valor agregado y, simultáneamente, se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal que, con diversas reformas, continúa vigente.

En 1990 se rediseñaron los mecanismos de asignación de las participaciones. En particular, el Fondo General de Participaciones se distribuye conforme a una fórmula que, por una parte, reconoce la capacidad regional de la recaudación y, en ese sentido, premia a los estados con mayor potencial contributivo; por otra parte, la fórmula también contiene un componente redistributivo, al ponderar el índice poblacional de cada región y, en tal virtud, premia a las entidades con más necesidades financieras.

Asimismo, se creó una fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal, que incluye la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua como indicadores de asignación, y se estableció un convenio de colaboración administrativa entre la Federación y los estados, a través del cual estos últimos obtienen ingresos adicionales mediante incentivos económicos por participar en actividades de fiscalización en sus localidades.

No obstante que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente ha permitido una mejor distribución de los recursos, para fortalecer el federalismo fiscal se requiere llevar a cabo una minuciosa revisión de las tareas e instrumentos con que cuenta cada nivel de gobierno, a fin de que, tomando en consideración las ventajas comparativas de federación, estados y municipios, se puedan lograr los objetivos de:

- I) Fortalecer sus correspondientes haciendas públicas;
- II) Canalizarles mayores recursos y responsabilidad, a fin de vincular los ingresos y gastos en cada uno de estos órdenes gubernamentales, y
- III) Promover la generación de ingresos propios a nivel nacional.

En cuanto a las responsabilidades, hay ciertas funciones inherentes a la Federación, y algunas otras que pueden atenderse de manera más eficiente en los estados y municipios. Por ejemplo, las decisiones sobre las necesidades propias de cada comunidad en cuando a ciertos servicios educativos, de salud o de infraestructura, pueden ser mejor atendidas por los gobiernos locales, ya que ellos conocen de manera directa las necesidades y las preferencias de su población. Para ello, dichos gobiernos requieren de recursos suficientes para llevar a cabo estas funciones.

En materia de obtención de recursos, la experiencia ha demostrado que también es necesario definir las atribuciones de cada nivel de gobierno conforme a sus ventajas comparativas.

Existen impuestos que, por sus características, deben mantenerse a nivel federal, tal es el caso del impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. En el caso del impuesto sobre la renta, la naturaleza global de este impuesto supera las fronteras estatales; esto es, un contribuyente con domicilio fiscal en un estado puede obtener renta por sus actividades en cualquier parte del país o incluso en el extranjero. Igualmente, en el caso del impuesto al valor agregado, la experiencia ha demostrado que es mucho más eficiente recaudarlo a nivel federal, ya que el lugar del consumo final de un bien no siempre corresponde al lugar del enterero del impuesto.

También se reconoce que hay gravámenes que, por su naturaleza, resulta más eficiente definirlos y recaudarlos a nivel local, ya que los contribuyentes directamente afectados son quienes deben decidir, a través de sus legislaturas locales, sobre su pertinencia y, en su caso, sobre su aplicación; tal es el caso de los gravámenes sobre el comercio de automóviles y la propiedad, en que las autoridades locales, por su cercanía al contribuyente, pueden elevar la eficiencia en su recaudación.

Distribución de Competencias en Materia Fiscal en el Estado Mexicano

Por lo anterior, la reasignación de recursos y responsabilidades se hace básicamente con tres criterios: el primero, con lleva reasignar responsabilidades de acuerdo a las ventajas comparativas de cada uno de los tres niveles de gobierno, el segundo exige que, al asignar la nueva responsabilidad a la entidad federativa, también se le transfieran los recursos necesarios para financiarle, y el tercero implica agregar a la transferencia de recursos, la reasignación de facultades para la generación de los ingresos, con base en las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno y en las necesidades de cada comunidad, sin afectar la competitividad de la economía.

Así pues, en la primera etapa de la construcción de un nuevo federalismo fiscal, por una parte, en materia de gasto, se propone en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la descentralización gradual del gasto programable sectorial para otorgar más recursos a los gobiernos locales y, por otra, en materia de ingresos, se contemplan dos vertientes: una, el fortalecimiento de los ingresos propios de las entidades y, otra, el fortalecimiento del sistema de participaciones.⁴⁴

Es importante señalar que el Gobierno de la República está poniendo las bases para la formación del auténtico federalismo fiscal se observa en este punto su preocupación por dotar a las entidades federativas de más recursos y fortalecer su sistema de participaciones.

Pienso que el objetivo del Gobierno Federal se plasma en el fortalecimiento de los tres niveles de gobierno, por medio de la distribución de recursos y facultades de una forma más equitativa y justa.

⁴⁴Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.

IV. EL DEBATE SOBRE EL NUEVO FEDERALISMO FISCAL EN LAS FUERZAS POLITICAS

Con el siguiente propósito se realizó el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, en Guadalajara Jalisco, organizado por los cuatro gobernadores panistas (Baja California Norte, Chihuahua, Guanajuato, y Jalisco), y cinco gobernadores del P.R.I. (Hidalgo, Coahuila, Colima, Oaxaca y Querétaro), que fue antecedido por la advertencia de quiebra en los Estados que gobiernan los panistas y por la denuncia de que por cada peso recaudado, 80 centavos se quedan en la Federación y tan sólo 20 centavos se destinan a Estados y Municipios.

En la inauguración del evento, (29 de marzo), el Presidente Ernesto Zedillo se pronunció contra el centralismo "opresivo y retrógrada", que es "socialmente insensible e ineficiente", exhortando a la construcción de un nuevo federalismo para fortalecer la autonomía y la libertad de los Estados y Municipios.

Las medidas concretas que anunció fueron:

- Redistribución equitativa de recursos.
- Renegociación de las deudas de los Estados con la banca para reconvertirla en UDIS, a fin de solucionar la crisis de pagos a corto plazo.
- Aumento de recursos provenientes de la recaudación que logre la Federación como consecuencia del incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- La necesidad de reformar el sistema de recaudación fiscal para descentralizar también el gasto público hacia los Estados.
- Construcción de mecanismos para hacer llegar recursos a los municipios.
- Programas oportunos para compensaciones sociales y económicas a los Estados.
- El envío al Congreso de la iniciativa de Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, a fin de impulsar la defensa jurídica de los Estados y municipios en las controversias con respecto a la constitucionalidad entre éstos y la Federación.

El Presidente Ernesto Zedillo advirtió que el nuevo Federalismo no significa ni la desaparición ni el debilitamiento de la autoridad Federal.

Ernesto Ruffo Appel, sostuvo que la reforma del Federalismo debe surgir desde los Estados y no de la Federación, es decir, de abajo hacia arriba y no al revés.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

También señaló que la recaudación debería ser al revés, cobrarla los Estados y darle de lo que sobre a la Federación.

En lo económico, manifestó que los gobernadores, dado el presupuesto, son tan sólo pagadores de nómina y nada más.

Advirtió que por el "estricto interés político" haya resistencia al cambio y la falta de flujo de dinero que impiden a los gobernadores afrontar sus tareas.

Propuso, asimismo, una nueva distribución de los ingresos recaudados: 65% para la Federación, 25% para los Estados y 10% para los Municipios.

En su turno, el senador Carlos Sales reconoció la voluntad del Presidente Zedillo y su preocupación personal por la dispersión de esfuerzos, la excesiva partidización de los asuntos y de ponerle color partidista a los logros.

El único representante del Partido de la Revolución Democrática en el foro, fue el Senador Cristóbal Arias, por el Partido Acción Nacional el Exgobernador Ernesto Ruffo y el Diputado Juan Antonio García Villa, y por el Partido Revolucionario Institucional el Senador Carlos Sales y el Diputado Francisco Suárez Dávila.

IV.1 FEDERALISMO LA VISION DEL P.R.I.

Diputado Francisco Suárez Dávila, Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados.

Señaló que históricamente uno de los temas pendientes de la agenda mexicana, es la de llevar a cabo la intención jurídica plasmada en la Constitución, sino su cabal aplicación en la realidad aunque sin negar los avances que aquí se han hecho, no hay federalismo real, si no lo hay en el manejo de los recursos.

El federalismo fiscal es un cauce donde confluyen todos los grandes temas económicos y políticos contemporáneos. Definir las fuentes de los recursos para estados y municipios, está asociado al gran tema de fortalecer el ahorro nacional.

Reconoció que los estados y municipios tienen una alta dependencia en sus ingresos, de las participaciones provenientes de impuestos federales; carecen de fuentes dinámicas, de impuestos propios, y la descentralización del gasto educativo aumentó el desequilibrio en sus finanzas.

Indicó que hay, en suma, Federación con superávit fiscal, y estados y municipios pobres, con severos desequilibrios y altamente endeudados. Por otra parte, frente a esta carencia de recursos se presentan crecientes demandas de la población local, por servicios públicos e infraestructura de calidad.

Es evidente que si las finanzas estatales y municipales estaban ya en una situación de gran penuria, esta se agrava por la crisis financiera por la que atravesamos. Indicó que existen factores que agudizan la situación entre los que destacó los siguientes:

- La federación requiere de un excedente fiscal, lo que disminuye su imposibilidad de apoyar a los estados. Invariablemente tendrá que recortarse el gasto de inversión y el gasto corriente.
- La difícil situación económica reduce la capacidad de pago del contribuyente.
- Los estados tienen un alto endeudamiento con la banca comercial y el servicio de la deuda, que aumenta. Finalmente, la banca de desarrollo tendrá menores posibilidades de apoyar las finanzas locales.
- Las empresas paraestatales cumplan cabalmente con el pago de impuestos locales.
- Que la Federación cumpla el objetivo de agilizar el entero de los ingresos participables.
- El aumento del 10 al 15% del IVA significó un importante incremento de recursos que benefician a estados y municipios. Ello contribuye justamente para el fortalecimiento de las finanzas públicas locales, y permite a los estados realizar gastos sociales que mitiguen la crisis.
- Dentro del programa han sido aprobadas por el Congreso las unidades de inversión, lo que permite denominar y canalizar créditos de largo plazo a una tasa real de interés más moderada. El Congreso ha propuesto que a través de los recursos y mecanismos en UDIS que impulsa el Gobierno Federal, se apoye a estados y municipios para que puedan reestructurar sus deudas y Banobras pueda coadyuvar en forma importante a estos propósitos.

Además de aumentar las participaciones federales para estados y municipios, consideramos que deben fortalecerse las fuentes de tributación propias, así como considerarse en un momento oportuno ya que difícilmente se puede hablar ahora de más impuesto de nuevas fuentes de tributación.

Debe, así mismo, adoptarse el criterio de no asumir deuda futura para realizar gasto corriente. Banobras debe fortalecerse en su papel de banco del federalismo.

Los estados y municipios deben tener la capacidad para ceder a los mercados de capital nacionales, para obtener los recursos a través de bonos de largo plazo. En ello puede coadyuvar como agente o facilitador el propio Banobras. Estas emisiones de valores de largo plazo podrían captarse en UDIS con servicio de la deuda, obviamente en UDIS.

Esto también puede ser valioso para instituciones estatales que realicen obras de infraestructura y servicios de largo plazo. Bajo ciertas condiciones, y como sucede en otros países que a veces imitamos, se puede conceder una exención fiscal a este tipo de bonos.

Emitir valores de deuda de estados y municipios tendrá la mayor trascendencia nacional, ya que quien acuda a los mercados de capitales tendrá que transparentar el análisis de su propia situación fiscal, de acuerdo con ciertos indicadores, lo cual será un aliciente para las finanzas sanas.

Asimismo, Banobras deberá ser intermediario para obtener recursos para los gobiernos de los estados y de los municipios que todavía no tienen la capacidad para acceder a los mercados, prestando con diferenciales menores y a plazos mayores a los de la banca comercial; asimismo, puede llevar a las entidades al mercado bajo su propia garantía.

Por otra parte, debe reconocerse la heterogeneidad que existe a nivel de estados y municipios. La descentralización del gasto y de las funciones debe llevar como contra parte un cuidadoso esfuerzo de la capacidad de absorción y de ejecución, ya que si esto no se cuida, simplemente se trasfiere la ineficiencia a nivel local.⁴⁵

Sen. Carlos Sales Gutiérrez, Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores.

Es su ponencia destacó la importancia de lograr una relación de equilibrio entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, responde tanto a un mandato constitucional como a una necesidad política y económica imperiosa.

La esencia de nuestro federalismo está en la división de los niveles de gobierno, cada una con atribuciones propias y específicas.

Los problemas estructurales del federalismo económico en el Senado de la República vamos más allá del federalismo hacendario; propugnamos por el económico se refieren principalmente a:

- Una política económica diseñada e instrumentada centralmente sin participación de los gobiernos locales.
- Esta situación es más evidente en lo que hace a las políticas tributarias y de gasto público, al propio Sistema de Coordinación existente y, en particular, a los impuestos coordinados o de los que integran la recaudación federal participable.

⁴⁵Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo "Memorias" pp.183 y ss.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

- La falta de una política de desarrollo regional que sitúe a los gobiernos estatales y municipales como protagonistas en la determinación de prioridades y en la fijación de niveles de inversión así como, en general, en la asignación del gasto público.
- Excesiva concentración de competencias y funciones en el nivel federal.
- Debilidad fiscal y financiera de los gobiernos estatal y municipal frente al Gobierno Federal, consecuencia de una inapropiada distribución de los recursos fiscales y financieros nacionales.
- Casi la total dependencia de los estados y municipios de un solo rubro, las participaciones en ingresos federales, que son insuficientes, con limitaciones para que puedan contar con fuentes impositivas y recursos adicionales propios para solventar sus necesidades.
- Carencia de un real Sistema de Coordinación en materia de gasto y crédito público, que garantice la planeación y racionalización nacional de los presupuestos.

Afirmó que para fortalecer el federalismo implica transferir a los estados y municipios, atendiendo a sus particularidades no todos son iguales, la capacidad de resolver sus necesidades a través del ejercicio cabal y responsable de las potestades que les correspondan, teniendo como base el equilibrio de poderes, instancias y competencias.

Habrà que evitar la centralización a nivel del gobierno del estado, que en pocos casos es más fuerte y dañina que la que se señala para la propia Federación.

Las finanzas de los estados y municipios requieren de la misma atención, apoyo y restructuración que las del Gobierno federal, y al menos con similares criterios, ya que las crisis también los ha afectado de similar forma. No sólo hay que considerar las elevaciones de costo en la prestación de sus servicios básicos y de las obras que realizan de todo tipo, sino primordialmente el que los gobiernos locales enfrentan las elevadas tasas que rigen en el mercado de dinero al que tienen acceso.

Señaló nueve puntos sobre los que el pleno del Senado decidió se lleven a cabo consultas en toda la República.

1. Que las entidades federativas puedan opinar con oportunidad respecto del diseño de la política económica, en particular sobre la tributaria y gasto público, y sobre todo respecto del propio sistema de coordinación.
2. Se redistribuyan en los tres niveles las responsabilidades de gobierno, políticas y administrativas; se establezcan facultades tributarias propias y autónomas, y el gasto público se maximice y fortalezcan en una nueva forma de relación.

3. Se delimiten las funciones, potestades y competencias entre los niveles de gobierno, lo cual facilitaría la programación y presupuestación de las actividades públicas, e implicaría además mayor transparencia en la aplicación de los recursos fiscales propios y participables.
4. Reconocer la autogestión de los gobiernos locales en la descentralización de funciones, respetando decisiones y apoyando la satisfacción de sus necesidades, lo cual tendría un impacto fundamental y deseable en el ejercicio del poder político.
5. Atender al potencial fiscal y económico de cada entidad, de acuerdo a lo que señala la Constitución.
6. Garantizar una asignación de recursos adicionales justa y equitativa a los estados y municipios con menor grado de desarrollo relativo, pero con fondos fiscales que correspondan al Gobierno Federal y no a las propias entidades federativas como sucede ahora.
7. Redefinir la parte que de los ingresos nacionales debe corresponder a cada instancia de gobierno, atendiendo tanto a criterios como los ya expuestos, como a los resultantes de la descentralización y redistribución de potestades y competencias.
8. Determinar las responsabilidades de servicios públicos para cada nivel de gobierno, con base en criterios de eficiencia económica y social, ponderando su dimensión espacial, la estructura de costos y beneficios y los recursos económicos y administrativos con que se cuente.
9. Reasignar el gasto público federal regionalmente, contemplado desigualdades existentes e incluso su agravamiento por la nueva relación de México con el exterior.

Concluyó que para llevar a cabo la colosal y urgente tarea de alcanzar un pleno federalismo, será necesario que se consideren las propuestas de los diferentes sectores de la vida nacional, destacando que junto con los representantes de los ejecutivos Federal y estatales, de los ayuntamientos y de los poderes legislativos Federal y locales, se requiere de la participación formal e institucional de representantes de los contribuyentes, como se hizo hace casi 50 años en las Convenciones Nacionales Fiscales, ya que son ellos a quienes debemos servir y satisfacer de la mejor forma, en sus justos requerimientos por buenos gobiernos.⁴⁶

⁴⁶Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo "Memorias" pp.173 y ss.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

Es interesante informarnos que el Senado de la República esta llevando a cabo consultas en todo el país para el fortalecimiento del federalismo hacendario y en su caso de ser conveniente para el país hacer las modificaciones legislativas que se requieran como lo, señaló el Senador Carlos Sales, pienso que el poder legislativo esta asumiendo su compromiso con el pueblo de México y de seguir en ese camino pronto se verán buenos resultados en materia económica.

El P.R.I. podría reivindicarse con la sociedad mexicana, cuando pueda acreditar su papel en la construcción del futuro mexicano. Tal vez podría ser un P.R.I. federándose a sí mismo, volviendo a sus orígenes en la coalición de partidos locales y fuerzas regionales. No hay que confundir al gobierno con los partidos, el federalismo es antes político que económico.

IV.2 FEDERALISMO LA VISION DEL P.A.N.

Efraín González Morfín define al federalismo real mediante cinco principios que debe contener:

- 1) **Personalidad:** No puede haber personalidad respetada si no se respeta la relación recíproca de niveles político: municipio, entidad federativa, federación; ni puede ver federalismos sin respeto a los derechos humanos fundamentales, correctamente explicados en nuestro ordenamiento jurídico.
- 2) **Complementariedad escalonada o principio de subsidiariedad:** Es un modelo con base en el municipio, el ayuntamiento de elección directa, lo que está señalando en la Constitución siendo los municipios la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.
- 3) **Solidaridad:** entre persona y persona, persona y sociedad, y sociedad y sociedad. El que sabe, tiene o puede más, debe ser subsidiario y justamente complementario del que sabe, tiene o puede menos.
- 4) **Noción del bien común:** conjunto de condiciones en la vida social que permite y favorece el mejoramiento de los miembros de la sociedad. El bien común tiene que irse construyendo con subsidiariedad y solidaridad.
- 5) **Autoridad:** el tema de las competencias, ejercicios y controles de autoridad. En su sentido más profundo, es: derecho de mandar para el bien común. No es simplemente el gobierno de facto; tiene que ser un gobierno legítimo por su origen y por su ejercicio: que sube por la buena al poder y se baja del poder por la buena.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

Los primeros cuatro principios: persona, subsidiariedad, solidaridad y bien común son los principios fundamentales de la doctrina del Partido Acción Nacional, por lo que se puede relacionar un poco su ideología con el federalismo que cumple con estos principios, que Efraín González Morfín llama federalismo real⁴⁷.

Los del Partido Acción Nacional por medio de Landerreche Obregón⁴⁸ en denuncia por la situación nacional, señalan que la federalización se ha usado con base en un artículo vicioso de la Constitución, que se manifiesta y se fomenta, no obstante los perjuicios de toda clase que causa a la vida política, social y económica del país; se arrebatan de la jurisdicción de los Estados ramas de actividad, con el pretexto de que a éstos les falta capacidad y elementos para manejarlas adecuadamente, pero los Estados no se pueden capacitar ni adquirir elementos para enfrentarse a problemas de esta clase precisamente, porque se les quitan de su jurisdicción las ramas de actividad que se les podría proporcionar.

Se debe considerar de igual manera la postura que tiene el Partido Acción Nacional ante la base de la federalización: el municipio, como se asienta en sus principios de doctrina⁴⁹ y en la proyección de 1969 de los mismos:

"El gobierno municipal ha de ser autónomo, responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia, y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo.

El gobierno municipal debe tener autonomía política y recursos propios, suficientes para cumplir sus fines. Por lo tanto, debe integrarse democráticamente y quedar sujeto de manera permanente a la vigilancia de los gobernados, sin interferencias de la Federación o de los Estados, que priven de recursos económicos a los municipios y violen su autonomía.

En distintas ocasiones la visión de Exgobernador Ernesto Ruffo Appel, primer gobernador de oposición en México. Para él, la crisis financiera de los estados no sólo es a moda de deuda, el problema es de flujo de efectivo, por que los estados no pueden afrontar sus responsabilidades por falta de recursos financieros.⁵⁰

⁴⁷Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo "Memorias" pp.54 y ss.

⁴⁸Véase Comisión Editorial del PAN: Respuestas; México, 1995, Editorial Epressa.

⁴⁹Véase Partido Acción Nacional: Principios de Doctrina, México, 1995, Editorial Epressa.

⁵⁰Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo "Memorias" pp 167 y ss.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

En su propuesta para un nuevo sistema hacendario se incluye seis puntos:

1. Que nada más existiera una caja recaudadora donde se cobren los impuestos de origen municipal, estatal, federal, administrada por las entidades locales, bajo la Norma y supervisión del gobierno federal.
2. Establecer una nueva forma para la distribución de los ingresos fiscales en donde los estados conserven la parte de los ingresos que corresponda a estados y municipios, y transfiera lo que le corresponda al sostenimiento del gobierno federal.
3. Propone crear una bolsa que sea de apoyo para los estados insuficientemente desarrollados; una planeación democrática del desarrollo; una asamblea de gobernadores que sirva como dispositivo para la sana ejecución de las políticas macroeconómicas.
4. Una planeación Democrática del Desarrollo, como resultado de una consulta efectiva, real, en cada entidad integrantes de la Unión. "Necesitamos otro sistema de planeación, porque México ya no puede seguir siendo Chiapas".
5. Una Asamblea de Gobierno para un Gobierno de la Unión. Esto es, una Asamblea de Gobernadores que supervise al Gobierno Federal como "un dispositivo" para la sana ejecución de las políticas macroeconómicas".
6. Dentro de sus propuestas destaca la forma de distribución, señalando que el gobierno federal debe de promover una reforma inmediata para modificar la distribución de los recursos tributarios. Considera los siguientes porcentajes: Federación 65%, Estados 25% y Municipios el 10 % .

La Diputada de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados Cecilia Romero define al federalismo como la unidad de las entidades en torno a conceptos comunes de nación.

Para el Partido Acción Nacional, el federalismo es la combinación entre la autonomía de los estados y un poder central que los coordine. Es la posibilidad de que cada una de las entidades del país, no sólo tengan su propia constitución, sino que se apeguen a ella y tomen las decisiones que competen a su jurisdicción. Que los gobiernos de los estados y sus municipios sustenten fundamentalmente la vida política de México, tengan una relación directa, sin intermediarios y sin esquemas paralelos que pretendan romper esa unidad. Que cada estado tenga su propio modelo de gobierno sin tener que supeditarse a la voluntad central. La autonomía y autosuficiencia de los estados deben estar coordinadas por un gobierno central fuerte, que revitalice conceptos universales como patria y nación.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

También se debe incrementar la solidaridad, entendida como la convicción que une a los mexicanos de todos los estados, no como el Pronasol, programa que se ha significado por sus planes paralelos a los gobiernos estatales, y se salta a las autoridades emanadas de la representación popular, para dar, a veces limosnas o favores, y en otros casos, para comprar votos.

El Partido Acción Nacional ha demandado una mayor autonomía en materia de recaudaciones y asignación de recursos, pero esta situación también puede llevar a una anarquía financiera y favorecer las desigualdades regionales.

Para la Dip. Cecilia Romero señala que uno de los puntos que han manejado es la subsidiariedad, que permite, por ejemplo, que los impuestos que cobre un municipio se utilicen en su propio beneficio, pero también aporte recursos a la entidad, para que ésta los redistribuya en los municipios donde no puede cobrar impuestos porque la gente es muy pobre. Se plantea que cada uno de los Estados de la República establezca gravámenes y los utilice para su desarrollo, pero al mismo tiempo y en forma solidaria con los demás mexicanos, envíe parte de los recursos a la autoridad central, para que ésta los distribuya a los estados que no tiene posibilidad de recabar ingresos.

Lo fundamental es que se deje al menor hacer lo que pueda, que el gobierno estatal no se meta en el trabajo del municipio y que la autoridad central no intervenga en el trabajo del gobierno estatal.

Señaló también que es incongruente que del dinero que aportan los mexicanos, el 80 por ciento se quede en el gobierno central, 13 por ciento al estado y un 7 por ciento al municipio. Aquí es donde debemos trabajar para que las cosas se den en conciliación con los intereses legítimos regionales de cada uno de los estados y sobre todo, en una solidaridad fraterna, entre Oaxaca y Chihuahua o Jalisco y Chiapas, a través de un gobierno central que no sea el papá o el cacique, sino que sea el rector que coordine las políticas generales aprobadas por todos, para que sean realmente obedecidas.

El Partido Acción Nacional demandó, entre otros puntos, que el gobierno central deje a los estados la libertad para manejar su desarrollo económico y político. Su función, es ser el rector de las políticas generales y vigilar su obediencia, a fin de que haya un desarrollo real de los estados que conforman la República Mexicana.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

El Dip. Juan Antonio García Villa, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Señaló que la excesiva concentración de facultades y de recursos a favor del ámbito federal, en el claro perjuicio de los órdenes estatal y municipal.

La concentración de atribuciones en detrimento de la vida regional y local que, parece no tener límite. Incluso no pocas de las funciones que constitucionalmente pueden ejercerse por las diversas esferas de gobierno, en la práctica han ido pasando a la órbita del Gobierno Central, algunas mediante diversas reformas legales y otras de plano marchando en sentido abiertamente contrario a la voluntad de los constituyentes mexicanos y al espíritu de nuestro propio federalismo.

Así, en materia fiscal, la política de coordinación impulsada a fin de homogeneizar el Sistema Tributario Nacional, ha exigido los estados suspender, de hecho, el ejercicio de su potestad tributaria, al obligarlos al sacrificio de diversas fuentes de ingreso propio. A partir de 1980 se implantó un esquema impositivo único, en el que prácticamente todas las decisiones en materia fiscal son tomadas de manera inconsulta por el Gobierno central e impuestas a los estados en forma unilateral.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que para algunos es elemento fundamental para dar orden y equidad al sistema tributario nacional, en la implantación simultánea del Impuesto al Valor Agregado, que significó un fuerte sacrificio para los contribuyentes, así como en la ya mencionada congelación de la potestad tributaria local, que indiscutiblemente ha representado a su vez un severo sacrificio.

Así entre 1988 y 1993, las participaciones que de los impuestos federales recibieron los estados y municipios se mantuvieron en el 3.1 por ciento del producto interno bruto.

Hizo especial énfasis en el estancamiento de la principal fuente de ingreso con que cuentan los estados y municipios, antes el dinámico crecimiento de la población y de las necesidades también crecientes de ésta que deben atender. Indicó que se ha provocado un desequilibrio financiero y económico que ya es estructural en la gran mayoría de las entidades federativas y que las ha obligado, en muchos casos, a endeudarse más allá de los límites prudentes.

La necesidad de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal amplíe su cobertura a fin de considerar en mayor medida la materia de gasto, y poder encontrar soluciones integrales y de conjunto, de manera tal que la Coordinación se ocupe también de los principales problemas que aquejan a las entidades federativas en cuanto a gasto público, directo y coordinado, así como la definición de las políticas y líneas de coordinación.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

Es necesario, verdaderamente urgente, fortalecer las finanzas estatales y municipales, y promover que éstas cuenten con una mayor proporción de ingresos propios; asimismo, propiciar la coordinación Federación-estados-municipios en materia de gasto público.⁵¹

En el año de 1993 el Partido Acción Nacional presentó unas reformas a la Constitución Política en materia de federalismo fiscal en el que se proponía la creación de un Consejo Federal Tributario para iniciar leyes en materia tributaria.

Además se señalaba en dicha iniciativa que "México debe ajustar su vida a los principios federales vigentes en la Constitución y superar el centralismo político y económico en que vive, que mengua la autonomía de los estados, les imponen autoridades, les dosifica ingresos y niega con todo ello, los supuestos mismos de la Federación"⁵².

Es interesante analizar las propuestas y señalamientos que hacen los integrantes del P.A.N. creo que en estos puntos tienen una clara visión y forma de pensar uniforme en el sentido de que ellos proponen una distribución más equitativa de los recursos y que de ser posible la distribución se hiciera de los Estados y Municipios al Gobierno Federal o sea en forma viceversa, por lo cual sugieren que el Gobierno Federal supervise su correcta aplicación y distribución de los recursos.

El año pasado un alcalde panistas bloqueaba los puentes y las cuotas federales en el norte del país y en su fiebre localista arrebatan lo que consideran que les corresponde pero esta forma de reivindicar la forma del municipio libre no creo que sea la más idónea.

Los errores de los panistas el de utilizar vías antijurídicas para reivindicar como lo señale la autonomía del municipio libre, que no es botín de ningún partido, sino es el punto medular para la organización política de las diversas comunidades que conviven en el interior de la nación mexicana. Mejor es que ventilaran públicamente sus agravios con el centro y sobre todo que plantearan alternativas concretas para revitalizar el pacto federal.

El gobierno del presidente Ernesto Zedillo en múltiples ocasiones se ha manifestado en el fortalecimiento del federalismo pero yo pienso que no se necesitan solamente discursos sino hechos, y la actual administración esta cumpliendo sus compromisos con el federalismo.

⁵¹Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo "Memorias" pp. 157 y ss.

⁵²Federalismo Tributario Iniciativa de ley 1993. LV Legislatura Cámara de Diputados. P.A.N.

IV.3 FEDERALISMO VISION P.R.D.

El federalismo que planteó el presidente Ernesto Zedillo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 fue criticado por el Partido de la Revolución Democrática y proponen el federalismo que ellos consideran debe de prevalecer en nuestro país.

Señalaron que el Plan Nacional de Desarrollo establece la necesidad de transparentar los recursos económicos que fluyen a las entidades federativas. En su postura del Partido de la Revolución Democrática consideran que para poder plantear ese objetivo se requiere que fluyan adecuadamente los recursos hacia los estados y municipios y que exista un control sobre las personas encargadas del manejo de las partidas presupuestales, para lo cual se necesita dotar de mayores facultades de control presupuestal, a las legislaturas locales y a nivel federal, a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

También señalan que es indispensable que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados como órgano especializado debe de ejercer sus facultades de revisar que el presupuesto sea debidamente bien ejercido con un principio rector, no cuánto se gasta sino en que se gasta el presupuesto.

Su visión del Partido de la Revolución Democrática del nuevo federalismo implica una distribución clara y transparente del manejo y asignación del presupuesto federal a los estados y municipios, para que se eliminen criterios políticos. Para poder lograr ese fin consideran necesario revisar la Ley de Coordinación Fiscal y en mi punto de vista la mayor preocupación de los partidos políticos, académicos, empresario y del gobierno federal radica en revisar dicha ley para poder hacer una nueva distribución de recursos.

En esta administración se han hecho nuevas modificaciones a fin de fortalecer a las entidades federativas, con el aumento del 18.51% de la recaudación federal participable al 20% en este año.

El Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática ha propuesto unas reformas a los artículos 115 y 116 con la finalidad de fortalecer la vida municipal para que se alleguen de recursos propios con base a la riqueza generada en su ámbito territorial.⁵³

⁵³Véase Partido de la Revolución Democrática Crítica al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Legislativo Federal Cámara de Diputados LVI Legislatura México 1995, pp.36-37.

Senador. Cristóbal Arias Solís, Presidente de la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado y Presidente del PRD en Michoacán.

Señaló que el Estado federal mexicano distingue atribuciones y límites entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, las delimita territorialmente, distingue ámbitos de competencia en materias que les son propias, no establece jurídicamente jerarquías entre ellas y otorga autonomía constitucional a las entidades federativas respecto del Gobierno Federal.

También es necesario garantizar la autonomía financiera de las entidades federativas y de los municipios, y la participación de los ingresos propios y de aquellos correspondientes a la Federación.

Afirmó el senador que en general la Constitución de la República contiene los elementos jurídico-político necesarios para lograr un federalismo real. Sin embargo, en las experiencias históricas de los gobiernos revolucionarios y de la consolidación del sistema político mexicano, entre cuyas características destacan el presidencialismo, el partido de Estado que aglutina los núcleos corporativos y los cacicazgos locales y el centralismo, han conducido a un federalismo formal que, en los hechos, no funciona en los terrenos político, administrativo, fiscal y judicial, entre otros.

No se ha logrado establecer, por ejemplo, el delicado equilibrio que requiere el diseño de la división y la distribución real del poder y la toma de decisiones a nivel local y federal.

Tampoco hemos construido una sólida base democrática que frene los excesos de un presidencialismo que desconoce los límites entre la Federación y las entidades federativas. Ni hemos podido erradicar las viciadas prácticas políticas del sistema, para poder sustentar la soberanía popular de los estados y del municipio libre.

Hoy se habla de graves déficit de gobiernos estatales y municipales, cuyos orígenes son el dispendio y la mala administración, que pueden poner en riesgo al sistema financiero nacional y dañar los servicios a la población. Por eso se debe tener un control democrático de los servidores públicos, y terminar con la impunidad.

En la crisis actual se requiere una estrategia de desarrollo económico que replantee la importancia que tiene la generación de empleos y la recuperación del mercado interno para la estabilidad política y social de la Nación.

En este sentido, la descentralización de los recursos a partir de metas de desarrollo autosustentado en inversiones productivas a nivel municipal y regional, permitirá la creación de empleos permanentes y, por consecuencia, la reactivación económica.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

Para fortalecer el federalismo hay que respetar e impulsar el desarrollo municipal y fortalecer la coparticipación ciudadana, con una sana división de poderes. Los únicos límites de la descentralización democrática deberán fijarlos las necesidades de desarrollo social y político de la Federación en su conjunto, tal como lo establece la Constitución.

Es necesario, para este fin, crear mecanismos que aseguren la entrega directa de los recursos federales destinados a los municipios. Hacer un reparto más equitativo de la recaudación federal a las entidades federativas, y el pago directo de las mismas por parte de Hacienda, en los múltiples casos de conflictos entre los gobiernos estatales y municipales que no son del mismo partido o grupo político.

Descentralizar realmente el desarrollo social significa redistribuir responsabilidades entre los estados y municipios, para lograr una administración más eficiente en el ejercicio del gasto público de impacto regional y local. Sin embargo, es necesario el control social, a través de los ayuntamientos y las legislaturas locales, de los recursos derivados de la recaudación fiscal, principalmente de Pronasol o Procampo, para evitar distorsiones, manipulación y corruptelas.

La salud financiera de los municipios y los gobiernos estatales es fundamental en el proceso de reforzamiento del federalismo; para ello se deben crear sistemas estatales de Coordinación Fiscal que identifiquen las fuentes tributarias que pueden ser cedidas a los municipios, para que a través de mecanismos imaginativos busquen nuevas fórmulas de distribución de participación entre los estados, los municipios y las comunidades.⁵⁴

El Partido de la Revolución Democrática y en lo particular sobre el tema del federalismo ha señalado que para fortalecer el federalismo será necesario respetar e impulsar al municipio y que se haga de una forma paulatina. En lo que concierne al aspecto de la descentralización de recursos y responsabilidades que esta se haga de una forma más equitativa para que no afecte al estado y al municipio propiamente.

IV.4 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA VISION GUBERNAMENTAL

En el plan nacional de desarrollo presentado por el presidente Ernesto Zedillo el día 31 de mayo de 1995 informó que el federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia, surgió con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional, y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales.

⁵⁴ Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo "Memorias" pp.59 y ss.

Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal.

La renovación del federalismo hará posible que los poderes de la unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. El federalismo genera también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar la potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones.

Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestiguar en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común.⁵⁵

Meses después el presidente Ernesto Zedillo envió al poder legislativo la iniciativa de ley de ingresos para el ejercicio fiscal del año de 1996 y señaló que el nuevo federalismo precisa fortalecer las facultades jurídicas y económicas de los órdenes estatal y municipal de gobierno. Por ello, se ha establecido un firme compromiso con un federalismo fiscal que, mediante una distribución de recursos y responsabilidades, mejore la eficiencia en la provisión de servicios y, contribuya al equilibrio de las finanzas públicas y promueva la competitividad y el crecimiento de la economía mexicana.

Expuso que la reasignación de recursos y responsabilidades se finca en tres criterios:

- 1.- Reasignar responsabilidades de acuerdo a las ventajas comparativas de cada orden de gobierno;
- 2.- Asignar la nueva responsabilidad junto con los recursos necesarios para financiarla.

⁵⁵Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

- 3.- Agregar la transferencia de recursos, la reasignación de facultades para la generación de los ingresos, con base en las ventajas comparativas de cada orden de gobierno y en las necesidades de cada comunidad sin afectar la competitividad de la economía.⁵⁶

El presidente Ernesto Zedillo, concretamente, ha tenido expresiones, incluso desde su toma de posesión, donde se ve una intención sincera, para asumir una situación diferente. El presidente Ernesto Zedillo indicó que es convicción de su gobierno ceder espacios reales de mando a los estados y municipios, lo que no significa "debilitamiento de la autoridad federal" para que haya una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión. Se están dando pasos en este sentido, como es la reunión que sostuvo el primer mandatario con gobernadores de distintas entidades, para la reestructuración de sus carteras vencidas. El que se avance en el camino de un auténtico federalismo dependerá de la voluntad del jefe del Ejecutivo y de la convicción que logre transmitir a todos sus colaboradores.

Los ciudadanos debemos entender a profundidad lo que es el federalismo y tener interés porque se viva. Que exijamos que en el ámbito democrático nos permitan elegir a nuestros gobernantes, que nos respeten ese derecho. En el Distrito Federal no entendemos fácilmente al federalismo, porque somos ciudadanos sin derecho de elegir a nuestro gobernador como sucedió en años anteriores.

El actual gobierno del Presidente Zedillo ha puesto la muestra de querer avanzar hacia una verdadera democracia, desde el momento que se ha señalado que la elección del Jefe de Gobierno para el año de 1997 será por medio de elección popular de los ciudadanos del Distrito Federal de acuerdo con la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta iniciativa fue aprobada por el consenso de los cuatro partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

Los riesgos que se pueden vivir de no avanzar hacia el camino del federalismo son varias. Uno lo vivimos en Ciudad Juárez, donde presidentes municipales o en un dado caso, los gobernadores podrán asumir posiciones de desobediencia civil. Otro riesgo es lo que está pasando en Chiapas, no le hacen caso al gobierno central, y recurren a la violencia, porque ellos señalan que no hay justicia social.

El riesgo de no avanzar hacia un verdadero federalismo tiene sus costos, para poder lograr el bien común que nos interesa a todos los mexicanos es necesario que el gobierno y los y el pueblo en general trabajemos conjuntamente por el beneficio de todos respetando las instancias de gobierno.

⁵⁶ Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.

La visión gubernamental que manifestó el entonces Secretario de Gobernación el Lic. Esteban Moctezuma en el aspecto de que como asumiría el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo el federalismo fue la siguiente.

Señaló que nuestro federalismo es la pluralidad de orígenes culturales y étnicos, y la unidad de vocación soberana, democrática y justa.

El gobierno del Presidente Zedillo se ha propuesto pasar de las ideas a los hechos, avanzar sin demora en la reforma democrática y hacerlo impulsando simultáneamente el nuevo federalismo. Debemos acometer las tareas necesarias para que cale hondo; porque supone una contribución más amplia y más decidida de los poderes estatales y municipales en la organización económica, política y social de México.

Para realizarlo debemos cumplir condiciones de posibilidades, entre las cuales señaló cinco:

- **Primero;** fortalecer las instituciones republicanas y el Estado de Derecho, para dar un cauce democrático cierto a la vida política local, y fincar nuevos avances en la pluralidad de gobiernos estatales y municipales.
- **Segundo;** fortalecer el papel de los estados y de los municipios en el esquema de distribución de las competencias, los recursos y las responsabilidades; intensificando la coordinación, profundizando la descentralización e impulsando las condiciones para que los órdenes municipal y estatal de gobierno asuma plenamente sus respectivas soberanías.
- **Tercero;** establecer la equidad entre la federación, estados y municipios en la distribución de los ingresos fiscales e impulsar la capacidad de los poderes locales para generar mayores ingresos propios.
- **Cuarto;** impulsar el desarrollo municipal y mejorar la capacidad de administración, gestión, prestación de servicios y ejecución de proyectos de los distintos órdenes de gobierno. Toda autoridad debe administrar eficiente y honestamente los recursos. Mucho se ahorra con una buena administración.
- **Quinto;** promover el desarrollo regional, a las empresas y convocar la participación de todos los sectores de la sociedad.

Para la renovación del federalismo México cuenta con una larga tradición histórica. Hoy, nuestro punto de partida son las reformas constitucionales; los programas de desconcentración administrativa y descentralización política, los organismos de planeación y coordinación intergubernamental, los convenios de cooperación, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las innovaciones administrativas locales.

Fortalecer las finanzas municipales. Hoy es oportuno analizar de manera consensual el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y lograr una nueva coordinación hacendaria con el fin de determinar criterios adecuados, el monto y el destino de las participaciones federales asignadas a los estados y municipios, en correspondencia con los nuevos compromisos públicos y sociales que estos han asumido en beneficio de sus comunidades. Este esfuerzo debe incluir el fortalecimiento de las finanzas de los municipios.

Un grupo de trabajo del nuevo Consejo Asesor Fiscal será formado para estudiar la coordinación hacendaria requerimos de un nuevo sistema que dé certidumbre a la ejecución de los planes de gobierno de las entidades federativas y de los municipios.

Las reformas al artículo 115 representan uno de los esfuerzos más destacados para fortalecer el Pacto Federal. Sus implicaciones no se han desplegado cabalmente.

El fortalecimiento municipal exige marcos legales, federal y estatal, congruentes con las atribuciones del municipio libre, que alienten el desarrollo de sus facultades reglamentarias.

Por lo que respecta al Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir del presente año, los municipios ejercerán de manera directa la mitad de los recursos que les destina dicho Ramo, en el ámbito de los Convenios de Desarrollo Social.

El artículo 115 constitucional ha reservado a los ayuntamientos la administración de las haciendas municipales y la percepción de los ingresos sobre la propiedad inmobiliaria, los rendimientos de los bienes que les pertenecen y la prestación de servicios a su cargo.

Impulsar las haciendas municipales supone revisar y ampliar la base catastral, reformar los sistemas tributarios y generalizar mecanismos de programación y de control. Corresponde a las legislaturas fortalecer los ingresos municipales y vigilar su ampliación.⁵⁷

En mi opinión, la forma en que esta asumiendo su papel la actual administración del presidente Ernesto Zedillo lleva el rumbo adecuado, se han comenzado a sentar las bases, lo siguiente sería reformar las respectivas leyes para fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales; es necesario dotarlos de más autonomía financiera para que en mediano plazo puedan ellos mismos allegarse de recursos propios.

Actualmente hay estados que se encuentra sumamente endeudados y solo con ayuda y participación del gobierno federal podrán salir adelante .

⁵⁷Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo "Memorias" pp.443 y ss.

IV.5 FORO HACIA UN NUEVO FEDERALISMO

En el rumbo de los cambios políticos que vive el país, se ha reclamado una nueva concepción del federalismo, que pone de nueva cuenta, en la mesa de discusiones, hasta dónde deben modificarse las atribuciones y las competencias del Gobierno de la República, en sus tres niveles. Incluso algunos funcionarios han llegado al extremo de adoptar actitudes, que aunque transgreden la ley, constituyen, desde su punto de vista, una forma de presión para avanzar en este camino.

Recientemente con la participación de ciudadanos, organizaciones políticas y el propio gobierno, han manifestado la necesidad de replantear este concepto. Con ese objetivo se realizó el Foro "Hacia un Nuevo Federalismo", en Guadalajara, en el que participaron gobernadores, legisladores de diversos partidos políticos y especialistas en el tema con el objetivo de proponer nuevas alternativas para mejorar nuestro actual sistema de gobierno.

Se llevo a cabo este foro para que el gobierno del presidente Ernesto Zedillo este enterado de la problemática que enfrentan actualmente algunos estados y municipios.

IV.5.1. DEBATE

En el llamado Foro Hacia un Auténtico Federalismo se realizó con la finalidad de encontrar una rápida respuesta al problema que enfrenta el federalismo en nuestro país dentro del debate que se suscito en dicho foro existió similitud en algunos puntos como discrepancia en otras. Los participantes fueron el Gobierno Federal, Gobernadores de varios Estados, Senadores y Diputados Federales de diferentes Partidos Políticos e Investigadores. Cabe señalar que dentro de los compromisos a que se llegaron para el fortalecimiento del federalismo en México señalaré los referentes al aspecto Hacendario y Jurídico:

I. CARACTERISTICAS DE UN FEDERALISMO HACENDARIO PARA LA EPOCA

Federalismo hacendario

- 1.1 Donde el ingreso fiscal nacional se distribuya con mayor cantidad a los estados y municipios de la que se les da en este momento.
- 1.2 Federalismo donde los estados y municipios tengan capacidad fiscal y presupuestal para otorgar estímulos y desarrollarse autónomamente.

Racionalidad jurídica

- 1.3 Aplicación del derecho vigente.
- 1.4 Existencia de una cultura del federalismo en el pueblo mexicano.
- 1.5 Federalismo basado en un marco normativo claro y una aplicación rigurosa.
- 1.6 Respeto a la autonomía real.

División de poderes y definición de competencias.

- 1.7 Donde el municipio sea la base fundamental del sistema federalista: Que tome en cuenta en su praxis las características propias de cada municipio.
- 1.8 Con un nuevo modelo de organización política que dé autonomía al ayuntamiento.
- 1.9 Un federalismo donde se den espacios y condiciones para una participación más democrática en el desarrollo estatal y municipal.
- 1.10 Donde los estados y municipios sean fortalecidos y autónomos, política y económicamente, previa definición de tareas de los diferentes niveles Federal, Estatal y Municipal.
- 1.11 Federalismo con un fortalecimiento municipal.
- 1.12 Existencia de una verdadera reforma política.
- 1.13 Con una auténtica división de poderes y una definición clara de responsabilidad y competencias de los tres niveles de gobierno.

Federalismo democrático y participativo

- 1.14 Con esquema de transición donde la sociedad vaya consensando gradualmente los grandes temas del federalismo, dándole aplicación práctica.
- 1.15 Con organización de la sociedad civil que asegure la efectiva participación ciudadana en decisiones públicas, principio de exigibilidad recíproca.
- 1.16 Con una democratización que nutra al federalismo.
- 1.17 Que propicie un desarrollo social acorde a las necesidades sentidas en las entidades federativas.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

- 1.18 Un federalismo con equidad social y bien común.
- 1.19 Con una pedagogía federal basada en principios éticos en referencia a medio ambiente, trabajo, derechos humanos y calidad de vida.
- 1.20 Construcción de un federalismo basado en el municipio.
- 1.21 Un federalismo promotor de la organización social.

II FORMAS DE CONTRIBUCION DE LA DEMOCRACIA AL AVANCE DEL FEDERALISMO.

Reforma política del Estado.

- 2.1 Dándole legalidad y legitimidad a los gobiernos y a los poderes federales.
- 2.2 Sustentando una reforma política o reforma de Estado, para lo cual se requiere una reforma del poder, que consiste en acotar o limitar el poder presidencial.
- 2.3 A través de gobiernos legítimos que tengan la representación real del pueblo.
- 2.4 Dando a los organismos electorales autonomía e independencia absoluta.

Transparencia financiera

- 2.5 Por la vía de un transparente, claro y equitativo manejo de recursos en todos los niveles de gobierno.
- 2.6 A través de reglas claras entre administradores y políticos.

Desarrollo regional

- 2.7 Propiciando el desarrollo regional.
- 2.8 Fortaleciendo la identificación de distintas soluciones en diferentes lugares, para contribuir a la construcción del inmenso mosaico que es México.

Poder público

- 2.9 Con una mayor eficacia y efectividad en el diseño de las políticas públicas.
- 2.10 Vía el respeto a las funciones de cada nivel de gobierno y a la voluntad popular.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

- 2.11 Fomentando el respeto hacia las distintas autoridades, permitiendo que cada una en su ámbito de competencia se desarrolle libremente.
- 2.12 Por el no uso de los criterios de discrecionalidad en la toma de decisiones.
- 2.13 Vía el respeto pleno a la autonomía municipal.
- 2.14 A través de un auténtico respeto a las decisiones locales.
- 2.15 Con un fortalecimiento político, hacendario y social de los estados.
- 2.16 Redistribuyendo el poder político en todos los niveles de gobierno.
- 2.17 Generando flujo de información, los cuales se requieren para que el federalismo funcione.
- 2.18 Erradicando la imposición de la Federación a Estados y Municipios.
- 2.19 Vía una reducción del aparato gubernamental federal.

División de poderes

- 2.20 A través de un mayor y mejor equilibrio de poderes
- 2.21 Por la vía de un Poder Judicial independiente y una Suprema Corte Justicia de la Nación como poder controlador de la constitucionalidad de los actos de autoridad.
- 2.22 Con una auténtica división de poderes.

Participación ciudadana

- 2.23 Sensibilizando, mediante la comunicación, la importancia de una responsabilidad participativa.
- 2.24 Abriendo nuevos canales de cooperación y comunicación entre sociedad civil y gobierno.
- 2.25 Favoreciendo la participación comunitaria en la elaboración de planes y proyectos.
- 2.26 Incorporando a la comunidad a la toma de decisiones.

- 2.27 A través de promover más compromiso, confianza y esfuerzo de la ciudadanía y los gobiernos locales en las políticas públicas nacionales y regionales.
- 2.28 Al practicarse la democracia en su más alta aceptación se libera la energía creadora y participativa del electorado en las acciones del Estado.

III. ACCIONES CONCRETAS PARA EL AVANCE DEL FEDERALISMO

Información y difusión

- 3.1 Mejorar sustancialmente la información sobre las actividades y políticas que aplican las administraciones municipales y estatales.
- 3.2 Concientizar a la población de que el federalismo no implica un debilitamiento del poder federal.
- 3.3 Que el Gobierno Federal dé informes reales, oportunos y públicos sobre los ingresos y egresos de la Federación.

Reforma Política Electoral

- 3.4 Que se concluyan en forma definitiva las reformas electorales Federal y Local.
- 3.5 Permitir partidos regionales y municipales que puedan participar en todo tipo de elecciones, con la posibilidad de coligarse sin mayores condiciones.

Propuesta operativa

- 3.6 Que derivado de este Foro se determine una comisión multidisciplinaria, que instrumente la forma práctica para implementar el federalismo.

Participación social

- 3.7 Que se reforme el Art. 26 Constitucional para que la integración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo sea democrática y su incumplimiento se sujete a sanción.
- 3.8 Propiciar el establecimiento de foros de consulta ciudadana.
- 3.9 Desarrollar al máximo la participación ciudadana con posibilidad real de incidir en el diseño de las políticas públicas.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

- 3.10 Fomentar la planeación regional con consulta democrática, partiendo del municipio.
- 3.11 Realizar jornadas regionales de estudio sobre el federalismo.
- 3.12 Que se reglamente la realización de audiencias públicas de los senadores y diputados en sus respectivos estados.

Marco jurídico.

- 3.13 Precisar aún más en el texto de la Constitución General de la República los ámbitos estatal, federal y municipal.
- 3.14 Que se defina claramente cuáles son las facultades y responsabilidades del gobierno Federal.
- 3.15 Que se cumpla de manera estricta el marco constitucional.
- 3.16 Que se delimiten constitucionalmente los derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno.
- 3.17 Ejercer un verdadero control de las acciones gubernamentales a través del Poder Legislativo, que verifique y evalúe, sancionando en su caso.
- 3.18 Que exista una correcta distribución de los recursos, con base en un estudio de nuevas fórmulas.

Fortalecimiento del federalismo desde el municipio

- 3.19 Evitar la simulación de descentralización, para un auténtico federalismo.
- 3.20 Legitimar la autonomía de los poderes estatales y municipales, respetando la administración de sus propios recursos.
- 3.21 Que el Gobierno Federal no pueda emprender ninguna obra sin antes validarla por los estados y municipios afectados.
- 3.22 Que los estados y municipios ejerciten efectivamente sus atribuciones frente al Gobierno Federal.
- 3.23 Poner en funcionamiento real el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- 3.24 Que municipios y gobiernos estatales recauden los impuestos, y conserven la parte proporcional correspondiente antes de enviarla al Gobierno Federal.

El Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal en las Fuerzas Políticas

- 3.25 Ampliar las facultades de las entidades federativas de manera concurrente, para la utilización de emisiones de radio y TV que favorezcan la diversidad y acaben con los monopolios.
- 3.26 Descentralizar el poder y las funciones tendientes a fortalecer el municipio.
- 3.27 Profesionalizar las administraciones públicas, principalmente las municipales.
- 3.28 Que los gobiernos estatales tengan la facultad para determinar el monto de la tasa de impuesto, y se promueva así la competencia interestatal.

IV. LINEAMIENTOS QUE MEJORARIAN EL FEDERALISMO HACENDARIO ACTUAL.

Profesionalización del servicio público

- 4.1 Instaurar el servicio civil de carrera en las haciendas públicas del municipio, los estados y la federación.

Política tributaria

- 4.2 Lograr una participación de estados y municipios en el diseño de las políticas tributarias de la federación.

Subsidiariedad

- 4.3 Perfeccionar el papel redistributivo y equilibrador del federalismo.
- 4.4 Repartir recursos a las entidades con menor desarrollo, con la participación federal.

Coordinación hacendaria

- 4.5 Reformar el Sistema de Coordinación Fiscal para que sea equitativo, simple y eficiente.
- 4.6 Revisar el marco jurídico que rige el federalismo hacendario.
- 4.7 Replantear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para otorgar más recursos a los estados y municipios, a fin de propiciar el desarrollo regional.
- 4.8 Que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se transforme en Coordinación Hacendaria, para que se contemple ingreso, gasto y crédito.

- 4.9 Proveer una distribución equitativa del ingreso nacional entre estados, municipios y Federación, encontrando equilibrio con sus responsabilidades.

Autonomía local

- 4.10 Obtener facultades para participar en las decisiones de los proyectos que se apliquen con recursos federales.
- 4.11 Lograr que dependencias federales similares en los estados y municipios se fusionen complementariamente, evitando duplicidad de funciones y gasto, aplicando el principio de subsidiariedad.
- 4.12 Que los ayuntamientos decidan la forma en que habrá de ejercerse el gasto público destinado a sus municipios, sin importar el origen de los recursos.

Transparencia hacendaria

- 4.13 Difundir información sobre el origen y aplicación de los recursos.

Objetivo a largo plazo

- 4.14 Transformar el sistema de tal manera que sean los estados y/o los municipios a quienes compete la captación y distribución de los ingresos nacionales.

Potestad tributaria

- 4.15 Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para transferir materias impositivas, actualmente reservadas a la Federación a los estados.

Estos son algunos de los puntos más importantes alcanzados en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo.

V. ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS PARA EL NUEVO FEDERALISMO FISCAL

Los constantes discursos de partidos políticos, legisladores, gobernadores, presidentes municipales y de la sociedad en general, en cuanto a que en México se viva un auténtico federalismo. Los pronunciamientos del presidente Ernesto Zedillo, resultan reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Iniciativa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal del año 1996.

En el año pasado la creación del consejo asesor fiscal para poder hacer estudios en materia de descentralización para poder dotar a las entidades federativas y a los municipios de autonomía financiera.

Estamos en una etapa en la vida política de México muy importante, actualmente los partidos políticos aprobaron la iniciativa de reforma electoral.

Por otra parte, el gran endeudamiento y crisis fiscal que existe en algunos estados, por la falta de recursos financieros.

En lo referente al aspecto fiscal se esta revisando el actual sistema de coordinación fiscal para poder hacer una distribución del ingreso más equitativa y también para poder compensar con más ingresos aquellos estados que generen más recursos, esto es como un tipo de incentivos.

V.I SOLUCIONAR EL ACTUAL DESEQUILIBRIO ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL ES UNA CUESTION URGENTE Y DE LA MAYOR PRIORIDAD NACIONAL

La situación financiera de los gobiernos estatales y municipales ha cobrado particular relevancia ante la inestabilidad financiera de la economía manifiesta a finales del 94 y principios del 95. Particularmente, los aumentos en las tasas de interés ocasionaron un incremento en la carga del servicio de la deuda lo que desequilibrio, aún más, las finanzas de las entidades federativas. En ese contexto, tres temas han cobrado particular relevancia:

- a) La deuda pública de las entidades federativas.
- b) La coordinación fiscal entre federación, estados y municipios.
- c) La centralización del gasto público.

Empezaremos por señalar la deuda pública estatal y después seguiremos con la deuda pública municipal para entender dicha problemática.

Deuda Pública Estatal.

En los últimos años, la mayoría de los gobiernos estatales incrementaron sustancialmente su saldo de endeudamiento con el sistema bancario nacional. En efecto, el saldo de endeudamiento de los estados y municipios con el total del sistema pasó de 2,013 millones de nuevos pesos en 1989 a 26,416 millones de nuevos pesos en diciembre de 1994, por lo que los incrementos en las tasas de interés han generado presiones adicionales en sus balances financieros. Adicionalmente, un número considerable de entidades registran desequilibrios estructurales en sus finanzas públicas reflejados en crecientes déficit primarios.

Saldos de Endeudamiento de los Estados y Municipios con el Sistema Bancario Nacional
(Millones de nuevos pesos)

AÑO	Sistema Bancario Nacional	Participación %	
		Banca de Desarrollo	Banca Comercial
1989	2,013	25.5%	74.5%
1992	9,799	49.4%	50.6%
1994	26,416	41.4%	58.6%

Fuente: Elaborado por Banobras con base en información del Banco de México.

De esta manera, más de una tercera parte de las entidades federativas presenta problemas de liquidez para hacer frente a sus obligaciones financieras tanto con la banca comercial como con la de desarrollo (fundamentalmente Banobras). Se estima que con el nivel actual de las tasas de interés, los gobiernos estatales tendrían que erogar 15,000 millones de nuevos pesos anuales para cubrir el servicio de su deuda, lo que representaría, en promedio, el 28% de sus ingresos por participaciones.

Por estas razones, durante el primer trimestre del año el Gobierno Federal creó mecanismos extraordinarios para apoyar diversas obligaciones de corto plazo de las entidades federativas.

Estos recursos se canalizaron mediante el Programa de Saneamiento Financiero de los Estados; el Programa de Apoyo al Desarrollo Regional del ramo XXVIII; la propuesta de reestructuración de los pasivos con Unidades de Inversión (UDIS); y mayores participaciones federales derivadas del aumento en la tasa al impuesto al valor agregado y a las gasolinas.

Por su parte, debido a que Banobras concentra aproximadamente el 95% de los pasivos de las entidades, municipios y organismos operadores con la banca de desarrollo, se integraron programas de reestructuración de pasivos con las entidades federativas que así lo requieran, bajo las siguientes premisas:

- 1) Que el estado tenga concentrada la mayor parte de su deuda con Banobras o tener montos significativos de créditos documentados con dicha institución.
- 2) Mantener al corriente el pago de intereses de sus pasivos, y
- 3) Solicitar a Banobras opciones de reestructuración.

Los lineamientos generales de los programas de reestructuración de Banobras incluyen compromisos para sanear las finanzas públicas de las entidades, mediante estrictos programas para aumentar ingresos propios y racionalizar el gasto, incluyendo el de los municipios y organismos paraestatales, además de la venta de activos no estratégicos ni prioritarios. Así mismo, se busca reducir la amortización acelerada de los créditos que se genera en un ambiente inflacionario, a efecto de disminuir la carga financiera para la entidad. En general, se acordó una ampliación de los plazos de amortización, pagos mínimos mensuales de intereses y capital, y capitalización de la diferencia. La asistencia técnica y el apoyo en la evaluación de proyectos futuros forman parte del compromiso institucional de ofrecer servicios integrales a sus acreditados.

De la misma manera, la banca comercial registra pasivos con las entidades federativas por 15,489 millones de nuevos pesos, lo que generaría un pago de intereses que difícilmente podrían ser cubiertos con recursos fiscales. Por tal motivo, dispone de programas de reestructuración de adeudos con las entidades federativas a través del mecanismo de las Unidades de Inversión (UDIS).

Todas estas acciones que fueron propuestas con oportunidad por las autoridades financieras, buscan atenuar los problemas más urgentes asociados a la crítica situación financiera de las entidades y municipios. Para revertir la considerable reducción de la capacidad de endeudamiento de las entidades, será necesario, además de los programas de apoyo financiero federales que intentan reducir el peso del servicio de la deuda, que las entidades redoblen esfuerzos para equilibrar sus balances primarios.⁶⁶

⁶⁶Federalismo y Desarrollo revista de Banobras Núm.47 Enero Febrero de 1995. pp.38-39.

Deuda Pública Municipal.

Como ya se ha dicho existe una gran dependencia de los estados y municipios por parte del gobierno federal, solucionar esta problemática la del actual desequilibrio que existe entre los tres niveles de gobierno es una prioridad que se debe de solucionar.

Al mes de julio de 1995, la deuda total de los municipios con el Sistema Bancario Nacional ascendía a N\$ 3 636.5 millones lo que representa el 12% de la deuda total de las entidades, municipio, organismos y empresas con el Sistema Bancario Nacional.

El 61% de la deuda municipal está contratado con la banca de desarrollo (de lo que Banobras es el acreedor mayoritario) y el 39% la banca comercial. Existen municipios que muestran un sobre endeudamiento 54% del total de la deuda municipal la mantienen 5 entidades federativas (Nuevo León 17%, Jalisco 13.7%, Sinaloa 10.1%, Chihuahua 8% Y Puebla 5%), en tanto que los demás municipios representan el otro 46% de endeudamiento.

De 2395 municipios, 175 están habitados por más del 60% de la población y 470 conservan formas de gobierno indígenas, lo que indica una inmensa cantidad de matices y divergencias regionales.

Esto es para darnos una idea de la gran necesidad y apoyo que necesitan las entidades federativas y municipios ya que presentan perfiles angustiosos, es por eso que se necesita un mayor equilibrio de distribución de ingresos para un mayor equilibrio regional y existen aun más razones que explican estos desequilibrios entre los que destacan:

- Las propias asimetrías y desigualdades económicas.
- La escasa capacidad para formular proyectos.
- La carencia de fuentes de pagos.
- La precariedad de sus sistemas tributarios.
- La insuficiencia de esquemas de financiamiento que potencien y multipliquen el crédito y los recursos fiscales y;
- La restricción de los municipios para tener acceso al endeudamiento de manera directa, sin aval del gobierno estatal.

Alternativas y Propuestas para el Nuevo Federalismo Fiscal

Estos serían unos de los principales puntos por el cual los municipios no pueden tener un desarrollo regional por el gran desequilibrio existente.⁵⁹

Las participaciones federales para algunos estados se ha incrementado considerablemente mientras que a otros estados ha disminuido, enseguida se presenta un cuadro con las cifras de dichas participaciones desde el año de 1993-1995.

INCREMENTO DE PARTICIPACIONES FEDERALES 1988-1994			
Mayor incremento		Menor incremento	
Oaxaca	501.64%	Distrito Federal	135.88%
Michoacán	478.05%	Tabasco	145.16%
Puebla	455.65%	Nuevo León	188.38%
Guerrero	445.78%	Sonora	227.52%
Querétaro	424.62%	Baja California Sur	242.21%
Morelos	400.19%	Sinaloa	250.67%
San Luis Potosí	384.95%	Tamaulipas	253.00%
Durango	367.44%	Jalisco	253.39%
Hidalgo	357.44%	Chiapas	225.64%
Guanajuato	354.77%	México	253.69%
<p>Fuente: Revista Voz y Voto; Política y elecciones del mes de mayo de 1996 Pag. 31 Participaciones federales, Dirección de Estadística Hacendaria, DGPII.</p>			

Indudablemente que los subsidios federales han contribuido notablemente al desarrollo de los Estados. Sin ellos, es incuestionable que hoy se viviría en la República Mexicana un gravísimo retraso de las entidades federativas. Simplemente, los créditos concedidos por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos a favor de los Municipios, han hecho posible que millones de mexicanos cuenten con servicios públicos municipales indispensables, y que de no haberse otorgado esos créditos, no hubiera sido posible haber contado con estos servicios. La política federal de créditos y subsidios ha contribuido a establecer una cierta redistribución de los recursos económicos de la Nación en favor de aquellos estados y municipios menos favorecidos económicamente. Estas políticas se han orientado a lograr un desarrollo regional más justo y equilibrado.

⁵⁹ Federalismo y desarrollo revista de banobras núm. 52 Noviembre y Diciembre de 1995.pp.62-62.

No obstante lo anterior, existe el serio peligro de que los Estados y Municipios disminuyan su esfuerzo y creatividad, esperándolo todo del Poder federal. En paralelo a una justa y necesaria política federal de participaciones y subsidios, resulta también indispensable otorgar a los Estados y Municipios competencias fiscales de origen, a fin de fortalecer sus propias haciendas. Tendrá que implementarse un nuevo federalismo en base a competencias concurrentes y compartidas, por las cuales los Estados y los Municipios ejecuten en todo o en parte, obras y servicios a cargo del Gobierno federal.

Esta situación se justifica en gran medida, dada la magnitud de servicios que tiene que prestar la autoridad federal. La justificación es sólo en gran medida, y no totalmente, pues resulta necesario una mayor justicia en la distribución de competencias constitucionales de origen de fuentes tributarias, a favor de los Estados y de los Municipios.

En México no sería deseable otra forma de Gobierno distinta a la organización federal, surgida de los más genuinos movimientos políticos y sociales de nuestra evolución histórica. Gran parte de la solución está en mantener la totalidad de nuestros principios federalistas, en una permanente adaptación y evolución, hasta alcanzar un federalismo pleno, de rico contenido económico en base a una más justa y eficaz distribución de competencias económicas y administrativas.

Ahora bien, este nuevo federalismo mexicano en evolución no está reñido con fórmulas administrativas de otros sistemas no federalistas, pero cuyas medidas concretas sí sean convenientes y adaptables a nuestro sistema federal.

Por ejemplo, Francia que no vive bajo un régimen federal, ha hecho considerables avances en programas de desarrollo regional. Lo mismo ha acontecido en Italia, España, Japón. En México, con toda seguridad, el gran futuro de la planeación se dará en la planeación municipal y en la planeación regional en base a determinadas regiones. Esto, por supuesto que no excluirá a la planeación nacional, la que se encargará de atender los grandes sectores de la economía.

Algunos expertos en materia de planeación, afirma que la futura planeación tendrá como centro el Municipio. En México, dada nuestra forma federal de organización política, esta medida sería la más deseable, y constituiría la más eficaz manera de fortalecer nuestro sistema federal⁶⁰.

⁶⁰Véase Jacinto Faya Viesca *El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal I.N.A.P.* México 1988. Pág.167.

V.1.1. LA NECESIDAD DE QUE LAS POLITICAS DE DESCENTRALIZACION SE LLEVEN A CABO EN MEXICO MEDIANTE SU FUENTE POLITICA MAS LEGITIMA: LA SANA, PLENA Y RICA VIDA DE UN GENUINO FEDERALISMO

Los esfuerzos que se han realizado en la descentralización y en el fortalecimiento del federalismo enfrentaron en la década de los ochentas un entorno económico sumamente adverso, enfrentando el estado una crisis de orden coyuntural y estructural que asentaba los rezagos sociales e incrementaba los reclamos y demandas de la sociedad⁶¹.

El federalismo que se pretende alcanzar en la presente administración tendrá que llevar cierto grado de descentralización de acuerdo al sistema que ha imperado en nuestro país, aunque en su aspecto de definición y funcionamiento tenga diferentes plantiamientos como se analizará enseguida.

⁶¹Véase Roberto Ortega Lomelín *Federalismo y Municipio Fondo de Cultura Económica México 1994. pp 37-38.*

TEORIA DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL Y FEDERALISMO FISCAL		
	Teoría de la Descentralización Fiscal	Federalismo Fiscal
DE SOLUCIONES A LA PROBLEMATICA DE LA ASIGNACION FISCAL	Propone arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles	Pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y el permanente ajuste y reajuste como solución de la problemática de la <i>asignación fiscal</i> (si es que puede validamente hablarse de <i>asignación fiscal</i> en el sistema federal, circunstancia misma que es ya antitética con dicho sistema), sobre la premisa incanjeable de preservar en todo momento y forma los principios, filosofía y objetivos del <i>federalismo</i> como sistema político.
CRITERIO RECTOR EN EL ARREGLO ESPACIAL DE FUNCIONES FISCALES	Criterio de la optimalidad para el arreglo espacial de las funciones y recursos fiscales.	Criterio de la preservación de los atributos del sistema federal, fundamentalmente el de la autonomía de las partes, no solamente en sentido formal (de estructura) sino real (manifestada en la capacidad de toma de decisiones de éstas sobre las políticas públicas en materia financiera), en el contexto de una <i>armonización</i> concertada del sistema fiscal, libre e individualmente negociada por cada una de las partes.
OBJETIVO DEL AJUSTE FISCAL	La reasignación de funciones fiscales y de recursos persigue un objetivo de equilibrio.	La reasignación de funciones fiscales (si es que es válido hablarse de <i>reasignación fiscal</i> en un sistema federal) es un problema de simple ajuste
DIRECCION DEL AJUSTE FISCAL	Las soluciones al desequilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema se dan primordialmente desde el centro y simplemente en las bases geográficas.	Se busca que las soluciones de <i>ajuste</i> en el sistema partan fundamentalmente de las bases territoriales, mediante un proceso de concertación, y subsidiariamente por el centro.

Fuente: El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

La descentralización no podrá llevarse a cabo en México si no es mediante su fuente política más legítima: la sana, plena y rica vida de un genuino federalismo. En este sentido, la solución se encuentra en un nuevo federalismo mexicano basado en un poderoso protagonismo político y económico de la Institución del Municipio Libre, y en una nueva vida política de los Estados, concurrente y compartida en las grandes tareas nacionales ahora a cargo del Poder federal.

Esta no es una cuestión quimérica e irreal; nuestro federalismo mexicano encuentra sus raíces en el mismo nacimiento de nuestra patria como Nación independiente. Y por ello, no podrá darse ningún éxito en los puntos de la descentralización si no se fundamentan en nuestros principios federalistas⁶².

Sería ilógico e incongruente que un sistema federal tratar de intentar una descentralización a partir de estructuras gubernamentales centrales y al margen de la participación directa de los Estados y Municipios. Una descentralización así, sería una descentralización tecnócrata, no democrática, y contraria a los principios del más genuino federalismo mexicano pero por lo forma de organización del sistema federal mexicano, la descentralización de recursos, y facultades es una vía para poder avanzar por el rumbo del federalismo hago esta aclaración para poder entender la diferencia entre el federalismo fiscal y la descentralización fiscal.

V.2. SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA DISTRIBUCION DE LAS COMPETENCIAS FISCALES EN MEXICO

En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatales y municipales del gobierno.

Se debe tener pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es ahí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

Por ello, para fortalecer el pacto federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

⁶²Véase Jacinto Faya Viesca El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal I.N.A.P. México 1988. Pág. 171.

El Pacto Federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos.

Ello exige avanzar a un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades. Este Plan reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos de gobierno federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios.

El gobierno federal ha reconocido la situación de dependencia financiera de los estados y de los municipios por lo que conjuntamente con las entidades federativas ha tomado una serie de medidas que tienen por objeto incrementar los ingresos de esas entidades para contribuir así a la autonomía política y al ejercicio de la democracia.

En México, los grandes desniveles socioeconómicos de la población, hacen necesario una vigorosa intervención del Estado en la economía para terminar con esas desigualdades. Sin embargo, como esa participación en la vida económica casi siempre se efectúa al nivel de la federación, el proceso de centralización tiende a incrementarse.

El aumento de las participaciones federales a favor de las entidades federativas, es la mejor solución en las actuales circunstancias, tanto al problema de la centralización política y financiera, como a la cuestión de la múltiple tributación en el país.

El incremento del sistema de participaciones, que implicará el aumento de las haciendas estatales y municipales, permitirá romper el vínculo de dependencia política de esos entes por la falta de autonomía financiera. La experiencia ha demostrado que el sistema de la delimitación de las fuentes fiscales entre el centro y las entidades federativas ha fracasado.

Por lo expuesto anteriormente, es necesario establecer a nivel constitucional las normas que establezcan una más equitativa distribución de ingresos entre la federación, los estados y los municipios.

Es necesario aclarar que la coordinación entre el centro y los estados, no deben ser obligatoria para ninguno de estos órdenes. Los estados, no pueden renunciar a su competencia tributaria, sólo se comprometen a no ejercitarla en las materias que son objeto de la coordinación fiscal. Para garantizar la eficacia del sistema de participaciones, es necesario establecer que la federación no pueda sostener por decisión unilateral el monto correspondiente a los estados, como sucede actualmente, ya que de lo contrario el sistema de participaciones puede ser utilizado como otra forma más de control político por parte del centro.

La forma más práctica de aumentar los ingresos de los estados y de los municipios a corto plazo, es concediendo participación en dichos entes en todos los renglones del Impuesto sobre tenencia de vehículos; Impuesto sobre automóviles nuevos; Impuestos locales a la gasolina y diesel; Impuestos locales a las bebidas alcohólicas, tabaco y cerveza; Impuesto sobre adquisición de inmuebles; Derechos sobre licencias a establecimientos que expendan bebidas alcohólicas e Impuestos a la ocupación hotelera en estos rubros se han iniciado negociaciones para ampliar las potestades tributarias.

Para garantizar la eficacia del sistema de participaciones, es conveniente establecer que en los casos en que la Federación sea autoridad recaudadora, el monto de las participaciones correspondientes a los estados y a los municipios debe ser entregado a éstos al recaudarse las contribuciones. Además la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proporcionar a las entidades federativas los elementos conforme a los cuales se efectúe el cálculo para determinar la base de la participación a fin de que las entidades mencionadas puedan efectuar la verificación correspondiente.

En cuanto a los municipios se debe establecer a nivel constitucional la prescripción que les garantice un porcentaje mínimo, tanto en los impuestos federales que estén sujetos al régimen de la participación con los estados como en las contribuciones estatales, en ambos casos siempre y cuando sean recaudados dentro de su ámbito territorial de competencia. También es necesario establecer en la Constitución Federal la prohibición a los estados de disminuir o retener los montos de las participaciones que permanezcan a los municipios.

Paralelamente la mejor distribución de los ingresos entre los órdenes central y local, se debe buscar en la descentralización del gasto público.

En cuanto al problema de la múltiple imposición, esta es provocada por la existencia de las facultades tributarias coincidentes. Los contribuyentes en México pueden estar sujetos a las autoridades de la Federación, de los estados y de los municipios y solamente con una buena coordinación, entre los tres niveles de gobierno difícilmente se podría dar la múltiple imposición.

V.3 PROPUESTAS PARA EL NUEVO FEDERALISMO FISCAL

En un artículo periodístico publicado el día 5 de julio de 1995 en el periódico el financiero se dan unas propuestas para un nuevo federalismo fiscal y resulta interesante señalar las propuestas que se hacen en ese artículo para darnos una idea de la gran relevancia que ha tomado este tema.

Se publicó en dicho artículo periodístico que para aterrizar en los principios apuntados en el Plan Nacional de Desarrollo se sugieren las siguientes propuestas con el fin de avanzar con pasos firmes y viables en la construcción de un auténtico federalismo y el fortalecimiento del sistema de coordinación fiscal, para tener finanzas estatales y municipales solventes y eficientes, en un marco real de descentralización fiscal.

Alternativas y Propuestas para el Nuevo Federalismo Fiscal

- 1.- Establecer en la ley de coordinación fiscal la obligación para los estados de crear sistemas estatales de coordinación fiscal con los municipios, en los cuales se produzcan en los estados los organismos existentes, como la celebración de reuniones estatales de coordinación y la creación de comisiones permanentes; que el sistema de coordinación sea producto de la sumatoria de los sistemas estados-municipios.
- 2.- Difundir periódicamente las cifras de participaciones pagadas a los estados.
- 3.- Crear en el sistema de coordinación fiscal del auténtico federalismo un fondo compensatorio, con recursos frescos adicionales al 22.86% de la recaudación federal participable para apoyar presupuestalmente a las entidades que destinan una parte sustantiva de sus participaciones al gasto educativo, con el fin de que reciban el mismo trato que el Distrito Federal.
- 4.- Distribuir el total del fondo general de participaciones en función del número de habitantes; de hecho ya una parte importante del mismo se distribuye en términos per cápita. Sin embargo, las diferencias entre los estados siguen existiendo. La diferencia per cápita extrema es de 3.5 a 1.
- 5.- Excluir al Distrito Federal del sistema de coordinación fiscal en dos etapas: Una inmediata en el caso del fondo de fomento municipal, y otra, paulatina, en el caso del fondo general de participaciones. Lo anterior automáticamente incrementaría el pago de participaciones, vía el fondo de fomento municipal, a los ayuntamientos y daría aire a las finanzas estatales.
- 6.- Debe revisarse la distribución de las fuentes tributarias, transfiriendo a las entidades aquellas en las cuales sea más racional y eficiente su administración, dejando centralizada la administración de aquellos impuestos que el poder central administra, controla y fiscaliza con mayor eficiencia. Algunas de las fuentes transferibles podrían ser las siguientes:
 - 6.1 Ampliar las facultades de fiscalización de las entidades a todos los impuestos, no únicamente al IVA, renta, activo, y el IESPS. Así como darles facultades para el cobro de incentivos derivados de la autocorrección.
 - 6.2 Hacer los ajustes legales para transferir a las entidades algunos impuestos federales, como el impuesto a la gasolina una sobretasa en el impuesto a las ventas al consumidor final, reduciendo la tasa del IVA, en la misma proporción.

- 6.3 Permitir el establecimiento de derechos por servicios efectivamente prestados por los estados, siempre que las cuotas cobradas se fijen de manera coordinada por todas las entidades, como es el caso de los aspectos ecológicos.
- 6.4 Permitir y fomentar la creación de impuestos municipales al gran turismo para fortalecer las haciendas de los municipios turísticos.
- 6.5 Establecer la obligatoriedad de que las empresas paraestatales respeten las leyes fiscales de estados y municipios y paguen los impuestos o derechos correspondientes, como en el caso del impuesto predial y el impuesto a las nóminas.
- 7.- Incrementar el monto de la reserva de contingencia con el fin de compensar a las entidades con participaciones pagadas inferiores respecto al crecimiento de la recaudación federal participable y para aquellas que en propuesta de la distribución per cápita resultasen perjudicadas en el corto plazo (sólo dos). Revisar también la posibilidad de restablecer la reserva de compensación.
- 8.- Fortalecer los organismos del sistema de coordinación fiscal, precisando el papel consultivo del consejo asesor fiscal en la materia.
- 9.- Avanzar en la descentralización del gasto público en salud, educación y desarrollo social, estableciendo en la coordinación fiscal una verdadera coordinación de ingresos-gastos o haciendaría, en la cual participe, además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social.
- 10.- En virtud de que ya el 50% de los recursos del Ramo XXVI es ejercido directamente por los ayuntamientos, es necesario incrementar al doble por lo menos los recursos presupuestales de este ramo, cuyos beneficios inmediatos en términos de fortalecimiento municipal, de participación ciudadana y del bienestar de la gente, es inmediato; en la coordinación fiscal o haciendaría del nuevo federalismo la política social debe ser prioritaria⁶³.

Posteriormente en un artículo periodístico publicado también por el financiero de fecha 11 de julio de 1995 por Alberto Díaz se le dio contestación a dichas propuestas y se hicieron otras, señaló que las propuestas presentadas por David Colmenares son temas básicos y presenta valiosas propuestas que deberían provocar un vigoroso debate no sólo entre quienes estudiamos el tema, sino especialmente entre políticos, funcionarios y ciudadanos a todos los niveles de gobierno.

⁶³El Financiero. Miércoles 5 de julio de 1995. Art. de David Colmenares Páramo.

Alternativas y Propuestas para el Nuevo Federalismo Fiscal

Se deben dar pasos firmes en favor de un nuevo federalismo, aunque indicó que difiere en dos niveles, uno de índole semántico, en el cual la diferencia más bien es filosófica; y otro más operativo o práctico sobre la conveniencia de sus propuestas específicas.

La objeción semántica es la siguiente: se debe distinguir en el tema del federalismo fiscal, de una vez por todas, entre descentralización y federalización. En la propuestas de David Colmenares se usan los términos de forma más o menos indistinta, pues, por ejemplo, se habla de que "lo sustantivo (del nuevo federalismo) es la decisión de descentralizar decisiones de gasto", que el objetivo debe ser "construir un nuevo federalismo" y tener "un marco real de descentralización fiscal".

También señala que se puede descentralizar como de hecho se hizo en nuestro país durante los sexenios de López Portillo y de la Madrid sin tomar en cuenta las decisiones soberanas de los niveles de gobierno estatales y municipales; de la misma manera el espíritu federalista incluye centralizar ciertas funciones en el gobierno federal como sucedió, por ejemplo, en Estados Unidos durante el "New Deal" cuando las partes soberanas de la federación así lo deciden. De tal manera, la federalización fiscal no es cuestión de construir un sistema más o menos descentralizado.

La centralización actual hace difícil hablar de un esquema de tipo federal, las decisión sobre la manera de estructurar el sistema de impuestos y repartir la recaudación que en éste se genere deben radicar en los estados y los municipios; y que debe existir una absoluta transparencia desde el punto de vista de los ciudadanos, qué las responsabilidades recaen en cada nivel de gobierno, para que la gente pueda fiscalizar las gestiones gubernamentales.

Insistió en que la forma en que presentaría sus propuestas y desavenencias sería en el mismo orden de ideas en el que se presentó el anterior artículo.

- 1) La ley de coordinación fiscal a nivel federal no debe "Establecer la obligación para los estados de crear sistemas estatales de coordinación fiscal con los municipios", sino que cada estado debe ser soberano de decidir de qué manera organiza sus sistemas fiscales internamente. La pluralidad de fórmulas y esquemas institucionales es parte de la riqueza que vigoriza el federalismo.
- 2) Estoy de acuerdo en que se deben difundir las cifras pagadas a los estados por la federación, pero también los estados y municipios deben tener mecanismos para anunciar (y denunciar) cuánto recibieron. Si no hay coincidencias entre ambos datos, debe haber mecanismos institucionales para arbitrarlas. Hay que recordar que difundir las cifras es apenas el primer paso de un proceso más amplio de fiscalización, por parte de los ciudadanos, de la administración pública a todos los niveles.

Alternativas y Propuestas para el Nuevo Federalismo Fiscal

- 3) En espíritu no podría estar más de acuerdo en que el trato inequitativo del Distrito Federal en cuanto al gasto educativo es injusto y constituye un subsidio a la capital. Sin embargo, las participaciones fiscales no son el mejor mecanismo para subsanar este problema. Mejor que el D.F. cubra su gasto educativo con ingresos propios, y que se creen mecanismos presupuestales federales para propiciar mayor gasto en educación en los estados, como por ejemplo, esquemas de aportaciones proporcionales al gasto (matching grants).
- 4) Totalmente de acuerdo si las participaciones se fijaran en términos per cápita dejaríamos de cambiar las fórmulas cada año, y discutiríamos en forma transparente cuántos pesos por habitante le tocan a cada estado o municipio.
- 5) Excluir al D.F. del sistema de coordinación fiscal no incrementaría automáticamente las participaciones, pues para ser consecuentes se le tendría que eximir de la obligación de coordinarse. Además, sería totalmente inequitativo que se recaudara de los habitantes de la capital igual que de los del resto del país sin que obtuvieran al menos algo de participaciones. Mi propuesta es exactamente la contraria; incluir al D.F. en el sistema de coordinación exactamente bajo los mismos términos que a los estados.
- 6) En la propuesta de distribución de fuentes tributarias, que incluye cinco propuestas específicas, me sumo entusiastamente a todas y cada una de ellas. Debemos, además, realizar estudios comparativos de la eficiencia recaudatoria de diferentes niveles de gobierno, incorporando no sólo nuestra propia experiencia histórica, sino también las valiosas experiencias de otros países.
- 7) Si de acuerdo a la propuesta 4, el fondo general de participaciones se reparte en términos por habitante, se resuelve el problema de la reserva de contingencia. Por otra parte, a mi modo de ver, los impactos adversos de corto plazo se deben compensar no por el mecanismo de participaciones, sino por los esquemas de gasto federal.
- 8) El mejor "organismo" para el fortalecimiento de nuestro sistema de coordinación fiscal es el Senado. Si bien sus recientes reformas debilitan la representación regional en favor de un mayor control partidista, y el Senado no tiene control sobre el presupuesto de egresos, éste sí tiene importantes facultades que fortalecen el federalismo. El Senado puede revisar la cuenta pública; crear una comisión de asesoría fiscal con un staff calificado, en lugar del Consejo Asesor Fiscal; ratificar los nombramientos de altos funcionarios de la SHCP; y, por supuesto, influir en el debate público sobre los temas de federalismo fiscal.

9-10) La coordinación del sistema global de ingreso y gasto (y debería agregar, deuda) es un asunto sumamente complejo imposible de tratar en este breve espacio, por lo que apenas esbozo mi posición al respecto. Es crucial que los servicios de educación, salud y desarrollo social respondan de manera directa a sus beneficiarios inmediatos. Además, los recursos destinados al combate a la pobreza (una porción importante del Ramo XXVI) deben aumentarse bajo la condición de que se dirijan exclusivamente a quienes más los necesitan. Sin embargo, no es claro que la descentralización sea la mejor manera de proveerlos. La prioridad de la política social en un país con las marcadas diferencias regionales como es México debe ser responsabilidad del gobierno federal, pues es éste el que mejores capacidades tiene de movilizar recursos y ejercerlos en los municipios verdaderamente prioritarios, eso sí, bajo la constante y estrecha vigilancia de los ciudadanos, el Poder Legislativo Federal y los gobiernos municipales y estatales. Una mayor transparencia en el proceso de asignación de gasto público de política social es una condición esencial para evitar la manipulación partidista o personalista del mismo⁶⁴.

El estudio que se hizo del federalismo fiscal en México, se analizaron los diferentes puntos de vistas de varios autores y estudiosos del tema del federalismo, de las propuestas que se expusieron, es importante destacar algunas propuestas que considero son las más importantes para el fortalecimiento y desarrollo del federalismo fiscal, y estas se traduzcan en el mejoramiento de los estados, de los municipios y del gobierno federal.

Enseguida enumeraré las propuestas que considero más relevantes:

- 1.- Revisar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para poder hacerlo más equitativo, simple y eficiente.
 - 1.1 Con nuevas formulas que fortalezcan aun más a las entidades federativas.
- 2.- Analizar el marco jurídico que rige el federalismo hacendario.
- 3.- Modificar el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria para que pueda abarcar en materia de ingreso, gasto y endeudamiento.
- 4.- Mejorar las Finanzas Públicas de los estados y municipios con el apoyo del gobierno federal.
 - 4.1 Renegociar las deudas de los estados y municipios con la banca.

⁶⁴El Financiero. Martes 11 de julio de 1995. Art. de Alberto Díaz Cayeros.

Alternativas y Propuestas para el Nuevo Federalismo Fiscal

- 5.- Fortalecer sus correspondientes haciendas públicas.
 - 5.1 Otorgar a los estados y municipios competencias fiscales de origen para el fortalecimiento de sus haciendas públicas.
 - 5.2 Descentralizar funciones a los estados y municipios que antes manejaba el gobierno federal sin perjuicio de ninguno de los tres niveles de gobierno.
- 6.- Establecer la equidad entre la federación, estados y municipios en la distribución de ingresos fiscales e impulsar la capacidad de los poderes locales para generar mayores ingresos propios.
- 7.- Proveer una distribución equitativa del ingreso nacional entre los tres niveles de gobierno, encontrando equilibrio con sus responsabilidades.
- 8.- Que los estados y municipios cada vez cuenten con mayor ingreso propio y aquellas que generen más recursos se les estimule para que se vayan desarrollando autónomamente.
- 9.- Que los estados puedan participar conjuntamente con el gobierno federal en la toma de decisiones, de la distribución de Ingreso-Gasto y propongan sus necesidades para que puedan tener los estados y municipios un desarrollo vigoroso y sostenido.
- 10.- El desarrollo de un federalismo donde se den espacios y condiciones para una participación democrática en el desarrollo estatal y municipal.
- 11.- Promover el desarrollo regional de una forma paulatina que sea sustentable y el crecimiento se vea reflejado en el fortalecimiento de los tres niveles de gobierno.
 - 11.1 Reasignar responsabilidades de acuerdo a las ventajas comparativas de cada orden de gobierno.
 - 11.2 Asignar la nueva responsabilidad junto con los recursos necesarios para financiarla.
 - 11.3 Agregar la transferencia de recursos, la reasignación de facultades para la generación de los ingresos, con base en las ventajas comparativas de cada orden de gobierno y en las necesidades de cada comunidad sin afectar la competitividad de la economía.
 - 11.4 Vigilar por medio de una vía de transparencia y equidad en el manejo de recursos en todos los niveles de gobierno y que sean debidamente bien gastado.

Alternativas y Propuestas para el Nuevo Federalismo Fiscal

- 12.- Analizar el marco jurídico que rige al federalismo en todos sus ámbitos.
 - 12.1 Precisar aún más en el texto de la Constitución General de la República los ámbitos federal, estatal y municipal.
 - 12.2 Que se defina claramente cuáles son las facultades y responsabilidades del gobierno Federal.
 - 12.3 Que se cumpla de manera estricta el marco constitucional.
 - 12.4 Que se delimiten constitucionalmente los derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno.
 - 12.5 Ejercer un verdadero control de las acciones gubernamentales a través del Poder Legislativo, que verifique, evalúe y sancione en su caso.

Estas son algunas de las propuestas que pienso que son necesarias para que en nuestro país se pueda ejercer un verdadero federalismo, que se encuentra plasmado desde la primera constitución que tuvimos como nación independiente.

CONCLUSIONES GENERALES

El estudio histórico, político y económico que se realizó sobre el federalismo fiscal, tiene como objetivo principal la creación de un nuevo federalismo con equidad para impulsar a los estados y municipios a un mejor desarrollo regional, es indubitable que todo proceso de cambio tendrá que representar beneficios pero también costos.

El nuevo federalismo antes que sea un sistema económico, o un sistema de gobierno es un sistema político por que relaciona la forma de expresión de la democracia de la sociedad y el compromiso del gobierno, los tres sistemas siempre tendrán que interactuar conjuntamente.

Se debe de avanzar hacia una mejor distribución de recursos y de competencias como se demostró en el presente trabajo, no hay duda que el federalismo tendrá que estar acompañado de cierta dosis de descentralización, para poder delegar más recursos y responsabilidades a los estados y municipios.

El nuevo federalismo que quiere alcanzar la mayoría de los mexicanos tendría que darse como un acuerdo político en el cual se manejara el tema de la distribución de recursos y competencias para otorgarle mayor autonomía a los estados y municipios ya que la esencia del pacto federal concebido desde el origen de nuestra nación como país independiente tiene como finalidad el desarrollo equitativo de todas las partes integrantes de la federación, pero siempre fortaleciendo la unidad nacional.

En lo que se analizó en el presente trabajo se puede concluir que en la presente administración se esta avanzando en forma progresiva y segura en materia de descentralización al estar transfiriendo a los estados mayores campos de acción pública, pero la federación sigue conservando las facultades globales de normatividad y de seguimiento.

En lo referente al federalismo fiscal en el aspecto de la distribución tributaria de recursos y facultades entre la federación, los estados y municipios en este rubro se han dado avances importantes en el proceso de transformación del sector público, las acciones que se han llevado acabo durante el año de 1995 en materia de federalismo se podría dividir en dos puntos.

- 1.- Proporcionar fuentes adicionales de ingresos a las entidades federativas, hasta el año de 1995 las participaciones federales a entidades federativas se constituía con un 18.5% de la recaudación federal participarle como ya se analizó con anterioridad, a partir de 1996 el porcentaje se incrementó al 20% también se han iniciado negociaciones para ampliar potestades tributarias, como son el impuesto sobre tenencia o uso de vehiculos, el impuesto local a la gasolina y diesel etc.

- 2.- En este punto y que fue parte de estudio del presente trabajo, la demanda de las entidades federativas y municipios de que se les transfiera mayores recursos y responsabilidades, el gobierno federal esta poniendo de su parte para poder trasferirle cada vez más recursos y responsabilidades, pero se deben de analizar muchos aspectos importantes para no perjudicar a las entidades federativas de bajos recursos financieros.

Otro análisis de conclusión al que se pudo llegar en materia de federalismo fiscal fue el avance que se dio en favor de los gobiernos de los estados, para poder proponer y analizar las cuestiones fiscales que ha cada estado les incumbe. Como ejemplo tenemos el foro nacional para un auténtico federalismo que se realizó con la intervención de varios gobernadores de los estados y representantes del gobierno federal, recientemente también se realizó la reunión Nacional de funcionarios fiscales y por otro lado la creación del consejo asesor fiscal, que opina sobre las formulas de redistribución tributaria y los programas de fortalecimiento de las finanzas públicas estatales y municipales por medio de instituciones federales financieras como es el caso de Banobras.

Pero podríamos señalar que el federalismo representa autonomía tanto política, como financiera por parte de los gobiernos de los estados ya que la constitución los crea soberanos pero en materia impositiva los limita y les suprime a los estados toda posibilidad de crecimiento sano y sostenido.

El gobierno del presidente Ernesto Zedillo quiere avanzar por el rumbo del federalismo y esta transformando el sistema de gobierno que se ha estado viviendo a través del tiempo, un paso importante que se esta dando es este rubro es la descentralización que se esta dando en muchos sectores que antes se encontraban en el manejo del gobierno federal, la transición al rumbo del federalismo se esta generando.

Otro punto importante que se podría dar para el fortalecimiento del federalismo fiscal sería analizar algunos puntos constitucionales en materia impositiva y hacer las reformas necesarias para que los estados cuenten con más recursos, pero para poder empezar hacer estos cambios pienso que es necesario que los estados y municipios cuenten con finanzas públicas sanas y que sean también generadores de suficientes recursos para que la distribución de ingresos que se haga en los tres niveles de gobierno sea equitativa y se fortalezca la unidad nacional.

Es necesario revisar el sistema nacional de coordinación fiscal para el fortalecimiento de las entidades federativas y municipios en sus ingresos como ya se analizó con anterioridad toda vez que aumenta la dependencia en las participaciones y disminuye la recaudación de fuentes propias.

A través del análisis de la distribución de competencias en materia fiscal fue posible analizar la gran dependencia que tienen los estados y municipios por parte del gobierno federal, en el Plan Nacional de Desarrollo el presidente Ernesto Zedillo expresó que su gobierno impulsara el nuevo federalismo con apoyo a las iniciativas de los estados para poder estabilizar sus finanzas públicas y poder consolidar sus fuentes de ingresos, es importante destacar que la presente administración esta preocupada en alentar el intercambio constructivo entre los tres niveles de gobierno a fin de fortalecer con nuevas bases el sistema nacional de coordinación fiscal en beneficio de ambas partes.

El nuevo federalismo que esta impulsando la actual administración es el de descentralizar la administración pública federal, como ejemplo tenemos que en materia de desarrollo regional por mencionar alguno de los más importantes avances que se han dado en la descentralización, los estados y municipios están manejando directamente el gasto social que se ejerce mediante el ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el rubro de presupuestación en el año de 1996, se introdujo un cambio en el Presupuesto de Egresos de la Federación para poder hacer más eficiente la aplicación de recursos presupuestales. Se establecieron definiciones claras para poder distinguir operativamente, las ayudas, transferencias y los subsidios que se entreguen a la población que más necesite de dichos recursos.

La innovación de estos cambios presupuestales fue el de poder identificar con precisión a la población objetivo y establecer mecanismos periódicos, de evaluación y monitoreo con la finalidad de conformar una política de subsidios que focalice al grupo que realmente lo necesite conforme a los indicadores de pobreza.

Se les proporciono a las autoridades municipales una guía para que se apliquen de la mejor forma los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, en dicha guía expedida por SEDESOL se exponen los lineamientos operativos del fondo y se enumeran 13 puntos que deben de tomar en cuenta las autoridades municipales para aprovechar correctamente los beneficios del fondo.

El gobierno federal esta llevando ha cabo actividades de federalización después de la experiencia obtenida en la administración pasada en materia de federalización de la educación básica y se ha buscado gradualizarla.

El acuerdo del programa de modernización de la administración pública que representa otro de los avances que se dieron en materia de federalización por la actual administración, fue su objetivo central el de fortalecer el pacto federal a través de la transferencia de funciones y la desconcentración de facultades con el propósito de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos para servir mejor a la población que más lo necesita, también se acordó dotar a las instituciones públicas de flexibilidad para irse adaptando con oportunidad a las nuevas realidades, para que puedan responder a los objetivos y funciones claramente definidos.

Sobre el tema del federalismo fiscal que debería manejarse como hacendario falta mucho por hacer por parte del gobierno y de sus gobernados se están dando los primeros pasos en este tema de gran importancia, que a través de los años se ha visto superado por muchas situaciones ajenas al pueblo, destaca la necesidad de orientar la vía de nuestro país hacia un verdadero federalismo que otorgue a las entidades federalivas y al municipio, mayor autonomía, mayor posibilidad de desarrollo social, económico, político y cultural.

BIBLIOGRAFIA

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
Cámara de Diputados XLIX Legislatura México 1974.
- Constitución Política de los Estados Unidos de América
Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa. 1995.
- Crítica al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
Poder Legislativo Cámara de Diputados Grupo Parlamentario del partido de la Revolución Democrática. LVI Legislatura México 1995.
- Del espíritu de las leyes.
Autor: Montesquieu. Editorial Porrúa. México 1990
- Derecho Constitucional obra inédita.
Autor: Mario de la Cueva. México.
- Derecho Constitucional Mexicano
Autor: Enrique González Flores. Textos Universitarios. Edición México 1965.
- Derecho Constitucional Mexicano
Autor : Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa. México 1993.
- Derecho Constitucional Mexicano
Autor: Miguel Lanz Duret, Norgies Editores, México, 1989.
- Derecho Constitucional Mexicano
Autor: Seraffn Ortiz Ramírez. Editorial Cultura, México, 1961.
- Diccionario de Derecho
Autor: Rafael de Pina Vara. Editorial Porrúa. México 1992.
- Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo
Autor: Ignacio Burgoa O. Editorial Porrúa. México 1992.
- Diccionario Jurídico Mexicano
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Editorial Porrúa. México 1993.
- El Congreso de la Primera República Centralista
Autor: Reynaldo Sordo Cedeño. I.T.A.M. Centro de Estudios Históricos 1993.

Bibliografía

- El Federalismo norteamericano actual.
Autor: Schwartz, Bernard. Madrid Cuadernos Civititas, 1984.
- El Liberalismo Mexicano. Tomo I Los orígenes.
Autor: Jesús Reyes Heróles. Fondo de Cultura Económica. México 1994.
- El Pensamiento de la Reacción Mexicana: Historia Documental 1810-1859.
Autor: Gastón Garfía Cantú. México. UNAM. Coordinación de Humanidades 1994
- Estudios Constitucionales,
Autor: Jorge Carpizo U.N.A.M. México 1980.
- Federalismo en Latinoamérica.
Autor: Jorge Carpizo Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1973.
- Federalismo en sus Aspectos Educativos y Financieros.
Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Año 1976.
- Federalismo Fiscal: Concepto, Principios y Teoría. INDETEC 1996.
- El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal.
Autor: Faya Viesca Jacinto I.N.A.P. Libros México 1988.
- El Federalismo Mexicano, Sepsetentas, México, 1975.
- Federalismo y Municipio.
Autor: Ortega Lamelín, Roberto. Fondo de Cultura Económica México 1994.
- Federalismo Tributario
Monterrey P.A.N. 1993 LV. Legislatura Cámara de Diputados. LV
Legislatura. Cámara de Diputados. Iniciativa de Ley. 1993.-
- Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo 29, 30, 31 Marzo de 1995 .
Guadalajara Jalisco (Ponencias)
- Fray Servando Teresa de Mier y el Federalismo Mexicano.
Autor: Margarita García Flores .Coordinación de Investigaciones. I.N.A.P. México 1982.
- Iniciativa de la ley de ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996.
- La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano.
Autor: Natlie Lee Benson. Segunda Edición. Colegio de México, UNAM. 1994.
- Ley de Coordinación Fiscal . Iniciativas y Reformas. 1978-1995.

- México 75 años de revolución
Autores: Enrique Alvarez del Castillo, Urbano Farfás y Roberto Ortega Lomelín
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
- Partido Acción Nacional Comisión Editorial Respuestas, Editorial Epeasa México 1995.
- Partido Acción Nacional: Principios Doctrina, Editorial Epeasa México 1995.
- Periódico El Financiero 5 de Julio de 1995.
- Periódico El Financiero 11 de Julio de 1995.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- Revista Federalismo y Desarrollo
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Enero-Febrero 1995.
- Revista Federalismo y Desarrollo
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Noviembre-Diciembre 1995.
- Revista Quórum 2a. Época Año IV. No.37, Noviembre-Diciembre de 1995.
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.
- Teoría de la Constitución,
Autor Mario de la Cueva Editorial Porrúa México 1982.
- Teoría general del Estado, Fondo de Cultura Económica,
Autor: Jorge Jellinek. México 1985.
- Teoría Pura del Derecho, traducción española por Roberto J. Verniego.
Hans Kelsen México. U.N.A.M. 1979.
- Trayectoria del Estado Federal Mexicano
Autor: Andrés Serra Rojas. Editorial Porrúa México 1991.
- Una Constitución para la Democracia propuestas para un nuevo orden Constitucional
Autor: Jaime F. Cárdenas Gracia. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
México 1996.
- Visión Panorámica de la Historia de México.
Autor: Martín Quirarte. Editorial Porrúa México 1983.