

00782

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

123.



FACULTAD DE ECONOMIA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL FEDERALISMO FISCAL Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MEXICO ENTRE ECONOMIA Y POLITICA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
JOSE MARIA CALDERON RODRIGUEZ

TUTOR: DR. ALEJANDRO VALLE BAEZA

264709

MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

EL FEDERALISMO FISCAL Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO ENTRE ECONOMÍA Y POLÍTICA.

La distribución de los ingresos fiscales entre los varios niveles de gobierno en México es de 80% a favor del gobierno federal, 16% a favor de los gobiernos de las entidades federativas y 4% a favor de los municipios. Esta distribución es el resultado de la Ley de Coordinación Fiscal vigente desde 1980. Esta ley es una solución administrativa que deja inalterado el Art. 73 de la Constitución Política de 1917, que establece la concurrencia tributaria entre la federación y las entidades federativas. La Ley de Coordinación Fiscal ha tenido como presupuesto básico la centralización de la recaudación total nacional en la federación, por lo que a lo largo de los casi cuatro lustros que tiene en vigor se puede constatar una creciente reducción de los espacios de autonomía tributaria de los estados y los municipios. La reforma del Art. 115 Constitucional, que pretendía descentralizar la educación pública y la salud, es aún un proceso incumplido, sobre todo en lo referente a la descentralización de la salud pública (solo 14 entidades federativas han dado pasos concretos para poner en marcha la iniciativa). Y por sus resultados actuales parecen medidas tendientes más a "aligerar" los compromisos de la Federación que un reforzamiento de la autonomía y de las responsabilidades económicas de las entidades federativas. Bajo el régimen salinista empeoró aún más la situación al reforzarse ulteriormente la centralización (no sólo en el Poder Ejecutivo, sino en el Presidente de la República), sustrayendo recursos y funciones a estados y municipios para crear el fondo destinado al Programa Nacional de Solidaridad.

La crisis financiera de 1994 ha puesto otra vez en claro las dificultades fiscales del Estado y la urgencia de replantearse seriamente el federalismo político y el federalismo fiscal. En este sentido se ha ido abriendo paso la idea de un "nuevo federalismo". Las propuestas que giran alrededor de éste subrayan, empero, los aspectos cuantitativos en la distribución de los ingresos en las relaciones intergubernamentales. Pero se dejan de lado importantes aspectos cualitativos que tienen que ver con la globalidad de la política fiscal y la nueva configuración en las relaciones Estado-territorio-riqueza que valdría la pena acentuar. La tesis fundamental de la investigación va en la dirección de un reforzamiento del federalismo estableciendo claramente las competencias de los varios niveles de gobierno y en la necesidad de hacer reposar la autonomía política de las entidades federativas y los municipios en su autonomía financiera.

La tesis se construye a lo largo de tres vertientes: 1. la histórica (estudio de los orígenes y desarrollo del federalismo fiscal en las experiencias de México y los principales países de larga práctica federalista); 2. la teórica (revisión del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en la Teoría Económica, la Nueva Economía Política, la Economía Pública y la Sociología Fiscal); y 3. la investigación empírica sobre el funcionamiento económico de los diversos tópicos que forman parte del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales de acuerdo con la Ley Federal de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

THE FISCAL FEDERALISM AND THE MEXICAN INTERGOVERNMENT RELATIONS BETWEEN ECONOMY AND POLICY

The fiscal income distribution among the various levels of the Mexican government is divided as follows: 80% to central, 16% to federative and 4% to municipal level. This distribution comes from the standing Fiscal Coordination Law (*Ley de Coordinación Fiscal*) approved in 1980. This law is an administrative solution to the unaltered Article 73 of the 1917 Mexican Political Constitution which states the tributary concurrence between federation and the local governments. Its basic budget has been the centralized national collection of the whole federation, this means a constrained autonomy in tributary matter of the states and the municipalities during the four lustrums of its applicability. The 1983 Constitutional Article 115 reform, which pretended decentralize the public education and health, is an unfulfilled purpose, mainly in public health decentralization (only 14 states over 32 has taken firm steps in favor of this measure). The present results seems to "reduce" more the Federation engagements than to reinforce the autonomy and the economic responsibilities of the local governments. Under the Salinas Administration the situation was so much the worse, because he reinforced this centralization (not only the central administration but the president power) diminishing resources and local operations to create the Solidarity National Program (*Programa Nacional de Solidaridad*).

The 1984 financial crisis had enlightened again the local governments fiscal structural difficulties and the urgency to reformulate seriously the politic and fiscal federalism. In that sense, the idea of a "new federalism" has taken place. The proposals around it underline the quantitative aspects of income distribution in the intergovernment relations. But they seem to leave away the qualitative aspects as the global fiscal policy and the new configuration in the State-territory-richness relations that be worth while to remark. The fundamental thesis of this research goes to a reinforcement of the federalism, stablishing with accuracy the various competences of the government levels and the need to find the politic autonomy of the local counties governments in financial aspects.

The thesis was built under three outlines: 1) Historical (a study of the origins and development of the fiscal federalism in Mexican experiences and the main countries that have a large practice on federalism); 2) Theoretical (a review of fiscal federalism and the intergovernment relations in the Economic Theory, the New Politic Economy, the Public Economy and the Fiscal Sociology), 3) The economic research on the empiric financing in fiscal federalism and intergovernment relations through the Fiscal Coordination Law and the National Fiscal Coordination System.

EL FEDERALISMO FISCAL Y LAS RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO ENTRE ECONOMÍA
Y POLÍTICA.

"...la hacienda pública no se improvisa, está sujeta a leyes ineludibles, es la fórmula definitiva, matemática del progreso o de la decadencia nacionales(...)

"...seguir, sin perderlo, el hilo de aquel laberinto de acontecimientos áridos, al parecer inconexos, para demostrar que instituciones, progreso, libertades, todo lo que constituye la vida autónoma de un pueblo fuerte, radica en su salud económica y en su Hacienda organizada..."

Pablo Macedo, La Evolución Mercantil, Comunicaciones y Obra Pública. Tres monografías que dan una idea de la evolución económica de México, (1903), Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pp. 350 y 432.

"Lo más importante es la posibilidad, ofrecida por los acontecimientos narrados por la historia fiscal, de percibir las leyes del ser y del devenir social y las fuerzas que condicionan los destinos de los pueblos, así como la forma en la cual surgen y desaparecen situaciones concretas, especialmente en las formas de organización. Las finanzas ofrecen uno de los mejores enfoques para una investigación de la sociedad, especialmente, aunque no de manera exclusiva, de su vida política. Toda la fecundidad de esta perspectiva aflora a la luz sobre todo en esos

puntos, o mejor en esos períodos críticos, en donde la realidad presente comienza a fenecer y a transitar hacia una forma nueva, y que comportan siempre una crisis de los viejos métodos fiscales: tanto porque se considera la importancia causal de la política fiscal, ya que los procesos fiscales son un elemento importante del complejo de causas que determina cada cambio; como porque se considera su importancia sintomática, pues todo lo que sucede se refleja en la economía fiscal"

J.A.Schumpeter, Die Krise des Steuerstaats,
Leuschner & Lubensky, Graz y Lipsia, 1918, (trad.it.en
Joseph Schumpeter, "La crisi dello stato
fiscale", trad. de Anna Marietti Solmi, en Stato e
inflazione. Saggi di politica economica,
Boringhieri, Turin, 1983, p.133).

ÍNDICE

PRIMERA PARTE.

Índice.....	I
I. Presentación.....	1
II. Introducción.....	20
A.Problemas e hipótesis.....	21

SEGUNDA PARTE

Marco teórico.	
III. Las relaciones entre "política" y "economía".....	51
1. El Estado moderno entre "política" y "economía".....	51
1.1.Las relaciones entre "política" y "economía".....	51
1.2.La <i>Political Economy</i> y la organización "moderna" del poder.....	59
1.3."Orden" y "transformación": el problema del ciclo.....	67
1.4.Importancia de la reflexión económica sobre la política.....	71
1.5.Política y economía.La hacienda pública.Finanzas públicas.Presupuesto público y política fiscal.....	74
2.Las relaciones financieras en el sector público con órdenes diferentes de gobierno: una introducción a la "teoría del federalismo fiscal" y a las relaciones financieras intergubernamentales.....	78
2.1.La "teoría del federalismo fiscal".....	79
2.1.1.Las funciones de asignación,distribución y estabilización.....	86
2.1.2.Definición de bien público y de bien público local.....	92
2.1.2.1.Argumentos a favor de la provision local de bienes y servicios públicos: el teorema de la descentralización de W.E.Oates y el modelo de C.M.Tiebout.....	96
2.1.2.2.Argumentos contra la provisión local de bienes y servicios públicos.....	101

2.1.2.3.La dimensión óptima de los gobiernos locales.....	102
2.1.3.Principales fuentes de financiamiento.....	105
2.1.3.1.Tributos propios.....	110
2.1.3.2.Deuda pública y tributación.....	114
2.1.3.3.Financiamiento mediante transferencias intergubernamentales.....	116
2.1.3.3.1.Análisis de los efectos de las transferencias.....	123
2.1.3.3.2.Transferencias equilibradoras y los criterios de distribución.....	129
2.1.3.3.2.1.La distribución en suma fija..	131
2.1.3.3.2.2.La distribución de acuerdo con la capacidad autónoma de financiamiento.....	132
2.1.3.3.2.3.La distribución de acuerdo con las necesidades.....	133
2.1.3.3.2.4.La distribución que combina la capacidad autónoma de financiamiento y las necesidades....	134
2.1.3.3.2.5.Las transferencias con finalidades de redistribución y de equilibrio.....	135
2.2.Las relaciones financieras intergubernamentales.	137
2.3.Tres interrogaciones y dos respuestas.....	141
2.4.Los enfoques normativo y positivo del federalismo fiscal.....	150
2.4.1.El enfoque normativo:la economía del bienestar.....	150
2.4.2.El enfoque positivo: la teoría de la "elección pública"(public choice).....	158
2.4.3.El enfoque positivo: la sociología fiscal.	176
2.4.4.El enfoque positivo: el efecto "papel matamoscas", la teoría económica de la burocracia y el esquema "agencia y principal".....	181

TERCERA PARTE

Marco histórico-institucional.

IV.Los ciclos del federalismo en México entre utopía y necesidad.....	195
1.Los ciclos del federalismo en México.....	196

1.1.El ciclo del centralismo federalista: de M.Ramos Arizpe a J.I.Limantour.....	199
1.2.El ciclo del federalismo centralista: de A.J.Pani a P.Aspe.....	211
1.3.¿Implosión o federalismo?.....	224
 V.El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en Mexico.....	 241
1.Introducción.....	241
2.Un diagnóstico entre dos ciclos.....	247
3.El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal.Antecedentes.....	261
4.El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal.Objetivos e Instrumentos.....	301
4.1.Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal(1980-1995).....	310

CUARTA PARTE

Marco económico-operacional.

VI.Institutos,organismos e indicadores del federalismo fiscal en México.....	334
1.El Sistema de Participaciones a partir de 1980: el Fondo General de Participaciones,el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.....	334
1.1.El Fondo General de Participaciones.....	337
1.2.El Fondo Financiero Complementario de Participaciones.....	351
1.3.El Fondo de Fomento Municipal.....	356
2.Los <u>anticipos</u> en el Sistema de Participaciones.....	361
3.El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: los Convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa.....	366
3.1.Los Convenios de Adhesión.....	366
3.2.Los Convenios de Colaboración Administrativa.....	369
4.Órganos encargados del desarrollo de la vigilancia y del perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	373
4.1.La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.....	373
4.2.La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales..	374
4.3.El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas(INDETEC).....	375
5.La coordinación fiscal entre estados y municipios....	376

6. Evaluación y resultados de los sistemas de coordinación.....	380
6.1. Evaluación y resultados del sistema de participaciones.....	380
6.2. La coordinación en derechos.....	388
6.3. Participación en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.....	389
6.4. Participaciones a municipios.....	390
6.5. Recursos adicionales por incentivos económicos...	396
6.6. El Convenio de Desarrollo Social.....	397
7. Transferencias de recursos fiscales y financieros del gobierno federal a los estados y municipios. Objetivos y mecanismos.....	400
7.1. Los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD). El Programa de Desarrollo Regional, los Programas Regionales de Empleo y el Programa de Coordinación Especial.....	401
7.2. La inversión pública, los subsidios, el crédito y las participaciones en impuestos.....	406
7.2.1. La inversión pública.....	406
7.2.2. Los subsidios.....	408
7.2.3. El crédito estatal y municipal.....	410
7.2.4. Las participaciones federales a estados y municipios.....	416
8. Las finanzas estatales.....	419
8.1. Gastos de administración.....	423
8.2. Educación.....	424
8.3. Crédito y deuda pública.....	427
8.4. Principales problemas de las finanzas públicas de las entidades federativas.....	430
9. Los municipios de México: distribución por estados, estructura socio-económica y conformación administrativa.....	439
9.1. El municipio libre y sus atribuciones: económico-financieras. Desarrollo histórico.....	443
9.1.1. Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	452
9.2. Los ingresos municipales.....	455
9.3. Los egresos municipales.....	462
9.4. La deuda pública municipal.....	463

QUINTA PARTE

VII. ¿Hacia un "nuevo federalismo"?.....	471
1. Las premisas externas. "El tiempo del mundo finito": desterritorialidad y transnacionalidad.....	471

1.1.Una revolución espacial: del territorio a la red.....	477
1.2.La ruptura de la cadena "Estado-territorio-riqueza".....	485
1.3.Homogeneización y diferenciación transnacional e intranacional.....	490
1.4.Desarraigo universal y arraigo local.....	500
VIII.¿Hacia un "nuevo federalismo fiscal"?.....	504
1.Las premisas internas.Las crisis económico-financieras de 1976,1982,1985,1986,1987 y 1994-1995 y sus repercusiones sobre el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales.La reorganización de la estructura recaudatoria del gobierno federal.....	504
1.1.Las crisis económico-financieras de 1976,1982,1985,1986,1987 y 1994-1995 y su repercusión sobre el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales.....	505
1.2.La reorganización de la estructura recaudatoria del gobierno federal.El proceso de centralización.....	514
2.Las dimensiones externas e internas del cambio y su impacto en el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales.....	520
2.1.Las transformaciones de la estructura recaudatoria del gobierno federal y la administración de los ingresos.El Sistema Tributario Nacional.La reforma administrativa tributaria.Del centralismo al federalismo.....	522
2.2.Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales. Geografía de las asimetrías regionales.....	531
3.Hacia un "nuevo federalismo hacendario".La formación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendario. Visiones y perspectivas.....	540
3.1.El "nuevo federalismo":el <i>Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000</i> y el <i>Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000</i>	543
3.2.Hacia formas alternativas de federalismo: de un "auténtico y/o verdadero federalismo" a un "federalismo democrático".....	562
IX.Conclusiones.....	572

Anexos.....	590
Bibliografía.....	

PRIMERA PARTE.

I. Presentación.

Esta investigación se ocupa del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales en México, teniendo como puntos de referencia la teoría económica del federalismo fiscal y la práctica histórica mexicana. El trabajo se coloca en la perspectiva de la tesis del Doctorado de Investigación en Economía, cursado en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El tema objeto de la investigación se fue concretando a lo largo de una serie de discusiones con el Dr. Antonio Gutiérrez(q.e.p.d.), entonces tutor del Seminario "Tendencias Financieras Internacionales y Casos Nacionales", en las reuniones seminariales que tuvieron lugar los miércoles de cada semana durante los primeros semestres del curso de doctorado.

Al inicio mi propuesta fue en el sentido de trabajar sobre las relaciones entre "Estado y Moneda". Pronto, desde las primeras reuniones, se puso en claro que se trataba de un tema que desbordaba todas mis posibilidades (de tiempo, de conocimientos y de experiencias previas), por lo que el Dr. Gutiérrez sugirió abordar un tema económicamente relevante, pero que, simultáneamente, mantuviera vínculos "de frontera" con una temática significativa en los campos de la Sociología y la Ciencia Política, tomando en consideración mis antecedentes profesionales. Como elemento adicional habría que señalar que el "ambiente" del Seminario invitaba a que los integrantes mexicanos (había doctorantes provenientes de otros países) nos ocupáramos, naturalmente, de algún tópico de "la problemática económica nacional". La lectura casi al unísono de dos trabajos de J.A.Schumpeter: el primero, casi desconocido, *Die Krise des Steuerstaats*¹ y el segundo, monumental, *Historia del análisis*

¹ Este texto lo leí en la traducción al italiano de Anna Marietti Solmi, *La crisi dello stato fiscale en Stato e Inflazione. Saggi di politica economica*, Bollati Boringhieri, Turín, 1983.

económico² completaron el tramo faltante para visualizar completamente el camino a seguir. De todo lo anterior surgió entonces el propósito de elaborar la tesis doctoral sobre el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México.

El desconocimiento que tenía sobre el tema del federalismo en sus aspectos más estrechamente económicos era total. De este modo, decidí abordar el problema, reconociendo su complejidad, desde tres dimensiones distintas (aunque complementarias y por lo mismo no excluyentes): la histórica, es decir, conocer los orígenes y el desarrollo del federalismo fiscal en las experiencias de México y los principales países de larga práctica federalista; la teórica, que me obligaba a estudiar las construcciones conceptuales sobre el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en la Teoría Económica, la Nueva Economía Política, la Economía Pública y la Sociología Fiscal a través de sus exponentes más connotados; y, por último, la de una investigación económica sobre el funcionamiento empírico de los más diversos tópicos que forman parte del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México, explorándolos detalladamente a partir de la promulgación (1978) y la entrada en vigor (1980) de la Ley Federal de Coordinación Fiscal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Dr. Gutiérrez participó todavía en la tercera revisión de la tesis, en la que elaboré de manera introductoria algunas cuestiones ligadas con la teoría del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales y traté de ofrecer un desarrollo más amplio de diversos puntos del federalismo fiscal en la experiencia de la intervención pública en México. En la medida en que se fue ampliando mi perspectiva del problema, sentí la necesidad de ser muy cuidadoso e inclusive exhaustivo en el uso de la información histórica, teórica y empírica, pues cada una de esas dimensiones confluían en poner de relieve la complejidad e inclusive contradictoriedad del proceso constitutivo de la federación mexicana y sus relaciones

² La traducción al español de la 1.ª ed. en inglés (1954) es de Lucas Mantilla, FCE, México, 1971. Leí también la versión al italiano de Paolo Sylos-Labini y Luigi Occhionero, Bollati Boringhieri, Turín, 1990.

con las entidades federativas y los municipios. El punto cardinal en donde parecían confluír los análisis y las investigaciones elaboradas por éstas tres dimensiones, era el de subrayar al proceso de centralización de la federación en detrimento de las entidades federativas y los municipios, un movimiento histórico de largo plazo que había terminado por inhibir su autonomía política y financiera. Sin embargo, este mismo proceso de centralización parecía haber llegado a su umbral al poner en discusión el mismo desempeño institucional, en términos de eficacia y equidad, de nuestro federalismo al llevarlo hacia una dirección radicalmente contraria a la que formal y discursivamente se pretendía mediante la Ley Federal de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Una afirmación tan fuerte como la anterior se convertía en una obligación para tratar de entender y explicar las peculiaridades históricas e institucionales de nuestro federalismo fiscal y de sus relaciones entre los varios órdenes de gobierno, sin renunciar a plantear alternativas que pudieran ser el punto de arranque de un mejor desempeño institucional del federalismo, como espacio para el desarrollo de acciones sociales, económicas y políticas de mayor envergadura y a la altura de los imperativos de una nación moderna con cien millones de habitantes e inmersa en la fuerza centrípeta de los procesos de mundialización en curso. Todo lo anterior me impuso la necesidad de armar un trabajo de investigación con un carácter exploratorio, indagatorio y abierto y, por ello mismo, ni conclusivo ni concluyente. Esto quizá explique su extensión. Asimismo, la profundización en el "estado del arte" de ésta problemática me permitió entender mejor algunas de las múltiples aristas que conforman la geometría del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales y proponer algunas alternativas viables, tanto en el campo del federalismo político como en el ámbito del federalismo fiscal. En ambos casos, empero, las soluciones de fondo se encuentran en las transformaciones sustanciales a los modelos económico y político. Los resultados de nuestra investigación apuntan en esta dirección; pero, para consolidarla se requiere más tiempo de trabajo y mejores conocimientos que, por ahora, no poseo. Tal vez por esto mismo, esta investigación pretende colocarse en el punto de entronque de otros trabajos que podrán

desanudarse más adelante; pero de esto, sólo las circunstancias, el azar y el tiempo hablarán.

Al lamentable deceso del Dr. Gutiérrez, el Dr. Alejandro Valle ocupó su lugar desempeñándose siempre con atinadas y oportunas indicaciones, sugerencias y encontrando siempre fórmulas adecuadas para resolver los problemas que siempre acechan. También he contado con la amplia disponibilidad del Dr. José Ayala Espino, por lo que me he visto siempre favorecido por el aliento de sus propuestas, su paciencia, su vocación universitaria y la amplia visión de sus orientaciones. Ellos dos han participado de las últimas versiones de la investigación: la cuarta, con la cual obtuve la candidatura a Doctor en Economía, y de ésta quinta y última, para optar por la obtención del grado de Doctor en Economía, que ahora está en manos de los integrantes del jurado examinador.

o 0 o

El trabajo se divide en ocho capítulos distribuidos en cinco partes y un espacio dedicado a "Conclusiones". Al final se presenta un "Anexo estadístico", la "Bibliografía" y la "Hemerografía".

El trabajo de investigación se ubica conscientemente en un campo metodológico (de *Methodos* que en griego indica la "via", el "itinerario" que es necesario seguir para alcanzar una determinada meta) caracterizado por la asunción explícita de: primero, la dimensión *histórica* del objeto de estudio de la economía; segundo, la existencia inevitable de los juicios de valor con los que, el estudioso de los múltiples aspectos de la realidad económica, se encuentra irremediablemente atrapado por la especificidad histórico-social de su objeto de estudio; y, tercero, por el reconocimiento de que los hechos y procesos económicos tienen lugar en un *espacio* ocupado y regulado por instituciones, dentro de las cuales las acciones individuales y/o colectivas se desarrollan con grados variables de libertad.

Dos palabras con respecto a cada uno de estos problemas. La dimensión histórica del objeto de estudio de la economía reposa en el hecho de que, en la producción de bienes y servicios, los hombres hacen uso de recursos productivos coordinados por el trabajo

humano en el marco de determinados espacios organizativos y bajo precisas regulaciones normativas. Unos y otros se desarrollan en el tiempo. Las "necesidades esenciales" (vinculadas estrechamente con la subsistencia) y las "necesidades circunstanciales" (relacionadas con los modelos culturales de la sociedad en donde se establecen las acciones e interrelaciones individuales) se han modificado en el tiempo, hasta el punto de desplazar significativamente las fronteras entre una y otra (piénsese, por ej., en la importancia que ha ido adquirido la educación). La dimensión histórica implica también las relaciones de producción, es decir, la forma en que los hombres establecen relaciones entre sí en las actividades productivas. El modo de producción capitalista, en donde economía y política, dinero y poder, se articulan de manera específica (F. Braudel, I. Wallerstein y G. Arrighi), es también un producto de la historia humana que nace y se desarrolla a partir de los siglos XVI-XVII. Pero antes no existió. Con todo lo anterior se quiere afirmar que, para la economía política, la realidad objeto de estudio cambia con el paso del tiempo transformando las relaciones sociales y conceptuales arriba indicadas.

A diferencia del investigador en ciencias naturales que es *ajeno y externo* a su objeto de estudio, el científico social *forma parte integrante* de los aspectos de la sociedad que constituyen su centro de interés. Esto implica que en el ejercicio de su actividad de investigación, la evaluaciones personales y los *juicios de valor* no puedan ser eliminados. El análisis del investigador social--consciente o inconscientemente, explícita o implícitamente, reconocidamente o no-- llama en causa a una determinada valoración. En la historia de la ciencia económica (y no sólo), como ha demostrado bien J.A. Schumpeter en su fascinante *Historia del análisis económico*, acontece que el economista se muestre rehacio a eliminar o modificar radicalmente una determinada teoría porque sus posiciones políticas o ideológicas son apoyadas por las explicaciones de esa teoría. Esto resulta particularmente frecuente en discusiones que tienen que ver con la intervención estatal. Algunas posiciones teóricas sostienen lo inútil o distorsionante de la intervención pública mientras que otras reclaman insistentemente la acción

gubernamental. Si alguien se opone a ésta última, lo hace porque considera que ella viola la libertad de elección individual y no estará dispuesto a adoptar teorías que indican la relevancia de la intervención del Estado para resolver eficazmente ciertos problemas. En este sentido, la ciencia económica no es *neutral* respecto a las opciones valorativas.

Del carácter histórico de su objeto de estudio y del hecho de que el sujeto observante forme parte del objeto observado, se derivan tanto el *pluralismo teórico* (la presencia simultánea de diversas teorías que se proponen explicar el mismo fenómeno) como el *pluralismo metodológico* (la existencia de distintas reglas de método irreducibles entre sí) en economía. Una consecuencia inmediata de estas circunstancias es que una comprensión satisfactoria y no distorsionada de los fenómenos económicos debe tener en consideración el hecho de que éstos ni pueden aislarse ni circunscribirse unilateralmente. Resulta demasiado reductivo separar los aspectos económicos de un determinado problema de los aspectos culturales, políticos y sociales del mismo. De aquí la importancia de haber mantenido siempre una relación muy cercana con otras disciplinas sociales, en particular la política y la historia.

Frente a las dimensiones del *tiempo* (la historia como fluido en donde transcurre la acción social, política y económica) y los *valores* (como guías invisibles e intangibles de la actividad individual y colectiva) nos encontramos también frente a la dimensión del *espacio*, ocupado éste último por las instituciones y su peculiar desempeño. En términos generales, el espacio institucional se encuentra ocupado por la abstracción "agente" y "principal" bajo la cual se entendería la acción de una multiplicidad de parejas de actores (gerentes y empleados, propietarios y administradores, inversionistas y empresarios, ciudadanos y políticos, políticos y burócratas, federación y entidades federativas, estados y municipios, etc.), de tal manera que, como diría Adam Przeworski, "el desempeño de las empresas, de los gobiernos y de la economía, como un todo, depende del diseño de las instituciones que regulan esas

relaciones"³ o, para decirlo en términos de un clásico de la Sociología y la Historia Económica, Max Weber, la acción de los individuos (o de las instituciones) se encuentra precisamente en los espacios de libertad disponibles.

En la Primera Parte, en el capítulo dedicado a la "Introducción" iniciamos con el planteamiento de un conjunto de problemas que se encuentran en el "trasfondo" de nuestras preocupaciones. Y de ellos derivamos las hipótesis-guías a las que hemos intentado ofrecer una respuesta a lo largo del trabajo. Entre las cuestiones más relevantes quisiera destacar las que surgen a raíz de los procesos de mundialización en curso y las tendencias que puntualmente van pautando contradictoriamente su desarrollo. En ese ámbito, un tema central es el de la ruptura de la cadena "Estado-territorio-riqueza". Antes de su fragmentación, el trinomio "Estado-territorio-riqueza" constituyó una unidad de análisis que ofreció una explicación convincente e idealmente fuerte; pero, sobre todo, ofreció el sustrato estructural de los grandes valores de los siglos XIX y XX: el Progreso, la Civilización, el Desarrollo, la Identidad Nacional de Individuos y Clases, la Patria. Con su ruptura, producto del desplazamiento "desterritorializado" de la riqueza, la figura institucional del Estado nacional perdió sus referentes materiales provocando el derrumbe de una época de la historia. Y el inicio de otra en donde se abren, para comenzar, las más diversas hipótesis. En ese contexto el Estado nacional, como Estado fiscal dominante sobre la riqueza producida en un determinado ámbito territorial, ha perdido la capacidad soberana que era capaz de articular a través de la moneda, dando origen a una transformación violenta e implacable tanto en sus relaciones y articulaciones internas de clase y de cultura nacional como en sus relaciones y articulaciones con el exterior. En este nuevo marco de relaciones, el federalismo, como organización política fundada tanto en la combinación de autogobierno y gobierno compartido o común, como y sobre todo en la garantía constitucional de la división de las competencias y de las responsabilidades, es decir, el

³ "Sobre el diseño del Estado. Un enfoque Agencia-Principal", en El economista mexicano. La economía y el Nuevo Estado, Nueva Época, vol.1, No.3, abril-junio 1997, p.120.

federalismo como hecho político-institucional y en su realidad económico-fiscal se encuentra, ante los desafíos de la mundialización, en un permanente proceso de transformación y revisión.

En la Segunda Parte, en el "Marco teórico", tocamos algunos aspectos que tienen que ver con la relación entre "política" y "economía" y que sirven de marco de referencia a los temas que hemos desarrollado en este trabajo. Y aunque el argumento central de la investigación tiene que ver con la teoría económica de la estructura territorial del sector público, es decir, con la teoría de los varios niveles de gobierno o teoría del federalismo fiscal, a lo largo del trabajo se encuentra presente el hilo conductor de la "fuerza", del "poder", ese elemento "interferente" (fascinante y perverso, inaferrable y volátil) que no puede ser aprehendido con la rigurosidad matemática que pretenden las leyes económicas, pero que ha estado presente como problema, como preocupación, como interrogación con varias respuestas en las grandes inteligencias de la economía moderna, de Marx a Keynes, pasando por Pantaleoni, Bohm-Bawerk, Pareto y Von Wieser. Por sus peculiaridades históricas, el poder se encuentra en el ojo del huracán de los análisis jurídico-políticos y económico-sociales de las culturas alemanas e italianas. Quizá por su retraso en la construcción del Estado y su capitalismo nacionales. Como en México, por lo demás. Así, el Estado se constituye en el objeto por excelencia: la "unidad política soberana", la "institución racional" al di sopra ovunque. En la pareja ordenadora del mundo moderno Estado y mercado, es el primero el que cuenta, el que construye a su ad latere. Y no vice-versa. Sin embargo, por una paradoja de la historia, en la medida que el Estado nacional "cubre" al mercado, éste desborda sus fronteras nacionales y provoca, desde finales del siglo pasado y a lo largo de todo nuestro siglo (por concluirse, por cierto), la "cultura de la crisis del Estado", precisamente por la escisión entre "potencia" y "servicio", entre "administración jurídica" y "administración social", entre "mediación política" e "intervención económica".

La "crisis del Estado" contemporáneo no puede entenderse sin tomar en consideración preferente la política fiscal. Desde este ángulo, la política fiscal no es solamente un trait d'union macroeconómico con la

política económica, sino un territorio nodal de confluencia de economía y política. En el mismo sentido la política presupuestaria pública no es una entidad neutra y técnica (aunque así se intenta hacerla aparecer), sino un área relevante de confrontación de los múltiples intereses de clase y de sus "fracciones" y "segmentos" que intervienen activamente para favorecer sus intereses particulares.

En este marco, otro punto de interconexión entre política y economía y entre historia política y teoría económica es el de las finanzas públicas y los elementos que las conforman: políticas impositivas y presupuestarias, políticas de gasto social y las varias formas de intervención pública y entre ellas, precisamente, el federalismo fiscal.

En esta Segunda Parte nos hemos concentrado, también, en describir las grandes líneas de desarrollo de la teoría del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales. En ambos casos, hacemos una revisión de sus principales teorizaciones en el marco de los análisis normativo de la economía del bienestar y positivo de la teoría de la "elección pública", de la sociología fiscal, de la teoría económica de la burocracia y del esquema "Agencia-Principal". Estas contribuciones teóricas e investigaciones empíricas constituyen la reflexión contemporánea más significativa sobre el federalismo fiscal. No existe en ninguna otra área geográfico-cultural, como la norteamericana, una teorización sobre el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales de tanto espesor y con una masa crítica de tales dimensiones, producto indudable de la investigación empírica en política fiscal, política impositiva, política económica, etc. No es una parte prescindible; por el contrario, para nuestros fines resultaba ineludible. Me explicaré. El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales, aún cuando nominalmente puedan resultar equivalentes entre los mismos países de tradición federalista (Estados Unidos, Canadá, Australia, México, Brasil, Argentina, Alemania, Bélgica o la Federación Rusa, sólo para mencionar algunos de ellos), en la práctica histórico-económica presentan significativas disimilitudes. La herencia histórica de la cultura política, de la tradición cívica e inclusive el momento histórico en que las naciones adoptan la forma de

gobierno federal (lo que hace hablar de un federalismo de primera, segunda, tercera o cuarta generaciones) parece constituir un factor decisivo, tan importante o quizá aún más, que los mismos factores estructurales. La cultura constituye, en efecto, un elemento objetivo con un peso determinante en la biografía de los países. De esta manera, si esto es cierto, el federalismo fiscal en México responderá a las peculiares premisas de su historia política, caracterizada por sus tendencias centralizadoras, autoritarias y por una clara propensión a otorgar un mayor peso relativo al comando vertical proveniente "de arriba".

En México, el Estado apareció históricamente como el organizador, el ordenador, el polo de la decisión y desde luego como la voluntad única capaz de ofrecer protección y ejercer legítimamente los recursos de mediación en favor de los grupos sociales más débiles frente a los poderosos. Desde ésta perspectiva, la teoría del Estado que explicaría el ejercicio del poder en México, pertenecería más al ámbito de la teoría del Estado autoritario, paternalista y patrimonialista que no a la que ha sido propia del liberalismo, del constitucionalismo y del contractualismo anglosajones. Si esto es cierto, entonces la relación bipolar entre Estado y sociedad en México estaría más cercana al ejercicio del poder, no entre ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones, en donde un grupo de ellos ejerce temporalmente el mando, sino sobre súbditos. En México aún no habría concluido del todo la fase histórica en donde dominarían las relaciones "prepolíticas" de autoridad/súbdito, de Príncipe-Monarca-Presidente/súbdito-vasallo-semiciudadano y en donde, por lo mismo, habría una confusión perversa entre público y privado y entre las esferas que son propias del Estado respecto a las que son exclusivas de la sociedad. En el mismo orden de ideas, la expresión histórica del federalismo fiscal (y desde luego también del federalismo político) y de las relaciones intergubernamentales, tal y como se han venido conformando en México, presentarían entonces una fuerte tensión histórica entre las fuerzas tendientes al centralismo, al autoritarismo y a las formas concentradoras de mando unipersonal con fuerte contenido patrimonialistas en contraste con aquellas favorables al federalismo, la democracia, los cuerpos

colegiados de mando difuso y la nítida emancipación del interés público respecto al privado. En ambos casos estarían también presentes intentos diferenciados por delimitar las tareas estratégicas del Estado nacional.

Por tratarse de la primera gran experiencia político-cultural de federalismo al erigirse, precisamente, como modelo inédito de organización política, la discusión teórico-analítica anglosajona sobre estos temas se nos antojó sencillamente ineludible. Y todo lo anterior en la perspectiva de confrontarla con nuestra peculiar forma de resolver las contradicciones propias de nuestra organización política federal. Y es que, situado en un espacio de frontera (el mundo indo-ibero-católico al lado del universo protestante-anglosajón), la experiencia de México merece de nuestra parte una mayor atención y dedicación; pero, igualmente, mayores dosis de comprensión y, quizá también, compasión (en el sentido de tolerancia) y tiempo. ¿Los tendremos? En la Tercera Parte nos hemos ocupado del "Marco histórico-institucional". Al capítulo sobre "Los ciclos del federalismo en México" le dedicamos un espacio relevante. Los tres ciclos cubren el espacio temporal de la vida independiente de México y su proceso de constitución como Estado nacional: cada ciclo tiene su propio ritmo y sus propias premisas: los dos primeros, aunque con diversas justificaciones, tendrán como leit motiv la conformación y consolidación centralizada del Estado nacional; el último ciclo, construido en medio de grandes contradicciones y turbulencias, pone en claro que la Nación, para sobrevivir, tendrá que dar paso a una compleja aunque flexible articulación entre centralización y descentralización. El federalismo, primitivo proyecto de organización política de la primera fase del Estado nacional y contradictoriamente realizado, aparece en los actuales momentos de la vida del Estado nacional, en las postrimerías de un sistema político que reduce crecientemente sus espacios de acción y de legitimidad, como la "última playa", como una necesidad ineludible de consolidación para permanecer en el último tramo de la historia universal en este milenio que concluye y como probable *conditio sine qua non* para despegar con mayores ventajas en el milenio que se avecina. En términos muy precisos, y

haciendo uso del lenguaje contemporáneo de la teoría de sistemas, se podría afirmar que el federalismo que necesitamos es el capaz de asegurar la existencia de una organización estatal que, dentro de un sistema político unificado, prevea una pluralidad de subsistemas parcialmente autónomos, territorialmente definidos y dotados de estructuras propias representativas y administrativas.

En esta Tercera Parte, hemos tratado de poner en claro los grandes problemas que de alguna manera condicionan, si no es que determinan, al federalismo fiscal en el contexto específico del Estado nacional y sus transformaciones. Por ello, resultaba de la mayor importancia analizar los problemas relacionados con la erosión de la figura del Estado nacional y su alternativa aparentemente más viable bajo la figura de las regiones sopranacionales, el federalismo y la descentralización, la democracia y la irrupción desordenada, tumultuaria y sin dirección de los individuos reclamando el reconocimiento de su plena ciudadanía y los procesos contradictorios de mundialización/recuperación de la identidad local como expresión de los cambios tecnoindustriales, organizacionales, político-sociales y de cultura que parecen caracterizar los últimos veinticinco años del siglo XX.

Asimismo, revisamos el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en la experiencia histórica de México. El análisis subraya más de cuatro décadas de coordinación fiscal y sus implicaciones en el federalismo político y el regionalismo mexicanos. Con ese fin, hemos llevado a cabo una revisión de su desarrollo histórico, de su andamiaje jurídico y de su instrumentación organizativa.

Los documentos fundamentales existentes para ilustrar la construcción del federalismo fiscal en México tienen como fuente emisora el Gobierno Federal. Por ello, la construcción del federalismo fiscal mexicano tiene como connotación evidente el logro de la integración del Estado nacional pues logró homologar, después de más de un siglo y medio, una práctica tributaria heterogénea, diversificada y estrecha. Además, como uno de sus logros más palpables hizo posible, hasta antes de la crisis de 1994-1995, el aumento de los ingresos en los niveles federal, estatal y municipal de gobierno. No es una exageración afirmar

que el federalismo fiscal hizo posible la conclusión del proceso histórico de formación del Estado nacional en el instante mismo en que se intenta incorporarlo a los arrolladores procesos de mundialización inaugurados a partir de la segunda mitad de los años setentas de este siglo por concluir. Y en el que aparecen, con la misma vistosidad, las tensiones locales y/o regionales afirmando su propia identidad telúrica. De esta tensión entre "desarraigo universal" y "arraigo local", emerge una de las contradicciones del proceso histórico de México hasta ahora no resuelta. Lo que no quiere decir que las premisas del nuevo orden no estén puestas. En realidad, paradójicamente, se fueron construyendo en la medida que se afirmaba el Estado nacional. No es una casualidad, por lo tanto, que en su misma institucionalización se localicen todas las tensiones resultado de sus esfuerzos por reducir la rebeldía, la oposición y la resistencia de los regionalismos, localismos, caciquismos y municipalismos. En el énfasis puesto en la afirmación del Estado nacional se encuentra, como en el modelo de la Caja Negra de Norbert Wiener, el secreto de las fuerzas desplegadas para dominar las múltiples manifestaciones territoriales de autonomía, independencia, secesión o simplemente de unidad en la diversidad. Esta es, sin duda, una historia por escribirse y cuya documentación se encuentra, como diría Pablo Macedo quince años antes de Schumpeter, en la historia de la política fiscal, en los rubros de la hacienda pública y en los testimonios de las negociaciones tributarias.

Por eso, precisamente por eso, la tarea inmediata del porvenir se encuentra en la reconstrucción, simultánea, de la nueva identidad nacional y cosmopolita de México. El Estado nacional como hecho burocrático y figura históricamente determinada concluyó su tiempo histórico, para dar paso al proceso formidable e inédito de la construcción desplegada de la Nación como proyecto cultural. Y para llevar a cabo esa tarea la armazón burocrática y los entretejidos institucionales deberán ser flexibles, ligeros, móviles, adaptables y versátiles. Sus constructores serán los nuevos actores que ya nacieron. Sólo requerirán, también, atención, comprensión, compasión y tiempo.

En la Cuarta Parte, en el "Marco económico-operacional", hemos revisado "los institutos, los

organismos e indicadores del federalismo fiscal en México". En el centro de este sexto capítulo se encuentran la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en sus más diversos aspectos (el sistema de participaciones y los fondos para su distribución, los convenios de adhesión y colaboración administrativa, los órganos encargados de su desarrollo, vigilancia y evaluación, la coordinación fiscal entre estados y municipios, la evaluación de los sistemas de coordinación, las participaciones federales a entidades federativas y municipios y la situación de las finanzas públicas estatales y municipales). A lo largo del capítulo hemos señalado, en su oportunidad, las transformaciones cualitativas y estructurales que tendrán que llevarse a cabo para reformular los nuevos espacios históricos, territoriales, económico-financieros, político-institucionales y culturales que exige un federalismo innovador.

En la Quinta Parte, "Hacia un 'Nuevo Federalismo'", hemos tratado de mostrar las diferentes transformaciones del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en el horizonte de los radicales procesos de cambio que tienen lugar, desde la segunda mitad de los años setentas, en las naciones hegemónicas del capitalismo contemporáneo ("Las premisas externas") y en las vertiginosas metamorfosis del sistema político y económico de México a través de las ininterrumpidas crisis financieras del último cuarto de siglo ("Las premisas internas"). En el séptimo capítulo hacemos una amplia exposición de los procesos de mundialización, de la "revolución espacial" que significa el pasaje de la concepción del Estado-territorio a la del Estado-red, de la ruptura de la cadena "Estado-territorio-riqueza" y de las crecientes tensiones creadas por la polarización entre "cosmopolitismo" y "localismo", ya anunciados al inicio de este trabajo y en el octavo capítulo revisamos cómo, al compás de las crisis económico-financieras de 1976, 1982, 1985, 1986, 1987 y 1994-1995, se modificó la organización recaudatoria y la administración de los ingresos federales a favor del gobierno federal, en beneficio por ende del centro político y económico del país.

Empero, y simultáneamente, las crisis recurrentes a lo largo de las últimas dos décadas han

tenido consecuencias históricas de largo plazo y de las cuales ahora podemos constatar, por un lado, la crisis fiscal del Estado y, por el otro, el agotamiento y las crisis de legitimidad y gobernabilidad del sistema político. En el primer caso, la crisis fiscal lleva a la necesidad y urgencia de plantearse una nueva política fiscal posiblemente en el ámbito de un modelo económico alternativo al neoliberal y, en el segundo, las crisis financieras y el vertiginoso y errático reordenamiento de la producción y la distribución de la riqueza en la estructura social de clases, ha dado origen a procesos políticos y sociales inéditos que han desembocado en la disminución de la capacidad de acción y decisión del titular del Poder Ejecutivo Federal (el "presidencialismo") y en la ineficacia del partido de Estado para dar respuesta a las demandas de una clientela interclasista identificada, por más de medio siglo, con los "intereses generales" de la nación; se ha configurado así la probabilidad contradictoria y zigzagueante de una transición política del autoritarismo hacia la democracia política y con ello la posibilidad de un desplazamiento *in crescendo* del eje político-económico cargado por décadas hacia un federalismo centralista ("semifederalismo") hacia otro, ésta vez proclive a un federalismo descentralizador.

Es en este nuevo contexto económico-político en donde no obstante la temporalidad propia de los ritmos burocráticos, se puede percibir un lento pero sostenido desplazamiento de las coordenadas centralizadoras del gobierno federal hacia la búsqueda de un nuevo eje organizador, capaz de girar alrededor del perno de la descentralización como la piedra de toque de la concepción de un "nuevo federalismo". Si en el primer caso, el momento ordenador tenía lugar a través de las participaciones federales con su sede burocrática en la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ahora, el nuevo momento ordenador se encuentra en la disputa entre la hipótesis de una redistribución estructural de las tareas impositivas en función de los distintos niveles de gobierno con énfasis en la autonomía tributaria de las entidades federativas y en la libertad económica de los municipios o en una asignación no condicionada de las transferencias

federales a favor de las entidades federativas y los municipios. Independientemente de los resultados que a este respecto tengan lugar, la sede burocrática seguirá siendo la misma, sólo que con el paso del tiempo será redimensionada para fungir como centro de coordinación de las unidades de recaudación estatales y municipales que crecerán al dotarse de mayores márgenes de autonomía y tener que desempeñar tareas de creciente complejidad, diversidad y responsabilidad.

En esta misma parte nos hemos ocupado de las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en el ámbito específico de una de las preocupaciones centrales de la Ley de Coordinación Fiscal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, desde el momento mismo de su promulgación: el reducir las diferencias regionales y construir una geografía nacional más homogénea. A veinte años de promulgada la Ley de Coordinación Fiscal en vigor, la brecha de las desigualdades inter e intraestatales no sólo no se redujo, más bien se amplió hasta el punto de plantear serios cuestionamientos a su orientación dominante. El problema de las asimetrías regionales en México se ha profundizado tanto por las limitaciones políticas y económicas de la Ley de Coordinación Fiscal, como por la ausencia de un proyecto nacional que tenga presente la diversidad geográfica, productiva, socio-política y cultural de las entidades federativas, los municipios y las regiones de México. Por ello, en sentido inverso, en la medida que exista un proyecto de tal envergadura, la definición de las fórmulas matemáticas que hacen posible la distribución de los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal dejaran su mistificante neutralidad técnica para responder a las exigencias sociales, políticas y económicas de las entidades federativas y los municipios del país, en la hipótesis de un federalismo fiscal menos recaudador y centralista y más cooperativo y respetuoso de las autonomías subnacionales.

Las crisis fiscal y política del Estado ha invadido también los ámbitos de las visiones ideológicas y de los proyectos institucionales. A diferencia de lo que tuvo lugar en el pasado inmediato, los proyectos e iniciativas que se confrontan en el campo social, han dejado de tener al Poder Ejecutivo Federal como fuente única y exclusiva de emisión. Ésta ha dejado de ser la única fuerza en campo. Ahora, el

proyecto gubernamental de un "nuevo federalismo" no está solo en el campo ideológico e institucional; en este momento enfrenta las visiones sobre el federalismo de otros actores políticos y sociales. De esta manera, los programas que giran en torno al de un "auténtico federalismo" o al de un "federalismo democrático", planteados y promovidos desde perspectivas críticas y de reformas por las más relevantes fuerzas políticas y culturales del país, van en el sentido de ofrecer en la arena del debate político y económico, jurídico e institucional, alternativas prácticas a la crisis del centralismo del gobierno federal y su peculiar forma de configurar al federalismo fiscal. La existencia de propuestas alternativas al "nuevo federalismo" promovido por el gobierno federal (y aún cuando éste último ha incorporado a su *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, publicado en 1997, diversas propuestas planteadas por otros actores en años precedentes) ha puesto en evidencia la existencia de una ruptura histórica y estructural de proporciones y alcances significativos. En efecto, esta fractura cubre los aspectos económico-financieros del modelo de desarrollo, los político-institucionales del modelo de organización estatal y los ideológico-culturales del modelo de vida social. Desde hace quince años el país se ha caracterizado por la ausencia de crecimiento económico, la inestabilidad y las turbulencias en los ámbitos financieros y políticos y una inequitativa redistribución de la riqueza que ha venido a favorecer al 10% de la población colocada en la cima de la pirámide de ingresos. El panorama es desolador por la alta concentración del ingreso, el deterioro del mercado interno, la elevada especulación financiera, los daños estructurales a la economía productiva, la incapacidad de generar empleos en las proporciones que anualmente requiere una población joven y en crecimiento, la descapitalización del campo, el daño ecológico nacional, la impunidad y el deterioro en la impartición de justicia, la centralización de las decisiones y la concentración del poder y en la ausencia en el ejercicio del poder de un horizonte ético de objetivos morales. Todo ello se resume en la crisis fiscal del Estado, manifestación epitelial de la crisis que tiene lugar en los pisos inferiores de la producción y

reproducción de la vida social y económica de la Nación.

Desde esta perspectiva, la pregunta que nos hacemos al analizar el tercer ciclo del federalismo en México: ¿implosión o federalismo?, conserva todo su vigor. En el Zeitgest, en el tiempo muerto del ocaso del Estado-nación, ¿sabremos optar por el período del péndulo que nos conduce al federalismo, como promesa de lo nuevo?.

La última parte del texto está dedicada a "Conclusiones", "Anexos Estadísticos" y "Bibliografía".

o o o

Siempre estaré en deuda por las indicaciones y el apoyo generoso de Antonio Gutiérrez (q.e.p.d.), así como por las orientaciones y la disposición a compartir sugerencias e ideas, a lo largo de las vacías fases de elaboración de este trabajo, por parte de Alejandro Valle, José Ayala, Daniel Ramos e Iván Molina. Las conversaciones con Ignacio Perrotini fueron siempre sumamente estimulantes en proposiciones y sugerencias de lectura. La teoría económica, escuchando a Perrotini, adquista anima e vita.

El H. Consejo Técnico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM me concedió una Comisión de Estudios e Investigación de marzo a septiembre de 1993, con el fin de proseguir mis estudios en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. Asimismo, el Subcomité de Becas de la misma Facultad de Ciencias Políticas y Sociales me apoyó ante la Dirección General de Asuntos de Personal Académico (DGAPA) de la UNAM para la obtención de una beca bianual (abril de 1993-marzo de 1995) dirigida hacia la realización de la tesis doctoral. Además, sin las oportunidades que fueron factibles gracias al Año Sabático (agosto de 1995-agosto de 1996) a que tuve derecho en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y los recursos adicionales del Sistema Nacional de Investigadores para mi permanencia en Italia otros, quizá, hubieran sido los resultados. En efecto, éstos ingresos me permitieron disfrutar de un año muy intenso en proyectos y debates (en torno a la reforma de las instituciones) que sin que Italia se diera cuenta, me permitieron apreciar un punto de vista diferente al que hizo desembocar a

México en la dramática problemática económica, social y política en la que ahora se encuentra.

El apoyo de Miguel Ángel González recorriendo bibliotecas, institutos y centros de investigación fue muy importante. La Coordinación General de Estudios de Posgrado me otorgó un financiamiento para proseguir la investigación (Proyecto 008301). Nunca lo cobré. El tiempo, que se me venía encima pues debía presentarme en Roma a finales de agosto de 1995, me quitó toda ilusión financiera. Me siento, empero, muy honrado por su confianza en mi proyecto.

Agradezco también las orientaciones de los profesores Paolo Leon y Guido Fabiani de la Terza Università degli Studi di Roma y las atenciones e indicaciones biblio-hemerográficas de Maria Grazia Vecchio del Istituto di Studi sulle Regioni del Consiglio Nazionale delle Ricerche de Roma, así como las amabilidades del personal de su biblioteca y los intercambios que tuvimos oportunidad de llevar a cabo con algunos de sus académicos. En una villa del siglo XVIII, situada en la rivera del Tíber, en sus sótanos cuenta con un acervo muy respetable sobre el federalismo y el regionalismo en los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá.

Al concluir en Italia mi año sabático, me reincorporé a mis actividades didácticas y de investigación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. El borrador de la Cuarta Evaluación lo revisaron los doctores Valle y Ayala y a lo largo del Exámen General de Conocimientos me hicieron además diversas sugerencias los doctores José Ayala, Enrique Dussel, Pedro López Díaz, Iván Molina, Raúl Olmedo y Américo Saldívar. Algunas de ellas las he tomado en cuenta pues contribuían significativamente a mejorar la presentación final de la investigación. Desde luego, soy el único responsable de las afirmaciones expresadas en este trabajo.

La readaptación a México me ha sido gratificadamente facilitada por la hospitalidad, sin límites, ofrecida por mi madre y mi hermano Roberto. Espero no contribuir a desatar las perversiones otoñales si recomiendo regresar al "seno materno" cuando se vive en el spensierato convencimiento de que la vida transcurrirá, para siempre, "en la otra casa".

Hay algo que, sin embargo, considero inapreciable: el estímulo y los consejos críticos y

amorosos de Erica y el maravilloso tiempo, ese capital inescrutable e inmaterial, ofrecido con exquisitez mexicana por Santiago, Tiziana y Alvise, sin mediar petición alguna.

México, D.F., a 30 de mayo de 1998.

II. Introducción.

"Money is a creature of law"¹

¹George Friedrich
Money (1924), Augustus
Jersey, 1973, p.1.

Knapp, The State Theory of
M. Kelley Publishers, Clifton, New

"Libertad, garantías y responsabilidad deberían estar al mismo nivel en las preocupaciones políticas; colocar en un segundo lugar al sistema de garantías representa un error de perspectiva histórica, un paso atrás en la vía de la civilización del mundo en el que el capitalismo está desafortunadamente cayendo, engañado por el mito de las "necesidades impuestas por la competencia mundial". ¿Cuántos nuevos errores se deben cometer aún para no reiterar los de siempre?"².

A. Problemas e hipótesis.

1. Uno de los datos más vistosos de los últimos quince años es la creciente divergencia entre la lógica del mercado financiero y la lógica del mercado real. Estos fenómenos se encuentran en la base del "crecimiento sin desarrollo" (jobless growth) que ha caracterizado el repunte económico después del ciclo recesivo de los primeros años noventa. ¿Cómo es posible que lógicas tan distintas puedan convivir juntas?. En realidad, responden a la existencia de dos universos que progresivamente están perdiendo el contacto entre sí: el universo de las finanzas y el universo de la economía real.

Algunos datos nos muestran la profundidad de esta brecha: a. sobre un billón de dólares de transacciones cambiarias diarias, poco más de 5% representan intercambios de bienes y servicios: el resto es inversión especulativa, hedging, intercambios que tienen por objeto futures, options, swaps de diversos tipos y especies; b. el mercado de derivados, nacido originalmente para cubrir riesgos de cambios o proteger riesgos comerciales, ha tenido una tasa de crecimiento entre 1993 y 1994 de cerca del 45% y actualmente representa más de 16 billones de dólares, una cifra en gran medida superior a las reservas en divisas de los 25 países de la OCDE³. Las operaciones bursátiles se

²Paolo Savona, "Capitalismo, un secondo crack?", en Liberal, 16, julio 1996, p.19.

³G. Imperatore, "Banche e fondi: modello Schumpeter", Liberal, 15, junio, 1996, p.23.

llevan a cabo cada vez más frecuentemente con estos "valores derivados" contruidos con índices estadísticos más que con títulos de propiedad. Muchas de estas operaciones aprovechan la palanca financiera, magnificando su sensibilidad ante los más ligeros cambios en las tasas. Si bien no todas las operaciones se incriben estrictamente en la "burbuja financiera", es evidente que cuando los instrumentos financieros se transforman en múltiplos de la economía real que los sostiene, el riesgo de que las lógicas que gobiernan los dos mundos se separen no puede tomarse a la ligera.

Y tan no debería ser así que en la última década, los sistemas de risk management de los grandes bancos y de las grandes industrias, se han tambaleado por seis acontecimientos de dimensiones planetarias: 1. el crack bursátil de 1987; 2. la guerra del Golfo de 1990; 3. la caída del sistema monetario europeo en 1992; 4. la caída del mercado de obligaciones y la crisis del peso mexicano de 1994; 5. el terremoto de Kobe y la crisis japonesa de 1995 y 6. las crisis financieras de Thailandia, Hong Kong, Japón y Brasil de octubre-noviembre de 1997. Estos acontecimientos provocaron profundos desequilibrios en el sistema financiero internacional: la crisis de las cajas de ahorro estadounidenses, la crisis bancaria japonesa, la crisis de una parte del sistema bancario europeo y la "colonización" del blasonado sistema bancario inglés mediante la compra de sus principales merchant banks por parte de sociedades estadounidenses y alemanas. Además, resulta clara la incapacidad de los bancos centrales y del mismo Fondo Monetario Internacional para gobernar las crisis cambiarias. La impresión es que el sistema crediticio y financiero atraviesa una fase de profunda transformación y que en algún momento se podría llegar al borde de una crisis sistémica de gran envergadura.

Sin embargo, sería reductivo explicar la crisis solamente con la variable de la creciente movilidad de capitales. El problema no es la movilidad de los capitales, sino la dirección y la forma que toma esta movilidad. La misma definición de capital debería revisarse. Al inicio del siglo los capitales estaban representados por los Morgan, los Rockefeller, los Dupont, los Rotschild; pero, hoy, son los inversionistas institucionales y, en primer lugar, son los fondos de

jubilación los que mueven a los operadores más activos en los mercados financieros y en los mismos mercados cambiarios: en Estados Unidos representan actualmente el 31% del ahorro privado y en Inglaterra el 59%.

Tanto en la crisis cambiaria europea de 1992 como en la más reciente crisis del peso mexicano de 1994, los fondos fueron los protagonistas. Y como protagonistas actuaron también en el milagro asiático de los últimos años, suministrando los capitales necesarios para el desarrollo. Nada evita que en los próximos meses y años los veamos como protagonistas en los procesos de privatización aún pendientes en las economías más desarrolladas.

Tiempo atrás, cuando se hablaba de los intereses de la renta financiera, la referencia obligada era a los intereses de un restringido número de grupos y familias que disponían de notables patrimonios. Hoy es necesario tomar consciencia de que se habla de los intereses de trabajadores, en gran medida dependientes, que construyeron (o están construyendo) su jubilación; estamos hablando de pequeños ahorradores (profesionistas, artesanos, agricultores, etc.) que confían sus ahorros a los inversionistas financieros. Se trata de un sistema extraordinariamente complejo que no habrá que perder de vista por las promesas y peligros que representa.

2. En poco más de dos décadas y media (de 1970 a 1998) los países del llamado Tercer Mundo que contaban con un Sector Público que podía hacer uso de amplios márgenes de autonomía y que contemporáneamente contaban con una estructura social más compleja y una conformación económica más rica, se incorporaron progresivamente a los flujos financieros internacionales. Al inicio de los setentas, la banca privada internacional, al disponer de grandes recursos líquidos, "invitó" al endeudamiento, con bajos costos, del dinero⁴. La banca pública internacional prácticamente desapareció de la escena económica latinoamericana. Apenas el 8% de los préstamos provenían de esa fuente. A lo largo de la segunda mitad de los setentas creció espectacularmente la exportación del petróleo y el endeudamiento. En

⁴Cfr., Riccardo Petrella (ed.), Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività, (prol. de Rossana Rossanda), Manifestolibri, Roma, 1995, pp. 53-57.

1979, al virar drásticamente la política monetaria estadounidense, provocó una serie de dudas en el mercado financiero internacional que se concluyó con la crisis del endeudamiento de 1982. El FMI empezó entonces a aplicar una serie de operaciones de shock para reducir el crecimiento económico con efectos devastadores sobre los estratos de población más débiles. Hacia los años noventa se reinicia el flujo de financiamiento externo hacia los ahora llamados países "emergentes". Estos flujos estuvieron integrados por inversiones directas (que no generan deuda) y de portafolio (frecuentemente sobre títulos privados). Los préstamos bancarios a los estados no juegan más que un papel de segundo plano: a partir de 1991, la parte sustancial del endeudamiento proviene del mercado internacional de obligaciones. Esta nueva situación modifica sensiblemente la repartición del riesgo. Los inversionistas internacionales se asumen el riesgo y el nexo entre deuda pública y deuda externa se debilita. Sobre esos elementos se apoyó el proyecto de "superación de la crisis". Aumentan las cotizaciones de los títulos de crédito hacia los países en vías de desarrollo en los mercados secundarios, pero sobre todo se ponen en práctica las medidas de liberalización económica (privatización de empresas públicas, establecimiento de mercados financieros nacionales y reducción de los obstáculos a las inversiones extranjeras). Se abren después nuevas expectativas con la transformación de créditos en participaciones (debt-equity swaps). Una nueva fase de desarrollo interna coincidió con la reducción de las tasas de interés en Estados Unidos y la búsqueda de los inversionistas internacionales de ocasiones de inversión más redituables. Todos estos elementos contribuyeron a un notable impulso de los flujos de financiamiento privado internacional hacia los países del Sur más prometedores. Las crisis de diciembre de 1994 y octubre-noviembre de 1997 (sólo por mencionar a las más recientes) pusieron una vez más en evidencia varias circunstancias: a. la integración en profundidad de los mercados financieros internacionales fundada en una extrema movilidad; b. los capitales que llegaron a los países emergentes eran en una buena proporción especulativos; c. los países receptores se encontraron fuertemente expuestos a un drástico reflujó, debido a causas internas (política económica, desórdenes

políticos, crisis en el sistema político, etc.) y externas (aumento de las tasas de interés en Estados Unidos); d. los márgenes de maniobra de gobiernos y banca central son cada vez más limitados por el papel creciente de los mercados de capital internacionales; e. los efectos de esta inestabilidad son particularmente devastadores en economías frágiles por su estructura productiva (semiindustrialización) y financiera; f) paradójicamente, uno de los efectos de estas crisis, es el de reflexionar sobre el papel de las autoridades públicas frente a la paridad cambiaria, las modificaciones en la tasa de interés, la elaboración de políticas industriales de largo plazo, etc.

Por todo lo anterior, el tiempo parece conspirar contra las urgencias y las necesidades de los Estados-nación cuyas débiles estructuras económicas y políticas son puestas seriamente en tela de duda por las transformaciones recientes del capitalismo. Por un lado, no pueden evitar la apertura de su economía con los cambios a ella aparejados (privatización, competitividad, desregulación), una sensible reducción de su soberanía política y financiera y por lo mismo con bajas posibilidades de utilizar a su favor capitales apolides, sin vínculo territorial; y, por el otro, les resulta cada vez más difícil dar respuesta a los requerimientos de creación de infraestructuras, de servicios y democracia provenientes de los niveles subnacionales de gobierno: las entidades federativas, regiones o provincias y municipios, localidades o comunes.

3. El federalismo es más antiguo que la forma del Estado nacional. El concepto deriva del latín foedus, que quiere decir pacto, contrato. En Occidente, la idea del federalismo coincide con la propuesta kantiana del pactum unitatis. Un método político que lleva de la división a la unión, de la pluralidad a la unidad. Este es el camino que siguieron los estados alemanes, que se federaron en la Confederación Germánica; de los cantones suizos que conformaron la Confederación Helvética; de las colonias americanas, que constituyeron la Confederación Americana. No fue una casualidad la consigna de E pluribus unum. En México, lo mismo, constituyó la ruta de la unidad nacional desde 1824. Hoy, la reafirmación del federalismo obliga a seguir el camino inverso: de la unidad a la diversidad, proceso muy semejante al que han definido los

estudiosos belgas del federalismo, al poner en evidencia dos fases claramente distinguibles: a. la del federalism integratif, es decir el federalismo histórico de la fórmula pluribus unum, tendencialmente centralizador; y, b. la del federalism devolutif, que pondría en evidencia el proceso inverso, es decir, el pasaje de un Estado fuertemente centralizado a uno progresivamente descentralizado⁵. Pero, sobre todo a partir de la particular experiencia de las repúblicas americanas⁶, el federalismo devino una forma de Estado y de gobierno. Se trata, empero de un proceso⁷ y, por lo mismo, nos referimos a un conjunto de instituciones en continua transformación e identificables, por la forma en que se toman las decisiones, en cuatro modelos posibles de federalismo: coordinado, cooperativo, del ejecutivo y competitivo⁸.

⁵Filippo Maria Pandolfi, "Opinioni sul federalismo", Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale, Año 26, Nos. 101-102, 3-4 trimestres, octubre-diciembre. 1993, p. 83.

⁶William H. Riker, Federalism: Origin, Operation, Significance, Little, Brown and Co., Boston, 1964, p. 107. La Confederación Helvética y las provincias holandesas, representaron antes de 1750 las primeras experiencias federales. Después de la estadounidense de 1776, durante la primera mitad del siglo XIX, las recién independizadas repúblicas iberoamericanas de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, la República Centroamericana, México y Venezuela, se identificaron con el federalismo (Colombia y Chile lo abandonaron más tarde y la República Centroamericana se disolvió en varios estados). En la segunda mitad del siglo XIX Canadá, Alemania y Austria se federalizaron. El siglo XX ha visto el crecimiento del federalismo, primero en algunos países de Asia (India y Pakistán) y Australia y, después, en algunos de África (Malasia, Nigeria, Camerún y Tanzania). Los casos más recientes son el de Bélgica (1981) y el de la apenas formada Federación Rusa (1993). En el último siglo abandonaron el federalismo Nueva Zelanda, Birmania, Indonesia, Yugoslavia, Rodesia, Mali, Congo, Libia, Federación del África del Este, Etiopía, República Árabe Unida y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, al disolverse en 1991.

⁷Carl J. Friedrich, Trends of Federalism in Theory and Practice, Praeger, Nueva York, 1968, p. 7.

⁸Giorgio Brosio, Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali, Bollati Boringhieri, Turin, 1994, pp. 98-118.

4. Siempre bajo su forma nacional, el federalismo fiscal se ha presentado como una solución para las relaciones económico-financieras y jurídico-administrativas en estados con diferentes niveles de gobierno. Por esto mismo, el federalismo fiscal se presenta hoy con diversos grados: "fuerte" o "debil", tanto en estados federales como en estados unitarios con diferenciación gubernamental regional, provincial y/o municipal, v.gr. Italia, España, Francia, Portugal, etc.⁹ El federalismo fiscal, casi simultáneamente con los estados en donde toma forma, se encuentra en proceso continuo de transformación¹⁰.

5. En la particular experiencia del Estado nacional, independientemente de su forma unitaria o federal, el sector público ha adquirido una importancia fundamental; y, en particular, en las experiencias de estados con diferentes niveles de gobierno, el sector público ha adquirido una connotación específica. Podría decirse, en términos muy escuetos, que el federalismo fiscal constituye una forma específica de intervención del sector público. Y en este sentido así lo veremos en este trabajo. Los objetivos de tal intervención son prácticamente los mismos desde la definición clásica de Musgrave: asignación, distribución y estabilización y desarrollo económico¹¹.

En Estados Unidos, la intervención pública, a través del federalismo fiscal se llevó a cabo para homogeneizar a los diferentes estados de la Unión y eliminar las tensiones racistas de los estados del

⁹Cfr., Ugo De Siervo, "Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo 'forte'", en Le Regioni, A-o XXIII, No.1, febrero, 1995, pp.27-69; Ugo de Siervo, "Un dibattito confuso e non sempre credibile", en P.Caretti et al., Stato federale o Stato delle autonomie?, Testimonianze, San Domenico de Fiesole, Florencia, 1994, pp. 54-59; Chiti, "Per un regionalismo europeo", en Ibid., pp.60-66.

¹⁰Claudio De Fiore, "Il neofederalismo. Aspetti teorici e profili costituzionali", en Le Regioni, XXIII, No.1, febrero 1995, pp.81-98.

¹¹R.A.Musgrave, The Theory of Public Finance, McGraw Hill, Nueva York, 1959.

sur¹². En México, por su peculiar proceso político posrevolucionario, la intervención pública reforzó al presidencialismo y transformó al partido único en intermediario privilegiado entre el Estado y la ciudadanía. A su vez, ambas instituciones estimularon aún más la intervención pública. Por esta peculiar combinación institucional, el federalismo fiscal tendió fundamentalmente a reforzar la federación y subordinar a las entidades federativas a la lógica y a las necesidades de la primera. Desde luego, homogeneizó el sistema tributario y consolidó el mercado interno nacional, pero contemporáneamente aplastó las tendencias descentralizadoras y democratizadoras provenientes de los estados y los municipios. Se podría afirmar que el centralismo falló precisamente en los objetivos que lo justificaron: la unidad del país, las finanzas estatales, la exigencia de construir una infraestructura para la dirección única del desarrollo. El centralismo produjo una fuerte deuda pública interna y externa, un uso desequilibrado de los recursos que no resolvió los desequilibrios históricos entre los distintos estados y regiones del país, alteró la relación entre imposición y redistribución e intensificó la irresponsabilidad de las administraciones estatales y municipales frente a sus ciudadanos.

6. Al asumir el Estado federal, en México, funciones que podrían desempeñar las entidades federativas y/o los municipios, produjo confusión e ineficiencia, retrasos burocráticos, una creciente pérdida de responsabilidad de las entidades federativas y los municipios frente a las exigencias de desarrollo económico y social y una creciente abulia del sentimiento cívico (mayor solidaridad y participación) para dar lugar a comportamientos cínicos, pragmáticos y egoístas¹³.

¹²Piero Giarda, Regioni e federalismo fiscale, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 18-19.

¹³(Cfr., Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti (ed), Regional Development in an Integrated European Economy: The Case of Tuscany, Pinter, Londres, 1993 (trad. it. Lo sviluppo regionale nell'economia europea integrata. Il caso toscano, Marsilio Editore, 1994, y Robert Putnam, Making Democracy Work, Princeton University Press, 1993. (trad. it. La tradizione civica nelle regioni italiane, Arnoldo Mondadori Editore, Milán, 1993).

El centralismo provocó(y podría provocar) el surgimiento de movimientos de ruptura de la unidad nacional(lo fue ya en el siglo XIX con Texas). El centralismo sofoca las energías de los estados y municipios que conforman la nación. Esta es la experiencia del desarrollo fiscal mexicano que se da de 1929 a la aprobación y aplicación posterior de la Ley de Coordinación Fiscal(1980-1998) y de las instituciones que giran a su alrededor. Tema al que dedicaremos particular atención, al analizar el desarrollo de la coordinación fiscal en México de 1929 a 1998.

La Ley de Coordinación Fiscal fue una solución administrativa que dejó inalterado el Art.73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se establecía la concurrencia tributaria entre la federación y las entidades federativas.La solución llegó, sin embargo, con retraso y culturalmente fue, por lo tanto,de retaguardia, ya que siguió insistiendo en la centralización, en lugar de facilitar nuevos espacios de acción a las entidades federativas y los municipios y sentar las bases de su autonomía financiera. Quizá por esto arrastró al conjunto de la nación en la vorágine de la petrolización,primero, y de la deuda externa,después.

Los objetivos descentralizadores del gobierno de Miguel de la Madrid puestos en marcha con el fin hacer frente a la crisis económica de 1982, presuntamente con la pretensión de invertir las tendencias centralizadoras, no tuvieron otro efecto que el de reforzarlas, descargando responsabilidades sobre los estados para "aligerar" los compromisos de la federación.El régimen de Carlos Salinas(1988-1994) empeoró aún más la situación, al reforzar ulteriormente la centralización(no sólo a favor de los ámbitos propios del Poder Ejecutivo, sino específicamente en las modalidades de acción del Presidente de la Republica),sustrayendo recursos y funciones a estados y municipios para crear el fondo destinado al Programa Nacional de Solidaridad. La enésima crisis que se inició a finales de 1994 fue la expresión final,dramática, del agotamiento de los recursos del Estado y de la nación. El gobierno de Ernesto Zedillo inauguró su gestión tratando de enfrentar la crisis económica más profunda del siglo. Y, entre otras iniciativas de su *Plan Nacional de Desarrollo 1995-*

2000, propuso la conformación de un "nuevo federalismo" haciéndolo girar alrededor de la descentralización y la consolidación de las fuentes propias de ingreso.

Cuando a nivel mundial soplaban vientos nuevos, al reformularse el papel del Estado y destinar en planes y programas de mediano y largo plazo recursos favorables al diseño y la realización de políticas industriales (los casos más relevantes fueron protagonizados por algunos de los países del Asia Sudoriental), México perdió el desafío internacional de crecer a partir del petróleo e ingresó así, de manera estructural, por el monto y características de los pagos de su deuda pública, en la órbita del capital financiero internacional y, en particular, del estadounidense. La política de apertura comercial puesta en marcha por el gobierno de Miguel de la Madrid y el Tratado de Libre Comercio que entró en vigor el último año del régimen de Carlos Salinas, confirman la tendencia. México perdió su soberanía económico-financiera y redujo sensiblemente sus espacios de soberanía política. Si esto es cierto, en México se percibe de manera emblemática (y sin los filtros y paravientos existentes en otros naciones del mundo, precisamente por la debilidad y lo imperfecto de nuestras instituciones democráticas, por la exasperación del autoritarismo y la fragilidad de la economía nacional), lo que podríamos definir una nueva configuración de la "geografía de la riqueza"¹⁴ y la ruptura de la cadena política fundamental de Estado-territorio-riqueza¹⁵.

7. Daríamos, empero, un juicio unilateral si pensamos que el rostro trágico de la crisis mexicana tiene orígenes exclusivamente domésticos¹⁶ (si bien estos indudablemente coadyuvaron a su

¹⁴Giulio Tremonti y Giuseppe Vitaletti, La fiera delle tasse. Stati nazionali e mercato globale nell'eta' del consumismo, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 13.

¹⁵Ibid., p. 12. Vid., también, Marco Revelli, "Economia e modello sociale nel passaggio tra fordismo e toyotismo", en Pietro Ingrao e Rossana Rossanda, Appuntamento di fine secolo, Manifestolibri, Roma, 1995, pp. 161-224.

¹⁶Gregory J. Millman, The Vandals' Crown, Free Press, Estados Unidos, 1995 (trad. it. Finanza barbara. Il nuovo mercato mondiale dei capitali, Garzanti, Milán, 1996).

realización). Tienen, en buena medida, su origen en las tumultuosas transformaciones externas en el campo de las finanzas. Esto, sin embargo, no exime de responsabilidades a la clase política mexicana por su inhabilidad y superficialidad en competencia con su prepotencia, autosuficiencia e irreprimibles instintos de *buscadores de renta*. Nuestra tesis es que en el sustrato de la crisis económica mexicana se encuentra la crisis de una forma determinada de concebir al Estado-nación.

La caída del Muro de Berlín y la conclusión del bipolarismo parecerían ser la causa inmediata del agotamiento de los estados nacionales. Pero no es una explicación suficiente. A esta habría que agregar que la tercera revolución industrial y la crisis económica y social provocada por la impetuosa reestructuración de los mercados nacionales ha llevado a las economías más desarrolladas a la experimentación de una nueva estrategia para hacerle frente: la creación de un sistema comercial multilateral y globalizado, con la consiguiente liberalización de los intercambios. La apertura del mercado y la mundialización han debilitado al Estado-nación, arrebatándole una de sus principales prerrogativas: las barreras aduanales. Estas barreras constituían una de sus principales *raison d'etre*, no sólo como símbolo de la soberanía, sino sobre todo en cuanto protección del país de la competencia exterior. Una vez eliminadas, o por lo menos fuertemente reducidas, el Estado-nación ha perdido una de sus funciones clave y lo ha obligado a reflexionar sobre sí mismo, so peligro de su decadencia, fragmentación o fagocitación.

En este tránsito, los casos de decadencia los podemos ver en algunas de las jóvenes naciones de África; los ejemplos de fragmentación--por ahora los más vistosos-- pertenecen a los movimientos nacionalistas o regionalistas que surgen en los puntos extremos del Estado-nación: en las regiones más pobres (Chiapas, Eslovaquia, Chechenia, etc.) porque se sienten "olvidadas" o "discriminadas" o en las regiones más ricas (Cataluña, Savoya, Nordeste de Italia, etc.), con un tejido de pequeñas y medianas industrias dinámicas y fuertemente orientadas hacia los mercados exteriores, porque sienten egoístamente que "pagan más de lo que reciben" y el Centro político "no les hace caso". En ambos casos, se pasa por alto la

tradición bisecular que dio origen al Estado nacional, con argumentos que regularmente hacen referencia a la época premoderna y a las identidades primarias. La postmodernidad se ha elevado así al rango de filosofía política; y, por último, el caso contemporáneo de fagocitación más evidente ha sido el de la República Democrática Alemana, "comprada" por la República Federal Alemana.

8. El problema sustancial, empero, no se refiere solamente a estas situaciones "extremas", pues constituye uno de los rasgos generales, diríamos casi estructurales de los Estados-nación contemporáneos. En efecto, al perder éstos algunas de sus principales funciones económicas (precisamente estructurales), y al dejar de ser un instrumento indispensable para afirmar el dinamismo económico de la nación y en particular, de sus áreas más prósperas, los industriales catalanes, venetos y savoyanos (al igual de sus homólogos del eje californiano de San Diego-Tijuana, o de Taiwán y Singapur) exportan directamente a los mercados exteriores, sin necesidad de pasar por sus respectivas capitales nacionales. El poder central ya no es más necesario para proteger el mercado interno o para conquistar los mercados foráneos¹⁷.

Desde luego, la revuelta contra el Centro nace precisamente por esto. Pero es que también el Centro dejó de ser el Zentrum. Por esto resulta de la mayor importancia volver a pensar en el papel del Estado moderno y no dejar que lo arrastren las corrientes del libre mercado o se pierda entre los cálculos microeconómicos de la contabilidad minuta de los técnicos de las burocracias centralistas.

9. Pero, sigamos profundizando sobre la crisis del Estado nación. Otro ángulo de su crisis es el de la pérdida de soberanía territorial. En efecto, un enemigo más temible para el Estado que una eventual revuelta fiscal o que la ilimitada evasión fiscal, es la progresiva erosión de su soberanía territorial y, consecuentemente, de su propia capacidad

¹⁷Cfr. Kenichi Ohmae, The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies, McKinsey & Co., 1995, 300 p. (Trad. it. La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali, Baldini & Castoldi, Milán, 1996.

impositiva, inclusive frente a los contribuyentes mas pequeños.

Los fenómenos que persistentemente aparecen en la información periodística cotidiana son, probablemente, una mera manifestación exterior de un problema más profundo que interesa a todos los estados nacionales y que hace cada vez mas difícil su tarea de recaudación y distribución de recursos. El tratar de identificar sus contornos significa abrir una hendidura sobre las causas reales de la crisis del Estado social (o Estado del bienestar), la cual no puede leerse como una simple consecuencia de la alegre gestión financiera que ha caracterizado los últimos decenios, o como un gravámen de imputar a la necesidad de respetar ceterminados acuerdos internacionales (con el Fondo Monetario Internacional, con el Banco Mundial o, en el caso de la Unión Europea, con el Tratado de Maastricht). Sus verdaderos orígenes habrá que buscarlos, posiblemente, pues ésta es la novedad de los últimos años, en la progresiva capacidad de la riqueza, inclusive la de pocas dimensiones, de prescindir del Estado, entidad todavía demasiado vinculada al territorio.

El Estado nacional se encuentra así ante una soberanía limitada, precisamente por el comportamiento de los siguientes datos: a) una riqueza sin territorio fijo, desterritorializada y b) un número decreciente de contribuyentes. Veamos cada uno de estos puntos:

a) Gracias a la creciente apertura de las fronteras, a la intensificación del intercambio de personas, bienes y servicios y a las nuevas oportunidades que ofrece el desarrollo tecnológico, el territorio no constituye el vínculo privilegiado de otrora para un creciente número de actividades económicas; los recursos más significativos pierden necesidad de ligarse al mismo y, más aún, son llevados naturalmente a separarse de él, en un movimiento continuo en la búsqueda del lugar más conveniente para colocarse (movimiento que es en sí mismo producción). Las empresas, o una fracción de ellas, pueden efectivamente transferirse con costos cada vez más bajos a lugares que ofrecen mejores y mayores ventajas económicas, escapando de este modo a la potestad impositiva del Estado. Un ejemplo lo podemos encontrar en el número creciente de "sociedades fantasma" que inclusive los pequeños empresarios tienden a construir, no sólo en

los diferentes "paraísos fiscales" distribuidos en el planeta(23 según datos de 1996), sino también en aquellos países o regiones que forman parte de los diferentes acuerdos multinacionales del tipo Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, etc. y que ofrecen tratamientos fiscales más favorables.

Aquí aparece, precisamente, la primera paradoja que debe enfrentar el Estado nacional: por un lado, se ve obligado a afinar sus capacidades impositivas para captar una riqueza que cada día encuentra nuevos instrumentos para esconderse, que se agrega y desagrega por todo el planeta, tornándose crecientemente inaferrable; por el otro, no puede perfeccionar sus propios instrumentos al punto de hacerlos más eficientes y penetrantes que el de otros Estados/competidores, pues la localización de las actividades en su territorio resulta tan costosa como para inducir a que los recursos eventualmente disponibles para ello, se destinen a cubrir requerimientos "más urgentes".

b) Colocado con la espalda a la pared por esta competencia internacional subterránea a favor de no poner impuestos excesivos a la riqueza "desterritorializada", al Estado no queda más remedio que tratar de imponerse sobre quien está sometido a su soberanía, es decir, someter a su potestad impositiva a quienes desarrollan una actividad estrechamente ligada al territorio (como, v. gr., los asalariados, los pequeños y medianos comerciantes, los profesionales liberales, etc.), a quienes se cobran los impuestos desde su fuente laboral (los trabajadores dependientes, por ej.) o, por último, a quienes no cuentan con riquezas, pero que, al apropiarse de la infraestructura territorial, no regresan sus deudas al Estado (los estratos sociales más débiles y marginados).

Por lo que se refiere a los primeros--y la historia es conocida--se pone en marcha un círculo vicioso: en la medida que el Estado requiere cubrir sus necesidades a través de la localización de nuevos recursos imponiéndose aún más sobre quien ya cumple con sus deberes de contribuyente, en esa medida empuja a que más contribuyentes opten por la vía de la evasión. Y, de nuevo, ante un nuevo apretón de tuercas, ulteriores amenazas de evasión o inclusive de revuelta fiscal. En los demás sectores, la situación es aún más

preocupante: por un lado, los trabajadores dependientes, aún cuando no representan ciertamente las categorías más prósperas, ven esfumarse de su salario porcentajes crecientes de dinero; y, por otro lado, los estratos sociales más débiles, obviamente no sometidos al pago de elevados impuestos, presionan para contar con más servicios y ayuda por parte del Estado.

Llegamos así a la segunda y más grave paradoja a la que se enfrentan los estados nacionales: quienes pueden mayormente contribuir, encuentran los medios para escapar a la potestad impositiva; quienes tienen menos posibilidades, permanecen tenazmente aferrados al Estado para exigirle auxilio y asistencia. Así, mientras por un lado, el Estado debe obtener sus recursos financieros de un estrato integrado por los mismos necesitados en pro de los cuales debe actuar; por el otro, queda permanentemente sujeto al constante juicio de los mercados y los operadores internacionales que le imponen mantener rigurosas políticas presupuestarias y homologarse a normas de observancia internacional cada vez más estrechas a favor de la eficiencia del uso de recursos y en las reducciones del gasto público, disminuyendo así los márgenes de discrecionalidad política.

He aquí entonces el por qué, si los problemas de fondo puestos por las cuestiones fiscales se encuentran tan directamente ligados al fundamento mismo de la soberanía estatal, difícilmente será posible resolverlos a través de salidas fáciles y peor cuando llevan una fuerte carga ideológica o emocional. He aquí el por qué resulta de la mayor importancia empezar a reflexionar con seriedad sobre estos problemas que están a la orden del día en los gobiernos de derecha... y de izquierda.

10. ¿Qué efectos tendrá entonces esta ruptura epocal¹⁸ de la cadena Estado-territorio-riqueza sobre

¹⁸Según el último Rapporto sullo sviluppo umano 1996 elaborado por el United Nations Development Program, en la última década la producción mundial creció al impresionante promedio del 40%. Sin embargo, este promedio esconde la existencia de tres "vectores", con otras tantas velocidades: un aumento de más del 5% anual para alrededor del 23% de la población mundial (perteneciente a los países industrializados de Occidente y a las naciones emergentes del Extremo Oriente, que han alcanzado promedios de crecimiento del PIB oscilantes entre el 7% y el 12% anual); un aumento entre el 0 y 5% anual para 2

el Estado nacional en México y en particular sobre su federalismo político y su federalismo fiscal?.

Una vez analizadas las relaciones financieras actuales entre Federación, Entidades Federativas y Municipios, ¿qué hacer?. Será necesario encaminarse hacia una Reforma del Estado que, entre otros objetivos, se oriente al reforzamiento del federalismo. Para tal fin será necesario poner énfasis en la realización de las siguientes medidas:

a. efectiva soberanía federal y de las entidades federativas. Clara distinción entre las competencias de la federación, de los estados y los municipios, para

500 millones de hombres, es decir, el 58% de la humanidad y una reducción del ingreso para cerca de mil millones de hombres, que representan aproximadamente el 19% de la población del planeta y que se localiza en los países más pobres que, por lo demás, día a día se empobrecen más. En 1960 el 20% de la población más rica superaba 30 veces a la más pobre; hoy, 60 veces más. La desigualdad no es sólo entre naciones, la es también dentro de los países. El crecimiento de la desigualdad obedece fundamentalmente a la reestructuración capitalista en acto, misma que ha combinado grandes innovaciones tecnológicas con la mundialización de los mercados. En esta transformación estructural posiblemente uno de los grandes perdedores es el Estado nacional, circunstancia que obliga a pensar en quien podrá sustituir históricamente sus funciones de mediación política y de distribución económica. En el horizonte se delinean dos opciones: una reconstrucción del feudalismo poblado por una serie de Estados-región (la hipótesis neoliberal de Keniche Ohmae) o una superación del Estado nacional a través de la integración sopranacional de mercados de capital y de trabajo con la presencia de un gran sector de economía social en autogestión, donde los recursos producidos por la economía de mercado se inviertan en bienes sociales y colectivos, generando trabajo y promoviendo la calidad social, es decir, rompiendo el círculo de la productividad finalizada en sí misma para orientarse hacia lo que podría llamarse genéricamente el desarrollo humano. Cfr., Jeremy Rifkin, The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era, G.P. Putnam's Son, 1995 (trad. it. La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era del post-mercato, Baldini & Castoldi, Milan, 1995, pp. 353-460); Eugenio Occorsio, "Occupazione, Il governo alla prova. L'economista Jeremy Rifkin: nuovi posti nell'economia sociale. Italiani, diffidate del modelo USA così si crea povertà'", La Repubblica, 9 julio 1996, p. 25; Marco Revelli, Le due destre. Le derivate politiche del postfordismo, Bollati Boringhieri, Turin, 1996, pp. 97-104 y Giorgio Ruffolo, "Il banchetto dei soliti ricchi", La Repubblica, 27 julio, 1996, p. 11.

evitar la concurrencia y las sobreposiciones impositivas. En la práctica, el Estado deberá ocuparse de las tareas nacionales (espada/balanza /bandera/moneda, es decir: defensa, justicia y reequilibrio territorial del desarrollo, política exterior y la política económica general, en suma, los atributos históricos de la soberanía estatal), mientras que para las demás actividades los gobiernos estatales y municipales deberán contar con mayores espacios de autonomía política y financiera. Aquí puede tener lugar, en términos concretos, el principio de subsidiariedad con base al cual el nivel más alto de gobierno ejerce solamente las funciones que garanticen bienes y servicios públicos que no pueden ser provistos con eficacia por el nivel inferior. De acuerdo con esto, las intervenciones deberán llevarse a cabo por el sujeto institucional más cercano posible al ciudadano.

b. las entidades federativas y los municipios deben colocarse en el horizonte de contar con una efectiva autonomía financiera, lo que significa garantizarles tres posibilidades: 1. decidir autónomamente el destino de los gastos señalados en su presupuesto; 2. alcanzar el equilibrio presupuestal haciendo uso de los ingresos propios: tributarios, patrimoniales, etc. y 3. participar de los ingresos derivados de los principales tributos federales y, por lo mismo, beneficiarse de cuotas de recursos automáticos, programados, libres de vínculos previamente condicionados o establecidos, cuyo monto se relacione con el nivel de desarrollo de cada estado y el funcionamiento coyuntural de la economía. Se trata de definir impuestos claramente identificables y diferenciados por cada nivel institucional, produciendo contemporáneamente una simplificación del conjunto de los impuestos, una nueva y más clara visibilidad del destino de la recaudación y una amplia responsabilidad de cada nivel gubernamental. La autonomía impositiva de los estados y los municipios es fundamental para el funcionamiento eficiente de la administración pública y para una correcta relación entre instituciones y ciudadanía que deben saber "a quién" y "para qué" se pagan los impuestos. Debe existir una rigurosa e imparcial aplicación de la ley a los funcionarios que usen o se apropien privadamente de los bienes públicos. El servicio público debe dejar de ser un "servicio privado".

c. Preservar el valor de la solidaridad. La ampliación de la autonomía financiera deberá acompañarse con formas de garantía que aseguren la prestación de niveles mínimos de servicios a favor de la ciudadanía en todos los estados y municipios. Se trata de resolver el importante problema de la solidaridad entre las varias zonas del país, presupuesto fundamental para la conservación de la unidad nacional. Este objetivo se podrá alcanzar con la formación de un fondo nacional integrado con impuestos estatales y con las contribuciones de las entidades más ricas, con el fin de llevar a cabo intervenciones favorables a las entidades federativas y los municipios más débiles y/o enfrentar con eficacia y equidad desastres naturales, tecnológicos y socio-económicos. Es fundamental que en la elección y actuación de las intervenciones se encuentren plenamente responsables los protagonistas de estados y municipios, con el fin de no repetir la experiencia de organismos burocráticos nacionales. De este modo se trata de asegurar a los ciudadanos del país igualdad de servicios públicos y semejantes oportunidades de vida.

d. La Cámara de Senadores debe ser una auténtica cámara de los estados del país y no una prolongación del Poder Ejecutivo federal en todas y cada una de las entidades federativas. De esta manera se podrá garantizar que las entidades federativas, además de contar con márgenes crecientes de autonomía financiera, ejerzan activamente su capacidad de intervención en los procesos legislativos de la nación. De este modo, se podrá garantizar la participación de los estados en el desarrollo de las normas constitucionales para, por una parte, evitar el riesgo de una progresiva erosión de sus facultades y competencias y, por la otra, contar con una presencia activa en la definición de las opciones más relevantes de interés local y nacional. La Cámara de Senadores debe ser una expresión fidedigna del autogobierno estatal y de la unidad de la federación.

e. Modificar las leyes electorales estatales con el fin de facilitar la libre participación de partidos, organizaciones, personalidades y movimientos sociales con características regionales, estatales y municipales.

Con este conjunto de propuestas se daría paso a la superación de un "federalismo" centralizador a otro

de caracter cooperativo, solidario, responsable y subsidiario¹⁹.

11. En el fondo, en el centro de la reflexión sobre el federalismo fiscal se encuentra la preocupación sobre la difusión del bienestar y de las desigualdades. ¿El federalismo fiscal es capaz de generalizar al primero, eliminando o por lo menos reduciendo a las segundas?. Otra manera de ponerse la misma pregunta es la siguiente: ¿el federalismo fiscal permite el desarrollo de iniciativas productivas, allí en donde no se han presentado por la ausencia de un tejido empresarial autóctono?. Y habría una tercera forma de hacerse la misma pregunta que toca al proceso mismo de formación de recursos de capital: ¿puede tener lugar tal proceso sin que el Estado intervenga para regular tiempos y modalidades?.

Una primera respuesta habría que buscarla más allá del federalismo fiscal stricto sensu, pues toca más bien las raíces profundas de los procesos de formación, desarrollo y expansión del llamado capitalismo "tardío". Por lo tanto, sin pretender ofrecer una solución al problema (que, justamente, merecería un tratamiento específico), se podría afirmar muy genéricamente que aún con desesperante lentitud, el capitalismo "tardío" ha logrado asegurar una cierta difusión del bienestar en determinados espacios en donde ha sido "trasplantado" y que inicialmente fueron ajenos a su cuna original. Sin embargo, no ha resuelto los problemas de la desigualdad social ni los de la desocupación (más aún, los ha empeorado); no ha logrado incorporar en el mercado nacional a importantes estratos de la población indígena y campesina, ha dado origen a dramáticas formas de exclusión urbana y no ha creado una estructura tecnológica capaz de producir alto valor agregado; en fin, en las áreas en donde se ha ubicado recientemente, ha logrado difundirse gracias a una combinación notable de subvenciones estatales, evasión fiscal y al uso extensivo de la fuerza de trabajo no calificada, mal pagada y sobreexplotada en empresas de ensamblaje (maquilas) o en estructuras de trabajo familiar y en micro y pequeñas empresas clandestinas.

¹⁹ Foro Nacional. Hacia un auténtico federalismo. Memoria, 29, 30 y 31 de marzo de 1995, Guadalajara, Jal., México, 1995.

Se trata de una respuesta mitad negativa y mitad positiva. Una difusión a tablero de ajedrez o piel de leopardo no obstante que el proceso tiene por lo menos 25 años. En fin, una respuesta en parte fundada sobre anomalías inevitablemente transitorias como, por ejemplo, ha sido la devaluación "salvaje" de la moneda. No es una casualidad que hoy discutan empresarios y autoridades monetarias, sobre la tasa de cambio de la moneda, junto con la tasa de interés y el costo del dinero y que su discusión llegue a estratos y sectores de la sociedad que antes no se sentían directamente llamados en causa.

Estas deformaciones e insuficiencias no se han podido superar a través de la ética católica (mayor éxito han tenido las éticas protestante y confuciana). ¿Esto obligaría a hablar de los empresarios como sujetos "inmorales"? Puede ser que no, ya que la ética del capitalismo y del mercado (independientemente de sus "ambientes" ideológicos) es la de la eficiencia y de la ganancia y es una ética que se rige gracias a una autonomía que ni se puede ni se debe autolimitar. La regla debe provenir de fuera de la empresa; esperar que sea la empresa la que se ponga este tipo de problema llevaría a la decadencia y a la destrucción de todo el mecanismo.

Una segunda observación tiene que ver con la libre competencia y sus posibles efectos benéficos en la difusión del bienestar. Pensar que el capitalismo y la libre competencia sean sinónimos es una de las más solemnes tonterías y mentiras que se puedan formular. El capitalismo tiende por su íntima naturaleza a la destrucción del competidor más débil y a la exclusión del competidor más joven. Tiende, para decirlo con rapidez, al oligopolio y si es posible al monopolio (I. Wallerstein). Bajo estas condiciones, la libre competencia no puede ser preservada más que por una incesante y sistemática acción de arbitraje y de reglas confiadas a una autoridad pública dotada de poderes penetrantes y eficaces.

Una tercera observación se refiere a la estructura de los mercados financieros y del sistema bancario. Hasta en tanto no se favorezca el desarrollo de sujetos financieros institucionales, capaces de intermediar el capital y democratizar la opción de los dirigentes de empresa con base a los resultados; hasta en tanto el sistema bancario no tenga una efectiva (y no

virtual) autonomía real frente al poder público y frente a los grandes grupos industriales; hasta en tanto estas dos condiciones no se cumplan, es inútil esperar que el mercado funcione como debería, asignando recursos de acuerdo al beneficio marginal de las inversiones.

Una cuarta observación no puede pasar por alto el hecho de que uno de los mayores defectos del capitalismo tardío (¿tan sólo?) es la mezcla de negocios y política. Y aunque ningún capitalismo nacional en rigor ha escapado a esta combinación, en el capitalismo tardío ha alcanzado un rasgo de funcionamiento casi patológico: Tangentopoli en Italia y la corrupción en México, Argentina, Brasil y China (por citar los casos vistosos de algunos grandes países) constituyen algunos ejemplos. Sin embargo, se pecaría de superficial si no se tomara en consideración (con el ánimo de explicar y no de justificar) el hecho de que se trata de una situación con orígenes remotos y viejas raíces.

Esta interrelación malsana tiene su causa original en la escasez de capital de riesgo y en la dependencia de las empresas del dinero estatal y bancario. Quien tenía las llaves de la caja fuerte del gobierno y de los bancos, es decir del ahorro de la sociedad, se encontraba en grado de rebasar a sus competidores aunque en apariencia se conservase la libre competencia.

En el fondo de una renovación del sistema, de un crecimiento más equilibrado y de una mayor difusión del bienestar, se encuentra la reorganización del mercado financiero por un lado y del bancario por el otro. En tanto el primero sea prácticamente inexistente o muy débil y el segundo una bola de plomo en el cuello del Estado y, sobre todo de la sociedad, será difícil compartir los valores de un capitalismo que produzca riqueza sin ser capaz de difundirse y difundirla. La banca no puede seguir siendo un mero intermediario entre ahorro e inversión y, sobre todo, un freno al desarrollo de las iniciativas empresariales. Habría que volver a pensar en el modelo bancario schumpeteriano: la banca como "creadora de poder adquisitivo" para los empresarios innovadores. Esto quiere decir que los bancos deberán colocarse en la óptica de las finanzas para el desarrollo, sobre el modelo de los bancos industriales

ingleses y saber evaluar el proyecto empresarial, más que la empresa.

Estas reflexiones (entre otras, claro está) obligan también, creo, a repensar en las nuevas funciones del Estado (¿del Estado-red?). Si es cierto que el Estado-nación se agotó, al diluirse las fuentes históricas de su soberanía, no es menos cierto que el Estado como organización política deberá reestructurarse, deberá superar su condición de Estado-centro erogador, para construirse una arquitectura que le permita desempeñar importantes tareas de autoridad (credor de reglas), arbitraje y mediación generando espacios nuevos a las entidades federativas y a los municipios (facilitando quizá la organización de proyectos regionales), a la empresa y a la sociedad civil (ONGs, empresas de no profit o del "tercer sector", organizaciones autónomas de voluntarios, etc.)²⁰.

Frente a esta serie de problemas y preocupaciones que están como trasfondo de la investigación, plantearemos las siguientes

HIPÓTESIS:

1o. La hipótesis de la mundialización de las relaciones económico-financieras y las exigencias de autonomía financiera y democracia política regional, estatal y/o municipal.

La tercera revolución industrial, la caída del Muro de Berlín, el surgimiento de la sociedad de la información, la creciente mundialización de la economía, la deuda externa y los déficit estructurales de los presupuestos públicos, han colocado a los Estados-nación entre la espada y la pared. En efecto, estos se encuentran prisioneros entre los estímulos de la revuelta local y/o regional y el desplegarse sin fronteras de los intercambios económico-financieros. En este despliegue de fuerzas antagónicas la cadena se ha roto, como diría el viejo Lenin, por el eslabón más débil: el Estado-nación.

La figura histórica del Estado-nación, soberano en el espacio de un determinado territorio (su mercado interno) y en el uso de una sola moneda nacional para las transacciones económicas y, además, figura determinante para consagrar una centralidad política en

²⁰Vid bibliografía propuesta en la nota 16.

el imaginario colectivo, ha quedado emparedado entre dos fuerzas antagónicas: a) por un lado, las unidades socioeconómicas locales y/o regionales, que independientemente de su éxito o fracaso para incorporarse a las corrientes renovadoras del cambio mundial, han ofrecido una respuesta homogénea al reforzar exasperadamente sus identidades primarias y al individuar en las instituciones estatales centrales el origen de todos sus problemas. Las unidades regionales exitosas alegan la sustancial incapacidad del Estado para otorgarles recursos, servicios y beneficios en proporción a su contribución tributaria; las unidades locales que han perdido el paso o no han sido capaces de insertarse en los flujos del comercio mundial, reclaman por su parte al mismo sujeto institucional, su incapacidad estructural para canalizar recursos, apoyos y subsidios que les permitan sortear las dificultades y enfrentar así las condiciones materiales o subjetivas que les impiden superar el atraso o la depresión socioeconómica; b) por otro lado, el moderno mercado financiero internacional ha alcanzado un poder sin precedente, que los Estados-nación no logran controlar. La globalización de la economía y las innovaciones financieras de las últimas dos décadas, en particular el desarrollo de los derivados financieros (futures, swaps, program trading), modificaron drásticamente las reglas de juego y cancelaron las fronteras geográficas, las diferencias legales y aduanales que un tiempo diferenciaron a los mercados financieros nacionales. Las especulaciones en torno a los mercados valutarios que cada día mueve alrededor de un billón de dólares a la velocidad de la luz y que ha provocado la estrepitosa caída del Sistema Monetario Europeo en 1992 y el ruinoso "tropezón" financiero mexicano de diciembre de 1994, cuenta también entre sus víctimas excelentes la bancarrota de grandes bancos, la ruina de industrias consolidadas, el hundimiento de seguras corporaciones públicas y la pulverización de intocables fondos de pensión. El mundo financiero cambió y esto ha significado el cambio del mundo, desde el momento que los valores monetarios determinan los precios de los productos de la economía real en los mercados mundiales. Otro cambio importante es el del sentido del tiempo, ya que ahora el largo plazo significa minutos, tiempo suficiente para vencer o perder millones. Las fronteras entre los mercados

financieros, accionarios, de divisas y de mercancías son casi imperceptibles. El desarrollo de nuevos mercados y de nuevas tecnologías operativas han otorgado a los dueños y administradores de capitales un poder y una libertad de acción jamás vista antes. La electrónica, las redes neurales, las estrategias de arbitraje cuantitativo y las técnicas sofisticadas de análisis estadístico permiten a los mercados actuar con mayor rapidez que a los órganos de control de los Estados. Asistimos, en suma, a la ruptura de la cadena Estado-territorio-riqueza.

La política fiscal y, de manera particular, el federalismo fiscal, tendrán que conformarse en torno a la hipótesis central de cómo obtener la mayor ventaja para el conjunto de la nación, resolviendo la contradicción entre el carácter crecientemente apolide de los capitales (la ruptura Estado-territorio-riqueza) y las exigencias cada vez más precisas de los ciudadanos en los niveles más inmediatos, en orden ascendente, a su experiencia cotidiana: el municipio, la entidad federativa, la federación. El federalismo fiscal podría ser la alternativa organizativa para responder mejor a los planteamientos de una sociedad bicéfala que, por un lado, se orienta hacia las alternativas, los retos y desafíos, y las oportunidades y tensiones provenientes de la "aldea global"; y, por el otro, observa los requerimientos y las demandas de las identidades primarias, de la necesidad de democracia y participación que emerge crecientemente en los escenarios de la célula originaria de la nación: el municipio.

2o. La hipótesis de la conformación de un federalismo fiscal favorable a la descentralización del ingreso y el gasto.

Desde los años treinta, en México se ha venido construyendo un sistema de finanzas intergubernamentales, un federalismo fiscal funcional y fisiológicamente articulado a un federalismo político históricamente incompleto. El federalismo fiscal es una herencia de la práctica federal mexicana de la cual hereda el sesgo centralista que históricamente se impuso para hacer frente al proceso de formación del Estado nacional. Se creó así una organización política plegada central y verticalmente sobre sí misma para

defender sus espacios territoriales frente al acoso expansionista estadounidense. Después de la Revolución Mexicana y de la crisis económica de los años 1929-1932, el federalismo fiscal siguió al proceso de refuncionalización del federalismo político adaptado, ésta vez, al despliegue y articulación político-territorial del partido único gubernamental y de la expansión del presidencialismo. Estos procesos coincidieron con un significativo crecimiento del gobierno federal en función de racionalizar las cada vez más complejas tareas del sector público, comprometido con el desarrollo económico, la conformación de un mercado interno nacional y la distribución interestatal e interregional de los ingresos federales. De esta manera, a lo largo de casi siete décadas, se formó un modelo de federalismo fiscal orientado hacia las fases propias de la recaudación tributaria. Este modelo de federalismo fiscal tiene diversas consecuencias: fortalece a la federación, pero debilita a los miembros integrantes de la Unión al transformarlos en cobradores de impuestos; las autoridades representativas de los estados y municipios establecen una relación de subordinación y responsabilidad ilegítima ante autoridades que ocupan posiciones inmediatas superiores (no importa si se trata de personal político de elección popular o servidores públicos de confianza), pero irresponsables frente a su fuente originaria de legitimación; contribuye a reforzar las tendencias hacia la heterogeneidad interestatal e interregional sentando las premisas para estimular lo que se pretende evitar: la división de la unidad del territorio nacional; pasa por alto los requerimientos constitucionales de autonomía financiera al subordinar a las haciendas públicas estatales y municipales a las prioridades de la hacienda pública federal y con ello desestimula el desarrollo de un federalismo fiscal fuerte favorable a la descentralización de la potestad impositiva y del poder de control del gasto público.

La construcción de un modelo concreto de federalismo tendiente a superar las actuales limitaciones, deriva de la interacción de diversas proposiciones teóricas y a ellas nos referiremos más adelante. No obstante, es necesario analizar dos puntos de vista presentes explícita o implícitamente en el federalismo en el debate contemporáneo. En los diseños

actuales de reforma se otorga un énfasis distinto a las cuestiones tributarias con respecto a las cuestiones relacionadas con las funciones y tareas públicas.

El primer punto de vista--que subraya la opción de los medios de financiamiento--es propio de los planificadores de impuestos, interesados sobre todo en construir un sistema tributario articulado por niveles gubernamentales. Bajo esta acepción, el proceso de reforma del federalismo fiscal actualmente vigente en México, exigiría una revisión de la potestad impositiva de los diferentes niveles de gobierno, compatibles con el funcionamiento de la máquina impositiva. Esta regla implica que en los procedimientos de formación de las opciones públicas cuenten con una especie de supremacía los ingresos sobre los gastos. El segundo punto de vista--que otorga mayor peso al problema de las funciones y tareas públicas y del gasto--ocupa más bien la atención de los estudiosos de la administración pública interesados en el establecimiento de las características "correctas" de los diversos niveles de gobierno y de sus específicas funciones y poderes. De acuerdo con este enfoque, el poder de control ejercido sobre el gasto es lo que determina los contenidos del federalismo en un determinado orden institucional.

Estos dos aspectos cuentan con elementos importantes producto de la experiencia histórica, en el sentido de que la descentralización de la potestad impositiva y el poder de control del gasto han ocupado un lugar fundamental en los Estados con fuerte y consolidada tradición federal. Sin embargo, aunque estos dos puntos son fundamentales para enfrentar el problema de la reforma nacional del federalismo fiscal, ya no son empero suficientes para hacer frente a las actuales circunstancias históricas y redondear así el proceso de reforma de los ordenamientos vigentes. Y no son suficientes porque el primero deja indeterminado el nuevo papel de un gobierno central redefinido para: a) hacer potencialmente frente a los movimientos y turbulencias de las finanzas internacionales y, por lo tanto, adecuado para una favorable inserción activa y no puramente pasiva, de la nación en los actuales desequilibrios internacionales y b) actuar como potencial reequilibrador interno de los desequilibrios derivados de una distribución inequitativa, heterogénea, ineficiente, desigual e irresponsable de la recaudación tributaria; mientras que el segundo ignora

la importancia que una adecuada estructura de financiamiento puede tener sobre una eficiente gestión de la intervención pública en los términos que veremos más adelante.

30. La hipótesis de la reorganización de las finanzas estatales y municipales.

La distribución promedio de los ingresos entre los diferentes niveles de gobierno en México fue, entre 1980 y 1992, de 81.6% a favor del Gobierno Federal, 15.4% de las entidades federativas y 3% de los municipios.

El financiamiento de las actividades estatales y municipales tiene su origen en dos instrumentos: los tributos propios y las participaciones federales. En 1992, éstas representaron para los ingresos de las entidades federativas 50% y para los municipios el 47.1%. En ese mismo año, debido al escaso peso de los tributos propios, por cada peso recaudado por las entidades federativas, recibieron de la Federación 1.9 pesos. Por el lado del gasto público la situación financiera de las entidades federativas y de los municipios no es mejor, ya que entre 1987 y 1992, en promedio el 83.5% del gasto lo ejerció la Federación, el 13% las entidades federativas y el 3.5% los municipios.

Esta particular estructura financiera, en la que los ingresos y egresos derivados de tributos propios representan una cuota modesta del total, se encuentra en el origen de la falta de autonomía financiera y económica de las entidades federativas y los municipios. La Ley de Coordinación Fiscal, por el lado de los ingresos, y los Convenios de Desarrollo Social, por el lado del gasto, constituyen los instrumentos de la centralización de la intervención del poder público, pues se instrumentaron para "nacionalizar" el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) que, en 1994, representaban al 86% de los impuestos tributarios; estos, a su vez, constituían, en ese mismo año, el 71.1% de los ingresos fiscales del Gobierno Federal. Las medidas de descentralización que se dieron a partir de las reformas de 1983 al Artículo 115 constitucional, reafirmaron la tendencia centralizadora pues la descentralización de la Secretaría de Educación Pública

y de la Secretaría de Salud se han llevado a cabo sin una adecuada consideración sobre las modalidades de financiamiento. No es una mera casualidad que a casi tres lustros del inicio de la descentralización de la Secretaría de Salud, 14 entidades federativas, menos de la mitad de los estados del país, el 44% para ser precisos, cuente con "servicios descentralizados".

¿Cuáles serían los requisitos para una reorganización de las finanzas estatales y municipales orientados a sentar las bases de su autonomía financiera? Contar con la capacidad de definir los tributos y el gasto propios. Esto significa emancipar el gasto estatal del peso excesivo de las participaciones federales. A este punto, los políticos y los administradores públicos deberán decidir: si se prefiere continuar bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es decir, si se quiere todavía contar con la creciente contribución en el presupuesto estatal de las participaciones federales, se proseguirá un camino aparentemente sin sobresaltos, pero sin duda carente de autonomía y, como ya se ve desde ahora, sin posibilidades de mejoramientos sustanciales en la capacidad recaudatoria de las entidades federativas y de los municipios. Por el contrario, si se busca la definición de las contribuciones en la base imponible, la operación no será tranquila, pero si más productiva. La autonomía tributaria estatal no puede traducirse en una simple devolución a las entidades federativas de una parte de la recaudación federal. Una de las tesis de esta investigación es que el elemento fundamental para evaluar la dimensión de las innovaciones que el nuevo federalismo fiscal podrá aportar, se encuentra en su capacidad para producir un modelo territorial de distribución del gasto público correlacionado, más de lo que ahora lo es, con la distribución territorial de la riqueza o, si se quiere, con la recaudación tributaria. Por ahora, la concentración de los ingresos a favor de la Federación que caracteriza al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aunada al insuficiente y escaso esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas y de los municipios para responder a las demandas de ampliación de infraestructuras y de servicios públicos básicos, que en buena parte se hace con inversión federal o deuda pública, obliga a una mayor descentralización y capacidad de autofinanciamiento, con el fin de

otorgarle otra calidad a la intervención pública. Pero no basta. Para que esto sea posible se requiere que los estados cuenten con un marco legal federal que determine los límites y los rubros sobre los que pueden legislar; una ley que permita alcanzar la plena autonomía financiera estatal (tributos propios y cuotas de participación de los tributos federales); la eliminación de funciones que ahora desempeña el gobierno federal y que se pueden transferir a las entidades federativas; los incentivos que se pueden otorgar al esfuerzo de recaudación fiscal y una modificación constitucional a favor de una clara delimitación de los presupuestos federal, estatales y municipales: no se gasta, si no se tiene el dinero en caja (con el fin de poner fin a la larga historia del déficit de los presupuestos públicos de México).

Como señalamos anteriormente, se trata de construir un federalismo fiscal con base en el presupuesto de que el Estado debe comportarse como Estado (y no hacer demasiado, mal o no hacer nada). El resto lo tendrán que hacer los organismos que lo constituyen: entidades federativas y municipios con base al principio de responsabilidad, equidad, eficacia y subsidiariedad (es decir, en función de los problemas y de los objetivos en juego). El modelo fiscal bajo el que reposa esta propuesta es igualmente simple: 1. los tributos locales se cobran in loco y se destinan al financiamiento de obras locales (por ej. si una ciudad quiere su plaza de toros, sus ciudadanos contribuyentes se la tendrán que pagar). No hay que olvidar que el objetivo del verdadero federalismo es acercar el pago del impuesto a quien recibe el servicio; y 2. los impuestos federales (todos los tributos modernos son hegelianos y/o estatales. Por razones políticas y prácticas los impuestos de este tipo identifican al Estado como al collector), están destinados a tres usos esenciales: i) para existir (defensa); ii) para restituir (se funda en parámetros estadísticos que miden la riqueza producida y/o intercambiada en las distintas áreas, a las que regresan los impuestos respectivos); y iii) para solidaridad (apoyos a zonas pobres, deprimidas, etc.).

Este modelo tiene dos consecuencias positivas: a) es un modelo flexible que hace necesarios pocos cambios constitucionales y b) no incide negativamente en la estructura de la deuda pública. Más aún, al

emparejar los ingresos con los egresos, responde a los requisitos de: a) contar con un presupuesto de gastos definido autónomamente por las entidades federativas; b) asegurar el equilibrio presupuestal maniobrando con ingresos propios para cubrir los eventuales desequilibrios entre los recursos financieros existentes y los que eventualmente se podrían requerir; c) simplificar los mecanismos de recaudación fiscal y d) participar en la recaudación total de los impuestos federales.

Segunda Parte.

Marco teórico.

III. Las relaciones entre "política" y "economía".

1. El Estado moderno entre "política" y "economía".

1.1. Las relaciones entre "política" y "economía".

Las relaciones entre lo que entendemos por "política"¹ y lo que definimos por "economía"², siguen aún fuertemente vinculadas con los "finés" y las "reglas de funcionamiento" del conjunto de las instituciones políticas que conforman la concepción moderna del Estado.

El acercamiento interdisciplinario (después de años de afirmación de las respectivas esferas de autonomía) ha tenido lugar debido a la llamada "crisis del Estado". Paradójicamente, en la medida que cada una de éstas disciplinas se ha enfrentado a relevantes problemas de método o a una lenta capacidad de innovación conceptual, el problema del Estado parece adquirir nuevos bríos ante los impulsos favorables de una mayor cooperación (o en la búsqueda de nuevos y más amplios puntos de inserción y convergencia) entre economía, política, derecho, sociología y relaciones internacionales.

Y la paradoja radica precisamente en el hecho de que, históricamente, economía y política (y aquí dejaremos necesariamente de lado al derecho, la sociología y las relaciones internacionales) se empiezan a separar en la medida que aumenta su discrepancia y extrañamiento (más en el caso de

¹Giovanni Sartori, La política. Lógica y método en las ciencias sociales, Trad. de Marcos Lara, Fondo de Cultura Económica, México, 1984 (1a. ed. en italiano, 1979), pp. 201-224.

²Joseph A. Schumpeter, Historia del análisis económico, Trad. de Lucas Mantilla, Fondo de Cultura Económica, México, 1971 (1a. ed. en inglés, 1954), pp. 36-37.

la primera y menos en la segunda) frente al mito de la unidad y la racionalidad del poder estatal. Así, mientras el "orden político" de la modernidad "no es `natural'" y, por ende, "debe ser creado" (ya que el espacio formal y racional alcanzado de esta manera coincide tendencialmente con el Estado), el espacio de la economía se delinea con la noción de "orden natural".

En una cierta medida, precisamente la economía contribuirá fuertemente a "congelar" la relación ambigua (aunque fluida) entre la concepción moderna del Estado y la política. Afortunadamente, y no obstante ello, la política no llegará al punto de confundirse totalmente con la concepción de orden estatal gracias a la rígida separación entre "lo político", "lo civil" y "lo económico".

Por lo demás, desde el momento en que nace la "economía política", y se da inicio a la rápida disolución de la antigua "económica", la policy, la police y la politeness tendrán la capacidad de ponerse en relación con los "fundamentos" mismos del orden económico. En realidad, desde la "económica" y la "Political Arithmetick" de Sir William Petty hasta la "economía política" y la "catallattica" (la economía como mera "ciencia del intercambio"), la dualidad "estructura-transformación" del sistema de producción aparecerá como uno de los elementos centrales en la definición de la teoría económica y en la vinculación de la dinámica de la teoría económica con la dinámica estructural del sistema económico.

En ésta paradoja (que en realidad es una de las constantes más significativas de las "modernas" relaciones entre economía y política) valdría la pena reflexionar aún más ya que, quizá, no se ha insistido demasiado en ella. Y afirmamos esto porque, si bien la paradoja ha permitido aclarar en más de una ocasión el por qué el "objeto"-Estado vuelve hoy a figurar ante nuestros ojos como el eslabón más sólido de la unión-- en términos metodológicos y analíticos--entre economía y política, simultáneamente permite apreciar las ambigüedades que se desarrollan en torno a los objetivos y a las reglas de funcionamiento de las instituciones públicas: entre tales ambigüedades

cabría destacar la referente a la discusión--apresurada e inclusive errónea--que yuxtapone el tema del Estado "contemporáneo" con la cuestión de la crisis(cíclica) de la organización "moderna" del poder.

Aquí resulta de la mayor importancia hacer una digresión. Ante todo porque resulta significativo responder a la cuestión del por qué el "objeto"-Estado se ha colocado en el centro de la investigación politológica más reciente y por qué, simultáneamente, tal problema puede transformarse en un problema falso. De la respuesta que demos a ambas cuestiones dependerá entender las relaciones actuales entre economía y política.

Hasta hace pocos años, el tema del Estado resultaba a la mayor parte de los politólogos insólito. Es verdad que, en nuestro medio, acaparó la atención de los científicos sociales a finales de los sesentas y la primera mitad de los setentas. Después, otros actores ocuparon el escenario y obligaron a que los reflectores se concentraran en ellos. Los últimos años de la década de los ochenta y lo que va de la actual, están presenciando un resurgimiento de la investigación sobre el Estado en sus dimensiones "políticas", "político-institucionales", "político-sociales" y "político-económicas"³. Se trata de un

³Mencionaré, entre otros, los trabajos de: Esthela Gutiérrez G. (Coord.). Testimonios de la crisis. 2. La crisis del Estado del bienestar, UNAM/Siglo XXI, México, 1988; José Ayala Espino, Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982), SEMIP, Azúcar, S.A., UNAM y FCE, México, 1988, 482 p.; José Ayala Espino, Límites del mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992, 206 p.; Alfredo Rojas Arceo, La crisis fiscal del presupuesto público en México, UAM-Iztapalapa, México, 1992, 296 p.; María del Refugio González, Las relaciones entre el Estado y la Iglesia en México, H. Cámara de Diputados, México, 1992, 52 p.; Alberto Aziz Nassif y Jaime Tamayo (Coords.), El nuevo Estado mexicano, Nueva Imágen y Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1992, 4 vols. (Vol. I. Estado y Economía, Vol. II. Estado y política, Vol. III. Estado, actores y movimientos sociales y Vol. IV. Estado y Sociedad); Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Colección Política y Administración, México, 1992 (Cfr. en particular el Vol. 2: La

resurgimiento no muy diferente al que observamos en las llamadas áreas culturales metropolitanas⁴, con la característica común de ser investigaciones elaboradas en las áreas de frontera, en lo que podríamos definir como "tierra de nadie". Es probable que el renacimiento de la temática del Estado ofrezca, bajo la superficie de un preocupante hibridismo, la señal de que nos encontramos ante orientaciones inéditas que

reforma del Estado); Eliás Huerta Psihas y Andrea Manzella, La reforma del Estado. Dos aproximaciones, Academia Mexicana de Derecho Electoral/Centro Studi Nuova Ricerca, México/Italia, 1991, 152 p.; Jorge Hierro y Allen Sanginés K., "El comportamiento del sector público en México: 1970-1985", en Felipe Larraín y Marcelo Selowsky (comps.), El sector público y la crisis de la América Latina, El Trimestre Económico y Fondo de Cultura Económica, México, 1990, pp.188-253; Enrique González Tiburcio, Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1991; Luis Angeles (selec.), Reforma del Estado: las razones y los argumentos. Perspectivas de la modernización política, IEPES-PRI/Fundación Cultural Somex, México, 1990; Omar Guerrero O., El Estado en la era de la modernización, Plaza y Valdés Editores, México, 1992, 160 p.

⁴A manera de ejemplo, citaremos los textos de: C.H. Lindblom, Politics and markets. The world's political-economic system, Basic Books, Nueva York, 1977; P.A. Hall, Governing the economy, Cambridge, Policy Press, 1986; P. Flora y A.J. Heidenheimer (eds.), The development of the Welfare States in Europe and America, Transaction Books, New Brunswick, N.J., 1981; M. Olson, The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities, Yale University Press, New Haven, 1982; J. Zysman. Governments, market and growth, Cornell University Press, Ithaca, 1983; M. Ferrara, Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata, Il Mulino, Bologna, 1984; D.E. Ashford, The emergence of Welfare States, Basil Blackwell, Oxford, 1985; R. Rose and R. Shiratori, The Welfare State east and west, Oxford University Press, Nueva York-Oxford, 1986; S. Ringen, The possibility of politics. A study in the political economy of the Welfare State, Clarendon Press, Oxford, 1987; S. Fabbrini, Politica e mutamenti sociali. Alternative a confronto sullo stato sociale, Il Mulino, Bologna, 1988 y A. Vincent, Theories of the State, Basil Blackwell, Oxford, 1987; y D.A. Hibbs, The political economy of industrial democracies, Harvard University Press, Cambridge, Mass. y Londres, 1987.

obligan a tomar consciencia de las numerosas intersecciones con otras disciplinas. En éste sentido, una novedad podría venir del hecho de que, en lugar de tomar al Estado en la idea o en el tipo de "Estado moderno", se estarían abriendo las compuertas a favor de la profundización del problema, por cierto jamás resuelto (si no a favor de uno de los dos términos) de la relación entre teoría e historia. El argumento del Estado podría adquirir nuevamente relevancia si se lograra continuar la construcción de una robusta mediación entre las tradiciones histórico-institucionalista europea y la empírica anglosajona, tal y como en la segunda mitad de los sesenta hicieron Pablo González Casanova en La democracia en México (ERA, México, 1966) y James W. Wilkie en La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social (University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1967).

Si una posibilidad tal se presentara en el horizonte, estaríamos entonces ante la necesidad de una revisión más cuidadosa de la vínculos entre teoría e historia en lo tocante al tema del Estado (particularmente en lo que se refiere a México) de manera que las novedades emergentes no quedaran en la superficie. Es cierto que las investigaciones a las que hicimos referencia anteriormente nos muestran modificaciones económico-sociales y jurídico-constitucionales que podrían dar paso a renovadas instituciones, hasta el punto de significar transformaciones de la organización estatal del poder mismo en el marco de un "ciclo político" más amplio. Sin embargo, y tomando muy en cuenta los peculiares orígenes de nuestra organización estatal y sus comportamientos en momentos cruciales de nuestra historia, es probable que los enfoques de frontera no sean los suficientemente incisivos como para explicar la tensión que se crea entre una política absoluta orientada a modelar a la sociedad y una política mínima que deja las estructuras de poder tal y como resultan de la acción y los intercambios sociales o, para decirlo en otros términos: entre una política fuerte y rígida hacia los débiles y una política débil y tolerante hacia los fuertes.

En más de un aspecto, éste problema rompe el proceso de "relativización" del nexo entre política y Estado, de tal modo que para superarlo se requiere que la teoría de la política resuelva las relaciones entre "orden político"(que no se agota en lo "estatal") y "acción humana"⁵ y entre "contrato-intercambio"(no indentificable con el mercado) y "obligación política". Una segunda paradoja nace precisamente aquí y, al contario de la primera, sus efectos se despliegan directamente sobre la múltiples investigaciones y reflexiones contemporáneas sobre el papel y las funciones del Estado.

En términos muy rigurosos podríamos definir esta segunda paradoja de la siguiente manera: en la medida que las relaciones entre economía y política se "encajonan" en el tema del Estado, resulta más difícil ubicar las áreas de interferencia más relevantes y novedosas. Peor aún, más se insiste en que el conjunto de las instituciones públicas constituyen el principal factor de "producción" de la política actual, menos resultará la probabilidad de encontrar soluciones a los problemas cruciales de los cuales dependerá la potencialidad de introducir innovaciones en los campos de las teorías política y económica.

Por "problemas cruciales" podríamos entender aquellos cuya solución presupone la definición de conceptos interferidos por otros provenientes de fuera de la economía política. Una de éstas "interferencias",--fascinantes y perversas, inaferrables y volátiles como para enjaularlas de la misma manera que las "leyes económicas"--es, en efecto, el concepto central de la ciencia política: el poder.

El tema del poder ha seducido a los economistas de los siglos XIX y XX: ¿qué elementos "externos" determinaban lo "fuerte" y lo "débil" en economía?. Marx, Pantaleoni, Böhm-Bawerk, Pareto, Von Wieser son atraídos por el problema de la "fuerza"(y su traducción en "poder político"), lo que llevaba de golpe al planteamiento de las relaciones entre

⁵N.Matteucci, Alla ricerca dell'ordine politico. Da Machiavelli a Tocqueville, Il Mulino, Bolonia, 1984.

economía y sociedad y, a final de cuentas, al tema (ya viejo) de, por un lado, los límites y las interdependencias entre objetivos y reglas de las instituciones públicas y los fines y reglas de las estructuras económicas y, por el otro, el de la distinción entre "actuar político" y "actuar económico".

En el horizonte de la cultura germana, el poder se encuentra en el zentrum del análisis (ya no de las "interferencias" conceptuales) sino en la reconstrucción de las articulaciones concretas-- "institucionales" para decirlo con todas las letras-- entre el complejo jurídico-político y el funcionamiento del mercado. En diversos autores, la investigación sobre las relaciones entre las instituciones públicas y la configuración del mercado, parece conformar en las primeras décadas de este siglo y después de minuciosas comparaciones de historia económica de la segunda mitad del siglo precedente,

"una de las fronteras más avanzadas hacia el ilimitado campo de 'nuevas' formas de intersección metodológica entre economía, derecho y política".

Así, Oppenheimer coloca al poder como base de la teoría del monopolio y de la distribución del ingreso; H. Honegger construye sus reflexiones sobre la "interferencia" entre poder y producción, en tanto que Otto Zwiedineck-Südenhorst establece correspondencias aparentes y asimetrías reales entre el Macht (poder de hecho) y las ökonomisches Gesetz (leyes económicas)⁶.

Las investigaciones de los años más recientes-- y cuyos contenidos metodológicos y teóricos resultan no sólo heterogéneos sino inclusive antagónicos entre sí, no obstante conservar en común y como terreno de "interferencia" las relaciones entre política y economía--, han puesto en claro que la reducción de éstos dos términos conduce finalmente a

⁶Luigi Ornaghi, Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo, Giuffrè, Milán, 1984, pp.74-77 y 185-191.

la dualidad ordenadora de Estado y mercado. Se conforma así la dualidad entre instituciones (entendidas como conjunto de "reglas" que se orientan hacia determinados fines y que son aceptadas anticipadamente y de una vez y para siempre o se encuentran sujetas permanentemente a negociación) y acción política (referida a la intencionalidad de los actores o considerada como evento primitivo y que tiene en el poder el elemento decisivo de su connotación).

Si siguiendo este orden de ideas, Quadrio Curzio y Scazzieri⁷ hacen suya una sugerencia de John Hicks⁸ en el sentido de que la "novedad esencial" de los marginalistas (más aún de los "cataláticos") fue la de "fundamentar su teoría no en la producción y en la distribución, sino en el intercambio", para construir una hipótesis general cuya formulación es la siguiente:

"la evolución de la teoría económica sugiere agrupar sus diferentes contribuciones alrededor de dos temas principales o "ideas clave": la idea clave de intercambio y la idea clave de producción".

Nosotros haremos lo mismo y nos colocaremos en la misma vía de reflexión para intentar formular algunas ideas que nos permitan establecer algunos puntos de analogía y contacto con la dualidad arriba señalada. Con el fin de fundamentar estas ideas, intentaremos establecer algunas consideraciones de naturaleza teórico-analítica.

De la misma manera que la pareja "intercambio" y "producción" aparece como un momento constitutivo de la economía política, la dualidad

⁷A. Quadrio Curzio y R. Scazzieri, Sui momenti costitutivi dell'economia politica, en Protagonisti del pensiero economico (1817-1936), Il Mulino, Bologna, 1983, p. 20.

⁸John Hicks, "Revolutions" in Economics, en S. Latsis (ed.), Method and appraisal in economics, Cambridge University Press, Cambridge, 1976 (trad. it. "Evoluzioni" in economia, en Moneta, capitale e benessere. Saggi di teoria economica, Il Mulino, Bologna, 1985).

"institución" y "acción" (que no casualmente aparece con vigor en las fases "críticas" para acompañar la dinámica histórica entre obligación política y contrato-intercambio) podría fundamentar la mayor parte de los intentos de aislar y analizar las interferencias entre economía y política. Aún más, si las dos parejas conceptuales hacen posible construir y distinguir dos modelos con carácter descriptivo e interpretativo de los fenómenos económicos y políticos, estaremos en grado de establecer y articular la capacidad de conservación de determinadas "estructuras" con los movimientos permanentes de "transformación". Lo interesante sería también poner en claro la forma de articularse y/o alternarse de los dos modelos, ya que precisamente aquí es donde deberemos buscar los puntos de interdependencia real entre "estructura" y "transformación", entre "orden" y "cambio". Resulta evidente, a este punto, que lo que se encuentra frente a nosotros en este juego combinado de dualidades, es el problema del ciclo económico-político.

1.2. La Political Economy y la organización "moderna" del poder.

Ya señalamos que el "objeto"-Estado se ha colocado en el centro de las recientes investigaciones politológicas⁹ y económicas¹⁰. Sin embargo, la cuestión del Estado en Europa continental y en Inglaterra alcanza históricamente tal nivel, que aparece no sólo como el espacio de conjunción entre economía y política sino que acompaña, y frecuentemente hasta "produce" y "causa" directamente el desarrollo de las

⁹ Cfr. Angelo Panebianco (coord.), L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie, Il Mulino, Bologna, 1989.

¹⁰ Cfr. a este respecto José Ayala Espino, Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado, Miguel Ángel Porrúa Editor/Facultad de Economía, México, 1996. En su revisión de las teorías del Estado desde la perspectiva de diferentes escuelas y teorías del pensamiento económico, el autor pone de relieve la atención dedicada por los economistas al problema y al papel del Estado en las últimas dos décadas.

ciencias económica y política modernas. No sería, por ende, aventurado afirmar que el tema del Estado constituye, desde la segunda mitad del siglo XVIII, la fuente principal tanto de las investigaciones en donde teoría e historia se entrecruzan, como de muchos de los procesos mejor logrados de construcción de nuevas (y resistentes) categorías conceptuales.

Los tratadistas del Derecho, sobre todos, hicieron del Estado un paradigma: "unidad política soberana", la "institución racional" por excelencia, la "voluntad soberana por encima de las partes", la entidad en donde se expresa un "razonable equilibrio entre autoridad y libertad, entre concentración y participación". La organización estatal devino así la expresión por antonomasia de la modernidad, al construir una articulada red de correspondencias entre la fictio del Estado y las figuras "unitarias" de la estructura económica y la sociedad.

No estaría de más hacer un breve recorrido histórico. Ya desde el siglo XV, primero en Italia y más tarde en otros países, los funcionarios públicos empezaron a escribir sobre la forma más correcta de administrar la hacienda pública. Según Schumpeter, el conde y duque napolitano Diomede Carafa (De regis et boni principis officio) "fue el primero en ocuparse con gran extensión de los problemas económicos del naciente Estado moderno"¹¹. En este período surge la "economía nacional" (la Volkswirtschaft o Staatswirtschaft) como algo distinto a la economía familiar e inclusive como algo superior a la suma de las diferentes economías familiares. De este modo se distingue la "economía política" de la "economía privada". Pero es hasta 1615 que la noción de economía política parece haber visto la luz por primera vez, en un trabajo de Antoyne Montchrétien, Sieur de Watteville, intitulado Traicté de l'economie politique. Cuarenta años más adelante, un gran administrador, Veit Ludwig Seckendorff publicó el Deutscher Fürstenstaat (1656) dando forma al programa del "cameralismo" alemán e italiano que se prolongará

¹¹J.A. Schumpeter, Op.cit., p.163.

hasta las primeras tres décadas del siglo XIX. Otros autores destacados que tendrán al Estado en el centro de sus preocupaciones teóricas y prácticas serán, en Alemania, Johann H. Gottlog von Justi (Sistema de hacienda pública, 1766 y El fundamento del poder y del bienestar de los estados o presentación general de la ciencia de la política pública, 2 vols. 1760-61; en España, Pedro Rodríguez conde de Campomanes (Discurso sobre el fomento de la industria popular, 1774) y Gaspar Melchor de Jovellanos; en Francia, Jean J.L. Graslin, autor del Essai analytiques sur la richesse et sur l'impôt (1760); en Inglaterra, Sir James Steuart (An inquiry into the Principles of Political Economy (1767) y, desde luego, Adam Smith (An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations (1776) e Italia, en donde la economía política fue entendida como economía del bienestar (la felicidad pubblica). En este país destacan autores como Antonio Genovesi (Lezioni di Economia Civile), Giuseppe Palmieri (Riflessioni sulla pubblica felicità relativamente al regno di Napoli (1787) y Della ricchezza Nazionale (1792); Gianmaria Ortes (Economia Nazionale (1774); Pietro Verri (Meditazioni sull'economia politica (1771) y Cesare Bonesana, marqués de Beccaria (Elementi di economia pubblica)¹².

Llama la atención en estos autores el énfasis en lo "público". Así, por ejemplo, en Steuart se habla del public spirit, de the public y de the public good. La political economy es el análisis de las ramificaciones prácticas del system of administration. Precisamente estas ramificaciones (por definirse "institucionalmente") tienen que ver con la "population, agriculture, trade, industry, money, coin, interest, circulation, banks, exchange, public credit and taxes". En la cultura alemana, la noción de Wirtschaft (economía) se separará cada vez más de su referencia original a la "totalidad de la actividad de la casa" para vincular el "orden económico" con el

¹²Ibid., pp.159-177.

"orden político", entendiendo a éste como el "orden del Estado"¹³.

En toda la "ciencia cameral" o "ciencia del Estado"--y que, como señala Schumpeter¹⁴, debería llamarse con precisión "principios de administración y de política económicas"(Polizei-wissenschaft)--en la Polizei("policía") se mezclan las acciones del Príncipe y la reflexión económica. Este término-concepto de Policey(o también Polizey o Policei) llega a Alemania procedente de la cancillería de Borgoña(acuñado allí desde finales del siglo XV), en donde originalmente significaba "condiciones de buen orden de una colectividad". Más tarde, sirvió para definir las "reglas que deberían producir o mantener las condiciones del buen orden" y, al último, y ya con una clara connotación político-económica, para referirse al "cuidado general del buen orden y del bienestar total del país". A partir de 1727 se establecerá en Halle la cátedra de Oeconomische, Policey-und Cameralwissenschaften y en Uppsala, en 1740. La economía será cada vez menos un "arte", para devenir en una "ciencia" fundamental para conservar y, sobre todo, acrecentar la riqueza.

En Italia cabe destacar la figura del cardenal Giovan Battista De Luca y su Il Principe cristiano pratico. En esta obra, publicada en 1680, en el capítulo V se define al gobierno politico como

"tutto quello che riguarda gli affari pubblici di Stato per la conservazione dell'istesso Principe, e de'popoli, da'quali questo mistico, overo politico è costituito";

¹³Otto Brunner, La "casa come complesso" e l'antica "economica" europea, en Per una nuova storia costituzionale e sociale, Vita e Pensiero, Milán, 1970, p. 138, en Lorenzo Ornaghi, "Stato e ordine economico", en A. Panebianco(ed.), L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 476-477.

¹⁴Op.cit., p. 159.

pero, sobre todo cabe destacar su definición, en el siguiente capítulo, del gobierno civil y del gobierno económico, mismos que tienen como fin estar al pendiente de

"l'abondanza de'vittuali, la conservazione della sanità, il traffico, et il commercio, et altre cose simili necessarie, ovvero opportune per l'umana società, e per la vita civile, comoda e felice de' Popoli, che dev'essere lo scopo principale del Principe"¹⁵.

Los defensores del nuevo orden estatal contemplaban la necesidad de construir un Estado lo más "balanceado" y "simétrico" posible con el "orden político" (tratando por lo menos de reducir las fracturas más evidentes entre uno y otro) auxiliándose, precisamente, de lo económico. Sin embargo, hacia la segunda mitad del siglo XIX se presenta una nueva situación, ya que el orden del Estado se piensa y se construye como un elemento indispensable de simetría entre economía y política, entre orden económico y orden político.

En Karl Polanyi¹⁶ encontramos una explicación de la paradoja que en forma completa se dará precisamente en esos años, a través de un largo y tortuoso desarrollo histórico. En la medida en que la "sociedad económica emergió como algo diferente del estado político", la construcción y la organización del mercado hacían cada vez más difícil la asimilación del orden político en el Estado. La consecuencia paradójica era ya evidente desde que "la ley de población de Malthus y la ley de los rendimientos decrecientes de Ricardo hacían de la fecundidad del hombre y de la fertilidad de la tierra los elementos constitutivos del nuevo campo cuya existencia había sido descubierta" y se trataba precisamente de que

¹⁵Cfr. L. Ornaghi, cit., p. 477.

¹⁶The great transformation. The political and economic origins of our time, Holt, Rinehart and Winston, 1944; trad. it., Einaudi, Turín, 1974.

"mientras la economía del laissez faire era el resultado de una deliberada acción del Estado, las limitaciones sucesivas al mismo laissez faire fueron espontáneas. El laissez faire fue planificado, la planificación no".

De este modo, en la medida que el orden del Estado proyecta su sombra sobre las estructuras y las "reglas" de funcionamiento del mercado, en esa misma medida el orden económico parece reforzar sus características de autonomía y originalidad, hasta el punto de colocarse él mismo como fundamento y configuración de la dinámica social, en relación directa con un orden político que no se agota en los fines y en las reglas de funcionamiento del Estado.

La relación "directa" entre economía y política constituye el nudo central de la presencia englobadora de la fictio del Estado y del conjunto de sus instituciones, por cierto cada vez mas imponentes en la medida que los fines "estatales" se cubren de fines "sociales".

La relación entre los principios de la "racional" economía capitalista y "la esencia y el origen del Estado moderno" se convierte en la mainstream por parte de los grandes historiadores de las primeras tres décadas del siglo (Sombart, Hintze, Brentano, Weber, Passow, Pohle, Tawney, Sée, Dobb, etc.). El proceso social a través del cual surge el capitalismo está íntimamente emparentado con el sistema político de los nuevos Estados, sea que resulten de procesos históricos inéditos como en los casos de los Estados-ciudades italianos y alemanes o bien derivados de la transformación de anteriores estructuras estatales, como en los casos de Francia e Inglaterra. El nexo entre economía y política es tan fuerte que su síntesis alcanza el rango de "civilización", contrapuesta a la noción de cultura, expresión de la pura vida espiritual. Sin embargo, en las disputas que surgen alrededor de la existencia en la edad moderna de este inescindible nexo histórico entre Estado y capitalismo, se perfila paulatinamente con mayor

nitidez la imposibilidad de que el orden económico logre ser totalmente "integrado" en la unidad política del moderno Estado.

Para las modernas ciencias sociales (en particular para la economía, la sociología y las ciencias jurídica y política) la época de Weimar cierra un ciclo histórico, a tal punto que se convierte en un período emblemático¹⁷, pues en ella se condensan los más fecundos esquemas doctrinarios del siglo XIX y las síntesis más audaces entre tradición e innovación. La teoría jurídica y política de este período lleva a sus extremas consecuencias el "mito del Estado" según el cual éste es el "productor" y el "centro" indispensable de las simetrías entre las áreas de la obligación política y el contrato-intercambio.

De ahora en adelante, sólo por ingenuidad o por maldad, se creará que el conjunto de las disciplinas político-sociales tendrán que girar alrededor de la fictio del Estado y pretenderán encontrar en ella las razones fundamentales de su dinámica cognoscitiva. Y es que durante estos años, en el ámbito de la teoría política, se llegará al punto de producir una exasperada y desgarradora dualidad entre "institución" y "acción" que terminará por favorecer a la primera.

En este ámbito de la "cultura de la crisis del Estado" se abre paso el tema de las relaciones entre "transformaciones políticas" y "cambios constitucionales". La unidad del sistema teórico elaborado a finales del siglo XIX se escindió en dos vertientes: la de la puissance (potencia) y la del service (servicio), la de la Eingriffs (intervención) y la del Leistungverwaltung (cumplimiento administrativo), la de la administración jurídica y la de la administración social. Este punto, inclusive, se verá ulteriormente complicado no sólo por la división entre "política" y "administración", sino por la radical alteración del equilibrio entre Estado y proceso económico, misma que hará confusa e incierta

¹⁷G.E. Rusconi, La crisi di Weimar. Crisi di sistema e sconfitta operaia, Einaudi, Turín, 1977.

la distinción (poco antes clarísima) entre administración y economía¹⁸. Esta separación dura hasta nuestros días.

Por todo lo anterior, se antoja que para la teoría política resulta necesario hacer una revisión histórica del Estado moderno, con el fin de ubicar los fundamentos (no necesariamente "estadocentristas", es decir, vinculados exclusivamente al fenómeno del Estado) de los fenómenos políticos. Por su lado, para la economía, una revisión histórica como la que sugerimos arriba, es decir que intente descomponer al Estado en un conjunto de instituciones y en el desarrollo--no lineal--de un concepto), permitiría reconsiderar las interferencias reales entre lo económico y lo político. Sin embargo, ésto no permitiría resolver de manera clara y coherente las diferentes cuestiones planteadas por la neta separación

"entre los problemas económicos que se resuelven en el terreno de la lógica pura--y para los cuales la teoría económica es totalmente autónoma-- y los problemas económicos que surgen en relación con instituciones particulares o con especiales modos de comportamiento, individuales o de grupo, y para los cuales la teoría económica no es autónoma, sino que tiene necesidad de integrarse con ulteriores hipótesis provenientes de otras ciencias sociales"¹⁹.

Para concluir, en el momento en que la elaboración histórica del Estado moderno parece constituir el eslabón más fuerte de la conjunción entre teoría e historia, aún yace en el fondo el problema quizá más relevante para un análisis correcto

¹⁸B. Sordi, Tra Weimar e Vienna. Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra, Giuffrè, Milán, 1987, p. 15.

¹⁹Luigi Pasinetti, Dinamica strutturale e sviluppo economico. Un'indagine teorica sui mutamenti nella ricchezza delle nazioni, UTET, Turín, 1984, p. IX (trad. it. del original en inglés, Cambridge University Press, Cambridge, 1981).

de las actuales interferencias entre economía y política: el problema, en efecto, de su interpretación dinámica. Veamos.

1.3. "Orden" y "transformación": el problema del ciclo.

El haber dado prevalencia al polo de las "instituciones" en la dualidad formada por éstas y la "acción", ha estimulado un conjunto significativo de investigaciones que han puesto en el centro de sus preocupaciones la relación entre política y economía. Nos referimos a los estudios elaborados alrededor de las "public choice", de la crisis del welfare state, del fenómeno del corporativismo y otras como las que tienen que ver con la "justicia como imparcialidad" y el llamado "neo-contractualismo"²⁰ (temas éstos últimos más ubicables en el terreno "filosófico" que en el propiamente "institucionalista")²¹.

En todos estos estudios hay un elemento común. En la medida que alcanza importancia el análisis de la acción (directa o indirecta) del Estado sobre el mercado y, por lo tanto, parecen adquirir mayor importancia las investigaciones sobre las reglas y los fines de las instituciones públicas (estatales), con esa misma intensidad toma cuerpo el reconocimiento de una especie de incapacidad o imposibilidad, por parte de las instituciones actuales, para dar forma (y representación) a la primacía y universalidad de la política. No sólo, en una transmutación aparentemente paradójica (y digo aparentemente si se toman en consideración las raíces liberales de una parte no indiferente de estas investigaciones), parecería que el carácter político de las instituciones se presentara en términos tradicionalmente económicos: como si la transformación del Estado en una gigantesca estructura de transferencia de bienes y servicios hubiera finalmente puesto en evidencia su verdadera naturaleza

²⁰Cfr. a dos autores representativos de esta corriente: J. Rawls, A theory of justice, Oxford University Press, Oxford, 1972 y A. Sen, Choice, Welfare and Measurement, Oxford University Press, Oxford, 1982.

²¹Cfr. José Ayala Espino, Mercado, Op. cit.

como puro "instrumento" de distribución de recursos dados y escasos. Con mucha probabilidad y tomando en cuenta la matriz teórico-doctrinal de estos estudios, podremos encontrar que en gran parte de ellos aún está presente la influencia del viejo y clásico tema de las relaciones entre economía y sociedad, más que las de los vínculos entre economía y política. A este respecto, viene también a colación el hecho de que por la fuerte analogía que la idea de las instituciones tiene con la de intercambio²², pareciera cristalizar el principio de que todo problema de interferencia entre "política" y "economía" puede y debe reconducirse a la cuestión de maximizar una función(eficiencia) subordinada a vínculos(escasez). En este mismo sentido, no es una casualidad que las ideas de "cambio", "distribución", y "reparto" se sobrepongan y en general se impongan a las de "apropiación-producción", y de ésta manera terminen con relegar al margen el hecho de que "toda distribución implica una apropiación de principio a fin". Asimismo,

"al disimular los movimientos de apropiación bajo la categoría del intercambio es(...)la razón por la que la economía política moderna ha elaborado una teoría de las relaciones de intercambio y una teoría del equilibrio objetivo de la distribución, pero no una teoría del nomos como unidad de los procesos de apropiación, distribución y producción"²³.

Por lo demás, es muy significativo que, cuando la relación entre economía y política se disuelve en la de economía y sociedad, la imagen del "mercado" a la que se hace referencia resulta genérica y atrasada. Por lo tanto, debe precisarse, como justamente

²²Cfr.sopra, nota 7.

²³P.P.Portinaro, Appropriazione, distribuzione, produzione. Materiali per una teoria del "nomos", Angeli, Milán, 1983, p.147.

recuerda Sartori²⁴, que "el mercado es sobre todo el subsistema del sector productivo que une a los productores de bienes (no de servicios) con los consumidores de bienes"; de no verse así se corre el riesgo de dibujar una silueta de rasgos vagamente "naturalistas" (y escasamente "formalizables") o falsamente "institucionalistas" (y por lo mismo, "ahistóricos"). En consecuencia, resulta cada vez más difícil hoy establecer y analizar los nexos con los que se articulan la economía y la política; las conexiones, es decir, entre el mercado como "orden que se auto-organiza"²⁵ y las "interferencias" (con la política y la sociedad) que guían o determinan las principales transformaciones. Sin embargo, al dejar de lado el análisis de las relaciones entre "orden" y "transformación", la idea central del polo representado por las "instituciones" se debilita en su capacidad heurística y resulta cada vez más problemático indicar cuál es el grado de "incidencia" (ritmos y frecuencia) que la política ejerce sobre las tendencias de transformación de la economía: cuáles pugnan por la "innovación" y el "desarrollo" y cuáles por la "conservación" y el "estancamiento".

En este plano resurge un problema que, por sus ambiciosas perspectivas teóricas (y a las cuales ya tuvimos oportunidad de referirnos brevemente páginas atrás) ha despertado, de algún tiempo a la fecha, la atención de los historiadores y los economistas²⁶. Nos

²⁴Giovanni Sartori, "Mercato", en Elementi di teoria politica, Il Mulino, Bolonia, 1991, p.119.

²⁵F.A.von Hayek, Law, legislation and liberty, Routledge and Kegan, Londres, 1982 y G. Sartori, Ibid.

²⁶Cfr., entre otros, a M.Salvati, Ciclo politico e onde lunghe. Note su Kalecki e Phelps Brown, en Stato e Mercato, 1, 1981, pp. 9-45; T.K.Hopkins, I. Wallerstein et al., World-systems analysis. Theory and methodology, Sage, Londres, 1982; M. Olson, The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities, Yale University Press, New Haven, 1982; C.Freeman (ed.), Long waves in the world economy, Butterworths, Londres, 1983 y M. Dotsey y R.G.King, Business cycles, en J. Eatwell, M.Milgate y P. Newman (eds.), The new

referimos a la cuestión del ciclo político-económico (para utilizar en la teoría política un término que en el campo económico presenta una connotación particular de Tooke y Lord Overstone en adelante) y a las posibles intersecciones de la política con la economía. Surge también, a este nivel, el problema del tiempo como elemento de análisis fundamental en cualquier proceso político²⁷. Pero, también, el tiempo como protagonista de primera importancia en dos niveles distintos: por un lado, en la "condición de elección" que normalmente es "una condición de incertidumbre respecto a la manera en que el yo futuro evaluará la situación en la que se encontrará a consecuencia de la elección tomada en el presente" y, por el otro, por la congruencia que se dé entre la "acción colectiva" y las instituciones políticas que, precisamente, "actúan admitiendo y asegurando la identidad de las personas en el curso del tiempo". De esta manera, el tiempo tiene que ver directamente con el otro polo de la dualidad, ésta vez con la "acción" (a la que regularmente se pasa por alto al subrayarse en las investigaciones el polo de la "institución"), y pone también sobre el tapete la necesidad de una consideración no puramente "estructural-procesal" de las instituciones estatales. A través de un camino ya recorrido, algunos economistas (quizá porque estaban más acostumbrados que otras categorías profesionales a los análisis intertemporales y a las arduas cuestiones de dinámica o quizá porque han sido más refractarios al mito del Estado como único punto de unión entre economía y política) volvieron a preguntarse sobre las relaciones entre las "instituciones" y la "acción", evitando reducir las instituciones a un campo de "límites externos". Es por esto que se puede afirmar que los estudios preocupados por los nexos institucionales que se presentan entre economía y política, tendrían quizá

palgrave: A dictionary of economics, vol. I, Macmillan, Londres, 1987.

²⁷Cfr. G. Brennan y J. Buchanan, The reason of rules. Constitutional political economy, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, pp. 67-96.

necesidad de una teoría "nueva" de las instituciones, sensible a los aspectos relacionados con la dinámica y fuertemente orientada hacia una teoría de la acción y a los ciclos de largo plazo²⁸.

1.4. Importancia de la reflexión económica sobre la política.

Hacia la década de los sesenta se agotó la fuerza propulsiva de las ideas que guiaron a la Ciencia Política. Desde ese entonces, ha resultado sumamente fructífero reflexionar en torno a los vínculos abiertos o subterráneos que mantiene ésta disciplina con otras ciencias sociales y, para nuestro interés, con la economía. La reflexión ha estado presente en diferentes ámbitos: los fundamentos de los paradigmas teóricos, las metodologías y los campos de aplicación (y el horizonte temporal) de las teorías empíricas.

La "recuperación" del tema del Estado en la Ciencia Política corresponde, aparentemente, a la necesidad de una relación más sólida y fresca entre las teorías-paradigma y la historia(aquí haremos un

²⁸En éstas últimas sobresalen: a) las teorías neoschumpeterianas que ponen el acento en los cambios, en las ondonadas de grandes "innovaciones de base", en los cambios de "paradigmas tecnológicos"; y b) las teorías neomarxistas en sus varias expresiones("teoría económica neomarxista": J.O'Connor, Braverman, Wallerstein, Arrighi; "teoría del valor": Sraffa, Lippi, Medio, Eatwell, Steedman; "marxismo analítico": Elster y Roemer; la "École de la Regulation": Aglietta, Boyer, Petit y el "postmarxismo" representado por Bowles, Gordon y Weisskopf. Estas teorías se inscriben en el estudio del cambio estructural de la economía capitalista. Se trata de investigaciones sobre el ciclo de largo plazo y del cambio estructural que tratan de internalizar una serie de fenómenos económicos que las teorías ortodoxas tienden a tratar como parámetros y datos exógenos: las instituciones, la tecnología, las relaciones de clases, etc. (Cfr. E. Screpanti y S. Zamagni, *Profilo di storia del pensiero economico*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1992). En el ámbito de la economía neoclásica los estudios de North y Shotter han introducido los aspectos institucionales y organizativos en los modelos teóricos (Cfr. José Ayala E., *Op. cit.*, 373-388).

mayor énfasis en el primer aspecto). Y decimos en apariencia precisamente por las razones esgrimidas anteriormente. En realidad, el tema del Estado (sobre todo cuando camufla la figura ambigua de la "crisis del Estado"), en lugar de contribuir a un fructífero entrelazamiento de la historia con la teoría lleva implícita la amenaza de trasladar a la Ciencia Política las divisiones internas de la historiografía tradicional o la "absolutización" de sus resultados en torno al Estado moderno.

En otras áreas de estudio del Estado los resultados han sido sumamente fecundos, como se puede ver en algunas áreas contiguas y/o de intersección entre la ciencia y la teoría políticas y la teoría económica. Gracias a la historia de la organización moderna del poder es posible una rigurosa historia de las ideas de gran parte de las categorías y de los elementos de análisis que todavía hoy utilizamos. Y, en el mismo sentido, al "discriminar" lo que el Estado moderno ha significado, nos permite apreciar claramente, por un lado, su carácter abstracto y general específicamente histórico y, por el otro, entender plenamente el significado de lo político (en su condición "tradicional" y "moderna") que en apariencia deriva y es condicionado por el Estado, pero que en la práctica lo desborda y rebasa. Aquí, una vez más, nos parece que Sartori tiene razón cuando afirma estar en contra del "novitismo":

"el ansia de lo nuevo a como dé lugar--que sólo es exageración, deformación y venta de humo: comenzando por el novitismo terminológico que manipula las palabras a su antojo. Al novitismo--subraya Sartori--contrapongo una Begriffsgeschichte, la necesidad de vincular la palabra a la historia del concepto... encuadramiento semántico e historia del concepto no son fines en sí mismos; son aspectos preliminares que plantean el análisis, el análisis orientado a 'pensar problemas' especificando y precisando".

La problematización en las ciencias sociales debe observar tres niveles, escribe Sartori: "relación

con la historia, encuadramiento semántico y predilección por la disección analítica"²⁹.

Las consecuencias más positivas producidas por la cuestión de las relaciones entre política y economía se despliegan más fructíferamente cuando han logrado "emanciparse" de las ataduras "estadocentripetas". Por un lado, esto permite recorrer con decisión el camino de un estudio de la conducta humana y de los criterios "racionales" e "irracionales" que la guían. Por otro lado, un planteamiento adecuado de las articulaciones e interferencias actuales entre economía y política ofrece la oportunidad de concentrar el análisis en los ámbitos ocultos por una visión "estructural-procesal" de las instituciones. Nos estamos refiriendo a las áreas de poder real y a las formas y grados en que hoy, concreta y efectivamente, se articula y dispone escalaramente. No es una casualidad que entre los temas más importantes (y regularmente pasados por alto) se encuentren los referentes a la proliferación y a la clausura de status, a la aparición de nuevos "ordenes", "estratos" y "clases", a la incesante generación de "privilegios políticos", a la "personalización" de las decisiones y del mando político, a la ampliación de la brecha entre erogación y producción de "rentas"; fenómenos todos ellos que tienen el efecto de reforzar "la negociación como proceso de confrontación de sistemas situacionales de autoridad y de poder diferentes"³⁰ y de subrayar su incoherencia con las reglas de funcionamiento y los fines mismos de las instituciones estatales "modernas".

Ahora quizá resulte más claro el por qué la dualidad "institución-acción" (y su afinidad con la de "intercambio-producción") merecía tanto nuestra atención. En las investigaciones sobre las relaciones entre instituciones estatales y orden económico lo que

²⁹Op.cit., p.7.

³⁰G. Sapelli, "Gruppi di impresa e trasformazione della sovranità popolare", en Stato e Mercato, 2, 1982, p.367.

hoy parece ser mayormente necesario es una interpretación dinámica, capaz de precisar en el campo mismo de la teoría política, la conexión entre "orden" y "transformación", entre "institución" y "acción innovadora" y que logre dar cuenta, con las mismas teorías politológicas de carácter empírico, de las articulaciones e intersecciones más relevantes entre los ciclos económicos y los ciclos políticos.

1.5. Política y economía. La hacienda pública. Finanzas públicas. Presupuesto público y política fiscal.

Las políticas presupuestaria e impositiva y los modos de gestión de las finanzas y los impuestos tienen una influencia fundamental en la formación cultural y política de las naciones y constituyen el fundamento de la política económica y cambiaria del Estado. Entre éstas políticas, que tienen que ver con la hacienda pública en el sentido en que hoy la conocemos, destaca el moderno sistema de tributación. Y aunque éste se desarrolló originalmente en las ciudades-república italianas y en las ciudades libres alemanas durante el siglo XV, su configuración más acabada la tendremos en los principados italianos y alemanes y en los estados nacionales. Los acontecimientos históricos subsiguientes y las vicisitudes institucionales que en ellos han tenido lugar permitirán afirmar, por un lado, que el estudio de la política fiscal revela la conformación histórica del carácter y de la civilización de una sociedad política, así como del horizonte ideal en que se despliega la actividad de su clase política³¹. Asimismo, permite entender el marco económico-político en que se la ubica y cuyo significado instrumental puede ir desde la "terapia económica" (Vauban) hasta el de lograr la prosperidad o la parálisis de un

³¹Cfr. J.A. Schumpeter, *Op.cit.*, p. 196 y, del mismo autor, su Storia dell'analisi economica. III. Dal 1870 a Keynes (trad. de la ed. en inglés de 1954, por Paolo Sylos-Labini y Luigi Occhionero, Bollati Boringhieri, Turin, 1990, p.944.

Estado³². Desde éste ángulo, la política fiscal merece una atención preferente no sólo para entender uno de los momentos cruciales de la "crisis del Estado"³³ contemporáneo, sino para comprender su funcionamiento cotidiano y su relación con los diferentes integrantes de la sociedad durante determinados ciclos económicos y políticos. La política fiscal no es, desde ésta perspectiva, un eslabón macroeconómico más de la política económica, sino un área fundamental de confluencia de economía y política³⁴. Bajo el mismo tenor, la política presupuestal pública (y el proceso de programación con el que aparece íntimamente ligada desde los inicios de los años sesenta, con la afirmación del Estado keynesiano) no es una entidad neutra y puramente técnica (aunque así aparezca) sino una arena privilegiada de confrontación de las diferentes clases sociales (área exógena) y de los varios "segmentos" que participan activamente en las áreas de gobierno (área endógena) y que pugnan por una distribución de los recursos (gasto público) lo más favorable posible a sus respectivos intereses.

Un área importante de estudio en un espacio de interferencia de política y economía, podría ser precisamente el análisis específico de las finanzas públicas y los diversos instrumentos que la conforman (políticas impositivas y presupuestarias y políticas de gasto público, así como las varias formas de intervención pública y entre ellas, el federalismo fiscal), así como de la manera en que éstos han venido

³²J.A.Schumpeter, Op.cit., I, p.197. La obra de Vauban citada por éste autor se intitula Projet d'une Dixme royale (1707), y la califica como "una de las obras más sobresalientes en el campo de la hacienda pública que, en lo que se refiere a su claridad y a la fuerza de su argumentación, no ha sido superada ni antes ni después".

³³Cfr. James O'Connor, The fiscal crisis of the State, St.Martin Press, Nueva York, 1973 (trad. al castellano en Península, Barcelona, 1981); I. Molina Ochoa y L. Hernández Palacios, "La crisis fiscal del Estado en México", en Iztapalapa, No. 8, enero-junio, UAM-I, México, 1983.

³⁴Cfr. Robert L. Heilbroner y Lester L.Thurow, Five Economic Challenges, Prentice Hall, New Jersey, 1981.

relacionándose con los diferentes componentes de la sociedad nacional en México. Una investigación así lleva a una revisión histórica y conceptual. Bajo éstas condiciones habría que poner tentativamente de relieve tres momentos distintos del federalismo (resultado del entrecruzamiento de los "ciclos económicos" con los "ciclos políticos"): 1. el correspondiente al paradigma del Estado "liberal" y que cubriría desde la octava década del siglo pasado hasta la crisis económica de los años 1929-1932; 2. el referente al de los años de la transición de un modelo estatal cada más intervencionista y por lo mismo con crecientes "cargas" sociales y económicas y vinculado al modelo de un Estado intervencionista, crecientemente regulador y planeador, que exaspera sus funciones al agotarse el llamado modelo de acumulación de los años cincuenta-sesenta e intenta reestructurarse haciendo énfasis en la política de utilización de la renta petrolera y, 4. el asociado con un modelo de reducción de la actividad estatal y de "desmantelamiento" del Estado social, a través de la llamada "rectoría del Estado" en donde éste último remodela las pautas de expansión del "sector privado", trastocando los medios y fines de las finanzas públicas y sus principales instrumentos con el fin de poner en marcha una nueva manera de rearticularse con los varios componentes de la sociedad nacional (e internacional).

Un enfoque así resulta heterodoxo con respecto a las investigaciones que tocan los temas relacionados con la hacienda y las finanzas públicas en una perspectiva exclusivamente económica³⁵ por lo que ésta

³⁵Gustavo F. Aguilar, Los presupuestos mexicanos desde los tiempos de la Colonia hasta nuestros días, s.p.i., 1947; Roberto Santillán López y Aniceto Rosas Figueroa, Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México, UNAM, México, 1962; Ernest O. Moore, Evolución de las instituciones financieras de México, CEMLA, México, 1963; Henry J. Gumpel y Hugo B. Margáin, Taxation in Mexico, Little, Brown, for Harvard University Press, Boston, 1957; Manuel Yáñez Ruiz, El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1958-1961, 6 vols.; Carlos J. Sierra, Bibliografía de la Hacienda Pública, SHCP, México, 1972; Carlos J. Sierra, Historia de la administración hacendaria en México. 1821-1970, México,

investigación pretendería colocarse en el horizonte de algunos de los trabajos de James W. Wilkie³⁶, con la investigación, ya clásica, de Pablo González

1970; Alain Ize, El financiamiento del gasto público en una economía en crecimiento: el caso de México, El Colegio de México, México, 1978; Pedro Pablo Camargo, El control fiscal en los estados americanos y en México, IIJ, UNAM, México, 1969; Benjamin Retchtkiman Kirk, Aspectos estructurales de la economía pública, UNAM, México, 1975; SHCP, Estadísticas de finanzas públicas. Gobierno Federal. Cifras mensuales 1938-1980, México, 1981; Roberto García Ramírez, Las finanzas públicas en México y la reforma impositiva. 1979-1980, UNAM, México, 1982; Roberto Anguiano Equihua, Las finanzas del sector público en México, México, 1968; Julio Genel, La estrategia del Estado en el desarrollo financiero: el problema del financiamiento no inflacionario en México, CEMLA, México, 1977; SHCP, La hacienda pública en México a través de los informes presidenciales a partir de la Independencia hasta 1963. Con notas aclaratorias, México, 1963, 2 vols.; Antonio Ortiz Mena, "La política fiscal, como instrumento de desarrollo económico", en Investigación Fiscal, No. 27, marzo de 1968, pp. 15-21; Antonio Ortiz Mena, "Los 17 puntos del programa económico y hacendario", en Revista Fiscal y Financiera, Vol. 36, Nos. 213-214, marzo-abril 1965, pp. 11-28; Agustín Caso Raphael, Política monetaria, inflación y crecimiento económico: el caso de México, Limusa, México, 1979; Jacinto Lobato Macías, Las fuentes de los ingresos públicos y su clasificación, Boy Gráfica y Eds., México, 1972; José Camacho Morales, Apuntes para la historia financiera de México 1959-1963, Tlacoapan, México, 1963; Miguel Mancera A., "Reflexiones sobre ciertos cambios estructurales que se han gestado en las últimas décadas", en Hacienda Federal, 13:75, noviembre-diciembre de 1984, pp. 57-64; Miguel de la Madrid, "La política hacendaria y el sistema de planificación", en Numérica, 24, septiembre de 1976, pp. 8-14 y Miguel de la Madrid, "La remodelación del sistema financiero", en Numérica, 22, julio de 1976, pp. 12-17.

³⁶James W. Wilkie (ed.), Money and Politics in Latin American, UCLA Latin American Center Publications, Los Angeles, 1977; "On methodology and the use of historical statistics", en Latin American Review 5:1, 1970, pp. 87-91; "Recentralization: the budgetary dilemma in the economic development of Mexico, Bolivia, and Costa Rica", en David T. Geithman (ed.), Fiscal Policy for Industrialization and Development in Latin America, University of Florida Press, Gainesville, 1974.

Casanova³⁷, el estudio de Jose Ayala Espino³⁸ y el aún más reciente análisis de Marcello Carmagnani³⁹.

2. Las relaciones financieras en el sector público con órdenes diferentes de gobierno: una introducción a la teoría del federalismo fiscal y a las relaciones financieras intergubernamentales.

"Creemos que un país que desee el autogobierno local debe, en primer lugar, decidir qué cosa quiere que el gobierno local haga y, por lo tanto, dotarlo de un adecuado sistema tributario local. Tal sistema debe, ciertamente, fundamentarse en uno o varios impuestos, establecidos localmente, y de los cuales las autoridades representativas deben responder a sus electores".

Royal Commission on Local Government in England 1966-1969, Report, Londres, 1969, p.133, en Sergio Steve, Lezioni di Scienza delle Finanze, CEDAM, Padua, 1976, p.426.

³⁷La democracia en México, ERA, México, 1966.

³⁸José Ayala Espino et al., Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982), Fondo de Cultura Económica/SEMIP/Azúcar, S.A./UNAM, México, 1988, 480 p.

³⁹Marcello Carmagnani, Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 440 p.

2.1.La "teoría del federalismo fiscal".

La teoría del federalismo fiscal es una rama de las finanzas públicas con la que se trata de explicar, desde un punto de vista positivo, por qué se atribuyen determinadas funciones a determinadas jurisdicciones y por qué estas tienen determinadas dimensiones. Desde un punto de vista normativo, se trata más bien de establecer qué ventajas ofrece un sector público con diferentes órdenes⁴⁰ de gobierno establecidos a través de una jurisdicción superior o bien mediante un pacto constitucional⁴¹.

Una de las actividades preferidas de los economistas dirigidas hacia un mejor conocimiento de los estados federales, es el estudio y el análisis de las relaciones financieras entre los diversos órdenes de gobierno. A este tema se le ha dado el nombre de "teoría del federalismo fiscal". Analizar los sistemas

⁴⁰ En los sistemas federales existe constitucionalmente un sistema de reglas precisas que divide los ámbitos de competencia propios del gobierno federal respecto a los de los gobiernos estatales, de tal manera que cada uno en su espacio jurisdiccional es ajeno a todo tipo de intromisión o sumisión. Esta delimitación de competencias recibe el nombre de federalismo dual, por el hecho de que están presentes dos esferas de competencia claramente diferenciadas y separadas en un mismo espacio territorial. Desde esta perspectiva los sistemas federales no tienen "niveles" de gobierno, pues en principio no hay un gobierno superior a otro ya que se integran con órganos soberanos en el espacio de su propia jurisdicción. Por este motivo en lugar de hacer referencia a las instancias políticas de la federación como "niveles", se les tratará en términos de "órdenes de gobierno", pues realmente constituyen ámbitos de acción jurídica y políticamente independientes. En el mismo sentido, al hablar de administración pública habría que hacerlo en términos de "administraciones" pues responden a órdenes distintos: federal, estatal y municipal, cada una con su propia identidad y jurisdicción (VV.AA., "Federalismo fiscal: responsabilidades, atribuciones y transferencias", en Trimestre Fiscal, Año 17, No. 54, Abril-junio de 1996, Indetec, Guadalajara, Jal., p.9). A lo largo de este trabajo utilizamos también la noción de "nivel de gobierno" en la acepción, claro está, de "orden de gobierno" aquí definida.

⁴¹ Giorgio Brosio, Economía e finanza pubblica, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993, p. 380.

federales desde el punto de vista financiero, es sin duda reductivo (y ésta es una de las acusaciones de los politólogos y juristas a los economistas); ofrece, sin embargo, una ventaja inapreciable: la de estudiar "informalmente" las principales transformaciones de los Estados federales, al margen de las modificaciones constitucionales explícitas. Desde luego es cierto que a lo largo de la historia de las experiencias políticas federales, el gobierno central ha tenido que introducir modificaciones estratégicas a las constituciones vigentes para asegurar al centro nuevos impuestos; pero, igualmente es cierto que el uso de estos recursos financieros ha hecho posible a los gobiernos centrales modificar ulteriormente el comportamiento de las unidades periféricas y, en general, mutar el funcionamiento de los sistemas federales en una proporción mayor a la que hubiera sido factible recorriendo la vía de los cambios constitucionales explícitos.

Por otra parte, el funcionamiento de las relaciones financieras es un indicador importante, aunque no exhaustivo, del proceso de centralización/descentralización y, por lo tanto, de la evolución de los sistemas federales. En suma, la política fiscal y financiera de las unidades periféricas toca directamente, a través del abastecimiento de servicios, al bienestar de las personas y a la actividad de las empresas. Por lo tanto, hay motivos suficientes para un atento examen de un tema tan aparentemente árido y por ello, dejado en manos de los especialistas en la Ciencia de la Hacienda Pública.

Además, la noción de federalismo fiscal merece alguna consideración semántica o clasificatoria ya que, como vimos antes, en los últimos años se ha transformado en un punto de interés, e inclusive en una bandera, por lo que va más allá de las preocupaciones de los administradores gubernamentales y de las discusiones académicas entre especialistas.

En términos rigurosos se podría argumentar que el "federalismo fiscal", a diferencia del federalismo tout court, no debería ser visto como una bandera; sino, más bien, se trataría de entenderlo

como una estructura abstracta para la organización de la intervención pública cuyos contenidos concretos pueden ser los más variados y en función, eso sí, de cómo se defina el papel del Estado federal respecto a las entidades federativas. Por ello, no es la expresión "federalismo fiscal" la que debería movernos al entusiasmo o a la preocupación, sino más bien sus contenidos específicos.

No existe una definición única de "federalismo fiscal", pues si para algunos tiene que ver con la descentralización y el autogobierno, para otros equivale a depositar en una administración central la responsabilidad primaria, si no exclusiva, de la gestión de la política tributaria. El "federalismo fiscal" expresa conceptos muy distintos. El término se introdujo por primera vez en los estudios de finanzas públicas, en 1959, por el profesor Richard A. Musgrave en su Theory of Public Finance: A Study of Public Economy⁴². Su objetivo era--aunque hoy podría parecer paradójico--el de promover un interés activo, el de fomentar una política explícita por parte del gobierno federal estadounidense, destinada a interferir en las actividades de los niveles inferiores de gobierno, sobre todo de los estados, aunque también de los condados y municipalidades. No es una casualidad que el concepto se desarrollara precisamente en Estados Unidos en pleno debate y en plena lucha política contra el segregacionismo racial, afirmando la oportunidad de utilizar instrumentos financieros--las transferencias del gobierno federal a los estados o a los municipios--con el fin de llevar a cabo objetivos de política económica y social no reconocidos como necesarios por éstos órganos inferiores de jurisdicción territorial.

El término de "federalismo fiscal" nace, entonces, en la historia del pensamiento económico-financiero, como una reacción al exceso de localismo y al exceso de diferenciación entre municipios y estados existentes en un Estado federal. Afirma una exigencia de uniformidad y de centralización con respecto al

⁴² (McGraw Hill, Nueva York, 1959).

exceso de diferenciación y de descentralización históricamente determinados en una sociedad.

En realidad, los temas tratados en la historia de la política económica, bajo el capítulo de federalismo fiscal, son mucho más antiguos y encuentran--igual que muchas otras más proposiciones económicas--un primer tratamiento en La Riqueza de las Naciones⁴³ de Adam Smith. Estas se refieren a la complejidad de las relaciones financieras entre los distintos niveles de gobierno. En sentido técnico, el federalismo fiscal se encuentra representado por un conjunto complejo de proposiciones políticas y económicas sobre las que se han escrito muchas páginas y construido reputaciones científicas. A continuación daremos a conocer algunas de las proposiciones más significativas que los caracterizan.

La primera proposición se encuentra vinculada con el valor normativo del autogobierno. En la teoría financiera la noción de autogobierno implica que se satisfaga el "principio de correspondencia" liberal-democrático, es decir, la necesidad de que exista para cada orden o centro de decisión pública, correspondencia entre responsabilidad de gasto y responsabilidad de ingreso. Las dos capacidades, la de tributación y la de gasto, deben colocarse en la cabeza del mismo sujeto y del mismo órgano político. El principio de autogobierno está a la organización de la cosa pública como la libertad individual está a la relación entre mercado y Estado. En la definición de las fronteras entre público y privado vale el carácter subordinado de la acción pública a la acción privada. En la definición de "qué orden de gobierno se debe

⁴³El título completo de la obra de Adam Smith fue Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones, publicada por primera vez, en dos volúmenes, en Londres, 1766. Según Schumpeter, Op.cit., p.182, el Libro quinto, que ocupa el 28.6% del espacio total, "es un tratado casi completo de hacienda pública, que habría de transformarse en el fundamento de todos los tratados publicados sobre esta materia durante el siglo XIX...". No podemos dejar de recordar que Smith escribe en la introducción previa al Libro cuarto que la economía política "se propone enriquecer tanto al pueblo como al soberano".

ocupar de qué cosa" vale el carácter subordinado de la competencia de un nivel de gobierno superior respecto a la competencia de un nivel de gobierno más cercano al ciudadano.

La segunda proposición se encuentra relacionada con la insuficiencia del autogobierno. La actividad de los niveles de gobierno inferiores--construida inicialmente alrededor del principio de autogobierno--debe ser integrada o por formas de colaboración entre municipios o estados, o bien por formas de intervención de los órdenes de gobierno superior correspondientes--de naturaleza regulatoria o de naturaleza financiera--tanto en materia de gasto público como en materia de instrumentos de financiamiento. Esta necesidad deriva de los siguientes factores: a) por el hecho de que el área territorial de extensión de los beneficios concedidos a una específica actividad pública, no necesariamente coincide con los límites territoriales del municipio y/o del estado; deriva de todo ello un mis-match entre "área de beneficios" y "área tributaria" que puede ser causa, además, de una mala adscripción de los recursos entre público y privado y, también, de ineficiencias por parte del sector público; b) por el hecho de que las bases imponibles y la capacidad de pagar, con frecuencia se encuentran distribuidas en el territorio de manera fuertemente diferenciada; c) por el hecho de que, si un determinado espacio territorial del gobierno estatal se basa en municipios de escasas dimensiones territoriales o demográficas, puede contener ineficiencias que una dimensión territorial más amplia evitaría, pues permite producir costos unitarios inferiores; d) finalmente, por el hecho de que un territorio muy reducido podría favorecer fenómenos de concurrencia fiscal entre estados, allí donde las diferencias de impuestos no observen una correspondencia precisa con las diferencias de los beneficios producidos por el sector público a favor del contribuyente.

Para terminar, la tercera proposición se refiere al carácter histórico y no dogmático del peso relativo de las dos proposiciones precedentes. No existe, para decirlo con otras palabras, la posibilidad

de definir por vía teórica, de una vez y para siempre, las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno--federación, estados y municipios--de la misma manera que no existe la posibilidad de definir, de una vez y para siempre, todas las relaciones entre Estado y mercado. Estas relaciones cambiarán con el tiempo entre los varios órdenes de gobierno, de acuerdo con la percepción de las necesidades y de la capacidad para afrontarlas.

Por todas estas razones, un sector público fundado en un sistema de entidades territoriales constituido alrededor del sólo criterio del autogobierno, no podría funcionar de manera eficiente, ni podría perseguir alguna política significativa de redistribución del ingreso, a través de la recaudación o mediante el gasto público. Además, entre gobierno central y gobiernos periféricos no podrá nunca existir plena independencia operativa y las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno podrán razonablemente cambiar en el tiempo.

En conclusión a esta breve discusión se podría afirmar entonces que el federalismo fiscal, entendido como sector de estudios económicos, analiza las relaciones financieras entre diversos órdenes de gobierno, tanto desde el punto de vista normativo (del deber ser) como desde el perfil analítico (las consecuencias económicas derivadas de un determinado acuerdo organizativo). Aún más, la teoría del federalismo fiscal no establece con precisión ni las competencias que deberán atribuirse a un particular orden de gobierno, ni las reglas ideales de financiamiento o las relaciones ideales entre ingresos propios y transferencias entre niveles de gobierno.

Sobre el federalismo fiscal, entendido como propuesta de reorganización del sector público de México, se podría quizá ser más precisos. Sin embargo, en una primera aproximación genérica, se podría afirmar que esta reorganización podría comportar tanto la descentralización de numerosas funciones públicas actualmente desempeñadas por la Federación, como una mayor afirmación del principio de autogobierno a nivel de los instrumentos y las reglas de funcionamiento.

El federalismo fiscal no se ocupa de algunos aspectos de la organización administrativa del Estado que, por lo demás, son de la mayor importancia para el ciudadano. Por ejemplo, no se ocupa de la organización material de los servicios públicos, es decir, si es preferible o no que un servicio o una actividad pública sea producida por una organización operativa cuyo territorio coincida con el ámbito territorial sobre el cual se ejerce la responsabilidad política, o bien por organizaciones de áreas más restringidas o más amplias. Este es un problema de organización industrial y no de federalismo fiscal. La teoría del federalismo fiscal siempre ha subrayado que los valores del autogobierno se refieren no tanto a la fase de producción material de los servicios públicos, como a la capacidad de un determinado orden de gobierno para decidir correctamente a favor de los ciudadanos: el federalismo fiscal se refiere a la fase del policy making, más que a la fase de organización de la producción.

En rigor, en un Estado federal las tareas de formulación de políticas (policy making) se pueden reservar específicamente a un orden de gobierno (v.gr. al gobierno federal), mientras que las correspondientes tareas de administración--de producción y gestión de un servicio o de una actividad--se pueden atribuir a otro orden de gobierno (por ejemplo a los gobiernos estatales y municipales).

La configuración concreta de una organización estatal será específica de cada caso. Sin embargo, una organización estatal será más o menos descentralizada en razón de que atribuya o no, a los niveles inferiores de gobierno, poderes de administración y de decisión en materia de competencia de los órdenes de gobierno superiores. La descentralización administrativa de las funciones reservadas a la Federación constituye quizá una aplicación del principio de subsidiariedad, pero no representa un elemento constitutivo del federalismo fiscal. El federalismo fiscal, en su interpretación teórica

tradicional⁴⁴, se refiere a la formación de las políticas públicas y por lo tanto a las cuestiones relacionadas con la asignación de los recursos, las alternativas de distribución y las reglas de financiamiento.

2.1.1. Las funciones de asignación, distribución y estabilización.

El hecho de que la teoría del federalismo fiscal haya sido elaborada en países con constitución federal no carece de implicaciones políticas e ideológicas; sin embargo, la lógica adoptada es estrictamente económica y por ello carecen de relevancia las previsiones jurídico-constitucionales sobre las atribuciones legislativas a los órdenes inferiores de gobierno⁴⁵. En el contexto de las finanzas públicas, es relevante la existencia de diversos órdenes de gobierno que, independientemente de los poderes legislativos o administrativos que se les atribuyan, fungan como sedes de las decisiones de provisión de bienes y servicios públicos y de su respectivo financiamiento.

Casi todos los sistemas fiscales son federales o por lo menos contienen algunos elementos federales, por esta razón la teoría del federalismo fiscal puede ser útil para el estudio de cualquier sistema fiscal⁴⁶.

En su formulación tradicional, la teoría del federalismo fiscal ha hecho suya la contribución del profesor Musgrave para la definición del papel del sector público en una economía competitiva: la

⁴⁴Richard.A.Musgrave, Op.cit. y, también, Richard.A.Musgrave y Peggy B.Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill, Nueva York, 1989 (trad.cast. Hacienda pública. Teórica y aplicada, McGraw-Hill, México, 1991, pp. 557-572).

⁴⁵W.E.Oates, Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1972. (Federalismo fiscal, trad.al cast. de Pablo Pérez Jiménez, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977), p.14.

⁴⁶R.A.Musgrave, Op.cit., pp. 3-22.

eficacia de un sistema económico se funda precisamente en la capacidad de asegurar la eficiente asignación de los recursos y la distribución del ingreso. De esta manera, estableció tres objetivos del sector público en la economía: alcanzar una equitativa distribución del ingreso, el mantenimiento de un alto nivel de ocupación a precios estables y una eficiente asignación de los recursos. Más allá de la utilidad de este esquema, es importante recordar la interdependencia que debe existir entre estas tres funciones que son, simultáneamente, otros tantos objetivos. Gracias a esta interdependencia, no es siempre fácil precisar cuáles objetivos se encuentran en la base de la definición de determinadas alternativas y programas de finanza pública. Piénsese, por ejemplo, a los efectos distributivos de la provisión de bienes y servicios, prescindiendo del criterio del beneficio⁴⁷.

Regresando a la teoría del federalismo fiscal, la pregunta a la que será necesario responder es: ¿cuál es la forma de gobierno que promete resolver mejor los problemas de distribución, asignación y estabilización?. Y, más aún: ¿cuáles funciones y qué instrumentos habrá que asignar a cada nivel de gobierno?.

En los enfoques tradicionales se considera que la movilidad potencial de la ciudadanía constituye un grave obstáculo para la adopción de políticas distributivas autónomas por parte de los gobiernos estatales y/o municipales⁴⁸. Si se elabora la hipótesis de que las autoridades locales de una determinada zona quieren alcanzar una distribución más equitativa del ingreso utilizando impuestos negativos sobre el ingreso, es necesario entonces prever también una emigración de estas zonas de los ciudadanos más ricos y una inmigración de ciudadanos más pobres. Se inicia así un círculo vicioso porque si las autoridades

⁴⁷W.E.Oates, Op. cit., pp. 3-5.

⁴⁸B.S.Grewald, "Economic Criteria for the Assignment of Functions in a Federal System", en Towards Adaptive Federalism, A.C.I.R., Paper 9, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1981, pp. 1-57.

locales desean mantener el objetivo redistribuidor propuesto, deberán obligar a pagar tributos a sus ciudadanos más ricos, empujándolos a la emigración.

Los cambios de residencia son claramente menos probables en la medida que las áreas influidas por determinadas políticas son más extensas y en cuanto más las diferencias entre ellas sean mínimas. En este último caso, un eventual desplazamiento tendrá lugar cuando las diferencias se prolonguen en el tiempo.

Una hipótesis se podría construir en el sentido de que las autoridades descentralizadas coordinen una política común. Las objeciones que se hacen tienen que ver, tanto con los costos de organización derivados de los procedimientos de negociación, como por la posibilidad de que la política comúnmente acordada sea más o menos conservadora, en contraposición con la cesada por la mayoría de los ciudadanos⁴⁹.

Por lo general las políticas distributivas tienen su origen en las decisiones nacionales; sin embargo, no sería prudente excluir la posibilidad de que los gobiernos estatales y/o municipales, formularan sus propias políticas para dar respuesta a preferencias específicas. Y así como se pueden hipotizar determinadas políticas redistributivas del ingreso en los diferentes niveles de gobierno, lo mismo vale para la formulación de políticas de estabilización. En determinadas zonas, v.gr., la población podría estar dispuesta a sostener una tasa mayor de desocupación con el objetivo de combatir mejor la inflación, o viceversa. No es fácil que los gobiernos estatales y, menos aún los municipales, se

⁴⁹Un ejemplo lo ofrece D.N.King, Fiscal Tiers, George Allen & Unwin, Londres, 1984, pp.32-33: supongamos la existencia de tres municipios (A, B y C), cada uno con 1 000 electores, de los cuales 750 en A y 450 respectivamente en B y C. y están de acuerdo con una determinada alternativa de política fiscal innovadora. Si la política es el resultado de un acuerdo entre las autoridades de los tres municipios, se mantendrá sin cambios. Por el contrario, si el gobierno central es el que la formula y a ella adhiere la mayoría con 1 650 votos, se adoptará la hipótesis innovadora.

ocupen de la gestión de políticas de estabilización macroeconómica y a nadie escapa que los Estados han llegado a alcanzar un alto grado de integración económica, como para no tomar en cuenta los efectos regionales de estímulo o freno a la actividad económica, por lo que se ven obligados a poner en marcha políticas de coordinación interestatal e interregional. De manera particular tienen que ver con la función de estabilización la política de presupuesto y la política monetaria de la administración federal.

Las argumentaciones a favor de una gestión centralizada de la política monetaria son las siguientes: si todos los gobiernos estatales tuvieran la facultad de crear(o destruir)moneda, se verían indudablemente incentivados a financiar sus gastos para bienes y servicios públicos acuñando moneda en lugar de hacer pagar los impuestos a sus ciudadanos contribuyentes.El resultado, en el agregado final, sería una rápida expansión monetaria nacional y un crecimiento incontrolado de la tasa de inflación.

En segundo lugar, en un contexto nacional de libre circulación de capitales, es inaceptable que los gobiernos locales establezcan sus propias tasas de interés.

A propósito de las políticas presupuestarias, habría también que recordar que los estados y municipios forman parte de sistemas económicos, por definición pequeños y abiertos, con una elevada propensión marginal a la importación; consecuentemente el multiplicador fiscal es particularmente bajo y tendencialmente ineficaces las políticas fiscales. Por último, las políticas fiscales de deficit spending tienen el gran límite de transmitir las deudas hacia los niveles inferiores y superiores de gobierno, limitando su autonomía. Sobre este punto, trataremos de profundizar más adelante.

Aún cuando las políticas de estabilización puedan conducirse exclusiva y eficazmente por el gobierno federal, no puede pasarse por alto el hecho de que con frecuencia existen diferencias de desarrollo en los varias regiones del país, diferencias que se manifiestan con niveles de ingreso inferiores a la

media nacional y/o con altas tasas de desocupación. El problema es el de establecer si y en que medida, las autoridades locales deben participar en la promoción del desarrollo regional. Los gobiernos locales conocen mejor que el central la especificidad de las realidades regionales y, por lo tanto, tendrían la ventaja de poder intervenir mejor y más rápidamente. La acción autónoma de cada nivel inferior de gobierno puede, empero, llevar a un mecanismo de tax competition que no favorece la creación de nuevas actividades. El ejemplo señalado por D.N.King ayuda a entender esta afirmación. Se trata de dos jurisdicciones A y B, con semejantes niveles de servicios, impuestos, densidad de industrias y diversificación económica. A un cierto punto, los ciudadanos de la jurisdicción A deciden atraer nuevas empresas para elevar su ingreso y generar nueva ocupación a cambio de reducir impuestos, pero dada la vinculación de éstos con el presupuesto local, para no afectarlo, deciden también reducir la calidad de los servicios. Resultado: algunas actividades se transferirán de A a B; pero, no obstante que la posición de la colectividad A haya mejorado, no existe una ganancia neta para la colectividad formada por A y B. Permanece, con todo, el riesgo que la colectividad B decida reaccionar con un comportamiento de beggar-my-neighbour, reduciendo por su parte los impuestos a las empresas⁵⁰.

Con respecto al papel de los diferentes niveles de gobierno en la asignación de recursos, el problema es un poco más complicado. Dos son los motivos que justifican, de acuerdo con un enfoque "tradicional" de las finanzas públicas, la intervención del Estado en la asignación de recursos en un determinado país: a) el haber optado como criterio guía la teoría del Óptimo de Pareto, según la cual la competencia perfecta asegura, de acuerdo con ciertas condiciones, una asignación de recursos y un equilibrio determinados en donde no es posible elevar el bienestar de alguien sin dañar a los demás. Si el criterio guía es alcanzar el óptimo paretiano, la intervención tiene lugar porque el mercado no es de

⁵⁰Op.cit., pp.40-41.

competencia perfecta, porque estamos en presencia de monopolios, oligopolios o casos de información incompleta, porque la producción y/o el consumo de determinados bienes y servicios producen "externalidades", o bien porque generan costos o beneficios para sujetos distintos a los que han decidido consumir o producir⁵¹; b) el haber establecido algunos bienes o servicios cuyo consumo la colectividad considera fomentar o, por el contrario, desalentar.

En 1959, R.A. Musgrave introdujo en la categoría de bienes públicos (public wants), la distinción entre bienes sociales (social wants) y bienes preferentes (merit wants). Los primeros son necesidades satisfechas mediante una intervención estatal porque no están sujetos al principio de exclusión por razones técnicas. En los segundos, la preferencia no es intrínseca al bien deseado y tampoco se deriva de la libertad de elección individual, sino que deriva de los fines otorgados por una determinada experiencia histórico-cultural colectiva⁵². El concepto de bienes preferentes es objeto de discusiones e interpretaciones a veces distantes de la versión musgraviana original. Lo que está fuera de discusión es la importancia del concepto, pues al tratarse de bienes sumamente importantes para los fines de determinados grupos sociales, se requiere una asignación de carácter estrictamente político⁵³.

Las formas que puede asumir la intervención del Estado, son múltiples: la producción o el consumo de determinados bienes y servicios puede ser gravada o subsidiada, algunos servicios pueden ser erogados o, inclusive, producidos por el sector público. El Estado

⁵¹ Ibid., p. 56.

⁵² R.A. Musgrave, Op. cit. Vid, también, R.A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, La Hacienda Pública teórica y aplicada, McGraw Hill, Mexico, 1992, pp. 52-71.

⁵³ Cfr., F. Gioia, Il concetto di bene meritorio nell'economia pubblica, Tesis de Licenciatura, Facoltà di Scienze Politiche "C. Alfieri", Università degli Studi di Firenze, Florencia, 1994.

puede, por último, reglamentar la producción y el consumo.

Los enfoques tradicionales de la teoría del federalismo fiscal dicen poco sobre el papel de las autoridades estatales y municipales, en relación con los monopolios locales. El problema de si el Estado debe intervenir reglamentando la producción monopólica o bien si debe sustituirla por medio de la propiedad pública, no adquiere connotaciones particularmente diferentes si se le ve desde una óptica central o bien desde una local. Y en el mismo tenor, los argumentos a favor o contra la responsabilidad de los gobiernos locales contra los monopolios locales serán similares a los que están a favor o en contra de la provisión local de bienes y servicios públicos locales.

2.1.2. Definición de bien público y de bien público local.

Para entender qué se entiende por "bien público local" es necesario hacer una referencia a la teoría de los bienes públicos y por lo tanto al ya citado fenómeno de las "externalidades".

En una apretada síntesis, Paul Samuelson define como "bienes públicos puros" a los que reúnen las siguientes propiedades: 1) el uso por parte de cada individuo no impide o limita su uso por parte de los demás. Su consumo es no rival, pues los mismos beneficios están a disposición de todos y sin interferencia mutua; 2) quien provee el bien no se encuentra en grado de excluir del goce de su beneficio a los individuos que no están dispuestos a pagar el precio establecido. Su consumo es rival pero la exclusión no es factible⁵⁴. Cuando se encuentre ante la existencia de bienes o servicios que presenten ambas características no hay ninguna posibilidad de producción privada (y no es posible pues ofrece ventajas a individuos distintos a quienes esta

⁵⁴P.A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure", en *Review of Economics and Statistics*, noviembre de 1954, pp. 387-389. Vid, también, R.A. Musgrave y P.B. Musgrave, *Op. cit.*, pp. 52-54.

destinada, ventajas que el productor no podría pagar con el mecanismo de precios, pues sus costos son irrisorios cuando no inexistentes). Samuelson ha demostrado que en presencia de bienes y servicios con estas características, la cantidad óptima, en términos de Pareto, de un bien público P es aquella por la que la suma de las valoraciones marginales de los ciudadanos a favor de P es igual a su costo marginal. Los límites de este enfoque son fundamentalmente dos: 1) los diferentes métodos de financiamiento de los bienes y servicios públicos tienen implicaciones distributivas distintas por lo que, de acuerdo con el método seleccionado, cada individuo permanecerá con un nivel de crédito disponible diverso y por lo tanto, también la demanda de P será variable. Se debería entonces hipotizar un distinto nivel de P para cada posible esquema de financiamiento y por lo tanto el gobierno podría tomar sus decisiones con base a la llamada curva del bienestar social⁵⁵. El segundo límite importante es que, en este esquema, se requiere un conocimiento de las preferencias de cada consumidor para el bien en cuestión, así como el beneficio

⁵⁵A propósito de la construcción de una economía del bienestar, no se puede pasar por alto la contribución de K.J. Arrow. Partiendo de la discusión sobre la posibilidad de construir una función del bienestar social, Arrow demostró que no existe una regla de decisión colectiva en donde converga la clasificación de las preferencias efectuadas por los individuos en una clasificación colectiva coherente. En términos más precisos, cuando las preferencias individuales no se distribuyen alrededor de un valor máximo, es decir que no tienen una "sola punta", la adopción de la regla de mayoría conduce a resultados de tipo cíclico. La afirmación de una decisión depende únicamente del orden en que se presentan a votación los varios problemas objetos de decisión. Esta cuestión es de la mayor importancia pues se refiere al funcionamiento de las reglas de la mayoría, uno de los centro neurálgicos de la teoría democrática y porque, a nivel de política fiscal, muchos problemas de ese orden no ofrecen preferencias individuales con forma de "cúspide" o de "a una sola punta". Para una exposición de la llamada "paradoja del voto" o "teorema de la imposibilidad del voto a mayoría" de Arrow, cfr., G. Brosio, *Op. cit.*, pp. 39 y 181-185. El trabajo de Arrow se intitula: *Social Choice and Individual Values*, Wiley & Sons, Nueva York, 1951.

marginal que recibe por su producción, de tal manera que sea posible establecer los impuestos necesarios para el financiamiento del bien mismo de acuerdo con el criterio del beneficio. El conocimiento del beneficio marginal no es nada simple dada la indudable validez de la teoría del "gorrón" (free-rider) al describir el comportamiento de cada consumidor-contribuyente⁵⁶.

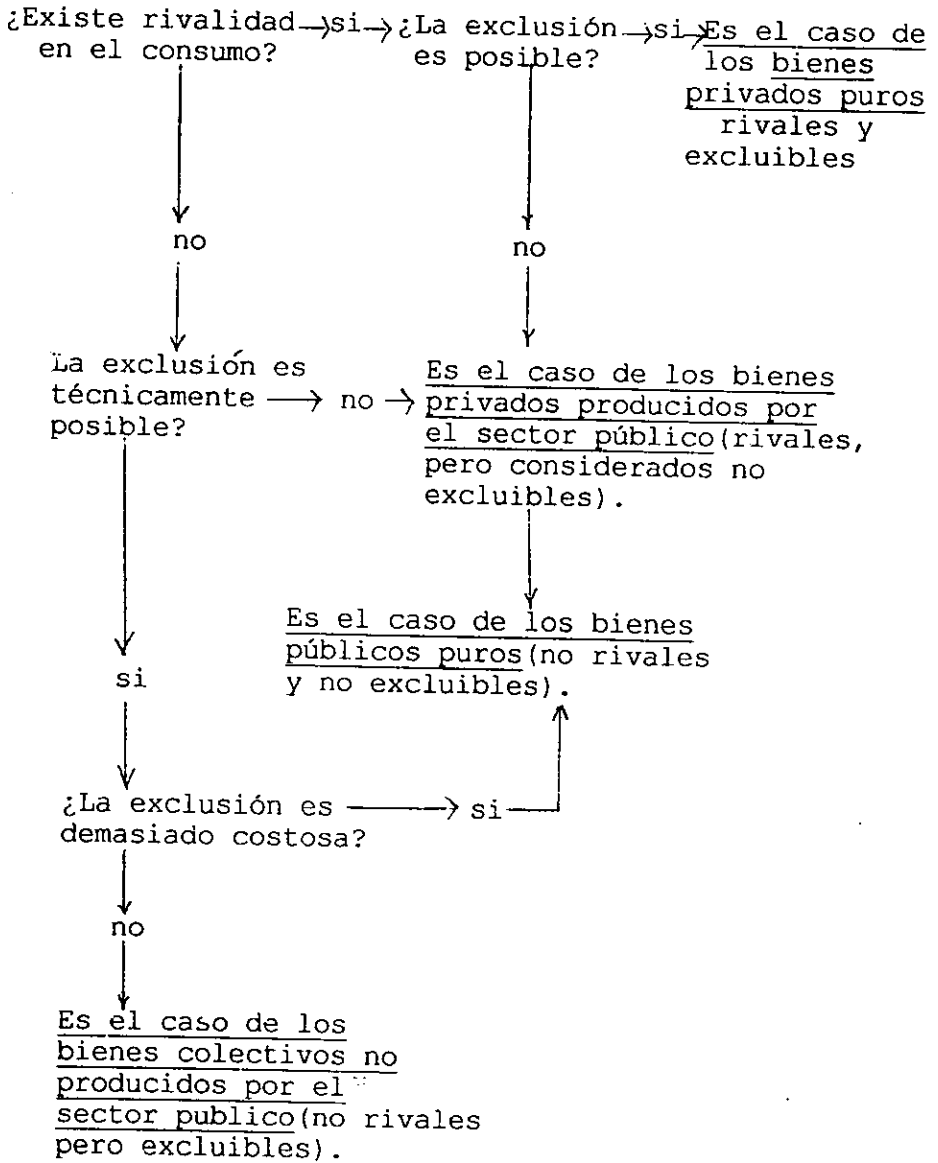
Todavía en 1954, Samuelson consideraba que el mecanismo del voto podría ofrecer a las finanzas públicas un sistema válido para averiguar las preferencias ciudadanas. Más adelante nos detendremos un poco sobre las repercusiones que ha tenido en el federalismo fiscal un análisis más profundo del funcionamiento del sistema político por parte de los economistas. Por ahora continuaremos con el enfoque tradicional o normativo de la teoría del federalismo fiscal que, por lo demás, no es otra cosa que la extensión de la teoría de los bienes públicos y sobre ella continuaremos a hacer referencia.

La categoría de los bienes públicos puros (Cfr. el diagrama de flujo del Cuadro 1) es más importante desde el punto de vista analítico que no desde un punto de vista práctico, para precisar las diferencias con los bienes privados. En realidad, los bienes públicos puros son más raros, mientras que entre las dos categorías opuestas de bienes privados y bienes públicos existe una gran variedad de bienes y servicios para los cuales las características de no rivalidad y no exclusión, se combinan en diversas proporciones e intensidad. Se podrían reagrupar los bienes provistos a nivel local en dos grandes categorías: a) los servicios a red, es decir, los bienes que permiten obtener beneficios iguales a todos aquellos que se encuentran en una determinada área; y b) los servicios a punta: 1) cuyos beneficios disminuyen al aumentar las distancias del lugar de producción; y 2) cuyos beneficios pueden gozarse sólo en el lugar de producción. Sin embargo, habrá que tomar con pinzas la afirmación de que los

⁵⁶P. Samuelson, Op.cit., pp. 388-389.

CUADRO 1

Procedimientos para distinguir los bienes privados y los bienes publicos.



Fuente: C.V. Brown, P.M. Jackson, *Public Sector Economics*, Martin Robertson, Oxford 1978; en G. Brosio, *Op. cit.*, p. 59.

beneficios de un bien o servicio público se distribuyen en un área geográfica perfectamente delimitada ya que, con frecuencia, determinados bienes públicos locales pueden ofrecer ventajas a los ciudadanos de zonas distantes (los llamados spill-over-effects).

Tenemos que excluir necesariamente la existencia de una estructura de gobierno en donde cada nivel jurisdiccional de provisión de bienes o servicios públicos, incluya perfectamente al grupo de individuos que goza de sus beneficios. Es mejor enfrentar el argumento de cuál podría ser el nivel gubernamental encargado de proveer determinado bien o servicio, a través de la formulación de dos cuestiones fundamentales: primera, establecer si el bien público deberá ofrecerlo el gobierno federal o una autoridad inferior; y, segunda, si se opta por forras de abasto descentralizado, establecer cuáles podrían ser las dimensiones de la jurisdicción⁵⁷.

2.1.2.1. Argumentos a favor de la provisión local de bienes y servicios públicos: el teorema de la descentralización de W.E. Oates y el modelo de C.M. Tiebout.

En virtud a que los gobiernos centrales ofrecen cantidades uniformes de bienes y servicios públicos, por razones institucionales o por costos administrativos, la ventaja más evidente de las provisiones descentralizadas radica en la capacidad de los gobiernos locales para producir servicios modificando cantidades y calidades en función de los requerimientos de sus ciudadanos.

⁵⁷G. Brosio, *Op. cit.*, pp. 389-394.

Esta afirmación ha sido formalizada en el "Teorema de la descentralización" elaborada por el profesor W.E.Oates⁵⁸. El teorema indica que:

"...en ausencia de ahorros de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto, se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones".

El teorema presupone, sin embargo, algunas hipótesis bastante rígidas y sobre las cuales vale la pena detenerse un momento. En primer lugar, Oates supone una total uniformidad de las preferencias dentro de cada jurisdicción. De cualquier manera, considerando inclusive una diferencia en las preferencias mantiene su validez la proposición de que una solución descentralizada permite satisfacer a un número mayor de personas que una centralizadora. Por el contrario, en términos de bienestar, aceptando poder medir la intensidad del interés de cada ciudadano, la solución descentralizadora puede ser en algunos casos inferior. Se podría entonces concluir que la solución descentralizadora será preferible en cuanto las jurisdicciones sean más homogéneas en su interior y heterogéneas entre sí. La segunda hipótesis es que el proceso de producción tenga lugar en condiciones de rendimientos a escala constantes: si no fuera así es más probable que los gobiernos locales sean demasiado pequeños para aprovechar las economías de escala en la producción y el abasto de servicios. La consideración sobre las posibilidades de utilización de las economías de escala llevan a atribuir al gobierno central la gestión de determinados servicios. La última hipótesis de Oates es la de que un bien no produce efectos positivos o negativos fuera de la colectividad donde se suministra; si las autoridades locales

⁵⁸Op.cit., pp.81-92.

ignoran los beneficios (o los costos) que de una determinada provisión derivan a los no residentes, se verán obligados a producir una cantidad inferior (o superior) respecto a la óptima.

La internalización de los beneficios y los costos se puede alcanzar con la negociación entre las diferentes jurisdicciones; las posibilidades de éxito del proceso de negociación están de cualquier forma vinculadas al limitado número de participantes. En forma alternativa es posible la intervención del orden de gobierno superior que, para garantizar niveles óptimos de servicios, puede hacer uso de los subsidios. Es evidente que con la provisión centralizada todas las "externalidades" serán internalizadas.

Probablemente los argumentos más poderosos a favor de la descentralización se colocan a mitad de camino entre la economía y la ciencia política⁵⁹. Veamos algunos. Los representantes locales cuentan con facilidades para captar las preferencias de sus ciudadanos respecto a los gobernantes del centro, alejados de los "problemas reales" que se viven in situ; el control democrático de los administradores y la explicitación de las preferencias de los ciudadanos, se facilita en contextos de dimensiones reducidas. Esto tiene lugar no sólo a través del voto, sino también mediante otros códigos de expresión, indicados por la literatura bajo el término de "voz" (voice)⁶⁰ o, inclusive, utilizando la posibilidad de emigrar de una jurisdicción a otra.

Se trata, en suma, de una serie de aspectos relacionados con la "tecnología de la política" y que hace uso, precisamente, en las áreas descentralizadas (o que pugnan por la descentralización) de elementos vinculados con la pertenencia étnica o lingüística, con la historia, las tradiciones y la cultura. Recursos no disímiles, en una tensión permanente entre economía

⁵⁹Cfr., G. Brosio, Op. cit., p. 385.

⁶⁰A. O. Hirshman, Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization and States, Harvard University Press, Harvard, 1970.

y política, a los que recurren los niveles centrales de gobierno para asegurar su permanencia.

La primera contribución a la teoría del federalismo fiscal que ha puesto de manera explícita el papel de la movilidad de los ciudadanos-electores es el modelo de C.M.Tiebout. Uno de los principales supuestos del "teorema de la descentralización" es el de la inmovilidad de los ciudadanos. Por su parte, C.M.Tiebout sostiene que, dadas ciertas condiciones, la movilidad de los usuarios puede conducir a un óptimo paretiano en la provisión de los bienes públicos locales. Y todo esto porque, a nivel local, aparte del mecanismo político del voto existe la posibilidad de expresar las preferencias propias "moviendo los pies", es decir, existe la posibilidad de desplazarse y alcanzar la colectividad que ofrece la canasta de bienes y servicios públicos preferida.

C.M.Tiebout considera a la "votación con los pies" (voting-by-feet) un mecanismo análogo al del mercado, pues permite establecer una cantidad óptima de producción de acuerdo con las preferencias de los consumidores. De esta manera, Tiebout polemizaba con la conclusión samuelsoniana en el sentido de que las preferencias por los bienes públicos pudiesen confirmarse sólo mediante el voto⁶¹.

Hagamos ahora una breve revisión de los supuestos hipotéticos del modelo de Tiebout y de sus principales limitaciones. Los consumidores-usuarios son totalmente móviles, movilidad que no se encuentra relacionada con factores como, por ejemplo, la búsqueda de un trabajo o la presencia de vínculos familiares y afectivos en una determinada zona del país.

Los consumidores-usuarios tienen un conocimiento perfecto de las diferencias existentes entre las varias jurisdicciones, tanto por la canasta de bienes y servicios que ofrecen como por los impuestos a pagar. Los bienes y servicios ofrecidos por cada jurisdicción no producen spill-over sobre las otras y la producción tiene lugar bajo un régimen de

⁶¹C.M.Tiebout, "Aspects of Public Expenditures Theories", en Review of Economics and Statistics, Vol.40, No.4, noviembre, 1958, pp.332-338.

rendimientos constantes. Por último, para alcanzar el óptimo de Pareto, se elabora el supuesto de que existen suficientes jurisdicciones con el fin de que las preferencias de todos los ciudadanos sea satisfechas. Sin duda estas hipótesis son bastante restrictivas, pero la estructura del modelo tiene algunos problemas analíticos. La opción individual de transferirse no necesariamente comporta un mejoramiento de tipo paretiano, pues introduce modificaciones en los niveles impositivos de la nueva y la vieja jurisdicción y altera los costos de congestión por los servicios suministrados en las dos áreas. Además, habría que hipotizar, y Tiebout lo hace, una tendencia hacia la formación de jurisdicciones estratificadas con base al ingreso. Esto sucede sustancialmente por dos motivos: primero, porque la demanda de servicios locales se correlaciona en general, en forma positiva, con el ingreso y, segundo, porque el contribuyente pobre participa menos en el financiamiento de los servicios.

Si no existen impedimentos legales para los desplazamientos, cosa poco probable dentro de un mismo Estado, no se puede prohibir a los pobres el movilizarse hacia las zonas más ricas, donde podrán utilizar un notable nivel de servicios requeridos, y pagados, por personas más ricas. Sin embargo, si los ricos tendieran a estar con sus similares y excluir, por ello, a los pobres, el sistema se caracterizará por una inestabilidad continua.

Las observaciones al modelo de Tiebout, formuladas en parte por el mismo Samuelson, y que subrayan la multiplicidad de motivaciones que pueden conducir a la opción de cambiar de residencia, son evidentes y razonables. No obstante lo anterior, abundan los estudios empíricos elaborados para evaluar el peso de las diferencias fiscales en la opción de movilidad espacial de las familias; la respuesta más común va en el sentido que existe una correlación positiva, si bien el peso otorgado a las diferencias fiscales está muy diversificado y no es preponderante.

El modelo de Tiebout sigue siendo un instrumento de análisis válido, sobre todo si se aplica en el estudio de las áreas metropolitanas. En

este contexto, los pueblos que rodean al centro metropolitano, los lugares de trabajo, equivalen en términos de desplazamiento y, por lo tanto, se puede pensar que la opción de la residencia la impongan la calidad de los servicios públicos locales ofrecidos y los impuestos solicitados para financiarlos⁶².

2.1.2.2. Argumentos en contra de la provisión local de bienes y servicios públicos.

Veamos ahora los argumentos contra la provisión local de bienes y servicios públicos. Este es un tema particularmente importante, pues tiene que ver con las decisiones a tomar con respecto a las funciones que eventualmente podrían desempeñar los gobiernos estatales y/o municipales y, sobre todo, con los grados de autonomía con lo que podrán contar en el proceso de recaudación de los recursos necesarios para su financiamiento.

Empezamos por el llamado tax exporting⁶³, medida a través de la cual se hacen pagar los impuestos a ciudadanos residentes en una jurisdicción distinta, de tal modo que los ciudadanos residentes en la localidad en cuestión sean exentos de su pago o bien llamados a sostener sólo una parte de los costos del servicio. A éste habrá que agregar lo que anteriormente mencionamos sobre la concurrencia fiscal, o tax competition, es decir, sobre la posibilidad de que un gobierno local encuentre conveniente reducir los impuestos para ampliar su base imponible y elevar así su recaudación⁶⁴. Para que la operación sea conveniente basta que el aumento de la base imponible sea superior a la reducción de las alícuotas y se puede aplicar a cualquier tipo de impuesto, excepto los basados en bienes inmuebles.

⁶²W.E.Oates, Op.cit., p.163; D.N.King, Op.cit., p.30; R.A.Musgrave y P.B.Musgrave, Op.cit., pp.453-454.

⁶³D.N.King, Op.cit., p.24 y G.Brosio, Op.cit., pp.410-411.

⁶⁴G.Brosio, Op.cit., pp.409-410.

Un límite ulterior a la completa descentralización de los niveles inferiores de gobierno, deriva de sus limitadas posibilidades de endeudamiento. En otro momento tuvimos oportunidad de señalar que se trata de límites esencialmente con respecto a la posibilidad de contraer deuda externa, que sigue siendo una exclusividad del gobierno federal.

Una vez establecidos cuáles son los argumentos a favor y en contra de las atribuciones de los niveles inferiores de gobierno, se trata de definir las dimensiones más adecuadas de los gobiernos locales.

2.1.2.3. La dimensión óptima de los gobiernos locales.

Los modelos que se han propuesto para ofrecer una respuesta a la pregunta sobre la dimensión óptima de los gobiernos locales, son varios. Haré referencia en esta exposición fundamentalmente al modelo propuesto por R.A.Musgrave mismo que, a su vez, se fundamentó en la "teoría económica de los clubes" elaborada en 1955 por J.M.Buchanan⁶⁵, dirigido a estudiar el mecanismo eficiente de abasto de bienes públicos impuros. Uno de los principales méritos de este modelo radica en que ofrece la posibilidad de determinar simultáneamente la dimensión óptima de los gobiernos locales y el nivel de su actividad productiva.

Los supuestos del modelo son: los ciudadanos cuentan con ingresos y gustos uniformes; los consumidores-usuarios no pagan para asegurarse el nivel y el tipo de servicio público deseado; los ciudadanos no tienen ninguna movilidad geográfica; las diversas unidades de gobierno no tienen costos de administración y no están coordinadas entre sí; la densidad de la población en el territorio estatal es uniforme; los límites de la jurisdicción local no

⁶⁵"An Economic Theory of Clubs", en Economica, Vol.32, febrero de 1955, pp.1-14.

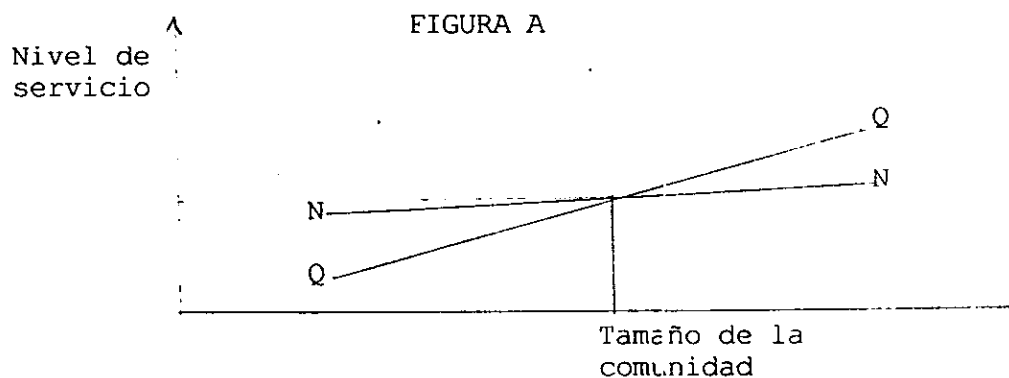
constituyen obstáculos de naturaleza geográfica (ríos, lagos, cordilleras, etc.); y en ninguna parte de la localidad dominan grupos religiosos, étnicos o culturales con particulares preferencias. El modelo ofrece la dimensión óptima de cada entidad local para poner en práctica una sola función; en la realidad se trata de ubicar cuál es la función idónea para cada nivel de gobierno, tomando en consideración que éstos son en un número limitado. Además las jurisdicciones no están diseñadas en función de las tareas que se les quiere asignar. Por el contrario, permanecen como son en relación con sus peculiaridades y prioridades históricas, geográficas y culturales. En conclusión, el modelo es útil si se considera la importancia de contar con criterios de juicio para decidir a quién atribuir una nueva función o bien cómo transferir una existente de un nivel de gobierno a otro.

En el caso que se deba suministrar un servicio público local puro, es necesario, en primer lugar, establecer el tamaño óptimo para un nivel dado de servicio, cuyo costo total se eleva a una determinada cantidad. Y ya que suponemos ingresos y gustos iguales, si cada uno paga de acuerdo con el beneficio marginal recibido, el costo total se dividirá en partes iguales entre los consumidores. Es evidente que el costo per cápita disminuirá al aumentar las dimensiones de la jurisdicción. En tal contexto, la jurisdicción óptima tendría dimensiones teóricamente infinitas. Sin embargo, si consideramos que la aglomeración constituye un costo para los beneficiarios del servicio, la dimensión óptima se tendrá cuando el ahorro marginal debido al ingreso del último contribuyente igualará el costo marginal de aglomeración. El costo marginal de aglomeración se denomina también costo de coacción y deriva del hecho que la dotación pública de un determinado servicio impone a todos la misma política.

En segundo lugar, debemos establecer el nivel óptimo de servicio para cualquier tamaño dado de comunidad, problema de no difícil solución conservando la hipótesis de la homologación de ingresos y preferencias: una curva única de demanda es en efecto

representativa para todos los miembros de la comunidad. Cada colectividad tendrá su curva de oferta, misma que será representativa de todos los individuos del grupo, porque hipotizamos una estructura impositiva en donde el costo total se divide en partes iguales entre los contribuyentes. El nivel de servicio provisto está determinado por la intersección de la curva de la oferta con la curva de la demanda relativa a la misma comunidad.

Para determinar simultáneamente el tamaño de la comunidad y el nivel del servicio se hace necesaria una representación gráfica. En la Figura A, presentada originalmente por R.A.Musgrave y P.B.Musgrave, se ofrece una combinación de tamaño de la comunidad y nivel de servicio óptimos⁶⁶.



En el eje vertical se presenta el nivel de servicio y en el eje horizontal el del tamaño de la comunidad.

La curva QQ representa el nivel óptimo de servicio para las varias comunidades fiscales, mientras la curva NN el tamaño óptimo de la comunidad para cualquier nivel de servicio. La solución óptima absoluta resulta O en el punto de intersección de las dos curvas.

La restricción de algunas de las hipótesis ha sido evidenciada por el mismo F.A.Musgrave: por ejemplo, los ingresos y las preferencias de los

⁶⁶Op.cit., p.564.

individuos son diversos; asimismo, las demandas de servicios están diversificadas. Por lo tanto, el nivel de servicio provisto generalmente no corresponde por cantidad y calidad al que el ciudadano estaría dispuesto a consumir por ese precio. La pérdida de bienestar es proporcional a la diferencia entre las dos cantidades y la única solución posible para minimizar los costos de coacción, o de aglomeración, es la de reducir el tamaño de la comunidad. Esta posibilidad no es, empero, ilimitada: si se mantiene la hipótesis que la jurisdicción es productora y proveedora del servicio público, es probable que su tamaño se calibre en función de la posibilidad de explotación de las economías de escala.

Hasta ahora hemos considerado un bien público local puro, es decir un bien que presenta simultáneamente las características de no rivalidad y no exclusión, con referencia a los residentes de una comunidad fiscal. Si por el contrario, abandonamos la hipótesis de la no rivalidad perfecta, resulta claro que al adicionarse un nuevo consumidor disminuirá la calidad del servicio, imponiendo a los demás beneficiarios costos de congestión⁶⁷, distintos a los de coacción.

El problema se puede resolver, sin embargo, en términos similares: se llega al tamaño óptimo de la colectividad cuando la agregación de un nuevo consumidor implica un ahorro marginal por la reducción de los costos per cápita y de los impuestos, parejo al costo marginal, debido a la reducción de la calidad del servicio.

2.1.3. Principales fuentes de financiamiento.

Una vez definido el tamaño óptimo de la jurisdicción y el nivel óptimo del bien o del servicio público, una cuestión fundamental es la de su financiamiento.

En las consideraciones desarrolladas hasta ahora, estuvo implícito el principio del beneficio o

⁶⁷R.A. Musgrave y P.B. Musgrave, Op. cit., pp. 66-67 y 559-560.

de correspondencia, en el sentido que los impuestos se miden en función de los beneficios que los ciudadanos obtienen del gasto público y pueden por lo mismo parecerse a los pseudoprecios de mercado.

Las razones por las que es imposible establecer un sistema de precios-impuestos en presencia de bienes públicos puros, saltan a la vista; además, la política tributaria se orienta no sólo por el principio del beneficio sino también por el de la capacidad contributiva, criterio que se refiere sólo a la distribución de la carga fiscal y no a los beneficios del gasto público⁶⁸.

Más allá de la aplicación y de la vigencia de los dos criterios, los sistemas de financiamiento de los gobiernos estatales y municipales son múltiples. Antes de revisarlos separadamente es conveniente precisar que los impuestos locales son aquellos sobre los que

"los organismos locales tienen la facultad para decidir las cantidades y demás elementos que concurren a determinar la carga impositiva de los contribuyentes. Si esta autonomía no existe, no se puede hablar de impuestos locales, aun cuando las jurisdicciones locales tengan derecho a (su) recaudación"⁶⁹.

Así, en el esquema de coordinación de los sistemas tributarios del gobierno central y de los gobiernos estatales caracterizados por la llamada separación de las fuentes, los gobiernos locales tienen la capacidad de recaudar determinados impuestos y tributos y, financiándose con recursos propios, gozar del máximo de autonomía posible. Si, por el contrario, el esquema es el de la participación en la recaudación de impuestos del gobierno central por parte de los gobiernos locales, las formas de actuación son dos: a) la sobreimposición a tales impuestos por parte de los

⁶⁸Sergio Steve, Lezioni di Scienza delle Finanze, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Padua, 1976, pp. 248-259.

⁶⁹G. Brosio, Op. cit., pp. 408-409.

gobiernos locales; o b) la participación en la recaudación de impuestos del gobierno federal. La participación de los órdenes de gobierno estatal y/o municipal se hace en función de la recaudación de impuestos en su respectiva circunscripción o en relación a otros criterios(v.gr. en proporción al tamaño de la población; o de acuerdo con otros indicadores socioeconómicos: ingresos per cápita, población en edad escolar, necesidad de infraestructuras, etc.).

El sistema de separación de las fuentes deja, como ya señalamos precedentemente, un margen más amplio a la autonomía financiera de los gobiernos locales y, por lo tanto, es el más recomendable a cuantos deseen el mantenimiento de una vida política local autónoma y estén dispuestos a defender el sentido de responsabilidad de las administraciones locales. Este esquema presenta, sin embargo, algunos problemas no soslayables: por una parte, los tradicionales impuestos propios de las administraciones locales, tal y como podrían ser los impuestos a la propiedad inmueble y a la construcción o los impuestos al consumo, están dejando su lugar a sistemas de tributación modernos (por ej. los llamados sales tax o impuestos sobre las ventas) no siempre compatibles con los impuestos locales autónomos; pero, sobre todo, en un régimen de separación de fuentes, en los estados y/o municipios más pobres, los ingresos tributarios son insuficientes para el abastecimiento de los servicios públicos fundamentales; mientras que en las entidades y localidades más ricas hacen posible la realización de más iniciativas. Durante varios decenios, en la medida que crecía la presión a favor de homologar la prestación de determinados servicios públicos en toda la Federación, el método de la separación de las fuentes perdió terreno y donde se conservó, se aplicó junto con otros métodos que tendían a corregir las desigualdades inter e intrarregionales. Sin embargo, en los últimos dos decenios, la crisis fiscal de los Estados nacionales, las presiones de la mundialización económica y los efectos de algunas coyunturas internacionales desfavorables sobre algunas regiones

nacionales, han provocado un resurgimiento de las presiones sociales, económicas y políticas a favor del esquema de la separación de las fuentes.

El mismo inconveniente de este método se encuentra en el esquema de participaciones, cuando se aplica con el sistema de la sobreimposición, o con el sistema de distribución en relación con la recaudación obtenida en las diferentes entidades. También en estos casos las jurisdicciones más ricas obtienen mejores ingresos que las más pobres. El inconveniente se evita, parcialmente, a través de la distribución en función de la población u otros indicadores socioeconómicos, más o menos complejos; sin embargo, este método, en la medida en que resulta más eficaz para cubrir las necesidades de las entidades federativas y/o municipalidades, en esa misma proporción debilita su autonomía financiera y sentido de responsabilidad. En efecto, las participaciones aseguran en cada caso la cobertura de gastos de determinados servicios, independientemente de la importancia otorgada a estos gastos por cada localidad y de la eficiencia y racionalidad de su manejo por parte de sus respectivas administraciones.

La reducción de la autonomía financiera estatal y/o municipal es también un defecto común al tercer esquema de coordinación tributaria entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, es decir, al método de distribución de subsidios del gobierno federal a los gobiernos estatales y/c municipales. Este sistema distribuye también recursos a los gobiernos subnacionales bajo formas diversas a la repartición de impuestos federales.

Los subsidios estatales se dividen en dos extremos: a) los definidos con base a fórmulas de carácter general y automático (v.gr. los distribuidos con base a la población de los diferentes gobiernos locales); y b) los subsidios diferenciados para hacer frente a necesidades específicas de las entidades federativas (al límite, los subsidios concedidos caso por caso para equilibrar los déficit presupuestarios).

Los primeros, definidos de acuerdo a fórmulas fijas, tienen la virtud de exigir un mínimo de vínculos a la autonomía de los gobiernos

estatales; pero en su aplicación práctica (por más que las fórmulas traten de expresar con precisión las necesidades y los recursos locales) se termina inevitablemente por dejar márgenes demasiado amplios (y por lo mismo generar desperdicios) a favor de algunas entidades y, viceversa, no resolver adecuadamente los requerimientos de las entidades con mayores dificultades. Los segundos, es decir los subsidios destinados a cubrir servicios específicos (por ejemplo los gastos de educación y/o salud pública) siguen un itinerario no muy diferente a los anteriores: o se trata de subsidios fijos y entonces los desperdicios o las insuficiencias están a la orden del día o se establecen en relación con el gasto y entonces los mayores beneficios recaerán sobre las entidades con mayor capacidad de negociación. Y, entonces, los espacios dejados a la discrecionalidad pueden ser ilimitados.

En la medida que los subsidios se distribuyan con criterios más flexibles, aumentarán las exigencias de un mayor control estatal; pero, simultánea e inevitablemente, disminuirán las responsabilidades de las entidades federativas y/o municipales. Hasta ahora el resultado objetivo, documentado por la experiencia mexicana y muchas más precedentes de experiencias nacionales muy diversas por tradición histórico-cultural y nivel de desarrollo socioeconómico, es en el sentido que las autonomías locales pierden impulso cuando el financiamiento de las entidades estatales y/o municipales dependen ampliamente de los subsidios del gobierno federal. No se puede sostener la autonomía de los estados y municipios proponiendo la autonomía del gasto, con un aumento de las participaciones federales. Una fórmula así no puede ser compatible con la vitalidad del autogobierno.

No hay duda que frente a una fuerte heterogeneidad en las condiciones socioeconómicas de las diversas entidades federativas y municipios de un Estado nacional, resulta sumamente difícil respetar las autonomías locales y asegurar contemporáneamente el grado deseado de homogeneidad en la distribución, en todo el país, de los servicios públicos y sus

respectivos costos. Pero por más que se quiera dar importancia a esta segunda exigencia, se debe siempre tomar en consideración que la autonomía local vale sólo cuando existe plena y efectivamente. Sería mejor dejar a los niveles estatal y municipal de gobierno un área relativamente restringida, pero en la que se hagan plenamente responsables en campo tributario (con una moderada participación del gobierno federal con el objetivo de cubrir la falta de recursos de las entidades más pobres), que confiarles un área más amplia en la que tal responsabilidad no tiene posibilidades prácticas y empíricas de ponerse en marcha, debido a vínculos, cada vez más estrechos e inevitables con el gobierno federal, generados por una pesada dependencia financiera. No estaría de más volver a estudiar a los clásicos de nuestra historia económica, política y financiera y entender el profundo sentido pedagógico de sus enseñanzas. Fray Servando de Teresa y Mier dixit.

Pero, volvamos sobre nuestros pasos, y veamos ahora con mayor precisión, cuáles son los criterios propuestos en el campo de la teoría del federalismo fiscal para identificar a los impuestos que mejor se adaptan a la gestión de los niveles de gobierno estatal y municipal.

2.1.3.1. Los tributos propios.

Son varios los criterios que permiten ubicar los tributos que podrían ofrecer márgenes más amplios de autonomía financiera a los gobiernos locales. D.King⁷⁰ ha elaborado nada menos que doce. Veámoslos uno por uno: 1. El volumen de la recaudación producto de los tributos constituye sólo una parte del financiamiento de los gobiernos estatal y municipal, pero debe ser tal como para cubrir una parte significativa⁷¹ del gasto. Sólo bajo esta condición,

⁷⁰Op.cit., pp.199 y ss.

⁷¹ ¿Cuál deberá ser esa "parte significativa del gasto" cubierta por los tributos propios?. La experiencia de los varios países federales o unitarios es muy desigual a este

los tributos propios constituirán un instrumento para el ejercicio de la autonomía local. Algunos de los gravámenes más idóneos para garantizarla son los impuestos sobre la renta, sobre los ingresos mercantiles, sobre las nóminas (los llamados payroll tax) y sobre las ventas. La recaudación de estos impuestos es consistente; 2. La posibilidad de identificar fácilmente tanto a la autoridad que impone el gravamen como al objeto sobre el que se ejerce el impuesto (el ingreso, la propiedad, los gastos). De acuerdo con este criterio, los impuestos preferidos son los que se aplican sobre la propiedad y las ventas; mientras que los más problemáticos son los que tratan de gravar las ganancias de capital; 3. La homogeneidad de la distribución de la recaudación potencial entre los niveles estatales y municipales de gobierno es importante por varias razones. Suponiendo que las participaciones federales son necesarias para compensar las diferencias geográficas de la recaudación, serán proporcionalmente más necesarias en la medida que la distribución geográfica de la base imponible de los impuestos locales sea más heterogénea. La autonomía de las áreas más pobres será más estrecha en la medida que las participaciones federales sea más elevada. La negociación de las participaciones federales alcanzará niveles de conflictualidad en proporción a la consistencia cuantitativa de las transferencias. De acuerdo con este criterio, en la medida que aumenta la extensión de la jurisdicción local, se eleva la uniformidad de la distribución de la base imponible de la generalidad de los impuestos y, por lo mismo, la recaudación potencial. En este caso, el impuesto de capitación o de suma fija (que no está relacionado con la actividad económica y en donde todos los contribuyentes pagan exactamente la misma cantidad) y que regularmente se usa como instrumento teórico, en este caso sería el

respecto, aunque se podría establecer que un porcentaje inferior al 10% limita las autonomías locales. En los países federales más consolidados, los ingresos propios de los gobiernos estatales y municipales difícilmente cubren porcentajes del gasto superiores al 40-50%.

más eficiente; 4.La elasticidad de la recaudación con respecto a los precios y al ingreso es un elemento a tomar en consideración.Sin embargo, no hay un juicio unívoco sobre la preferencia o no de un impuesto local elástico. Quienes sostienen esta alternativa, consideran al contribuyente víctima de la ilusión fiscal por lo que no aceptan la variación de alícuotas.En este caso, los impuestos sobre la renta, cuando son progresivos y estratificados, al ser elásticos a la inflación y al ingreso, constituyen un instrumento válido para aumentar los recursos. Por el contrario, otros sostienen que los costos a pagar por los contribuyentes para mantenerse informados deben ser mínimos y que, por lo mismo, serían preferibles impuestos más bien inelásticos; 5.Los costos de administración y de cumplimiento (compliance)⁷², están íntimamente relacionados con las características de cada impuesto,pero entre los tributos más importantes no existen grandes diferencias en ninguna de las dos categorías de costos. Vale sólo la consideración general de que en la recaudación es importante aprovechar las economías de escala de las áreas más extensas;6.La importancia cuantitativa del "exceso de gravámen"(excess burden) o de distorsión impositiva que cada tributo provoca en la actividad económica, ha ocupado la atención de los economistas en los últimos años. La importancia de este criterio radica en dos razones fundamentales: a) en la construcción de un buen sistema impositivo es de la mayor importancia conocer el impacto positivo o negativo que puedan tener en el bienestar de la colectividad y b) es crucial conocer los efectos en el bienestar de cada

⁷²R.A.Musgrave y P.B.Musgrave, (Hacienda Publica teorica y...,cit.,pp.340 y 341), sostienen que los economistas han concedido poca importancia a los costos de administración y cumplimiento de los impuestos.En Estados Unidos,mientras los primeros se elevaron al 1% de la recaudación impositiva federal, los de cumplimiento(o sea la inversión en información, tiempo medio para cubrir las declaraciones,etc.) alcanzaron el 7% de la recaudación total por el impuesto sobre la renta que fue de 380 mil millones en 1989. Otros impuesto implican menores costos,por ejemplo, el impuesto sobre ventas o el impuesto sobre las nóminas.

unidad marginal recaudada por impuestos para definir el tamaño más adecuado del presupuesto público. Las estimaciones sobre el "exceso de gravámen" se refieren sobre todo al impuesto sobre la renta y los cambios de éste en la oferta de trabajo. Otros aspectos que pueden analizarse a través del "exceso de gravámen" son las fallas del mercado y sus implicaciones sobre el bienestar social y el gasto público⁷³; 7. Los casos de "exportación de impuestos" (tax exporting) deben reducirse al mínimo. Hemos señalado anteriormente que si un sistema fiscal permite trasladar parte del costo de los servicios locales a los ciudadanos de otras jurisdicciones, sus residentes serán llevados a no requerir niveles de servicios eficientes. En el caso de impuestos que afecten a no residentes puede ser que éstos, como en el caso de los turistas, gocen de bienes y servicios y es lógico que contribuyan a financiarlos. De lo contrario, los impuestos sobre la renta, sobre los bienes inmuebles e inclusive el impuesto de capitación, sólo afectarán a los residentes de la localidad; 8. el grado de percepción de cada impuesto por parte del elector-contribuyente es sumamente importante para evitar que cometa errores debidos a escasa o nula información o a fenómenos de ilusión financiera a los que, por lo demás, están sujetos prácticamente todos los impuestos, y que se pueden evitar con una administración eficiente; 9. La posibilidad que se lleven a efecto casos de competencia impositiva (tax competition) entre las varias jurisdicciones. Todos los impuestos pueden ser utilizados de modo competitivo, aunque algunos más que otros. Entre ellos se encuentran los impuestos sobre las nóminas, los impuestos sobre la renta de sociedades y los impuestos sobre las ventas; 10. la difusión homogénea de la incidencia del impuesto entre los contribuyentes y en particular entre el llamado elector medio o, si se quiere, entre el más amplio grupo de contribuyentes, es importante porque si no es afectado por el impuesto que sirve para financiar un determinado servicio, hará presión por tener niveles ineficientes. Desde este punto de vista, el impuesto

⁷³Ibid., pp. 350-362.

de capitación resulta el mejor, seguido por el impuesto sobre las ventas o sobre el valor agregado (IVA); 11. Es importante considerar la posibilidad que los impuestos locales tengan efectos negativos en la eficacia de las políticas macroeconómicas del gobierno federal: todos los impuestos pueden modificar los niveles de la demanda agregada, de la ocupación y de los precios y confrontarles desde esta perspectiva no es fácil; 12. Por último, son importantes los efectos de los varios tributos en la redistribución del ingreso. En términos generales, las transferencias del gobierno federal o el uso de impuestos progresivos por parte de éste último, pueden llevar a un sistema capaz de garantizar globalmente el respeto del principio de la capacidad de pago; si bien, a nivel local, el sistema resulta regresivo, pues se encuentra basado en el principio del beneficio. Nótese, empero, cómo un sistema basado en un impuesto fuertemente regresivo, requeriría de una fuerte intervención reequilibradora al punto de generar otros inconvenientes: ésta es la razón del por qué la poll tax no se utiliza en la práctica.

Los criterios anteriores no son "útiles" por su capacidad de identificar un "buen impuesto local" sino, más bien, para identificar al "buen impuesto". No habría que pasar por alto, sin embargo, que algunos efectos negativos vinculados a determinados impuestos o tributos, son menos importantes si se encuentran administrados por el gobierno federal mismo que puede redimensionarlos, llegado el caso, haciendo uso de impuestos alternativos.

2.1.3.2. Deuda pública y tributación.

Antes de hacer una revisión de los subsidios intergubernamentales, es necesario hacer referencia a dos posibles fuentes de financiamiento de las autoridades locales: el uso de tributos propios y el recurso al financiamiento vía créditos. La literatura corriente sobre el argumento menciona generalmente las limitaciones que tienen los gobiernos locales ante la

posibilidad de endeudarse para sostener parte de sus gastos. Una de ellas ya tuvimos oportunidad de ilustrarla al señalar los posibles efectos económicos, inflación por ejemplo, derivados de otorgar a los gobiernos subnacionales la posibilidad de hacer uso de los instrumentos de política macroeconómica propios del gobierno federal. Una segunda deriva de la necesidad de garantizar el respeto de la equidad en las relaciones intra e intergeneracionales. Supongamos que no haya casos de tax exporting, que los electores no tomen decisiones por razones altruistas y que no exista inflación. Cuando un gobierno sostiene gastos corrientes, los beneficios que de ellos resultan se circunscriben al período en que se hacen tales gastos; cuando, por el contrario, se trata de inversiones, es más probable que sus beneficios se distribuyan a través del tiempo. Si se considera oportuno respetar algún criterio de equidad intergeneracional, se espera que la generación presente soporte totalmente los costos corrientes, mientras que los gastos destinados a la inversión se distribuyan entre presente y futuro. Los profesores Musgrave han subrayado la importancia de distinguir claramente si los recursos retirados del sector público se han deducido de los gastos de consumo o de la inversión de los contribuyentes. Si la reducción es del consumo, la generación actual sostendrá la carga del gasto; lo contrario pasará en el caso de las inversiones, pues la disminución será del stock de capitales, afectando a la generación futura. Por lo anterior es importante que los gastos corrientes se financien con tributos y las inversiones con deuda.

Estas observaciones son pertinentes sobre todo si están referidas a los gobiernos federales; en el caso de los gobiernos locales existe un elemento de diferenciación que se agrega a los que ya hemos tenido ocasión de señalar, y resulta del hecho que entre las entidades de un mismo Estado están presentes frecuentes movimientos migratorios y que, por lo mismo, la mayoría del electorado prefiere hacer uso de un crédito no eficiente. Y lo hará con la esperanza de obtener un beneficio de esta inversión durante un determinado lapso, para después desplazarse a otras

zonas donde los impuestos le permitan pagar el capital y los intereses del crédito obtenido. Para restablecer un cierto grado de equidad intrageneracional, es entonces oportuno financiar los gastos en cuenta de capital, con deudas que deben ser pagadas en el período de vida de la inversión misma, de tal manera que la proporción de los intereses totales y del capital pagados cada año sean iguales a la proporción del beneficio obtenido durante ese año. Finalmente, y ya que una parte relevante del sector público, especialmente a nivel local, lo constituye la producción de bienes y servicios colocados directamente en el mercado y que por lo mismo, tienen la característica de exclusión, es lógico que a nivel local con frecuencia se haga uso de las tarifas. Pero, también, con el fin de lograr un esquema intertemporal equitativo de pagos por los servicios públicos y alcanzar niveles eficientes de formación de capital público, junto con la tributación, la deuda pública es una parte integrante de las operaciones fiscales locales⁷⁴.

2.1.3.3. El financiamiento mediante transferencias intergubernamentales.

El sistema de transferencias ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos treinta años, hasta convertirse en uno de los factores más dinámicos del federalismo fiscal. La expansión de las transferencias o participaciones federales se refleja tanto en números absolutos como en términos relativos, es decir, como porcentaje en el total de los ingresos disponibles de estados y municipios. También ha crecido en términos absolutos y relativos la importancia de las transferencias o participaciones estatales a favor de los municipios.

Para determinar en un Estado nacional (federal o unitario) un sistema de transferencias de un nivel a otro (regularmente de uno superior a otro

⁷⁴Cfr., "Tributación y deuda pública en un sistema federal", W.E. Oates, *Op.cit.*, Cap.V, pp.162-218.

inferior, aunque también son posibles las transferencias entre jurisdicciones del mismo nivel y de abajo hacia arriba), se requiere dar solución a dos problemas distintos. Ante todo es necesario establecer las razones por las que se transfieren recursos o bien cuáles son las metas que se pretenden alcanzar con ellos y, después, decidir qué tipo de transferencias cumplen mejor los objetivos propuestos.

Veremos, primero, los tipos de transferencias existentes y las principales funciones que se les atribuyen y, después, para ofrecer una respuesta a la segunda pregunta, analizaremos los efectos que tienen en las alternativas de gasto de los gobiernos locales.

El análisis lo llevaremos a cabo adoptando la hipótesis que las entidades locales se encuentran frente a curvas de indiferencia⁷⁵ como si el único objetivo fuera maximizar el bienestar de la colectividad. Además, todos los modelos a los que haremos referencia, se limitan a estudiar los efectos directos e iniciales de los subsidios sobre la entidad beneficiada, si bien los efectos indirectos pueden ser de muy diversa índole. En la literatura existente se ha dejado poco espacio al análisis de los efectos de las transferencias en un contexto de equilibrio general.

Para determinar la cantidad y los criterios de asignación de las transferencias entre los beneficiarios, la entidad que lo eroga puede seguir una multiplicidad de criterios, que podrían resumirse en los tres perfiles principales de cualquier disposición financiera: la estabilidad, la distribución equitativa y la eficiencia. Subrayemos los últimos dos, de tal manera que pasaremos por alto la determinación de las cantidades para concentrarnos, más bien, en los criterios utilizados para repartirlos entre los beneficiarios, es decir, hacer énfasis en los llamados métodos de distribución. Veamos una

⁷⁵La curva de indiferencia se define como el lugar geométrico de los puntos que representan combinaciones de dos bienes que ofrecen al individuo, cuando dispone de ellos, un mismo nivel de satisfacción o utilidad.

clasificación de las transferencias actualmente existentes⁷⁶.

La primera distinción que tenemos que hacer es entre transferencias especiales (llamadas también selective o conditional en la literatura anglosajona) y generales (non-selective o non-conditional). En el caso de las primeras, su destino está prefijado o condicionado por la entidad donante; en tanto que las segundas no están predeterminadas o condicionadas, por lo que pueden utilizarse por las entidades destinatarias de acuerdo con sus propias y específicas prioridades. Las transferencias especiales pueden a su vez ser en suma fija o en co-financiamiento (matching grant). Estas últimas comparten con un cierto porcentaje, los gastos del destinatario. Por ejemplo, se tiene un matching grant del 50% cuando por cada 100 unidades de gastos de la entidad local, se recibe un porcentaje igual por parte de otro organismo. Estas subvenciones pueden consistir en cantidades variables o en una suma máxima preestablecida: en el primer caso, el fondo es de un porcentaje que se modifica en relación con los cambios del porcentaje provisto por la entidad local; en el segundo caso es de un porcentaje predeterminado que no cambia, independientemente si el gasto permanece bajo una determinada cifra o la supera. La terminología anglosajona correspondiente es, respectivamente, la de open matching specific grant y closed matching specific grant. Las transferencias generales pueden ser también de suma fija o bien disponibles en relación con los esfuerzos fiscales realizados por el beneficiario y se denominan effort-related grants. Para medir el esfuerzo fiscal se utiliza regularmente la relación entre la base imponible de la tributación propia y la recaudación.

En lo referente a las razones por las que se llevan a cabo las transferencias intergubernamentales, podemos subrayar fundamentalmente las siguientes: 1. Los niveles superiores de gobierno establecen frecuentemente prioridades o niveles mínimos en la prestación de algunos servicios de los que son

⁷⁶G. Brosio, Op.cit., pp. 413-429.

responsables los niveles inferiores; 2. Las transferencias se distribuyen con el fin de que los niveles estatales y municipales de gobierno tomen en consideración las llamadas "externalidades" derivadas, en efecto, de su propia actividad. En términos más precisos, se trata de corregir los efectos de desbordamiento de los servicios locales, un fenómeno determinado por el crecimiento de la movilidad de las personas y las cosas. El problema de los efectos de desbordamiento es un clásico caso de "externalidad" y se puede resolver con la modificación de los límites de la jurisdicción o mediante negociaciones con otras jurisdicciones interesadas. Las transferencias que responden a estas dos motivaciones se denominan específicas o sectoriales y su destino lo define la entidad donadora. Hay varias modalidades técnicas para la erogación de estas transferencias, que pueden influir en el comportamiento de los beneficiados en la dirección deseada por el nivel de gobierno que las eroga. Por ejemplo, para estimular a los beneficiarios a gastar recursos propios en el sector específico objeto de la transferencia se pueden utilizar las llamadas "transferencias de cofinanciamiento" o matching grants. La transferencia se otorga en relación con un cierto porcentaje al gasto sostenido por el beneficiario. En el lado extremo se colocan los que anteriormente denominamos transferencias en suma fija; 3. En el caso de que se verificasen desequilibrios fiscales verticales (vertical fiscal imbalance) por las necesidades financieras de los niveles inferiores de gobierno debido a las dificultades para administrar sus impuestos. Los servicios urbanos, por ejemplo, son hoy más numerosos y costosos que antes. En este caso, las transferencias cumplen un papel sustitutivo de los impuestos locales precedentemente aplicados, o bien un papel de orden integrativo de los actualmente existentes, que resultan insuficientes para financiar los niveles de gasto alcanzados; y 4. por último, las transferencias cumplen un papel redistributivo. En efecto, existen transferencias destinadas a un reparto equitativo de los ingresos. Y se habla de un reparto equitativo de los ingresos cuando se busca equilibrar las

diferencias de recursos y necesidades entre los mismos niveles de gobierno, mientras que la redistribución se orienta a equilibrar las diferencias de posición económica entre individuos. Sin embargo, es evidente que las entidades más ricas se encuentran en grado de erogar servicios de nivel superior, en cantidad y calidad, en igualdad de recaudación fiscal, respecto a las entidades más pobres, desnaturalizando el principio de igualdad horizontal por el cual ciudadanos en condiciones semejantes no pueden recibir tratamientos diferenciados. Y ya que las sociedades modernas promovieron gran parte de su expansión económica con la bandera de la égalité (junto con la liberté (de comercio) y menos con la fraternité) están poco dispuestas a tolerar las desigualdades, en particular las territoriales, aumentando así el reclamo de transferencias a favor de las entidades más pobres. Las transferencias más adecuadas en estos últimos dos casos son las generales, es decir, las otorgadas sin destinación predeterminada por quien las distribuye y por lo tanto utilizables por sus destinatarios en función de sus propias urgencias y requerimientos, tal y como tuvimos oportunidad de señalar anteriormente.

Concluamos esta primera parte, profundizando un poco más sobre los objetivos que persigue el sector público a través de los diferentes niveles de gobierno y al papel que, en esa división de funciones, corresponde a las transferencias intergubernamentales. Primero: si el objetivo es, por ejemplo, promover la provisión de un determinado servicio o bien público, la mejor solución es que el gobierno federal elabore un plan de transferencias de co-financiamiento específicas, sin establecer previamente las cantidades. En efecto, el matching grant reduce el precio relativo del bien o servicio público cuyo suministro se pretende fomentar, combinando y sumando el efecto de sustitución con el efecto ingreso, el único que cuenta con una transferencia en suma fija (especial o general) de cantidad semejante. Segundo: para identificar el tipo de transferencia que mejor se presta a corregir las ineficiencias derivadas de los efectos de desbordamiento, es necesario recordar que, si no hay

"externalidades", la cantidad óptima es la derivada de:

$$\sum_m^1 \text{MRT}_{xy} = \sum_m^1 \text{MRS}_{xy}$$

donde: m=población de la jurisdicción.

MRT_{xy} =tasa marginal de transformación entre x y y .

MRS_{xy} =tasa marginal de sustitución entre x y y ⁷⁷.

Para calcular las transferencias en el caso que se presenten los efectos de desbordamiento, supongamos que este tiene lugar en una sola dirección, de A a B, y que por cada unidad Y consumida en A, en B se consume la fracción b. A la entidad A debería ir una transferencia que iguale la fracción de la evaluación del beneficio marginal total de Y atribuible a los no residentes o sea:

$$g_a = \frac{b \sum \text{MRS}_{xy}}{\sum \text{MRT}_{xy}(A) + b \sum \text{MRT}_{xy}(B)}$$

Es claro que en este caso se trata de un cofinanciamiento de suma variable (open matching specific grant). Tercero: en el caso que a continuación trataremos, estamos ante una situación en donde la entidad local no cuenta con los recursos suficientes para enfrentar los gastos relativos a sus funciones constitucionales. Ante esta emergencia, las alternativas del gobierno federal son limitadas: proponer a las autoridades locales un aumento de tributos, introducir nuevos impuestos o recurrir al endeudamiento público; pero podría también decidirse por tomar a su cargo la recaudación de un tributo de las entidades locales y redistribuir su monto. En este caso tendremos transferencias generales y el problema será fundamentalmente el de establecer los parámetros

⁷⁷G.Brosio, Op.cit., pp.110-115.

a definir con el fin de distribuir una determinada cuota a los beneficiarios. Un poco más adelante nos ocuparemos de los criterios de distribución de las transferencias que cumplen papel de redistribución y equilibrio. Cuarto: a propósito de las transferencias redistributivas señalamos que, de acuerdo con el principio de equidad horizontal, los ciudadanos que se encuentren en las mismas circunstancias, no pueden recibir un tratamiento distinto. En otros términos y haciendo uso del concepto de residuo fiscal (elaborado por J.M. Buchanan⁷⁸ y definido como la diferencia entre los beneficios recibidos mediante el gasto público y los impuestos pagados por el contribuyente para financiarlo), las transferencias redistributivas y equilibradoras deberían homogeneizarlo a favor de ciudadanos con iguales características, aunque distribuidos territorialmente en entidades diversas. El residuo fiscal puede diferenciarse por las siguientes razones: 1. el nivel de servicio es más alto en el área A porque cuenta con una base imponible per cápita más alta, es decir, cuenta con un mayor nivel de ingreso imponible per cápita y, por lo tanto, tiene la posibilidad de recaudar mayores recursos monetarios per cápita con una determinada alícuota; 2. La entidad A puede ofrecer mayor nivel de servicios, aún cuando recaude la misma suma per cápita de B, si las exigencias en relación con la población son menores, por ejemplo, la presencia de un número menor de ancianos que tienen necesidad de servicios especiales; y 3. la entidad A puede encontrar que el costo de ciertos input es inferior en su área de tal modo que, una vez más, se encuentra en grado de ofrecer servicios de nivel superior con la misma cantidad de recursos monetarios.

De acuerdo con el criterio de equidad de Le Gand tales desigualdades son iniquas por el hecho de que son independientes de las alternativas de los administradores locales; pero, precisamente por ello,

⁷⁸"Federalism and Fiscal Equity", in American Economic Review, XL, septiembre de 1950, pp.583-599.

un sistema de transferencias redistributivas las debe eliminar⁷⁹.

En el mismo sentido de los casos de desequilibrio fiscal vertical, el tipo de transferencias que mejor se presta a los objetivos de una mejor redistribución entre entidades de igual nivel, es el de las transferencias generales sin vínculo condicionadas. La meta de tales transferencias es la de reequilibrar la disponibilidad financiera de las entidades más pobres con respecto a lo que, por lo menos potencialmente, podrían recaudar las entidades más ricas. Y ya que éstas, excepto en la hipótesis de tributos destinados a cubrir determinadas necesidades, no tienen vínculos de destinación para sus propias rentas, sería discriminatorio para las entidades menos ricas la erogación de transferencias condicionantes. En el caso de transferencias no condicionantes, con fines redistributivos, es fundamental la determinación de los criterios de distribución. Pero estos criterios, como lo ofrecimos antes, los veremos un poco más adelante. Por ahora, una vez que hemos ilustrado las principales categorías de transferencias y los objetivos que se proponen cubrir, nos ocuparemos brevemente en la comparación de algunas de ellas entre sí, para conocer mejor los efectos que podrían tener las opciones de los administradores de las entidades estatales y/o municipales.

2.1.3.3.1. Análisis de los efectos de las transferencias⁸⁰.

La creciente importancia de las transferencias modifica, o es capaz de modificar, las

⁷⁹J. Le Gand, "Fiscal Inequity and Central Government Grants to Local Authorities", en "The Economic Journal", No. 85, septiembre de 1975.

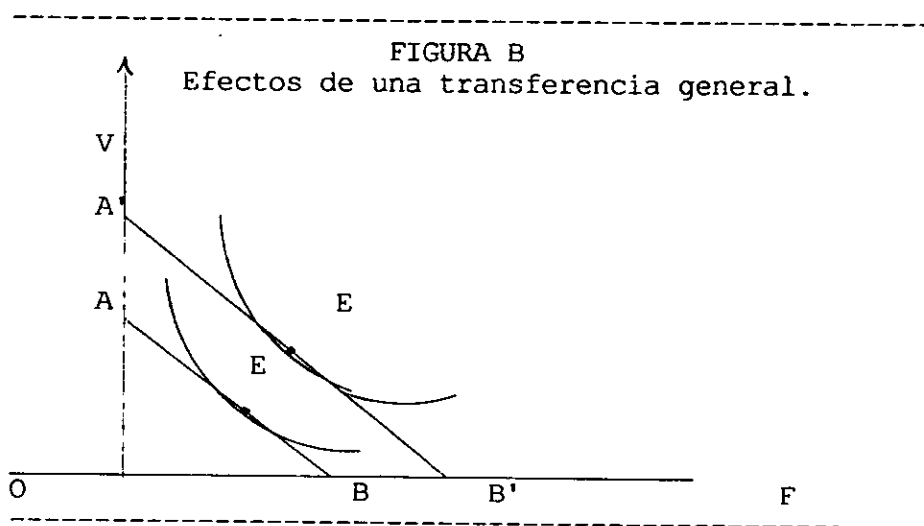
⁸⁰Para este apartamos utilizamos los textos de D. King, Op. cit., R. A. Musgrave y P. B. Musgrave, Op. cit., pp. 578-584 y G. Brosio, Op. cit., pp. 423-428.

orientaciones de gasto de las entidades beneficiadas. Por lo tanto, resulta importante conocer sus efectos.

La estructura analítica para estudiar los efectos de las transferencias es elemental. Se trata de la misma que se utiliza para describir los procesos de elección del consumidor racional. Las entidades locales disponen de recursos financieros que pueden distribuir en las diversas funciones que les competen. Esta disponibilidad se representa con las normales redes de presupuesto. Las entidades tienen obviamente las mismas preferencias de gasto, representadas con las clásicas curvas de indiferencia (referidas al organismo que toma las decisiones de gasto, sin importar cómo).

La situación la representaremos con cuatro figuras. En el eje horizontal se representa el gasto para una determinada función F . En el eje vertical se representa el gasto para todas las demás funciones desarrolladas por la entidad V . En V se incluyen también los gastos efectuados por los privados. En efecto, nuestra jurisdicción denominada URBE, puede también utilizar los recursos de que dispone para reducir los impuestos y elevar así el gasto privado de sus residentes.

Empezemos por los "efectos de una transferencia general". Veamos la figura B. Antes de la transferencia la recta de presupuesto de URBE es AB . Dadas las preferencias expresadas por la curva de indiferencia, la combinación seleccionada es el punto E . Introduzcamos ahora una transferencia general sin condiciones para su uso. Esto no modifica la conveniencia de varios gastos y desplaza entonces la recta de presupuesto hacia arriba y la derecha en $A'B'$. La dimensión de la transferencia puede ser vista en términos de gasto para F y será BB' , o bien en términos de gasto para V y será entonces AA' . El nuevo punto de equilibrio está representado por el punto E' . Es posible que la combinación del gasto entre F y V se modifique; para aclararlo es necesario conocer las preferencias de URBE.



Lo que se puede decir es que si esta combinación ha sufrido un cambio, no responde a un efecto precio, ya que, como dijimos anteriormente, no se modificaron los precios relativos. La modificación obedecerá entonces, más bien, a un efecto ingreso, es decir a la circunstancia de que los recursos a disposición aumentaron. Si F es un bien de tipo superior y más sensible al ingreso con respecto a los productos con las funciones V , observaremos un cambio en la combinación de gasto a su favor.

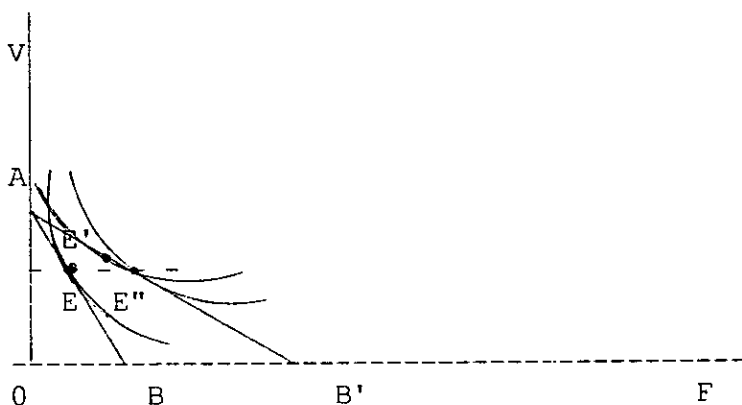
Pasemos a revisar los "efectos de transferencias específicas". Consideremos el caso clásico de una transferencia concedida a una entidad en relación al porcentaje de sus propios gastos y sin un límite máximo. Veamos ahora la Figura C. Antes de la transferencia, el punto de equilibrio es E . Introduzcamos una transferencia para las funciones de gasto F , calculado de tal manera que se pueda agregar un peso por cada uno de los gastados por URBE. La curva de presupuesto cambia girando alrededor de A , reduciendo su inclinación. Ella se transforma en AB' . La posición del nuevo punto de equilibrio E' depende otra vez de las preferencias de URBE. Las descritas en la figura indican que URBE no utilizó toda la transferencia para aumentar los gastos de F . Aprovechó

la oportunidad para reducir su presupuesto anterior y dedicar este ahorro a otras prioridades. Obviamente, el gasto total para F es mayor que antes porque por cada peso gastado por URBE se agrega otro peso por concepto de transferencias.

El punto E'' indica a su vez que URBE admite mucha importancia a F; por lo tanto, mantiene esa función de gasto y la transferencia permite doblar los gastos dedicados a ella, mientras V permanece en su nivel precedente.

FIGURA C

Efectos de una transferencia específica sin límite máximo.



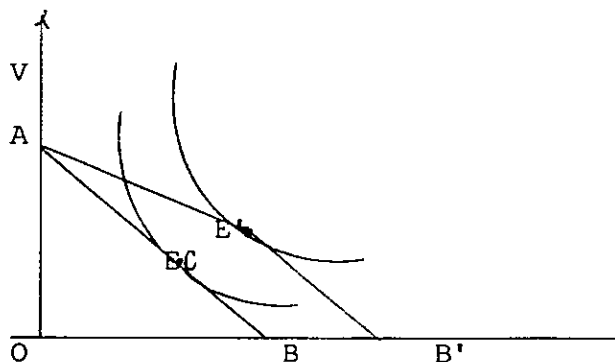
Desde luego son posibles otras soluciones. Lo que resulta necesario aclarar es que en este caso el efecto ingreso --por efecto de la transferencia URBE que permite contar ahora con mayores recursos-- funciona junto con el efecto precio. El costo para llegar a un determinado nivel de F se ha reducido a la mitad con la transferencia. Se debe esperar entonces que URBE aumente el gasto a favor de F a un nivel superior al que lo ha hecho, si así fue, con la transferencia general. La conclusión esperada es que, si la entidad erogadora está de acuerdo en que se

eleve el gasto de F, por ejemplo para corregir una "externalidad", es entonces oportuna la concesión de una transferencia específica y no una general.

Veamos ahora el caso de una transferencia, también específica, pero por una cantidad predeterminada. La entidad beneficiadora sigue entregando un peso por cada uno gastado por URBE en F, pero esta vez con un límite máximo, rebasado el cual la transferencia cesa. La nueva recta de presupuesto es una línea quebrada ACB' como aparece en la Figura D. Para el segmento AC funciona la transferencia como en el caso anterior y la nueva línea de presupuesto tiene la inclinación quebrada. A partir de C, la transferencia no aumenta. Si URBE quiere aumentar el gasto de F, debe sacrificar el de V, como en el caso precedente. Este segmento CB' de la curva se desplaza hacia arriba y la derecha, porque los recursos totales aumentaron con la transferencia. E' es el nuevo punto de equilibrio. Es razonable pensar que se mueva hacia la derecha de E, pero menos que en el caso anterior, pues la transferencia tiene un límite. La exacta colocación de E' depende, sin embargo, del monto del límite, de su relación con el gasto de F realizado por URBE y, como siempre, de las preferencias de esta última.

FIGURA D

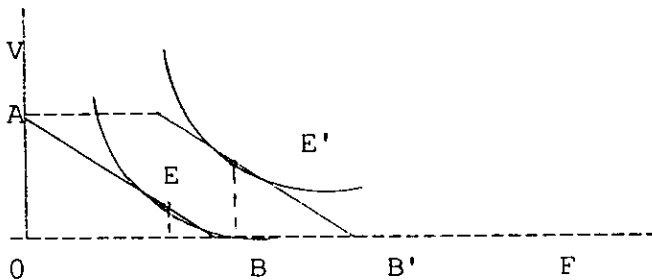
Efectos de una transferencia específica con cantidad máxima predeterminada.



Un cuarto y último caso es el que tiene como protagonista a una entidad beneficiadora que se limita a conceder una determinada suma a URBE, bajo la condición que sea totalmente destinada a favor de F. La situación se presenta en la Figura E. En este caso la entidad beneficiadora dispone la concesión de la suma AI a favor de URBE para gastarla exclusivamente en F. URBE puede distribuir sus recursos como antes, con la diferencia de que ahora puede gastar AI más que antes en F. La recta de presupuesto se mueve entonces paralelamente de A hasta I. URBE no puede aumentar su gasto por V más allá de A. El punto de equilibrio E' corresponde en la figura a un gasto por F mayor respecto a antes de la transferencia, pero el aumento es menor a la dimensión de esta última. Es una situación muy frecuente, en donde la entidad erogadora "frustra", si se nos permite la expresión, las intenciones y expectativas de la entidad emisora. La entidad receptora ha utilizado ciertamente toda la transferencia en F, pero han ahorrado parte de los recursos que antes utilizaban en F, orientándolos hacia otras prioridades.

FIGURA E

Efectos de una transferencia específica en suma fija.



Nótese, por último, que la recta de presupuesto después de la transferencia es igual a la correspondiente al caso de la transferencia general incondicionada. En efecto, la situación es similar: lo único que exige el otorgante es que toda la transferencia se gaste en F; si URBE había ya gastado esta suma antes de la transferencia, no debe enfrentar

un vínculo adicional y puede por lo tanto utilizar libremente la transferencia de acuerdo con sus muy particulares preferencias.

2.1.3.3.2. Transferencias equilibradoras y los criterios de distribución.

Cuando presentamos las razones por las cuales se requieren las transferencias de recursos con fines redistributivos del nivel federal a los niveles estatal y municipal de gobierno, o inclusive entre entidades situadas en un mismo nivel, tuvimos oportunidad de subrayar la decisión a favor de la equidad horizontal, como una decisión deseable. Sin embargo, se trata de un criterio axiológico obviamente discutible y por lo mismo objeto de polémica. Veamos algunas de estas posiciones.

Segun B.S.Grewald, H.G.Brennan y R.L.Mathews⁸¹ la diferencia entre un Estado federal y un Estado unitario radica exclusivamente en el hecho de que en éste último no es posible ignorar las diferencias horizontales, de tal manera que el punto de vista de J.M.Buchanan, en el sentido de igualar los residuos fiscales (es decir, la diferencia existente entre los beneficios recibidos del gasto público y los impuestos pagados por los contribuyentes para financiarlo) de las diferentes jurisdicciones, es incompatible con la opción federal.

También A.D.Scott ha sostenido que la completa igualdad horizontal no es el primer objetivo de un Estado federal, argumentando esta tesis de la siguiente manera: en los Estados federales existen áreas con un más bajo nivel de ingreso per cápita que otras, circunstancia que se explica por el hecho de contar con una diversa dotación de recursos productivos. Sin embargo, las transferencias intergubernamentales son incompatibles con el objetivo de elevar al máximo el ingreso per cápita, porque la asignación ideal de los recursos tiene como exigencia

⁸¹The Economics of Federalism, Australian National University Press, Camberra, pp.176-177.

fundamental que los factores de la producción, el capital y el trabajo, se combinen de tal manera que hagan posible que el mismo tipo de producto marginal de la ocupación resulte equiparado por doquier en la nación. Las transferencias federales, al reducir el incentivo a la movilidad de los sujetos, producen también la disminución del valor del producto nacional⁸². Las diferencias entre Buchanan y Scott no se refieren a una diferencia intrínseca entre Estados federales y unitarios, sino más bien a la forma de ver dos distintos objetivos de política fiscal: para Scott, el objetivo primario es alcanzar el más alto nivel de ingreso posible para la comunidad, en tanto que para Buchanan, el aspecto cardinal radica en la redistribución del ingreso⁸³. Ahora bien, si se está de acuerdo con el segundo enfoque no hay ninguna diferencia, como justamente señala Oates, entre un Estado federal y un Estado unitario.

Se ha sugerido que la redistribución mediante transferencias intergubernamentales no es necesaria porque existe la posibilidad de hacer uso de mecanismos alternativos. Por ejemplo, se podría pensar en alícuotas distintas a las que exige el gobierno federal (o central) en los distintos tributos, de tal manera que las entidades más pobres resientan menos la carga de los gravámenes. La principal objeción, formulada por Oates, es en el sentido que frecuentemente están previstos límites constitucionales al tratamiento diversificado de los contribuyentes en un mismo país. Una segunda alternativa estaría representada por un sistema de

⁸²A.D.Scott, "A Note on Grants in Federal Countries" en Economica, Noviembre de 1950, pp.416-422. Del mismo autor, cfr., "The Economic Goals fo Federal Finance", en Public Finance, Vol.19, No, 3, 1964, pp.241-288.

⁸³Para conocer los dos puntos de vista, cfr., A., D.Scott, "Federal Grants and Resource Allocation" en Journal of Political Economy, Vol.60, junio, 1952, pp.208-217 y J.M.Buchanan, "Federalism and Fiscal...", cit... Para una exposición sintética e ilustrativa, vid. Il decentramento locale, la finanza locale in teoria e in pratica, Idelson, Napoles, 1993.

impuestos locales fundados exclusivamente en el principio del beneficio; en este caso el residuo fiscal sería, por definición, equivalente por doquier a cero para cualquier ciudadano. Sobre la imposibilidad de crear un sistema de tributos fundado exclusivamente en el beneficio, hemos también tenido oportunidad de expresar una opinión. Por último, se ha sostenido que los diversos residuos fiscales provocarían un proceso migratorio que tendría como consecuencia ulterior una modificación de los precios de las casas habitación y, en general, de las rentas inmobiliarias, con el resultado que el costo global de los servicios locales y de la vivienda sería igual para todas las zonas. Este mecanismo trata de acercarse al problema porque podría no haber emigración suficiente para causar variaciones del costo de las viviendas y eliminar así todas las iniquidades; de esta manera, la oferta de vivienda podría ser perfectamente elástica hasta el punto de impedir la persistencia, en el largo plazo, de diferencias en el costo de la vivienda.

Más allá de las motivaciones que se pueden arguir a favor de la necesidad de transferencias distributivas, considerando que son regularmente transferencias generales, su funcionamiento está determinado por una serie de criterios de distribución adoptados. Sobre este tema, vale la pena profundizar un poco más.

4.1.3.3.2.1. La distribución en suma fija.

Una primera posibilidad es la de efectuar una distribución perfectamente igualitaria, no en términos absolutos, pero sí a favor de cada ciudadano residente en las varias jurisdicciones, es decir, per cápita. Los resultados son insatisfactorios porque aunque el objetivo no fuera una transferencia equilibradora en sentido estricto, sino puramente la corrección de un desequilibrio fiscal vertical, la aplicación de este criterio no toma en cuenta los recursos propios de la entidad, no considera que puedan diferir las necesidades del gasto y porque

distribuyéndolo a quien no tiene estrictamente necesidades, puede prohiar la ineficiencia.

2.1.3.3.2.2. La distribución de acuerdo con la capacidad autónoma de financiamiento.

Un esquema de transferencias que tenga como objetivo principal la equidad debe hacer necesariamente referencia a la riqueza de las entidades locales y por lo tanto a su "capacidad de financiamiento" autónoma. Hay dos posibilidades con base en la consideración o no del esfuerzo fiscal local, es decir, del grado de utilización del poder de recaudación de impuestos y/o tributos. La primera posibilidad es la más simple. El gobierno federal decide que es oportuno que cada entidad local gaste I pesos por habitante; para cada entidad se observa cuál es la recaudación efectiva, I_i , y se eroga la diferencia:

$$TG_i = (I - I_i) P$$

donde TG_i es la transferencia erogada a la entidad i , I es el nivel de gasto predeterminado, I_i es la recaudación tributaria per cápita de la entidad i y P es su población.

La segunda posibilidad consiste en estimular el esfuerzo fiscal de las entidades locales, es decir la disponibilidad a utilizar su potestad de recaudación de la riqueza que poseen sus ciudadanos. El gobierno federal (o central) puede decidir que es oportuno asegurar a todas las entidades subnacionales un piso mínimo de recursos per cápita, pero que las entidades que más recauden, respecto a su nivel de riqueza, sus ciudadanos tendrán derecho a conservar esta diferencia. Así, si el gobierno federal (o central) quiere premiar el esfuerzo fiscal, puede medir la transferencia con base a la diferencia entre un nivel mínimo de recursos predeterminados, I , y la recaudación teórica que cada municipio obtendría aplicando a su base imponible una alícuota de referencia, a , que podría ser la media de las

alícuotas aplicadas por los varios municipios. De este modo, las entidades que han aplicado una alícuota superior a \underline{a} serán premiados respecto al caso precedente y los que hayan aplicado una alícuota inferior, "castigados". La fórmula es la siguiente:

$$TG_i = (I - \underline{a}Y_i) P$$

donde I es el nivel mínimo de recursos predeterminado, Y_i es el consumo per cápita de un bien público, \underline{a} es la alícuota media de referencia, P es la población.

2.1.3.3.2.3. La distribución de acuerdo con las necesidades.

Las fórmulas hasta ahora observadas no toman en cuenta las diferencias en las necesidades del gasto; ellas derivan generalmente de exigencias distintas en relación a la población y/o diversidad de costos de ciertas variables.

El gobierno federal (o central) puede decidir tomar en cuenta las diferencias en las necesidades determinadas por una cierta variable (tamaño de la población, distribución de la población en zonas urbanas y rurales, etc.). La fórmula es la siguiente:

$$TG_i = (F + F_i) P$$

donde TG_i es la transferencia erogada a la entidad i , F es el nivel medio de gasto, calculado con referencia a un número determinado de municipios que responden a un número discreto de variables previamente definido y F_i que determina cada transferencia con base a las necesidades de gasto, calculadas para cada municipio.

La determinación de estos indicadores no es nada fácil. Y, sobre todo, no hay que pasar por alto su contenido normativo: la entidad erogadora debe efectivamente establecer cuáles son los factores que según ella determinan las necesidades de gasto de las entidades beneficiadas (v.gr. estructura de edad de la población, distribución de la población en áreas urbanas y rurales, etc.). Aún más difícil resulta

localizar los factores que determinan la heterogeneidad de costos; estos efectivamente son mucho más fácilmente controlables por los administradores locales. Resulta de importancia basilar que, por motivos de eficiencia, se tengan sólo en cuenta, de acuerdo con los economistas, los elementos que no se encuentran bajo control directo de los administradores locales.

Este esquema distributivo puede ser ulteriormente afinado, sin embargo, la problemática relacionada con la determinación de un esquema de transferencias equilibradoras no se agota ciertamente aquí.

Ya hicimos referencia a las dificultades que se enfrentan cuando se pretende localizar indicadores de las diferencias entre las necesidades de gasto de las entidades subnacionales, no se trata sólo de dificultades ligadas al contenido normativo que tales opciones comportan, sino al hecho de que los servicios erogados a nivel local son muchos y variados entre sí. Es necesario entender, por ejemplo, si para cada servicio los costos unitarios de erogación son constantes o si bien es necesario calcular un índice compuesto, además es necesario localizar un índice para cada servicio y sucesivamente calcular el peso de cada uno de ellos y agregarlos en un índice global de la misma área.

2.1.3.3.2.4. La distribución que combina la capacidad autónoma de financiamiento y las necesidades.

Es posible combinar los dos criterios hasta ahora descritos, es decir, la capacidad financiera autónoma y las necesidades, en una fórmula única que tome en cuenta ambos elementos. La fórmula es, en el caso más simple que no toma en consideración el esfuerzo fiscal, la siguiente:

$$TG_i = (I - I_i)P + (F + F_i)P$$

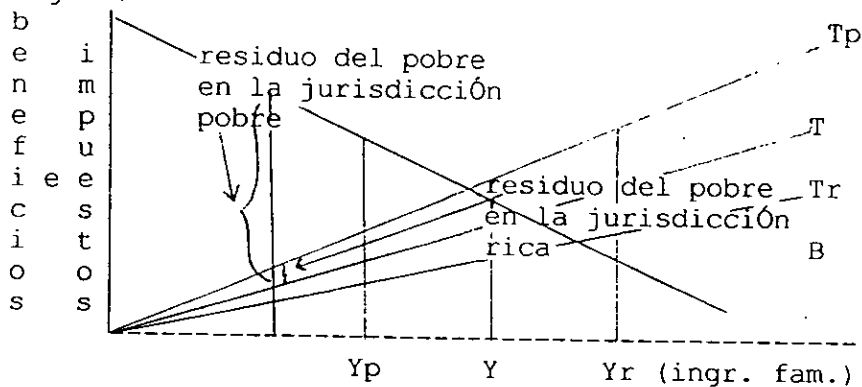
Para la entidad erogadora es suficiente decidir cuáles son las dimensiones relativas de estos dos elementos, estableciendo cuál es el monto de la transferencia medido con la capacidad financiera autónoma, es decir, con los valores de I e I_i , y con las medidas de la necesidad, es decir, F y F_i .

2.1.3.3.2.5. Las transferencias con finalidades de redistribución y de equilibrio.

Veamos de manera más precisa las transferencias orientadas hacia las finalidades de equilibrio. Construyamos para ello varios supuestos: a. los beneficios derivados de los servicios locales son en cantidad absoluta inversamente proporcionales, si bien por poco, al ingreso de las familias que los consumen y b. que el sistema tributario local sea directamente proporcional al ingreso de las familias. Este último supuesto significa que la cantidad total de impuestos pagados se eleva siempre al aumentar el ingreso. La situación se representa con la Figura F, en cuyo eje vertical se señala la cantidad de impuestos pagados y de beneficios recibidos y en el eje horizontal se indica el ingreso de las familias.

FIGURA F

Transferencias distributivas. Funcionamiento de los beneficios de los servicios y los impuestos pagados en dos distintas jurisdicciones locales respecto al ingreso



Si todas las jurisdicciones locales tuvieran el mismo ingreso medio; la situación descrita en la gráfica podría ser estable. En cada jurisdicción las familias pobres tendrían un residuo fiscal (diferencia entre beneficios recibidos e impuestos pagados) positivo, que sería compensado por el residuo fiscal negativo de las familias ricas, con un ingreso superior a la media.

Supongamos que la distribución se altera. Una entidad se enriquece y su ingreso medio pasa a Y_r y una segunda entidad se empobrece y su ingreso pasa a Y_p . Si la estructura de las funciones desarrolladas y el sistema fiscal local no varían, la entidad rica tendrá, dado su nivel de ingreso, un avance consistente al pasar de la distancia que figura entre las líneas T y B en correspondencia a Y_r , mientras que la entidad pobre se encontraría en retroceso. Y ya que un avance consistente o un retroceso igualmente consistente no pueden prolongarse mucho en el tiempo, las dos entidades tomarán medidas para corregir su presupuesto.

Supongamos entonces que las dos entidades actuarán a nivel de los impuestos. La pobre se verá obligada a aumentarlos, desplazando la recta T a T_p y la rica podrá disminuirlos, desplazando a su vez la recta de T a T_r . Como se puede ver, lo que cambia es la inclinación de la recta, dado que se trata de un impuesto proporcional, la inclinación indica la alícuota, es decir, el porcentaje de la recaudación obtenida de la aplicación del impuesto. El resultado es que en la entidad pobre cada familia, independientemente de su ingreso, está obligada a pagar una suma de impuestos superior para obtener el mismo nivel de servicios de la comunidad rica, como se puede apreciar en la Figura F. Esta situación es, sin embargo, inestable, ya que tendrá lugar una emigración de ciudadanos de la entidad pobre hacia la rica, en particular por parte de aquellos que tengan un residuo fiscal negativo.

En segundo lugar, ésta es una situación no fácilmente aceptable desde la perspectiva de la equidad, pues todos los ciudadanos pobres deben pagar

precios más elevados por los servicios públicos, inclusive por los esenciales.

La solución más adecuada, o por lo menos la que goza de una más amplia aceptación, está constituida precisamente por una transferencia por parte de un nivel superior de gobierno que permita a la entidad más pobre reducir la presión fiscal a nivel de la más rica e igualar el residuo fiscal correspondiente a cada nivel de ingreso familiar. Una transferencia de este tipo es por su naturaleza una transferencia general, es decir que no está vinculada a una determinada categoría de gastos sostenida por la entidad beneficiada.

4.2. Las relaciones financieras intergubernamentales.

¿Cuáles deberían ser los criterios fundamentales que debería respetar un sistema de financiamiento fundado en varios órdenes de gobierno, para alcanzar un alto nivel de perfección?. En el n.31 de The Federalist la respuesta es precisa:

"Se requiere que tanto los gobiernos de los estados puedan disponer de los medios necesarios para la cobertura de sus necesidades, como que el gobierno nacional disponga de una facultad análoga en relación con las necesidades de la Unión"⁸⁴

En México, en 1824, José Miguel Ramos Arizpe, distinguió el espacio de acción en que podría "moverse" cada ámbito de gobierno:

"...que los poderes de los mismos estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no pueda perturbar el orden general ni

⁸⁴The Federalist, editado por James E. Cooke, Wesleyan University Press, Middletown, Conn., 1961 (1a. ed. McLean, Nueva York, 1788), en Giorgio Brosio, Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistema federali, Bollati Boringhieri, Turin, 1994, p. 128.

impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la federación..."

Más recientemente y con las ventajas propias de una experiencia más moderna de federalismo, de un federalismo de quinta generación, Robert Garran, uno de los padres fundadores de la Constitución australiana, ofrece una configuración exquisita de uno de los puntos fundamentales de las finanzas federales, el de la distribución de los impuestos entre gobierno federal y gobiernos estatales:

"...1) ser equitativo con relación a todos los estados, no sólo en el momento de la unión, sino en consideración a su probable desarrollo y otros advenimientos; 2) ser firme y tener una sola palabra para no estimular los estira y afloja y las pretensiones egoístas de mejoramiento de cada uno de los estados; 3) buscar igualmente la flexibilidad para adaptarse a las cambiantes situaciones; 4) reducir las negociaciones entre el gobierno federal y los estados a los aspectos más estrictamente necesarios y simples"⁸⁵

La equidad exige que los impuestos y en general los recursos financieros asignados a los gobiernos estatales y municipales, les permitan financiar los servicios al nivel más homogéneo posible. Además, que los niveles de entradas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, sean coherentes con las necesidades del gasto. Y ya que, entre la dinámica de ingresos y la dinámica de egresos no existe necesariamente una correlación, es frecuente que después de algún tiempo cualquier sistema, por perfecto que sea, se encuentre con el hecho de haber sido rápidamente superado por las transformaciones económicas. En muchos casos esta

⁸⁵Robert Garran, The Coming Commonwealth, Angus and Robertson, Sidney, 1897, en Brian Galligan, Australia's Constitutional Design. The Fiscal Dimension, manuscrito, Federalism Research Center, Canberra, 1992, en Giorgio Brosio, Op.cit., p.128.

situación se ha presentado, primero, porque las necesidades del gasto de los gobiernos periféricos han aumentado más que las del centro. En segundo lugar, porque se ha ido reduciendo el número de tributos administrados sin problemas por las haciendas estatales y municipales. Como damos a conocer en el Cuadro 2, la cuota de los tributos propios en el total de los recursos financieros a disposición de los estados y municipios en los sistemas federales (y en los Estados unitarios), no rebasa generalmente el 50%. Y conservar (o construir) la autonomía financiera de los gobiernos estatales y municipales, destinándoles una base imponible suficientemente amplia y dinámica, no es un problema de fácil solución. En función a un criterio económico ampliamente aceptado en este momento, la atribución del impuesto a los varios niveles de gobierno debería determinarse por el criterio de que hagan referencia a una base imponible situada en los límites de la jurisdicción de los gobiernos beneficiados. Pongamos un ejemplo, el impuesto a las ganancias de los bancos no es apropiado para un gobierno estatal o municipal. En el mundo actual los bancos presentan una actividad que rebasa estas fronteras y, por lo tanto, el impuesto recaudado en el banco con sede en el estado X termina por cobrar tributos a las ganancias obtenidas en los estados Y o Z. Este fenómeno se define como exportación de impuestos y ha adquirido una dimensión problemática cada vez más grande con el desarrollo de los transportes y las telecomunicaciones, de la movilidad de las personas y las cosas. En consecuencia, el financiamiento apropiado de las unidades descentralizadas de los sistemas federales mediante impuestos ha devenido un problema cada vez más difícil.

CUADRO 2.

Estructura del financiamiento de los gobiernos estatales y municipales en algunos Estados federales y unitarios (porcentaje del total de las principales categorías de ingresos).

País	Nivel	Impuestos y tributos	Precios, tarifas y otras entradas propias	Participaciones
ESTADOS FEDERALES (*)				
Argentina	Estados			51.1%
(+)	Municipios			
Australia	Estados	33.1%	15.7%	51.1%
(*)	Municipios	43.2%	37.6%	19.2%
Austria	Estados	58.5%	13.0%	28.4%
(*)	Municipios	52.7%	15.7%	31.6%
Brasil	Estados			
	Municipios			
Canadá	Estados	64.7%	14.4%	20.9%
(*)	Municipios	39.1%	45.8%	15.1%
Alemania	Estados	71.3%	12.9%	15.7%
(*)	Municipios	37.3%	36.3%	27.0%
Suiza	Estados	54.8%	18.1%	27.1%
(*)	Municipios	52.9%	31.6%	15.6%
Estados Unidos	Estados	52.9%	26.8%	20.3%
(*)	Condados	39.8%	37.0%	23.3%
México	Estados	5.0%	13.0%	81.7%
(**)	Municipios	21.0%	27.0%	52.0%
ESTADOS UNITARIOS (***)				
Italia	Regiones	8.60%	0.40%	91.0%
	Comunes	18.50%	9.00%	72.5%
España	Regiones			
	Autonómicas	41.44%	10.70%	47.86%
Francia	Departamentos	43.97%	21.16%	34.87%
Finlandia		52.11%	16.09%	31.80%

Holanda		6.16%	13.53%	80.30%
Irlanda		7.62%	10.66%	82.77%
Reino Unido	Regiones y localidades			
		34.64%	22.91%	42.46%
Suecia		66.57%	14.77%	18.56%

Fuente(+): Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en Argentina, Buenos Aires, 1993.

Fuente(*): OCDE, 1988.

Fuente(**): Elaborado con datos del INEGI, 1993, en R. Arellano Cadena (ed.), Federalismo fiscal. Retos y propuestas, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosío, México, 1994, pp. 45-46.

Fuente(***): OCDE, 1989.

2.3. Tres interrogaciones y dos respuestas.

Por todo lo anteriormente dicho, y acercándonos crecientemente a nuestro tema de trabajo, deberemos examinar con mayor detenimiento los siguientes puntos: a) ¿cómo debería estructurarse un sistema fiscal racionalmente construido con base a las enseñanzas de la teoría económica, por lo que respecta a las relaciones entre gobierno federal y gobiernos estatales y municipales, es decir, entre gobierno central y gobiernos descentralizados?; b) ¿cómo funciona efectivamente la finanza pública en otros países, no importa si federales o unitarios, y qué indicaciones emergen de sus experiencias?; y, c) ¿cuál ha sido el desarrollo del federalismo fiscal en México, cuál es su situación actual y cuáles podrían ser las vías y perspectivas de su desarrollo futuro?.

Por lo que toca a la primera pregunta: ¿cómo debería organizarse un sistema fiscal racional desde el punto de vista de las relaciones entre federación, estados y municipios, es decir, en un Estado con diferentes órdenes de gobierno?. Las indicaciones de principio de la teoría económica convergen sustancialmente y derivan de la aplicación de la llamada "teoría del beneficio". En sustancia, y

resumiendo al máximo, la provisión de bienes y servicios de interés nacional y de beneficio colectivo deberán confiarse a las autoridades centrales, la tarea de producir bienes y servicios de beneficio e interés local, serán de la competencia de los niveles inferiores o descentralizados de gobierno. Entre éstos habrá que hacer una distinción ulterior en relación con su dimensión y sus competencias distinguiendo, por tanto, entre una finanza estatal y una finanza local.

La descentralización de tareas y funciones constituye en la práctica una modalidad organizativa para satisfacer mejor las preferencias de los ciudadanos administrados evitándoles, por un lado, las pérdidas de bienestar (y por lo tanto de eficiencia) en virtud de los menores costos de información necesarios, y ayudándoles a ejercer, por el otro, mayores posibilidades reales de control en forma directa (a través del voto) o indirecta (mediante la orientación a sus representantes). Por el contrario, un sistema altamente concentrado--sobre todo en países de relevantes dimensiones geográficas y con características históricas, culturales, económicas y ambientales heterogéneas--, tiende a producir una progresiva insatisfacción en sus ciudadanos y sus administradores. En efecto, mientras los primeros se sienten despojados en proporciones variables de la posibilidad (y del derecho) de decidir autónomamente sobre los asuntos de su propia comunidad; los segundos se lamentan tanto de la creciente alienación de sus responsabilidades para determinar autónomamente las dimensiones del presupuesto y el destino del gasto como del continuo debilitamiento de la relación entre el poder de gasto y la responsabilidad de la recaudación.

En una primera aproximación, la teoría sugiere una estrecha correspondencia entre los beneficios recibidos por los ciudadanos, la potestad de gasto y la potestad impositiva. Sin embargo, esta conclusión no debe tomarse al pie de la letra y si considerar otros elementos: a) ante todo, desde el momento que no es posible una absoluta coincidencia entre los beneficiarios de un servicio y los financiadores del mismo a través de los impuestos

locales, es inevitable que se forme lo que los economistas llaman "efecto de desbordamiento", es decir la extensión de los beneficios de un determinado servicio más allá de los límites de la circunscripción que los provee. Y ya que los contribuyentes de una determinada circunscripción podrían financiar con sus impuestos el consumo de los ciudadanos de otras circunscripciones, se provocan inevitablemente situaciones de ineficiencia; b) además, si los impuestos locales son muy diversos, no sólo en lo referente a las cantidades, sino sobre todo en lo concerniente a la estructura tributaria de la recaudación, se crearán distorsiones e ineficiencias en la asignación de los recursos, situaciones de competencia fiscal, desplazamientos por razones exclusivamente fiscales, etc.; y, por último, c) ya que la gestión concreta de los tributos implica costos administrativos no indiferentes parece oportuno, en lo posible, evitar la duplicación o, peor aún, la multiplicación de costos entre los diversos niveles administrativos centrales y locales.

De lo anterior, se derivan dos indicaciones:

1) para compensar los "efectos de desbordamiento" y evitar situaciones de ineficiencia en la producción de bienes públicos locales es oportuno que los niveles superiores contribuyan parcialmente, mediante participaciones (transferencias) a cargo de sus presupuestos, al financiamiento del gasto de los niveles inferiores de gobierno; y 2) la estructura de la finanza local, por lo que toca a la tipología de la recaudación y al nivel de las alícuotas, no puede diferir mucho con respecto a los otros niveles de gobierno dentro de un mismo Estado, federal o unitario que sea.

De todo lo anterior se deriva que la estructura óptima de la finanza pública dentro de un Estado debería caracterizarse por una amplia descentralización de funciones, tanto por lo que se refiere al gasto como por lo que tiene que ver con la autonomía de la recaudación; sin embargo, por exclusivas razones de eficiencia económica, es inevitable que los sistemas de recaudación se encuentren relativamente más concentrados que los

sistemas de gasto y que, por lo tanto, estos últimos sean también, en parte, financiados por las participaciones. Por este mismo motivo es inconcebible imaginar una situación de "anarquía fiscal" en donde cada nivel de gobierno se dote de su propio sistema tributario autónomo: una sustancial uniformidad estructural de la finanza descentralizada respecto a la centralizada en el contexto de una robusta autonomía efectiva no sólo no es aconsejable, sino evitable.

Si a las exigencias de pura eficiencia se agregan alternativas políticas dirigidas a realizar un reparto equitativo de los recursos disponibles entre las diversas zonas del país, también se pueden justificar participaciones equitativas de los presupuestos de los órdenes superiores de gobierno a favor de los niveles inferiores con menor capacidad de recaudación a causa de un diverso grado de desarrollo económico. Como es obvio, este problema es particularmente relevante en México.

Estas son las indicaciones de la teoría. Y es recomendable tenerlas presentes y no olvidarlas en el momento en el que se prospectan profundas modificaciones en el sector fiscal, de manera absoluta el más delicado e importante en la vida de un país.

Estas observaciones nos llevan a la segunda pregunta: ¿cómo funcionan efectivamente las finanzas públicas en otros países?. ¿Son coherentes con las indicaciones de la teoría?. La respuesta es sustancialmente afirmativa. Una vez más recomendamos ver el Cuadro 3.

a) Los países con finanzas fuertemente centralizadas en donde las autonomías y las funciones locales son limitadas o financiadas prevalecientemente por participaciones del gobierno federal o central, son en un número muy limitado y con excepción de México e Italia (un Estado federal y un Estado unitario) y en medida menor Argentina y Australia (dos Estados federales), se trata en general de países pequeños como Holanda e Irlanda; la gran mayoría de los demás países, federales o no, presentan arreglos de la finanza pública muy similares y sustancialmente descentralizados; es interesante, además, notar que NO

EXISTEN diferencias relevantes entre Estados federales y Estados unitarios por lo que se refiere a la potestad de gasto y autonomía tributaria de los niveles descentralizados de gobierno: existen en efecto Estados federales en donde el sistema de recaudación (y del gasto) es más centralizado (Australia, Austria y México), respecto al de Estados unitarios con una fuerte vocación regionalista (como Suecia y en general los países del norte de Europa y, recientemente en España, un país con profunda tradición centralista).

b) Por lo que toca en particular a los Estados federales, se puede subrayar que la estructura del financiamiento del gasto de los gobiernos estatales confía prevalecientemente en los ingresos tributarios autónomos que, empero, representan porcentuales comprendidos entre el 45%-50% y el 65%-70% del total, lo que significa que la finanza de las entidades federativas reposa ampliamente en las participaciones de los gobiernos federales (que en promedio representan entre el 16% y el 40% de los recursos disponibles) y sobre otras fuentes de ingreso (venta de bienes y servicios, etc.) comprendidos entre el 15 y el 40%, en sustancial coherencia con las indicaciones de la teoría. La estructura de financiamiento de los estados en México se encuentra fuera de la media y muestra comparativamente en el Cuadro 2, una débil autonomía tributaria.

En condiciones no diferentes se encuentra la estructura de financiamiento de los municipios en los Estados federales; también en estos casos los ingresos provenientes de los tributos representan la fuente principal de financiamiento; sin embargo, a nivel municipal la importancia de la recaudación tributaria es relativamente menor, mientras que es más alta la de las transferencias (de los gobiernos federales o estatales) y las provenientes de otros rubros.

Por lo que toca a los Estados unitarios, esta característica parece reflejarse marginalmente en la estructura financiera de los órganos descentralizados que, en su totalidad, considerando conjuntamente finanzas regionales y locales, y salvo las escasas excepciones anteriormente mencionadas, no resulta

particularmente disímil respecto a lo que se verifica en los Estados federales, excepción hecha de un ligero mayor relieve de las transferencias respecto a las entradas propias (tributarias o no).

c) También es importante verificar el grado de descentralización fiscal de los diferentes países, información particularmente útil a la luz del debate actualmente en curso sobre las transformaciones a introducir a la Ley de Coordinación Fiscal en México (Cfr. Cuadro 3). La cuota de la recaudación tributaria global que en los Estados federales se orienta hacia los gobiernos estatales y municipales se sitúa en promedio alrededor del 30%, que en promedio se reparte en un 20% del total dirigido a los gobiernos estatales y en un 10% destinados a los municipios, comunes, condados, distritos, etc..

Esto significa, en pocas palabras que, al contrario de lo que muchos consideran, en los principales países con constitución federal (los Estados Unidos a la cabeza, pero también Alemania) un buen 70% de la recaudación total queda en manos del gobierno federal. Y aquí, de nuevo, México, con el 81.6% en promedio entre 1980-1992 y Australia y Austria con 80.20% y 79.60%, respectivamente, en 1989, muestran las mayores concentraciones del manejo presupuestal en manos del gobierno federal. En suma, la totalidad de las contribuciones sociales y cerca de la mitad de la recaudación tributaria se destina en todo el mundo a financiar los presupuestos federales.

En los Estados unitarios el grado de descentralización es en promedio menor, si bien en algunos casos se acerca al alcanzado por los Estados federales.

CUADRO 3

Grado de descentralización fiscal en Estados federales y Estados unitarios. Porcentaje de la recaudación federal o central global destinado a los órdenes inferiores de gobierno.

Estados federales:

Países	Estados	Municipios	Total
Argentina			
Australia(*)	16.40%	3.40%	19.80%
Austria(*)	10.40%	11.00%	21.40%
Brasil(**)	20.00%	15.00%	35.00%
Canadá(*)	35.70%	8.80%	44.50%
Alemania(*)	22.20%	8.70%	30.90%
Suiza(*)	22.00%	16.30%	38.30%
Estados Unidos(*)	18.70	12.10%	30.80%
México(***)	15.40%	3.00%	18.40%

Estados unitarios:

Italia(*)		2.20%	2.20%
España(*)		10.30%	10.30%
Francia(*)		8.90%	8.90%
Finlandia(*)		26.40%	26.40%
Holanda(*)		2.20%	2.20%
Reino Unido(*)		10.60%	10.60%
Suecia(*)		28.00%	28.00%

Fuente(*): OCDE, 1989

Fuente(**): CEPAL, en un..., cit., p. 198.

Fuente(***): Promedio de los años 1980-1992, en R. Ortega L., "Federalismo fiscal en México", en Federalismo y Desarrollo, cit., p. 59.

Se refiere a las transferencias (participaciones pagadas por concepto de Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario y Fondo de Fomento Municipal, participaciones por tenencia y uso de vehículos, comercio exterior, 5% sobre hidrocarburos, fiscalización conjunta e incentivos económicos).

Los resultados de la elaboración de este simple análisis estadístico son suficientes para colocar en sus justos términos el debate sobre el federalismo fiscal y los aspectos relacionados con la descentralización. Frecuentemente se hace alusión a la hipótesis de una transformación total de la estructura fiscal existente en nombre de un federalismo ingenuo inexistente en la teoría y en la práctica; y en general, se encuentra ampliamente difundida la exigencia de que la recaudación tributaria permanezca casi totalmente in loco, allí precisamente donde es producida, y que sólo una parte pequeña de la recaudación se transfiera de la periferia al centro para enfrentar a los llamados gastos generales. El único problema es que esta modalidad de organización financiera no existe en ningún país federal o unitario que sea, y no tendría ningún fundamento ni justificación teórica. Los organismos que llegan a adquirir esa conformación son las organizaciones sopranacionales con tareas específicas y limitadas y formadas voluntariamente por Estados soberanos independientes, como podrían ser, por ejemplo, la ONU, cuyos presupuestos son financiados a través de una contribución de los estados miembros con cantidades de poca importancia respecto al ingreso nacional global de cada uno de ellos. En cualquier caso, otro modelo más cercano sería más bien el confederal.

De una gran importancia es observar que las modalidades de actuación de la autonomía financiera a nivel regional pueden ser muy distintas. En algunos países federales importantes como Alemania, la autonomía financiera efectiva de los niveles inferiores de gobierno es muy limitada: la finanza de los Lander y las Comunas, se basa prevalecientemente en las participaciones a las entradas de impuestos cuyas alícuotas, bases imponibles, gestión, etc. se deciden completamente por el gobierno federal; en sustancia se trata de transferencias cuyas dimensiones son empero determinadas con base a las recaudaciones locales de los tributos federales.

Más importante es el grado de autonomía en países como Estados Unidos o Canadá, en donde los Estados federados disponen de impuestos del todo

autónomos. Se trata sobre todo de impuestos indirectos generales sobre el consumo que en México no podrían utilizarse, mientras en aquellos países es posible porque no existe un impuesto general al consumo de carácter nacional (el IVA) y de impuestos sobre la renta que en la práctica resultan similares o adicionales o sobreimpuestos a los impuestos federales, desde el momento que los estados, por obvias razones prácticas, utilizan frecuentemente la misma base imponible decidida a nivel federal.

Por lo que toca a las finanzas municipales, en todos los países su principal fuente de financiamiento autónomo está representada por el impuesto predial.

Para concluir sobre este particular, se puede todavía señalar que, con pocas excepciones (México, entre otros), resulta sorprendente constatar que países con orígenes e historias completamente diferentes, han desembocado en estructuras financieras sustancialmente semejantes, tanto desde el punto de vista de los equilibrios cuantitativos como por lo que respecta a las mismas soluciones técnicas adoptadas, de la misma manera que es importante notar que, en términos generales, la teoría parece encontrar una amplia verificación en las realizaciones prácticas. Esta simple revisión estadística nos pone también de relieve que los cambios posibles al federalismo fiscal en México podrían tener como base mínima, como punto de partida, el elevar los porcentajes de distribución de los recursos tributarios en la proporción de 65% para la federación, 25% para la entidades federativas y 10% para los municipios con el objetivo explícito de, por lo menos, homologar nuestras formas de federalismo fiscal con los modelos más redondeados de federalismo.

Antes de enfrentar la tercera pregunta: ¿cuál ha sido el desarrollo del federalismo fiscal en México?, ¿cuáles son sus problemas más significativos? y ¿cuáles podrían ser las principales vías de su desarrollo futuro?, no quisiera soslayar un par de reflexiones sobre los fundamentos ideológicos y teóricos del federalismo fiscal dominante en los principales países de Occidente y su desarrollo más

reciente. Una vez concluido este apartado, iniciaremos el estudio del federalismo fiscal en México.

2.4. Los enfoques normativo y positivo del federalismo fiscal.

2.4.1. El enfoque normativo: la economía del bienestar.

En las secciones anteriores hemos hecho uso de varios conceptos que forman parte de la actividad del sector público: por un lado, a aquéllos que se refiere a la distinción y producción de bienes y servicios colectivos e individuales, bienes públicos puros, bienes públicos "mixtos", al proceso de identificación de bienes privados y bienes públicos, "externalidades", etc.; y, por el otro, al uso de juicios de valor delimitativos de la eficiencia y equidad de la intervención del sector público en la sociedad y la economía. Estos juicios de valor, cargados de algunas apreciaciones éticas significativas y, al límite, ideológicas, constituyen el horizonte normativo de la teoría del federalismo fiscal. Por este motivo, quisiéramos dedicarles una referencia sumaria.

Los fundamentos de la acción normativa del sector público se encuentran en la economía del bienestar. Se trata de un ramo de la teoría económica orientado explícitamente a la comparación, desde el punto de vista de las preferencias sociales, de situaciones económicas alternativas. La preferencia social de una situación económica viene o puede ser evaluada con base a dos criterios, normalmente confluyentes entre sí: la eficiencia de la asignación de los recursos entre diversos usos posibles y la equidad de la distribución de los mismos recursos entre los individuos que forma parte de la colectividad.

La elaboración de la teoría de la economía del bienestar ha sido fuertemente influida por la obra del economista y sociólogo italiano Vilfredo Pareto, en forma particular por su concepto de

situación óptima o eficiente. El criterio de definición sugerido por Pareto permite evaluar la eficiencia asignativa de estados diversos de la economía, pero tiene una capacidad limitada para juzgar problemas de distribución. En efecto, excluye el poder juzgar una modificación de situación en donde se quita algo a alguien para darla a otro, es decir, no ofrece una solución adecuada para evaluar las operaciones de redistribución. Con todo rigor habría que señalar que las contribuciones modernas a la economía del bienestar han tratado de superar esta limitación, buscando la elaboración de criterios para evaluar las políticas de redistribución, con diversos y discutibles resultados⁸⁶. Es cierto que la idea de la desigualdad como precio de la riqueza futura--que por lo demás continúa a ser todavía hoy el núcleo duro de las teorías conservadoras--ha permeado la ciencia económica hasta el desarrollo del análisis de la utilidad marginal. Pero sólo la tradición utilitarista ha enfrentado estos problemas y ha sostenido, fundándose en la hipótesis del decrecimiento de la utilidad marginal del ingreso, la igualdad completa de los ingresos. Y precisamente ha sido A.C.Pigou, el más avanzado en esta línea de reflexión:

"Es evidente que toda transferencia de ingreso de una persona relativamente rica a una relativamente pobre, con temperamento análogo, aumenta la suma total de satisfacciones porque permite satisfacer necesidades más intensas a costa de necesidades menos intensas. La ley(...) 'de la utilidad decreciente' conduce por lo tanto seguramente a la proposición: toda causa que aumenta la cuota absoluta de ingreso real en las manos de los pobres llevará en general a un aumento del bienestar económico, a condición que no provoque una reducción del ingreso nacional"⁸⁷.

⁸⁶Entre los autores más importantes habría que destacar al filósofo estadounidense J.Rawls, A Theory of Justice, Harvard University Press, Cambridge, 1971 (trad.en it., Feltrinelli, Milán, 1982).

⁸⁷The Economics of Welfare, Macmillan, Londres, 1932, p.89.

Esta idea ha encontrado siempre una viva oposición a partir de la hipótesis de la no confrontabilidad de las utilidades que los individuos pueden derivan de su ingreso. La formulación más precisa, contra la idea de Pigou, en realidad la expresó el mismo Pareto al sostener que si no se pueden confrontar las utilidades individuales, es imposible juzgar si una política que quita a unos para otorgar a otros, aumenta o disminuye el bienestar colectivo. Por ello, el concepto de eficiencia debe ser enfrentado sólo en términos de bienestar individual. Los recursos económicos no tienen valor en sí mismas, sino en la medida en que están en grado de satisfacer las necesidades de las personas. Por lo mismo, siempre de acuerdo con Pareto, un sistema económico es eficiente si permite a los individuos que lo componen vivir lo mejor posible, tomando en consideración las articulaciones sociales existentes. El concepto de óptimo paretiano permite ofrecer una definición precisa de la noción de eficiencia en términos de bienestar: la asignación de recursos en una determinada sociedad es eficiente--y representa un óptimo paretiano--si no es posible, mediante su modificación, aumentar el bienestar de por lo menos un individuo sin reducir el bienestar de otro.

Por el contrario, una situación ineficiente se caracteriza por el hecho de que es posible, modificando el uso de los recursos, aumentar el bienestar de alguien sin empeorar la situación de otro. La ineficiencia es entonces un desperdicio: un sistema económico ineficiente no satisface como podría las necesidades de los individuos.

El teorema fundamental de la economía del bienestar afirmara entonces que: un sistema económico de mercado, funcionando bajo condiciones de competencia perfecta, se encuentra en grado de efectuar una asignación eficiente de recursos, es decir, alcanzar una situación de óptimo paretiano.

Si así no fuera, si no existen las condiciones para la realización de un eficiente funcionamiento de un sistema de mercado, se requiere la intervención del Estado. Pero, ¿cuáles son esas condiciones?. La economía del bienestar, fundamento

teórico de la economía normativa, ofrece un esquema analítico para juzgar la preferencia o no de modificaciones en la estructura económica y, en general, para confrontar situaciones económicas alternativas, llamadas también "estados del mundo", con base a criterios éticos claramente explicitados.

Un "estado del mundo" es la descripción completa de un sistema social a partir de sus características económicas, políticas, sociales y físico-ambientales. Por ejemplo, el conjunto de los países de América Latina a mitad de la última década del siglo XX puede ser considerado un "estado del mundo" al igual que los mismos países en la segunda mitad de los setentas. Un analista podría efectuar una clasificación de los dos "estados", al establecer con base a criterios éticos, conddivisibles o no, que el primer "estado del mundo" es peor, igual o mejor que el segundo. La economía del bienestar es precisamente el estudio de los métodos utilizables para realizar clasificaciones de este orden.

Aunque la economía del bienestar se interesa potencialmente en todos los aspectos de una sociedad, en lo concreto concentra su atención en los aspectos económicos, en particular los referentes a la asignación de los recursos de una determinada sociedad. La asignación debe entenderse en su significado más comprensivo, que parte de la combinación de los factores productivos hasta llegar a la distribución de los bienes producidos por los individuos, familias o grupos que componen la sociedad.

La clasificación de los "estados del mundo" es una operación de tipo normativo, fundada en juicios de valor y por lo mismo estrechamente dependiente de ellos. No obstante ello, los economistas han tratado de construir un esquema analítico con criterios ampliamente aceptados por los miembros de la profesión y por un público muy amplio.

Un elemento central para la economía del bienestar es su noción de la eficiencia económica. Un "estado del mundo" es preferido a otro si en uno está presente una asignación de recursos más eficiente que en otro. A su vez, la eficiencia asignativa viene juzgada con base a dos postulados éticos generales. El

primer postulado es el individualismo. Por ello, el individuo está considerado el mejor juez de sí mismo y por lo tanto la clasificación de los "estados del mundo" se funda en la clasificación hecha por los individuos mismos. El segundo postulado para los juicios de eficiencia concierne a la agregación, esto es, a la consideración conjunta de las preferencias individuales. Se trata, en efecto, del postulado basado en el principio del óptimo de Pareto. Un estado A se considera superior a uno B (y por lo mismo en una posición más alta en la clasificación), si para todos los individuos--excepto uno--A es igual a B, mientras que para el sólo A es superior a B. De acuerdo con este criterio, un estado será juzgado óptimo, si no es posible introducir modificaciones que mejoren la situación de un individuo (que las juzgará por lo mismo positivamente), sin empeorar la situación de ningún otro.

Ya que cada individuo es el mejor juez de sí mismo y que la clasificación de los "estados del mundo" se basa en las jerarquías elaboradas por individuos, es necesario todavía especificar de qué manera se forman los juicios y, por lo mismo, las preferencias individuales.

La economía del bienestar se refiere a este punto a la teoría de la maximización de la utilidad del consumidor. Cada "estado del mundo" pone a disposición del consumidor distintas posibilidades de combinación de los bienes por él adquiribles, que el consumidor clasifica de acuerdo con sus preferencias. El principio paretiano tiene un poder limitado de clasificación de los "estados del mundo". No permite evaluar, como indicamos anteriormente, las políticas redistributivas, ni siquiera ajustes limitados de distribución terriblemente desiguales. El principio no acepta juzgar el resultado de quitar un peso a un individuo riquísimo para dárselo a otro, paupérrimo, colocado en situación extrema. Por el contrario, el principio mismo puede ser objeto de una amplia aceptación sólo si actuado en abstracto, es decir, si no se conoce a priori quién será afectado por las transformaciones interpretadas como mejoramiento de él. Para ser más explícitos, es

fuertemente dudoso que una colectividad acepte como mejoramiento el pasaje a una nueva situación en la que todos, inclusive los pobres, ven su situación inalterada excepto la de un rico que llega a ser aún más rico. Esta duda se acrecienta cuando el pasaje de un estado a otro comporta una diversa asignación, no de bienes económicos, sino de otros bienes, v.gr. los derechos políticos.

Con el fin de encontrar una solución a la dificultad de enfrentar con un criterio paretiano las políticas que implican redistribución, algunos economistas ingleses como Hicks y Kaldor⁸⁸ propusieron el "criterio de compensación". Esto significaba juzgar la modificación de las situaciones, no por el hecho de que llevaran a un efectivo mejoramiento en el sentido paretiano, sino porque permitieran un mejoramiento potencial. Y éste tendría lugar cuando los beneficiados por el cambio tuvieran la capacidad de compensar completamente a los perjudicados, mientras ellos no sólo mantuvieran la situación de bienestar precedente, sino que la hubieran mejorado. Sin duda el principio de compensación ofrecía más espacios que el principio paretiano, aunque también dejaba amplios espacios a la duda sobre sus fundamentos éticos. De nuevo, en efecto, un cambio de "estado" que favorezca sólo a los ricos será aceptado si la ventaja lograda por ellos es suficiente para permitir una plena compensación de aquellos que han resultado desfavorecidos.

Y ya que, como hemos apenas visto, una comparación de los "estados del mundo" implica una confrontación de posiciones individuales, los enfoques modernos sobre la economía del bienestar a partir de A. Bergson⁸⁹, se han orientado hacia la formulación explícita de criterios para cotejar la utilidad de

⁸⁸J.R. Hicks, Value and Capital, Oxford University Press, Londres, 1939 y N. Kaldor, "Welfare Propositions and Interpersonal Comparisons of Utility", en Economic Journal, Vol. XLIX, 1939, pp. 549-552.

⁸⁹"A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics", en Quarterly Journal of Economics, Vol. II, 1938, pp. 310-334.

diversos individuos, a través de la construcción de funciones del bienestar social.

Una función del bienestar social es análoga conceptualmente a una función de utilidad del consumidor privado. Ella ofrece una clasificación de estados alternativos en donde los varios individuos gozan de diferentes niveles de utilidad.

La construcción de una función de utilidad social es algo muy difícil, pues requiere juicios éticos y amplia información sobre la utilidad de los individuos, así como de las condiciones que hacen posible su mensurabilidad y confrontabilidad⁹⁰.

La teoría del federalismo fiscal a la que hemos hecho referencia hasta ahora, constituye un enfoque normativo del estudio de la descentralización fiscal. Se trata de una extensión de la teoría de los bienes públicos en la teoría de la economía del bienestar, por lo que ha sido necesario elaborar el principio del óptimo paretiano. Éste como se sabe no es suficiente para la asignación de bienes sociales. Para ello se requerirá la existencia de un mecanismo a través del cual se revelen las preferencias y se realicen las asignaciones correspondientes. En el caso de los bienes privados, este mecanismo funciona a través del uso de un sistema competitivo de precios que, fundado en una distribución dada de la renta, asegura una solución eficiente. Pero, para el caso de los bienes sociales se requiere un proceso político en el que los consumidores, sobre la base de una determinada distribución de la renta, expresen sus preferencias a través de sus votos. Este es el otro supuesto de la economía del bienestar: la incorporación de una teoría sobre el proceso de votación que asegure la revelación de preferencias, determine el tamaño del presupuesto y la aplicación de los impuestos⁹¹. Los modelos que aquí hemos visto parten del supuesto de que las unidades de gobierno se

⁹⁰R. Milward, *Public Expenditure Economics*, McGraw Hill, Londres, 1971 (trad. it. *Economia della spesa pubblica. Un'applicazione introduttiva dell'economia del benessere*, CEDAM, Padua, 1981).

⁹¹R. A. Musgrave y P. B. Musgrave, *Op. cit.*, pp. 73-86.

mueven exclusivamente por el interés público y que buscan por lo mismo la maximización del bienestar social. Se trata de un supuesto que ha jugado un papel relevante en la conceptualización de las funciones del sector público. Así, mientras la política fiscal del modelo marxista considera a los impuestos y al gasto público como "espacios" de confrontación social, como momentos de interacción y contradicción entre grupos y al límite como áreas de detonación para la crisis fiscal del Estado, la política fiscal de la economía del bienestar ha devenido en un espacio de transacción (trade-off):

"...el descontento con los impuestos ha sido tradicionalmente uno de los factores principales en la historia de las revoluciones, y las medidas fiscales o distributivas han supuesto hasta cierto punto una expropiación de la 'clase capitalista'. Por el mismo motivo, el papel de la actividad presupuestaria puede cambiar y convertirse en lugar de un medio de lucha, en una herramienta que permita mejoras sociales si se considera una visión de la sociedad menos exclusiva. En dicha situación, la política presupuestaria se convierte en un instrumento de cooperación y reforma gradual del sistema. Mirando hacia atrás en la historia del último siglo...la actuación de la política fiscal ha jugado un papel clave en el crecimiento de la cohesión social...el crecimiento del estado del bienestar caracterizado por la supremacía de las transferencias y de los impuestos progresivos, ha situado al presupuesto público en un puesto clave en el sistema social. La reciente modificación de las actitudes políticas y la crítica del estado del bienestar han permitido, a su vez, realizar una crítica de sus componentes fiscales"⁹².

⁹²Ibid., pp.130-131.

2.4.2.El enfoque positivo: la teoría de la "elección pública"(public choice).

No podemos concluir este capítulo sin hacer referencia a las contribuciones de la reciente teoría de la "elección pública"(public choice)⁹³. Estas contribuciones se indican como el núcleo de la teoría positiva del federalismo fiscal.

¿Qué se entiende por teoría de la elección pública?. En la definición dada por D.C.Mueller⁹⁴, por public choice se entiende

"el estudio económico de las decisiones no económicas (non market decision making), o simplemente, la aplicación de la economía a la ciencia política".

En términos prácticos, la escuela de la elección pública estudia los temas propios de la ciencia política (teoría del Estado, reglas y procesos electorales, comportamiento del electorado, partidos políticos, grupos de presión, burocracia, clase política, procesos de movilización social y política, etc.) con los instrumentos y la metodología de la economía. Se trata de una teoría construida entre los años cuarentas y cincuentas, superando las fronteras disciplinarias de la economía y la ciencia política, precisamente en los momentos en que se presentaba una creciente ampliación de las tareas estatales a raíz de los primeros éxitos de la macroeconomía keynesiana. En efecto, durante los primeros años de la segunda posguerra, se fue

⁹³ Para un tratamiento sistemático sobre la teoría del Estado en la Escuela de la Elección Pública, cfr. José Ayala Espino, Mercado, elección pública e instituciones: las teorías modernas del Estado, Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Economía/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp.243-314.

⁹⁴ Cfr. la "Introduction" de Public Choice II, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

paulatinamente consolidando la idea de que la intervención del sector público resultaba también necesaria en las economías capitalistas, con el fin de corregir las fallas del mercado. En este "ambiente" surgió el problema de encontrar un mecanismo que permitiera conocer las preferencias de los ciudadanos-contribuyentes por los bienes públicos, semejante al mecanismo de precios en el mercado competitivo.

Paul Samuelson⁹⁵ se había limitado a señalar en el proceso electoral el mecanismo alternativo; sin embargo, para los economistas, el gobierno permanecía como una caja negra que recogía preferencias individuales bajo forma de votos y suministraba opciones a la colectividad. A este punto adquirió una importancia cardinal, inclusive para los economistas, entender el proceso de agregación de las preferencias individuales sin las cuales es impensable la construcción de una función de bienestar social. Resultaba así, de la mayor importancia, conocer el funcionamiento de las reglas electorales, los costos externos a las decisiones colectivas (es decir, los costos para los que no forman parte de la mayoría) y los costos de transacción para alcanzarlas.

El gobierno, considerado inicialmente una institución omnisciente y benévola que definía y establecía impuestos, subvenciones y bienes públicos con el fin de alcanzar una asignación óptimo-paretiana de los recursos, sufrió una seria metamorfosis al perder su carácter "divino" y ofrecer una imagen inmanente al aparecer constituido por personas reales: burócratas, representantes locales, estatales y federales, electores, etc., con una serie de intereses y objetivos propios. Bajo este nuevo ángulo, los costos de las fallas de mercado no resultaron necesariamente nulos y deberían ser por lo menos ponderados. Quizá ahora es más claro el por qué se habla de un enfoque

⁹⁵Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure", en Review of Economics and Statistics, noviembre 1954, pp. 387-389 y Paul A. Samuelson, "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures", Review of Economics and Statistics, noviembre 1955, pp. 350-356. Estos artículos los reprodujo R.W. Houghton (ed.), Public Finance, Penguin, Baltimore, 1970.

positivo, en comparación con el tradicional, de corte normativo.

Al enfrentar todos estos temas que constituyen el núcleo de la teoría de la elección pública, se mantuvo el postulado del individualismo metodológico: el hombre es egoísta, racional y tiene como objetivo la maximización de sus utilidades. Se podría concluir que la única diferencia entre los dos enfoques (el tradicional y el de la elección pública), se encuentra precisamente en la opción de los argumentos tratados. Un ejemplo: si en la perspectiva tradicional el problema es entender cómo el sector público debe actuar para alcanzar un equilibrio eficiente sin pasar por alto el respeto de algunos criterios de equidad, en el de la public choice la propuesta de incluir en el análisis el proceso de decisiones no-económicas, implica ante todo la búsqueda de la eficiencia del proceso de decisiones antes que la del equilibrio. O, para decirlo en otros términos, el problema es el de establecer si un diferente proceso de decisiones lleva a un equilibrio superior.

J.Cullis y P.Jones⁹⁶ al hacer la presentación de la Escuela de elección pública fueron más allá. Si el individualismo metodológico es el punto de partida común, en el enfoque tradicional se considera posible definir una función del bienestar social, indispensable para comparar y optar entre distintas políticas tributarias y de gasto. Pero esto no es así

en el enfoque de la elección pública, pues la opción entre distintos programas de gasto público no se realiza utilizando cualquier función de bienestar social porque los problemas relacionados con la agregación de las preferencias individuales hacen imposible la individualización.

Si bajo la óptica tradicional se han encontrado límites al uso del individualismo metodológico (por ejemplo, en las funciones de bienestar social y en la localización de los llamados

⁹⁶Public Finance and Public Choice, McGraw-Hill, Gran Bretaña, 1992.

bienes preferentes, merit wants), los seguidores de la elección pública rechazan el concepto mismo de bienestar social porque no asegura necesariamente el respeto de la percepción de la utilidad por parte de los individuos ya que sólo éstos, en cuanto tales, son capaces de expresar.

Se puede entonces entender por qué a la pregunta sobre cuál sería el mejor criterio para adoptar una política pública respecto a otra, los teóricos de esta escuela respondan que la mejor solución es la que indique el voto unánime. Ésta sería la única regla capaz de garantizar que cada programa de gasto represente una ventaja o, por lo menos, no una desventaja para cualquier ciudadano-elector. Los efectos paralizantes que se derivan de la adopción de la regla de unanimidad son a todos evidentes y es por esto que el proceso de decisión, pero sobre todo el orden institucional, requieren de una cuidadosa evaluación para ponderar los costos derivados de la pérdida de eficiencia de una decisión no unánime y los necesarios para alcanzar una decisión unánime. De todo ello se deriva la importancia otorgada por la Escuela de la elección pública al consenso unánime, por lo menos en las reglas y al hecho que estas últimas estén sancionadas constitucionalmente, sin descuidar la investigación sobre los mecanismos de decisión en el sector público y su consideración de las motivaciones individuales en la opción de los decisiones, tema al que ya nos hemos referido. La lección más importante de la teoría de la elección pública radica en su reconocimiento de la importancia de las instituciones y por esto resulta interesante su contribución al estudio de los problemas relacionados con el federalismo fiscal y al papel de las instituciones en el desarrollo de los procesos de centralización/descentralización. Sin embargo, no habría tampoco que dejar de subrayar sus propios límites por el uso del individualismo metodológico, mismo que la llevan a privilegiar la solución privada a la pública en lo concerniente a las necesidades colectivas. Algo más. Se podría también dejar caer elegantemente una duda: aceptando el supuesto de que el único objetivo de los individuos es el de maximizar

su utilidad y que sean, además, los únicos en poder valorarla plenamente, este supuesto no tiene el mismo peso cuando lo aplicamos a los espacios de decisión que no son pura y exclusivamente económicos.

La teoría positiva del federalismo fiscal se encuentra todavía en un estadio inicial y por lo tanto una exposición posible es la que recorre los temas que anteriormente hemos señalado, subrayando allí donde ha sido factible, los diversos resultados a los que se ha llegado al adoptar el enfoque positivo⁹⁷.

De manera particular, el primer aspecto del federalismo fiscal que viene puesto en discusión es el de la neutralidad de las instituciones políticas, hecho que llevaría a Oates a afirmar que todos los estados son, desde el punto de vista de las finanzas públicas, "un poco federales". Por su parte, S. Rose Ackerman, en 1981⁹⁸, expresaría que la estructura federal de gobierno influencia la posición estratégica de los ciudadanos con respecto a las políticas públicas, en el momento de ejercer el voto. Y esto sucede así porque las jurisdicciones, que tienen que asumir comportamientos que lleven a la práctica los

⁹⁷Sobre una discusión de algunas de las nuevas líneas teóricas en los estudios de la Hacienda Pública, Cfr. el número monográfico de El Trimestre Fiscal, Año 7, No. 26, enero-marzo 1986. En este número destacan los artículos de José María Lozano I., "Economía Pública y Ciencia de la Hacienda", pp. 9-18; José Luis Pérez de Ayala, "Vicisitudes en la clasificación de los saberes sobre la Hacienda Pública durante los últimos años", pp. 21-54; Ricardo Calle Saiz, "El progreso científico en la Economía Pública", pp. 55-67; Bernard P. Herker, "Desarrollos recientes en el campo de la Hacienda Pública", pp. 69-77; Richard A. Musgrave, "La Hacienda Pública en medio de la corriente", pp. 79-87; Alan T. Peacock, "Estado actual de la disciplina Hacienda Pública", pp. 89-99. Con respecto a una línea divergente con las llamadas teorías voluntaristas o subjetivistas de la actividad financiera, es decir el enfoque normativo de la Economía Pública y el enfoque positivo de la teoría de la Public Choice, vid. Cesare Cosciani, Istituzioni di Scienza della Finanza, UTET, Turin, 1970 (trad. cast. Ciencia de la Hacienda, Edersa, Madrid, 1980).

⁹⁸"Does Federalism Matter?. Political Choice: in a Federal Republic", en Journal of Political Economy, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1981

intereses de sus electores, tienden a "descargar" los costos de sus propias decisiones sobre otras jurisdicciones. La situación que a continuación se presenta, ofrece un claro ejemplo de las especificidades del gobierno federal: hipotéticamente los ciudadanos de una cierta entidad se oponen a la ampliación de las facultades de una norma que autoriza controlar más rigurosamente los horarios de apertura de los comercios, por considerar que tal medida elevaría los costos de gestión administrativa y porque además es mejor fomentar la competencia. En un estado unitario, el comercio sería liberalizado mediante una norma de aplicación uniforme a todo el territorio nacional. Pero si, por el contrario, una constitución establece,--y en este caso se trata de una constitución federal--, que este tipo de reglamentación es de la competencia exclusiva de las entidades federativas o de los municipios, éstos tienen toda la posibilidad legal de "descargar" algunos costos sobre las entidades vecinas, "liberalizando" los horarios nocturnos para atraer a los usuarios de las entidades o municipios circundantes. Para evitar tal competencia, los ciudadanos podrían solicitar una norma federal que restrinja la posibilidad de desregular a nivel local aún cuando quizá, en un Estado unitario, hubieran sido contrarios a tal ordenamiento.

Parecería entonces que un Estado federal, integrado por jurisdicciones que persiguen cada una de ellas su propio interés local y no el interés público federal, pudiera llevar a la realización de políticas de mayor uniformidad y rigidez. Un resultado paradójico, diametralmente opuesto al postulado de la teoría del federalismo fiscal y de acuerdo con el cual la ventaja de un sistema descentralizado radicaría en la diversidad de políticas que permite satisfacer a un mayor número de personas, no obstante que las preferencias tuvieran una distribución heterogénea en su territorio.

No se debe pensar, sin embargo, que una vez admitida la no neutralidad de las instituciones políticas, el enfoque positivo lleve automáticamente a excluir la existencia de motivos válidos para

estructurar un gobierno descentralizado. Aun más, la cuestión es precisamente encontrar un criterio que permita evaluar el nivel de descentralización preferible, visto que los distintos grados de descentralización y las formas en que se llevan a cabo conducen a decisiones colectivas diferenciadas. Los criterios propuestos son más de uno y consecuentemente con ellos, los tipos de federalismo.

El modelo federal teorizado más recientemente es el del llamado federalismo competitivo, elaborado casi totalmente por el economista canadiense Albert Breton⁹⁹. Este dato no debería sorprender, en vista de las relaciones conflictivas y desde luego de competencia entre centro y periferia y entre periferias en Canadá. Además, la formulación ha sido elaborada por un economista. Y no se olvide que el credo de los economistas, más acentuado en el caso de los neoclásicos, es que la competencia resulta intrínsecamente benéfica, siempre y cuando sea controlada por instituciones oportunas. Pero, tampoco habría que pasar por alto un elemento de carácter histórico, digámoslo así, que permea el conjunto de las relaciones socioeconómicas de nuestros días y es que el grado de competencia entre unidades periféricas, sobre todo en materia de desarrollo económico, ha aumentado significativamente. ¿Cuál ha sido el beneficio neto de esta política?. La literatura sobre el tema aumenta también vertiginosamente y no siempre con diagnósticos alentadores¹⁰⁰. Pero,

⁹⁹A. Breton, "Towards a Theory of Competitive Federalism", en European Journal of Political Economy, Vol. 3, n. 2, 1987. Vid, también, A. Breton y A. D. Scott, The Economic Constitution of Federal States, Australian National University Press, Canberra, 1978.

¹⁰⁰Como un responso a la competitividad neoliberal y a la célebre frase pronunciada por Margaret Thatcher en el Parlamento inglés en mayo de 1988: "Todos...obtienen beneficios de la prosperidad creciente. ¡Todos!", cfr., Rapporto sullo sviluppo umano 1996, ONU, 1996 e Raffaella Menichini, "Tutti i poveri di sua maesta'", Il Manifesto, Roma, 24 de julio de 1996. Un estudio cuidadoso y amplio sobre los objetivos y límites de la competitividad, vid en Riccardo Petrella y Rossana

regresemos a nuestro tema. El análisis de Breton se lleva a cabo a un nivel más general: la competencia de las instituciones entre sí.

Breton critica fuertemente al federalismo cooperativo, aseverando que en una área como la de las relaciones entre gobiernos de diferente nivel, la cooperación no es un principio eficiente de organización social, pues puede fácilmente degenerar en "colusión, conspiración y complicidad" entre políticos y políticos, entre administradores y administradores y entre los primeros y los segundos. Llevado este razonamiento a su extremo, el federalismo cooperativo podría llevar a la negación del federalismo mismo. Si en un determinado espacio político federal se cree que todo exige cooperación, entonces cada política y cada decisión será vista como una acción unilateral y, por lo tanto, será considerada en forma negativa y en contracorriente. Si esto es así, el federalismo, que implica respeto a la autonomía en la esfera de competencia de los varios niveles de gobierno, no tiene un sólido fundamento para seguir existiendo: el camino hacia su transformación en un Estado unitario está abierto.

La competencia puede ser de dos tipos: vertical, es decir entre gobiernos de diferente orden, y horizontal entre gobiernos del mismo orden. Distingamos la una de la otra. La competencia vertical se origina por la inevitable sobreposición (en rigor, con el debido lenguaje burocrático, habría que decir competencia, pero se crea una cierta confusión en este contexto) de las políticas realizadas por los diversos órdenes de gobierno y sus respectivos efectos. En la teoría, a nivel de documento constitucional escrito, está bien que las competencias de cada orden se separen y se distingan claramente. Esto permite establecer responsabilidades y hace posible poder juzgar en caso de conflictos interinstitucionales. Sin embargo, en la práctica, la confusión producida por los efectos de las políticas es, también, casi inevitable. ¿Es posible, por ejemplo, evitar los efectos

Rossanda, Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività', Transizioni, Manifestolibri, Roma, 1996, 204 p..

inintencionalmente redistributivos de las políticas en materia escolar cuando las primeras son de la competencia del gobierno federal y las segundas de los gobiernos estatales?. Automáticamente, por encima de la voluntad y de la competencia de los niveles de gobierno, surge la competencia vertical entre los gobiernos, derivada del hecho que en una democracia los gobiernos se ven obligados a practicar políticas que satisfagan las preferencias de sus ciudadanos.

La competencia horizontal resulta de una constatación fundamental para los sistemas federales. No existen bases para delimitar territorialmente a una comunidad, a una entidad periférica y, en cualquier caso, resulta contraproducente para los mismos ciudadanos tratar de definirla. Si casualmente lográramos definir a todas las entidades periféricas hasta el punto de diferenciarlas complementamente entre sí de acuerdo con un determinado criterio, no tendríamos ninguna posibilidad de interacción entre gobiernos superiores y gobiernos inferiores y/o entre gobiernos del mismo orden. Por lo tanto no habría competencia. Si estuviéramos en grado de subdividir perfectamente a los ciudadanos con base a particulares diferencias para atribuir un gobierno a cada una de ellas, entonces será claro que ningún otro gobierno distinto al establecido para cada una de ellas, podrá cumplirles sus particulares y específicas preferencias. Más aún, tan distintas entre sí como para haber justificado la creación de una comunidad diferente.

En suma, no hay una definición independiente de comunidad que pueda servir a la idea de una estructura de gobierno, que prevee interacciones entre sus unidades constituyentes, como lo es precisamente la federal. Precisamente porque "la tarea de los gobiernos es la de satisfacer las preferencias de los ciudadanos que se encuentran en las provincias o en el país al interior del cual han sido seleccionados para gobernar"¹⁰¹, sin que hayan sido agrupados por algún criterio superior de clasificación, es posible la competencia horizontal entre los gobiernos de una

¹⁰¹A. Breton, Op. cit.

misma federación. Por ejemplo, las políticas desarrolladas por una entidad federativa pueden interesar no sólo a sus ciudadanos, sino también a los de otras entidades federativas y a este punto pueden ser llevados a solicitar al propio gobierno políticas semejantes o bien a reaccionar en caso de que no las obtengan.

En otra parte de su exposición, Breton sostiene que una causa eficiente que explica el alejamiento de las preferencias de los electores está representada por el comportamiento de los políticos y valora la eficiencia de un orden institucional relacionándolo inversamente con los grados de libertad que le concede a los políticos. La competencia por el poder ya había sido considerada por J.A. Schumpeter un elemento vinculado al problema de la libertad de los políticos. Breton sostiene que si la competencia entre los políticos funcionase perfectamente, bastaría un sólo nivel central de gobierno: conociendo las preferencias del electorado, el gobierno podría satisfacerlas mediante simples agencias locales.

El problema de la descentralización se encuentra entonces íntimamente relacionada con la competencia electoral y ésta, a su vez, tiene que ver con las peculiaridades del proceso político que tiene, por su lado, en el momento electoral, el punto crucial de verificación. Por lo anterior, el problema de la descentralización debe analizarse partiendo de los límites del funcionamiento del mecanismo electoral. Sin embargo, éste no es posible si no existen figuras concretas a través de las cuales se materializa la competencia por el sufragio. Luego, para entender los límites dentro de los que funciona el mecanismo electoral es necesaria una precisión ulterior sobre las funciones desarrolladas por los partidos políticos en los sistemas democráticos. El partido hace posible el intercambio vertical entre electores y representantes, pero ofrece también espacio a ulteriores intercambios, llamémosles horizontales, entre los líderes del mismo partido y entre los representantes en su conjunto.

Breton demuestra que al aumentar las funciones públicas manejadas por un determinado orden

de gobierno, llega un momento en que el intercambio político se "atasca" favoreciendo un desarrollo de intercambios horizontales entre líderes, mucho más acentuado del que se da a nivel de las relaciones verticales entre ellos y los electores. En este contexto la descentralización de la estructura pública adquiere un significado preciso: el desplazamiento de funciones del nivel central hacia niveles inferiores de gobierno reduce el fenómeno de "atascamiento" de los intercambios políticos.

El economista canadiense considera, entonces, que la descentralización puede convertirse en un instrumento de competencia permanente entre los distintos niveles de gobierno, y no sólo indica las distintas dinámicas con las que la competencia se lleva a cabo en un Estado federal (competencia entre gobiernos y entre gobiernos del mismo nivel), sino también establece cómo podría ser efectivamente estimulada (revisar las dimensiones de la jurisdicción¹⁰², poner a prueba las políticas de redistribución financiera, etc.).

No quisiera dejar de mencionar: un modelo de competencia elaborado por el economista francés Pierre

¹⁰²Por ejemplo, de acuerdo con la regla típica de la competencia económica, en este caso aplicada a los gobiernos, las unidades periféricas no deberían ser demasiado heterogéneas entre sí en dimensiones y en poder económico. Con base en esta indicación existe un área de investigación que se ocupa de los problemas de rediseño en los campos de la geografía administrativa, política y económica. Una de las áreas de mayor atención es la referente a las dimensiones de los municipios e inclusive de las entidades federativas. Cfr., Francesco Merloni y Adriaan Bours, Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei paesi, Il Mulino, Bologna, 1994, 394 p. En algunos Estados unitarios existen propuestas concretas de reestructuración de las divisiones regionales. Vid, M. Pacini, Scelta federale e unita' nazionale, en Quaderni della Fondazione Agnelli, Edizioni della Fondazione Agnelli, Turín, 1994, propone reducir las veinte regiones italianas a doce con el fin de que: a. puedan favorecer proyectos futuros de desarrollo económico; y b. sean capaces de garantizar su autonomía financiera como fundamento del autogobierno regional.

Salmon¹⁰³, para completar el cuadro sobre la descentralización fiscal teniendo como punto de referencia la experiencia de Francia, un Estado unitario altamente centralizado. Se trata de una experiencia de descentralización fiscal que quizá podría ser útil en México, con un Estado federal, sin embargo fuertemente centralizado, y cuyas instituciones políticas a nivel de gobiernos estatales y municipales son, por ahora sólo ellas, el escenario de una creciente competencia electoral.

El modelo de Salmon ofrece un esquema muy interesante por más de un motivo. En primer lugar, se aplica a realidades territoriales mucho más amplias que las jurisdicciones locales de los estados de una federación o de los mismos Estados nacionales. En segundo lugar, porque hace referencia a comportamientos realistas por parte de los actores en juego. En este modelo los ciudadanos no emigran de una entidad a otra, de acuerdo con el esquema de "votación con los pies" (voting-by-feet) de Tiebout y al que ya hicimos referencia en otro apartado, por lo que la competencia se presenta bajo otras formas. En efecto, bajo este esquema, los ciudadanos evalúan la acción de las distintas entidades político-administrativas confrontando las prestaciones observadas para utilizarlas al momento del voto. De todo lo anterior se deriva que los políticos, el partido o los partidos al gobierno se encuentran conscientes del hecho de que su desempeño puede ser importante, e inclusive determinante, para mantenerse en el poder y se encuentran por lo mismo motivados para mejorar su actividad de gobierno. La competencia vista así puede ser de dos tipos: una, horizontal, es decir entre entidades gubernamentales colocadas en el mismo nivel. Baste un ejemplo: los ciudadanos de Cd. Juárez, antes de votar, confrontarán el rendimiento y el desempeño (performance) de su presidencia municipal con el

¹⁰³P. Salmon, "Decentralisation as an Incentive Scheme", en Oxford Review of Economic Policy, Vol. III, No. 2, 1987, pp. 24-43 y también, "The Logic of Pressure Groups and the Structure of the Public Sector", en European Journal of Public Economy, Vol. III, Nos. 1-2, 1987, pp. 55-86.

rendimiento y el desempeño observados en otros municipios semejantes, v.gr. Tijuana, Chihuahua, Hermosillo, etc.. Si Cd. Juárez pierde la confrontación, sus electores podrían verse estimulados a votar por la oposición; si la gana, los electores podrían favorecer aún al partido o a la coalición de partidos en el gobierno. Este tipo de confrontaciones no tiene lugar, agrega Salmon, sólo entre jurisdicciones del mismo nivel, obligando a competir a sus respectivas clases políticas, sino entre niveles de gobierno distintos; y, dos, vertical. La competencia que se da bajo estas características es también evidente. Ésta presupone que gobiernos de diverso nivel condividan las responsabilidades de la misma política (o por lo menos de partes susceptibles de acuerdo de la misma política). Supongamos que el nivel federal demuestra ser más eficiente que los gobiernos estatales y/o municipales en la política de intervención frente a, v.gr. grandes catástrofes naturales, entonces podrá reclamar un aumento de competencias en ese ámbito.

Existe por último una tercera posibilidad de utilizar la rivalidad existente entre las administraciones colocadas en diversos niveles de gobierno. Bajo la condición que el sistema de partidos tenga una fuerte estructura nacional, los resultados logrados por alguno(s) de ellos al administrar gobiernos locales, puede ser utilizado por los electores en sus opciones de voto a nivel nacional (y viceversa). Desde luego, la importancia de este concepto de competencia depende de su realismo, es decir, de la capacidad ciudadana para describir y analizar comportamientos de acción político-administrativos que puedan constituirse en objetos de la toma de posiciones y de la definición de opciones. Si la ciudadanía no se encuentra interesada en el desempeño y/o el rendimiento de los sujetos políticos (funcionarios, partidos, grupos de presión, categorías profesionales, etc.) en las demás ciudades, o si los políticos son totalmente indiferentes (o impermeables) a las demandas y juicios de los ciudadanos, es evidente que la competencia desaparece y la política

tenderá entonces a desplazarse hacia otras instancias en la búsqueda de mayor eficacia.

Pero si se cree en la competencia, entonces ocupan un lugar privilegiado los mecanismos para estimularla. ¿Qué dice al respecto Breton?. Una primera condición necesaria es que las diferentes entidades federativas no sean demasiado distintas entre sí, en dimensiones y en poder económico. Ésta es una regla típica de la competencia económica que también tiene sentido aplicar a los gobiernos. De todo ello resulta que las políticas de promoción regional y de equiparación financiera entre entidades federativas tienen en una federación la función única de estimular la competencia.

En segundo lugar, entre los mecanismos de estimulación, el economista canadiense coloca al Senado, esto es, a la segunda Cámara, bajo una sola condición: que no se integre en proporción a la población. El Senado tiene tres funciones en los sistemas federales: en la competencia vertical introduce una dimensión de confrontación centro/periferia poniendo en evidencia los puntos de vista, las necesidades y los problemas de las entidades federativas. En otras palabras, "da importancia a la dimensión provincial (es decir periférica) de las políticas públicas". Desde la perspectiva de la competencia horizontal--en la medida que cada entidad cuenta con su propia representación--el Senado coloca a todos los estados en un mismo plano de paridad política y, por lo mismo, aumenta la equidad en las situaciones en que constituye un requisito para la competencia. Por último, una función importante de la Cámara de Senadores así entendida, es la de regular la competencia; aún más, el Senado tiene la misma función que la ley, los tribunales y la policía frente a la competencia en el mercado, es decir, la de ofrecer un cuadro institucional indispensable para evitar los atropellos y la prepotencia.

Una tercera condición para el ejercicio útil de la competencia es que las entidades federativas y/o los municipios no puedan "descargar" los costos de sus decisiones en otras entidades y/o municipios, en otras palabras, que todos funcionen en condiciones de

paridad competitiva. Este punto resulta particularmente importante en las políticas de desarrollo local, uno de los terrenos que más han merecido la atención y sobre los cuales se ejerce hoy la competencia entre entidades federativas y municipios.

Un cuarto instrumento a favor de la competencia son las transferencias distribuidoras y equilibradoras entre entidades periféricas. Con ellas--sea que funcionen desde la federación como en la mayor parte de los sistemas federales, o que operen directamente entre unidades periféricas como en Alemania--una parte de los recursos ganados en las regiones más ricas se transfieren a favor de las menos favorecidas. En todo esto está presente un efecto más sutil y en referencia al punto precedente. Una entidad federativa que decida poner en práctica una política particularmente desprejuiciada--tendiente, por ejemplo, a atraer nuevas actividades económicas en su territorio, otorgando todo género de concesiones--y que gracias a todo ello lograra aumentar considerablemente su nivel de riqueza, automáticamente sería "castigada", pues se vería obligada a cubrir una transferencia equilibradora que se llevaría parte de la riqueza recién adquirida bajo estos procedimientos, para distribuirla entre las entidades menos favorecidas.

Por último, hay un punto particularmente importante y que no se puede omitir respecto al nudo problemático centralización/descentralización. La creciente atribución de competencias a la federación que ha caracterizado el desarrollo y la evolución de los Estados federales, y que en algunos de ellos es motivo de fuerte preocupación, no provoca inquietudes en un modelo de federalismo competitivo. Es evidente que si se reducen las competencias de las entidades federativas y/o de los municipios, se reduce la importancia de la competencia vertical y horizontal, aunque no la anula.

Para concluir, es necesario establecer una ulterior distinción entre competencia horizontal

mediata y competencia horizontal no mediata¹⁰⁴. La primera tiene lugar cuando varias entidades compiten entre sí en el marco de instituciones políticas, por ejemplo, cuando las entidades federativas pugnan por un aumento de las participaciones federales en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La segunda tiene más bien que ver con la competencia directa que las varias entidades se hacen en el mercado para atraer una mayor cantidad de inversiones o atraer más turistas, etcétera. Esta forma de competencia por lo regular se encuentra escasamente reglamentada o, simple y llanamente, no está reglamentada. ¿Quién podría modificar la estructura de distribución de las participaciones o la entrega de fondos discrecionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a favor de una o varias entidades federativas y/o municipios?.

Lo que de cualquier manera resulta importante subrayar es la relación de complementaridad entre los dos tipos de competencia: cuando una entidad federativa pierde en un tipo de competencia, por ejemplo, al no ser capaz de atraer capitales productivos, entonces se dirige a la otra, esto es al gobierno federal, para obtener los recursos que no logró a través de la primera.

El marco histórico y teórico-práctico en el que se ha desplegado la teoría del federalismo fiscal competitivo es el de la propuesta de la Administración de Ronald Reagan en Estados Unidos a favor del llamado "Nuevo Federalismo" (New Federalism). Para Timothy Conlan¹⁰⁵ el New Federalism de Reagan consistió en la idea de que

¹⁰⁴John Kincaid, The Competitive Challenge to Cooperative Federalism, en Daphne Kenyon y John Kincaid (eds.), Competition among States and Local Governments, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1991.

¹⁰⁵Timothy Conlan, New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan, Introd. de Samuel Beer, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1988, 274 p. Este autor sostiene que hay diferencias entre el Nuevo Federalismo de Nixon y el de Reagan. El primero trató de reforzar el gobierno particularmente en los niveles estatal y local, enfrentándose a un sistema político fuertemente fragmentado, por lo que se vio

"el Gobierno no es la solución a nuestro problema. El Gobierno es el problema".

El gobierno, de acuerdo con este enfoque, a partir del New Deal se habría sobrecargado de tareas que cada vez resultaban más difíciles de cumplir. Para darle una solución a este problema, se propuso racionalizar las funciones gubernamentales a través de la descentralización, otorgándoles a los gobiernos locales mayor autonomía. La racionalización pasaba por la eliminación de las participaciones (grants) federales, obligando a los estados de la Unión a una mayor autonomía tributaria. El objetivo fundamental era el de "desmontar" (rolling back) al Estado del bienestar. Bajo las administraciones conservadoras de Richard Nixon y Ronald Reagan se modificó también la noción del gobierno: éste dejó de ser un "instrumento pasivo de las fuerzas políticas y sociales externas, para devenir un transformador activo y autónomo"¹⁰⁶. Ya desde Nixon está presente la idea de que es necesario revertir la tendencia a la centralización, pues el "gobierno local está más cerca de la gente, es más responsable con los individuos", proyecto que Reagan continuará bajo el argumento de que la centralización "destruye el sentido de

obligado a construir "coaliciones en la arena". Por su parte, Reagan lo vio como parte de una "amplia estrategia para reducir el papel del gobierno, a cualquier nivel, en la sociedad" (p.12): "Fortalecemos el federalismo, dijo una vez a legisladores, reduciendo (cutting back) las actividades del gobierno federal" (p.13). Reagan, a diferencia de Nixon, se apoyó en una coalición partidaria fuertemente ideologizada.

George Peterson, miembro del Urban Institute's Public Finance Center escribió en 1984 sobre el significado del cambio ideológico de Reagan: "Su visión alternativa del federalismo se puede sintetizar en tres frases: 'separación de poderes', 'devolver sus responsabilidades al gobierno para que esté más cerca del pueblo' y 'menores gastos en todos los niveles de gobierno'. Cada una de estas propuestas tiene poderosos antecedentes en el pensamiento conservador", en Thomas R. Swartz y John E. Peck, "The Changing Face of Fiscal Federalism", Challenge, noviembre-diciembre 1990, p.45.

¹⁰⁶Ibid., p.2.

comunidad que sustenta a las instituciones locales". Es necesario "regresar el ciudadano a su lugar legítimo...y ese lugar está cerca de su gobierno". De acuerdo con Conlan, el New Federalism respondía con la descentralización a la necesidad de otorgar al gobierno capacidad para responder a los problemas contemporáneos. Además, reforzaba una tendencia natural a las fuerzas sociales que lo apoyaban y que se fundamentaban en la tradición filosófica jeffersoniana.

Las iniciativas de la Administración de Reagan dieron apoyo práctico a la teoría del federalismo competitivo, desarrollada por economistas de la Public Choice conservadora. Ésta corriente tendía a favorecer la competencia interjurisdiccional en un sistema federal como un medio para contener el activismo gubernamental¹⁰⁷. A diferencia de Richard Nixon, que vió en el gobierno local una alternativa a la acción del gobierno federal, Reagan se orientó más bien a favor de la asociación privada (la fraternidad, la organización eclesiástica, la organización de la cuadra, la farm bureau, etc.). Reagan rechazó abiertamente el federalismo gerencial de Nixon, proponiendo en cambio el "plan de 90 mil millones de dolares", es decir, la eliminación de prácticamente todos los programas de ayuda federal y el recorte de los impuestos federales en un 23%. Con esto, Reagan pretendía reparar el mayor defecto del sistema de ayuda intergubernamental: la falla de "juntar las funciones de gastos e impuestos". La corrección de este defecto iba directamente al corazón del New Federalism de Nixon¹⁰⁸. Desde la perspectiva de Reagan, esta separación de funciones era responsable del crecimiento y del gasto incontrolado del gobierno, a tal punto que "ocultaba la diferencia entre estados derrochadores y prudentes y...destruía los incentivos a la economía". Justos pagaban por pecadores,

¹⁰⁷Daphne Kenyon, "Interjurisdictional Tax and Policy Competition: Good or Bad for the Federal System?", ACIR, 3 de noviembre de 1987, en Conlan, Op.cit., p.13.

¹⁰⁸Conlan, Op.cit., p.223.

ahorradores por desenfrenados dilapidadores. Había que cerrar la compuerta ("to put an effective lid of spending"), desmontando los apoyos federales y regresando los impuestos ("tax room") a los estados. En los programas, el presupuesto y la política impositiva, la Administración de Reagan llevó a cabo un "verdadero asalto contra las dimensiones intergubernamentales de la actividad del sector público"¹⁰⁹. Como demuestra bien Conlan, el resultado fue, empero, paradójico, ya que en general se asistirá a una especie de revancha del federalismo cooperativo o al surgimiento de lo que este mismo autor llama un co-optive federalism, es decir, un mecanismo a través del cual cuadros profesionales o grupos de interés federales, cooptan los procesos de decisión locales suplantando las negociaciones directas entre los diferentes niveles de gobierno, deviniendo así en un factor clave e indispensable para mejorar la administración intergubernamental.

No se puede concluir este apartado sin hacer referencia a otra corriente teórica y de investigación, particularmente sugerente, y que se ubica con todas las credenciales en regla, en el ámbito de lo que hemos llamado la teoría positiva del federalismo fiscal: la sociología fiscal.

2.4.3. El enfoque positivo: la sociología fiscal.

El antecedente teórico e histórico de esta teoría positiva del federalismo fiscal se encuentra en lo que J.A. Schumpeter llamó la sociología fiscal¹¹⁰. Su fundamento intelectual se encuentra en las obras de Vilfredo Pareto¹¹¹ y Gaetano Mosca¹¹². Asimismo habría

¹⁰⁹Ibid., p.224.

¹¹⁰Joseph A. Schumpeter, "La crisi dello Stato fiscale", en Stato e inflazione. Saggi di politica economica, Introd. de Nicolò de Vecchi, Boringhieri, Turín, 1983, pp.130-180.

¹¹¹V. Pareto, Corso d'economia politica (1896-1897), Boringhieri, Turín, 1948.

¹¹²G. Mosca, Elementi di Scienza Politica, 1896.

que señalar las obras de Gino Borgatta¹¹³, A.Puviani¹¹⁴ y Mauro Fasiani¹¹⁵. El punto de referencia del enfoque sociológico de las finanzas públicas es el modelo de los sistemas políticos no democráticos y ve en las finanzas la expresión de las relaciones de fuerza entre las distintas clases sociales. De manera particular, las alternativas financieras ponen en claro la explotación de la clase dominante sobre la clase dominada. En una democracia el peso de los números no es suficiente. Ayudándose de sus mayores capacidades políticas, algunos grupos minoritarios, las élites, han sido capaces de imponer sus decisiones al resto de la población. La contribución más interesante por su carácter analítico más articulado es la elaborada por Puviani con su concepto de "ilusión financiera". De acuerdo con ésta, la falta de conocimiento por parte de los ciudadanos de los impuestos pagados y de los beneficios recibidos con el gasto, constituye un importante instrumento de análisis para observar la creación y el desarrollo de los diferentes hechos e instituciones financieros.

Partiendo de este horizonte socio-político del Estado monopolista, dos autores G.Brennan y J.M.Buchanan, nos ofrecen en un famoso libro¹¹⁶ una crítica conservadora a la actuación y crecimiento del sector público en los Estados liberal-democráticos. Para ello, retoman la tesis de la existencia de un Estado gobernado por una clase política, integrada tanto por políticos de elección popular como por funcionarios públicos, que ejercen el poder con ningún otro interés que el de explotar fiscalmente a la

¹¹³G.Borgatta, Appunti di scienza delle finanze e diritto finanziario, Giuffrè, Milán, 1933.

¹¹⁴A.Puviani, Teoria dell'illusione finanziaria, (la.ed.1897), ISEDI, Milán, 1973.

¹¹⁵M.Fasiani, Principi di Scienze delle finanze, Giappichelli, Turín, 1941, 2 vols.

¹¹⁶G.Brennan, J.M.Buchanan, The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

ciudadanía. En las palabras de Brennan y Buchanan el Estado moderno de democracia representativa tiende crecientemente hacia formas de sobre-expansión de su sistema fiscal, hasta convertirlo en un moderno Leviathán interesado sólo en explotar a los ciudadanos, esto es en maximizar el excedente(surplus), mismo que es definido como la diferencia entre la recaudación fiscal total y el mínimo de gasto público que la clase política está obligada a efectuar para no perder legitimación y consenso. La fórmula del excedente(surplus) es:

$$S = R - G$$

donde S es igual al surplus; R es la recaudación fiscal y G el gasto estrictamente indispensable.

Ahora bien, ya que el gasto está considerado como un porcentaje, a, de los ingresos fiscales, es decir:

$$G = \underline{a} R, \text{ se deriva que}$$

$$S = (1 - \underline{a}) R$$

Frente a este comportamiento de la clase política los ciudadanos se encuentran prácticamente indefensos. El único instrumento de uso ordinario, que es también deletéreo y nocivo para los ciudadanos, consiste en reducir la materia imponible disminuyendo su propia actividad. El único y auténtico remedio, del cual se origina la denominación de este enfoque, "constitución fiscal", consiste en las opciones constitucionales. La estructura del sistema tributario fiscal debe decidirse a nivel constitucional, porque en lo concerniente a la legislación ordinaria y a la actividad de gobierno, es imposible a los ciudadanos oponerse al Leviathán.

En suma, según Brennan y Buchanan, no existe la posibilidad de que los ciudadanos controlen a los políticos, porque los mecanismos de decisión propios de las democracias representativas les permiten apropiarse de una parte consistente de la recaudación fiscal. En realidad Brennan y Buchanan no ofrecen una explicación analítica del poder de los políticos, y se

limitan a algunos síntomas e indicios, que vale la pena referir.

La hipótesis de partida es que políticos y partidos tratan de maximizar las ventajas derivadas del cargo, por lo tanto maximizan desde luego la posibilidad de ser elegidos, tal y como sostiene la teoría de la democracia de Downs¹¹⁷, con un elemento adicional: tratan de extraer el máximo de recursos posibles de los bolsillos de los ciudadanos. También hipotizan la posibilidad de complicidades entre partidos: "los políticos de cualquier ideología tienen intereses comunes y el potencial derivante de la

¹¹⁷A. Downs, An Economic Theory of Democracy, Harper and Row, Nueva York, 1957 (trad. it. Teoria economica della democrazia, Il Mulino, Bolonia, 1988). Este modelo ofrece una presentación completa del funcionamiento de un sistema de democracia representativa, desde la perspectiva de un economista. Es un modelo ya clásico y en una buena medida, hasta hoy insuperado. El modelo en términos muy sencillos es el siguiente: hay dos actores (electores y miembros de partidos que buscan ser electos al gobierno). Los partidos son dos. Todos los actores se mueven a favor del propio interés. Los electores votan a favor del partido que les ofrece una combinación de políticas de gasto y de ingreso, que les permitiría obtener el máximo de utilidad. Es decir, votan por el partido que promete cuidar mejor sus intereses. Los políticos buscan un cargo y por lo tanto la victoria electoral y no la satisfacción de los intereses de los electores. Más aún: los políticos tratan de maximizar los votos, lo que les permitirá permanecer en el gobierno, si ya están en él, y de acceder al poder si se encuentran en la oposición. El cargo permite alcanzar prestigio, poder e ingreso y si se quiere, hasta llevar a efecto políticas propias (aunque esto rebasa el modelo). Dados estos supuestos, vencerá el partido que ofrezca una plataforma capaz de satisfacer la preferencia de por lo menos una mayoría de los electores. Downs afirma categóricamente: "La hipótesis fundamental de nuestro modelo es que los partidos elaboran políticas para ganar las elecciones y no ganan elecciones para formular políticas". Un inevitable antecedente teórico del modelo de Downs es la obra de J.A. Schumpeter, Capitalismo, socialismo, democracia, escrita en 1942 (trad. en cast. por el Fondo de Cultura Económica, México) y según G. Brosio, Op. cit., p. 193, todavía anterior a este trabajo de Schumpeter, es el modelo de H. Hotelling, "Stability in Competition", en Economic Journal, marzo, 1929, vol. 39, pp. 41-57.

explotación de estos intereses pagados por el electorado es muy grande"¹¹⁸.

Pasemos ahora a las sugerencias, al tipo de impuestos cuya estructura debiera ser sancionada a nivel constitucional. El planteamiento precedente a favor de la equidad social debe ser drásticamente modificado, pues el objetivo fundamental resulta en este caso el limitar al máximo las posibilidades de los políticos de explotar fiscalmente a los ciudadanos. Hagamos un sólo ejemplo. En lo que se refiere al impuesto sobre la renta, la indicación es de abandonar cualquier tipo de intento de realizar una base omnicomprendiva porque esta maximiza las posibilidades de recaudación; la base imponible, por el contrario, debe ser lo más restringida posible. También los regímenes especiales deber ser lo más numerosos posibles. Es claro que que estos introducen distorsiones, pero su peso es de cualquier manera inferior al que se deriva de una expansión incontrolada de las posibilidades de explotación de los ciudadanos por parte de los políticos.

Brenner y Buchanan se oponen totalmente a los impuestos sobre el patrimonio y en particular a los impuestos sobre el capital fijo, que para algunos son eficientes porque incentivan la formación del ingreso. Según los autores que estamos revisando, los impuestos al capital fijo no permiten al contribuyente escapar de ellos utilizando la movilidad.

Pasando a la imposición indirecta, las reglas clásicas perfeccionadas por la teoría del impuesto óptimo afirman que si se quieren reducir las distorsiones es necesario desplazar el peso de la imposición hacia los bienes de demanda rígida. Esta es, sin embargo, la regla que sigue el Leviathán: tratando de maximizar la recaudación aplicará las alícuotas más elevadas a los bienes cuya demanda es menos elástica respecto a las variaciones de alícuota. Si se quiere contrarrestar al Leviathán es necesario hacer precisamente lo contrario: aplicar las alícuotas más elevadas a los bienes con demanda más elástica; se maximizan desde luego las distorsiones y la pérdida de

¹¹⁸Brennan y Buchanan, Op.cit., p.22.

bienestar de los contribuyentes, pero también se reducen las posibilidades de pérdidas de bienestar aún más elevadas asociadas al aumento de las dimensiones del gobierno.

Brenner y Buchanan son totalmente favorables a los impuestos aplicados con fines específicos, esto es a la aplicación de impuestos complementarios a algunos bienes públicos y cuya recaudación está relacionada con el financiamiento de estos bienes. Ejemplos de estos impuestos son lo que se aplican a la gasolina y a los autos, cuando su recaudación se destine a la construcción de caminos. El crear impuestos con fines específicos ofrece dos ventajas: por un lado, hace más evidente a los ciudadanos el vínculo entre impuestos y gastos y hace posible un mayor control; y, por el otro, obliga al sistema político a gastar la recaudación en los bienes públicos para los que está destinada.

El instrumento más fuerte para controlar al Leviathán es sobre todo la descentralización, llevada al máximo de las funciones de gobierno. Un sistema formado por una miríada de pequeñas entidades locales con impuestos no exportables y susceptibles de fuerte competencia representa para Brennan y Buchanan el freno más eficaz para domar al Leviathán.

2.4.4. El enfoque positivo: el efecto "papel matamoscas", la teoría económica de la burocracia y el esquema "agencia y principal".

Sobre el tema del federalismo fiscal y la descentralización habría que decir que la publicación del texto de Wallace E. Oates¹¹⁹, en 1972, estimuló la producción de innumerables investigaciones empíricas sobre la preocupación subyacente en las propuestas de descentralización gubernamental: contener el aumento de las dimensiones del sector público.

Sin embargo, hasta antes de la publicación del profesor Oates, las investigaciones sobre la descentralización carecían de capacidad incisiva, de

¹¹⁹W.E. Oates, Federalismo fiscal...cit.

ahí que uno de los fines más ambiciosos de la reflexión de Oates fuera el de ofrecer un marco teórico y un esquema conceptual para medir adecuadamente la descentralización.

Entre las muchas investigaciones con carácter empírico sobre los temas de la descentralización y el análisis de los efectos de las transferencias en las opciones de los administradores locales, se podría destacar la del economista E.M.Gramlich¹²⁰. Éste notó en la experiencia estadounidense que una transferencia de suma fija del gobierno federal estimulaba el gasto público del nivel inferior de gobierno en una proporción mayor a cuanto no hiciera un corte en el pago de los impuestos de sus residentes al mismo gobierno federal. Este efecto, llamado "papel matamoscas" (flypaper effect), sirve para indicar que el dinero atribuido a las transferencias se queda en manos de o es gastado por el primer sector, administración pública o ciudadanos privados, que primero se beneficia. Existen diferentes modelos para explicar el fenómeno, sin que sea el caso explicitarlos; más importante podría ser explicitar las hipótesis sobre los comportamientos de los políticos, burócratas y electores.

En el modelo de Oates, el efecto "papel matamoscas" se explica recordando simplemente que los electores están frecuentemente sujetos a una "ilusión financiera". Esto quiere decir que los ciudadanos o los grupos de interés, cuando proponen una iniciativa de gasto que los favorece, consideran poder hacer pagar su costo a la colectividad. Y ya que todos se comportan igual, la ventaja neta de cada uno tiende a cero con un resultado seguro: el aumento del gasto público y de los impuestos.

D.N.King elaboró un modelo que no es otra cosa que la aplicación a este caso del modelo de la

¹²⁰E.Gramlich, "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en W.Oates(ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington Books, Lexington, Mass., 1977.

burocracia de W.A.Niskanen¹²¹. La investigación de este último se sitúa en una corriente de investigación recientemente desarrollada por los economistas, la teoría económica de la burocracia, en un campo del conocimiento que había sido ocupado tradicionalmente por otros científicos sociales, en particular los sociólogos. En efecto, las afirmaciones de la teoría económica de la burocracia se oponen a la teoría sociológica de Max Weber¹²². Según Weber, los métodos de selección de los funcionarios públicos, la formación que se les exige e imparte y las reglas que disciplinan su acción, aseguran que el comportamiento de los funcionarios se oriente al logro de los objetivos de la organización de la que forman parte y, en general, del interés público. En otras palabras, una vez que el sistema político (mediante el Parlamento o el Congreso, el ministro o el secretario de Estado o el dictador, etc.) ha fijado los objetivos de la acción pública, el funcionario los sigue a pie juntillas. Desde luego, se trata de una presentación un poco forzada, casi caricaturesca, del tipo ideal weberiano de burocracia, pero es útil para poner en evidencia los puntos de contraste con la descripción elaborada por los economistas.

De acuerdo con la teoría económica, en sus formulaciones originarias y más conocidas, asociadas a los nombres de Niskanen y de Downs, los funcionarios públicos se comportan, al igual que cualquier otro agente, tratando de maximizar su utilidad y no de acuerdo a reglas peculiares impuestas automáticamente por su pertenencia a una determinada categoría. En su función de utilidad puede ciertamente formar parte la fidelidad al poder político o a los objetivos de largo plazo de la administración, el logro del interés público y el respeto a la ley, pero también forman parte otros elementos más egoístas como el poder personal, el prestigio, las dimensiones del staff, el

¹²¹W.A.Niskanen, "The Peculiar Economics of Bureaucracy", en American Economic Review, No. 57, 2, 1968, pp. 293-321 y Bureaucracy and Representative Government, Aldine Atherton, Chicago, 1971.

¹²²M. Weber, Economía y Sociedad, (1a. ed. 1921), FCE, México, 1944. 2 vols.

número de secretarías a disposición, el sueldo y otros tipos de remuneración. La posibilidad de maximizar la utilidad de los funcionarios dependerá entonces de la autonomía de la cual gozan respecto a los límites de su acción fijados por la ley y al control ejercido por el poder político.

Acerquémonos a la formulación del modelo de Niskanen. Tomemos el caso específico de una organización pública, por ejemplo un organismo para el control de la contaminación. El organismo, al que llamaremos de ahora en adelante la Oficina, está dirigida por un gerente o dirigente. A diferencia de un propietario privado, un gerente, sobre todo si se trata de un gerente público, no se apropia de sus beneficios. Maximiza más bien su utilidad misma que, a su vez, es una función de distintas variables: sueldo, prestigio, poder y todas las ventajas colaterales derivadas del cargo. Estas variables se relacionan directamente, según Niskanen, con el tamaño de la Oficina: más grande es ésta, mayor es la utilidad del dirigente público. Niskanen resuelve entonces brillantemente el problema de la pluralidad de objetivos con la hipótesis general de que las oficinas públicas buscan maximizar sus dimensiones. En consecuencia, todo esfuerzo está destinado a obtener la mayor cantidad posible de recursos del órgano que toma las decisiones de financiamiento (el Parlamento, la Presidencia de la República, la Secretaría de Hacienda, no importa) y con el cual la Oficina negocia.

Imaginémonos, entonces, con referencia al Congreso o a la Presidencia de la República, una curva de demanda para el servicio de control de la contaminación formulada por el poder político. La curva de demanda expresa la evaluación marginal de las distintas cantidades del servicio hecha por el Congreso y su disponibilidad a pagar para obtenerlo. Además de la curva de demanda, el modelo prevee una curva de oferta del servicio, que indica el costo marginal de las varias cantidades del servicio producidas bajo condiciones de eficiencia asignativa, es decir cuando los factores productivos son utilizados de manera óptima. Es una hipótesis muy

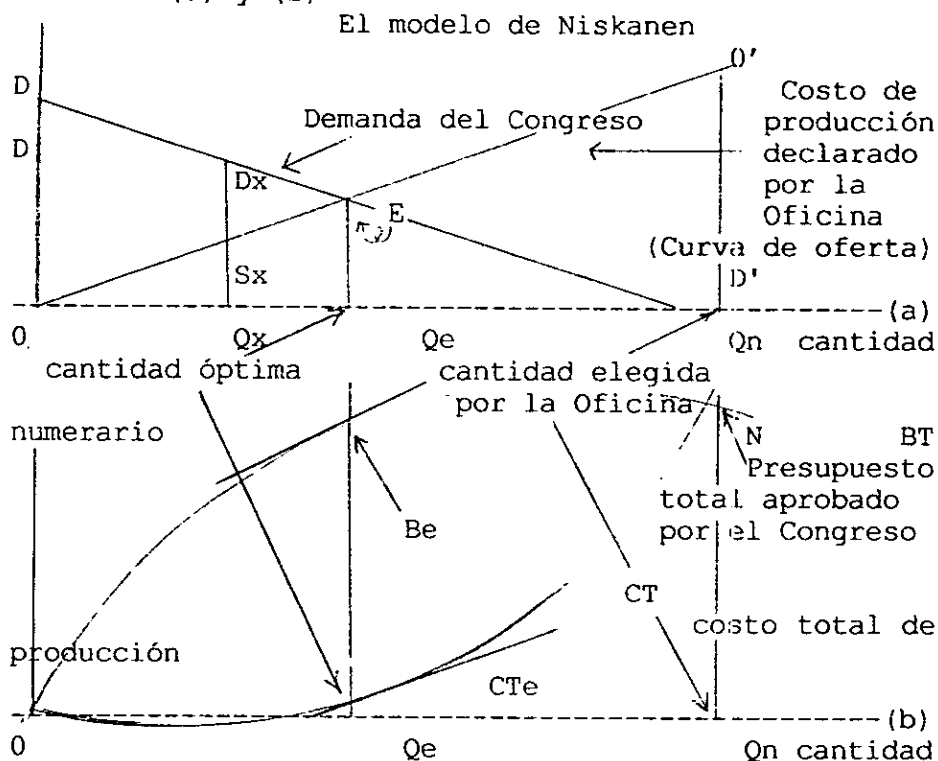
importante del modelo que deriva del hecho que el gerente público tiene como objetivo la maximización de las dimensiones de la Oficina. La maximización exige que todos los recursos se utilicen de la manera más eficiente posible.

Niskanen asume que la Oficina disponga de una consistente ventaja informativa respecto al poder político que la financia y que lo utilice totalmente a su beneficio. La Oficina no transmite información al Congreso sobre sus costos, mientras que es capaz de conocer la demanda de éste. Esta situación coloca a la Oficina, es decir a la burocracia pública, en condiciones de enorme ventaja en la contratación con el Congreso. El resultado es que la Oficina elige el nivel de producción que prefiere, es decir su tamaño máximo compatible con el uso integral de la disponibilidad a pagar del Congreso.

Continuemos nuestro razonamiento con el auxilio de la Figuras G(a) y (b). En la gráfica superior tenemos la curva de demanda del Congreso DD' . Ésta indica el precio que el Congreso está dispuesto a pagar por cada cantidad de servicio. Tenemos después la curva de oferta calculada por la Oficina, OO' , que muestra la variación de los costos marginales al aumentar la producción. Ésta se presenta en la figura en forma ascendente.

La cantidad óptima para la teoría se determina en el punto de cruce de las curvas de oferta y demanda esto es en el punto E de la figura G(a). Como ya sabemos, cada producción se lleva al punto en donde el beneficio marginal (indicado por la curva de demanda) es igual al costo marginal (indicado por la curva de oferta). No es ésta, sin embargo, la cantidad producida. La Oficina se aprovecha de la disponibilidad a pagar del Congreso y de su propia ventaja en materia de información, para aumentar su tamaño. Por cada unidad producida se encuentra en grado de obtener una cantidad de dinero igual a la disponibilidad del Congreso a pagar y no al sólo costo marginal. Por ejemplo, por la cantidad Q_x se hace dar $Q_x D_x$ y no sólo $Q_x S_x$. Por lo tanto, para todas las unidades a la izquierda de Q_e la Oficina obtiene una

FIGURA G (a) y (b)



paga total--suma de los pagos obtenidos por cada unidad de producto--indicado por el trapecio DEQ_eO (el área que se encuentra bajo la curva de demanda hasta Q_e), que es bastante mayor que el costo total, indicado por el triángulo OEQ_e . La diferencia, dada por el triángulo ODE , es utilizada para aumentar las dimensiones más allá de Q_e , para financiar la producción a niveles de cantidad para los cuales la disponibilidad de pago del Congreso es inferior al costo de producción. En el punto Q_n se utiliza toda la disponibilidad a pagar del Congreso; en efecto, el triángulo $EO'D'$ es igual al triángulo ODE y la cantidad producida es superior a la óptima.

El mismo ejercicio se repite en la Figura G(b), que presenta las cantidades totales. En términos más precisos, en lugar de la curva del costo marginal

tenemos la curva del costo total, CT , y en lugar de la curva de demanda tenemos la curva del presupuesto. El presupuesto es la suma total que el Congreso está dispuesto a pagar para obtener una determinada cantidad de producción de la Oficina. Por ejemplo, por la cantidad Q_e el presupuesto está dado por el área del trapecio OQ_eED en la parte alta de la figura, que corresponde al segmento BeQ_e en la de abajo. En términos matemáticos, según Niskanen, el presupuesto correspondiente a una determinada cantidad es igual a la integral de la función de demanda calculado en referencia a esa cantidad.

En la segunda gráfica tuvimos cuenta de la misma escala utilizada en la primera para medir la producción. El nivel de producción óptima sigue siendo Q_e . El presupuesto marginal se expresa en esta figura por la inclinación de la curva del presupuesto, es decir del beneficio total del Congreso; a su vez, el costo marginal se expresa por la inclinación de la curva del costo total. En correspondencia de Q_e , las dos inclinaciones son iguales. Empero, como ya sabemos, éste no es el nivel seleccionado de acuerdo con la teoría de la burocracia. La Oficina optará por el punto Q_n ampliando la producción hasta el nivel máximo compatible con la disponibilidad a pagar del Congreso, es decir, hasta el punto en el cual el presupuesto total es igual al costo total. De todo ello derivará una expansión continua del sector público, el cual estaría formado por oficinas crecientemente mastodónticas, con la peculiaridad que la expansión de la actividad de las oficinas públicas tendría lugar siempre de la manera más eficiente posible: el punto N se encuentra en efecto en la curva de los costos mínimos. El nivel de producción seleccionado por la Oficina no es, empero, en el modelo de Niskanen, eficiente desde el punto de vista del tamaño. La producción se lleva a cabo más allá del nivel óptimo Q_e , pero se efectúa bajo condiciones de eficiencia asignativa: los factores productivos son utilizados de la mejor manera, obteniendo la máxima producción posible.

Regresando entonces al efecto "matamoscas", el modelo de Niskanen permite entender

cómo los burócratas tienen como objetivo el maximizar la cantidad del presupuesto a favor de su oficina. Se encuentran, como sostiene el autor, en una posición de monopolio no sólo frente al electorado sino también frente a los políticos; son los únicos, además, en poseer toda la información necesaria respecto a la provisión de bienes y servicios en una determinada entidad. En el modelo de W.A.Niskanen, la cantidad erogada no es aquella por la que el beneficio marginal para el elector mediano es igual al costo marginal; sino aquella, superior, para la cual los costos totales igualan los beneficios totales. De todo ello se deriva que la introducción de una transferencia en suma fija tiene efectos expansivos sobre el gasto público mayores de los derivados de una disminución de la carga fiscal de los ciudadanos.

Para concluir, haremos referencia a algunas críticas que se han hecho al modelo de Niskanen tanto con respecto a los objetivos de los funcionarios públicos como con referencia al contexto general de las relaciones entre la burocracia pública y el Congreso.

Con respecto al primer punto. La maximización del tamaño postulado por Niskanen puede ser puesta en tela de duda por la constatación de que esa puede representar más una ventaja de los niveles inferiores que de los superiores, desde el momento que las mayores dimensiones de la Oficina pueden representar para aquellos una más amplia oportunidad de hacer carrera. ¿Por qué, entonces, las jerarquías de mando tendrían que promover las mayores dimensiones?

El segundo punto se refiere a la asimetría informativa entre Congreso y burocracia pública. Tanto Niskanen como J.L.Migué y G.Beranger¹²³, otorgan al Congreso una posición de total desventaja pues

¹²³J.L.Migué' y G.Beranger, "Toward a General Theory of Managerial Discretion", en Public Choice, Vol. XVII, 1974, pp.27-47. Los autores de este ensayo son dos economistas canadienses que han introducido algunos cambios al modelo de Niskanen siguiendo la teoría de la discrecionalidad gerencial de O. Williamson (The Economic Institutions of Capitalism, The Free Press, Nueva York), uno de los grandes autores de la economía institucional.

desconoce los costos de la Oficina, mientras ésta se hace reconocer su propia curva de demanda. Los integrantes del Congreso presentan la imagen de un cuerpo pasivo, que no hace uso del poder jerárquico del que dispone en la democracia para tutelar los intereses del ciudadano. Un comportamiento de este tipo por parte del Congreso podría ser típico de los sistemas en donde las cantidades destinadas a cada sector del gasto se deciden en Comisiones parlamentarias especializadas. Otros modelos muestran cómo los parlamentarios estarían en condiciones potenciales de obtener resultados muy cercanos al óptimo, que consiste, lo repetimos, en producir la cantidad Q_e al costo mínimo CT_e , con un ejercicio más atento de sus poderes y prerrogativas.

El hecho de que el sector público se encuentre subdividido en niveles descentralizados implica que éstos cuentan con un determinado espacio de autonomía y discrecionalidad. Las teorías que giran alrededor de la "elección pública" tratan de estudiar cómo se ejerce ese poder y cuáles son los criterios que conforman el comportamiento de la burocracia. En este ámbito de interés se ubican los principales modelos de comportamiento burocrático a partir de la contribución pionera de Niskanen y a la cual dedicamos el apartado anterior.

Los esquemas teóricos de referencia son comunes: se trata en efecto del esquema que la moderna teoría económica de la información ha denominado de la "agencia y principal"¹²⁴. Las conclusiones, empero, son parcialmente diferentes.

En el esquema de "agencia y principal", el segundo término (aunque los referentes últimos son los electores), está representado por los órganos centrales de legislación y gobierno; con frecuencia al "principal" se le denomina también "sponsor" y su característica es la de disponer, con respecto a la actuación de las decisiones públicas, de una determinada cantidad de información decididamente

¹²⁴ Cfr. José Ayala Espino, Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, Facultad de Economía/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pp.144-147.

superior a la que posee el "agente". A éste último se le representa usualmente como burócrata ("senior") a quien compete la organización y administración de la agencia pública descentralizada. Como se puede ver, se trata de un instrumento de análisis que se puede aplicar al estudio de las relaciones entre el gobierno federal (el "principal") que delega una serie de funciones en los gobiernos locales (la "agencia"). El problema radica en el hecho de que ambos niveles son poseedores asimétricos de información. Mientras que el gobierno federal cuenta con información general que le permite contar con una visión de conjunto; el gobierno local posee, en cambio, un conocimiento más puntual de los intereses y preocupaciones propios de su comunidad. La asimetría en la calidad de la información tiene repercusiones en la eficiencia del federalismo fiscal, ya que la asignación de recursos se podría ver afectada por una distribución inequitativa de la información entre los distintos niveles de gobierno. El esquema pone un énfasis particular en los problemas vinculados con el uso de la información y los impactos que puede tener por su carácter incompleto y asimétrico en la hacienda pública multijurisdiccional¹²⁵.

Hemos de esta manera expuesto algunos aspectos importantes de la teoría del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales, en sus momentos más importantes de elaboración teórica y empírica. Hemos intentado, también, poner en claro algunos de sus principales supuestos axiológicos y metodológicos y no hemos dejado de mencionar que estas premisas se concretan en una peculiar conformación institucional, validada por una serie de experiencias histórico-territoriales, sobre todo en el espacio geográfico del llamado federalismo clásico (que comprende las experiencias de los federalismos anglosajón (Australia, Canadá y Estados Unidos) y plurinacional (Confederación Helvética). A él habría que agregar la experiencia del federalismo germánico (Alemania y Austria) y la más reciente experimentación federal, con

¹²⁵ Cfr. José Ayala Espino, Economía pública. Una guía para entender al Estado, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.

tres estados, de la monarquía parlamentaria de Bélgica(1981).

Sin embargo, estas connotaciones aceptadas por instituciones académicas y fundaciones culturales y financieras, sostenidas por sólidas reputaciones académicas y difundidas en el mundo como "el modelo" de federalismo fiscal y de relaciones intergubernamentales, en la realidad histórica de otros contextos nacionales y/o regionales adquieren peculiaridades insoslayables. En efecto, tanto las articulaciones de los diferentes niveles de gobierno, como la atribución de las responsabilidades para la provisión de algunos bienes y servicios y de su respectivo financiamiento adquieren tales características que, al mismo tiempo que se puede hablar de una problemática teórica y económica general del federalismo fiscal, también estamos orillados a referirnos más específicamente al federalismo fiscal en la experiencia histórica y concreta de un determinado país. Bajo esta premisa, haremos referencia a los aspectos jurídico-constitucionales del federalismo fiscal de México y sobre todo a aquellos que tienen que ver con la comprensión del funcionamiento de la tensión centralismo/descentralización fiscal. Desde esta perspectiva, es importante revisar críticamente la premisa de Oates de que en términos económicos no existen diferencias entre estados federales y unitarios en tema del federalismo fiscal, pues la existencia misma de un marco constitucional federal es un punto de referencia invaluable para individuos, grupos y/o clases identificados con el federalismo. En este sentido, para ellos, el federalismo tiene un significado universal y no puramente instrumental y representan, así, un foco de resistencia y de fuerza, en el desenvolvimiento de las tensiones entre centro y periferia, por lo que su evaluación exige apoyarse también en una información de carácter más exquisitamente extraeconómica.

Haremos, entonces, una breve descripción de los niveles de gobierno existentes, de sus dimensiones demográficas y territoriales; de las competencias propias de cada nivel de gobierno, sin cuyo

conocimiento es imposible hacer evaluaciones sobre el funcionamiento del sistema de financiamiento. No nos detendremos en las peculiaridades histórico-políticas que llevaron a la actual configuración de las entidades federativas y municipales de México (aunque es un tema, sin duda, relevante pues permitiría entender el proceso constitutivo del Estado nacional, desde la perspectiva de los estados y no del centro), aunque si en la distribución de sus competencias y en el indudable peso que tiene una serie de factores históricos, culturales, institucionales y económico-financieros en la determinación del conjunto de la estructura de los gobiernos estatales y municipales. Valdría la pena recordar a este respecto la advertencia de Schumpeter:

"Es un hecho que las medidas fiscales de los Estados, incluso donde no se lo propusieron, crearon y destruyeron sectores de la industria, formas industriales y regiones industriales, y así contribuyeron directamente a la construcción (y a la deformación) del edificio de la economía moderna, y por lo tanto del espíritu moderno. Pero la importancia sintomática de la historia fiscal es mayor que la causal. El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, la configuración de su estructura social, las acciones que su política puede diseñar, todo esto y más, está escrito sin frases retóricas en su historia fiscal. Quien sepa escuchar su mensaje, percibirá mejor que nadie el fragor de la historia universal"¹²⁶.

De más estará señalar que el federalismo fiscal en México no parte de las premisas teóricas (concepción del Estado, concepción de las relaciones entre Estado y sociedad, de las relaciones entre gobierno y ciudadanía, de las relaciones entre Estado y mercado y de la relación entre público y privado) ni de la experiencia práctica liberal-democrática anglosajona. No existen, entonces, en la historia fiscal de México los controles constitucionales

¹²⁶J.A.Schumpeter, "La crisi dello Stato...", cit., pp.132-133.

(división de poderes) y políticos (procesos electorales competitivos y alternancia partidista de la representación política en los varios niveles de gobierno) que se concretan en la consigna de no taxation without representation, sancionando la articulación histórica de capacidad de tributación con capacidad de representación política, de relación entre economía y política.

Así, mientras el federalismo fiscal en los países con capitalismo más desarrollado parte de la premisa liberal de que el Estado es un producto de la sociedad civil, que ésta acaba por organizarse antes y mejor que el primero y que, no obstante todos los intentos estatales por ocupar sus espacios, concluye siempre por desmaterializarse gracias a su capacidad autónoma de recomposición y de descentralización, escabulléndose de este modo a su dominio; en la experiencia mexicana, de profundas raíces despótico-autoritarias y aristotélico-borbónico-patrimonialistas, la sociedad civil es un "producto" del Estado, por lo mismo debe siempre subordinársele. A este punto, es el Estado el que intenta emanciparse permanentemente de su propia sociedad, para reproponerle, acto seguido, nuevas formas de organización. De ahí el principio hegeliano, reformulado periódicamente por quien estando en el poder propone en una espiral sin fin, revoluciones desde arriba para "modernizar" a la sociedad. De Santana a Salinas se trata de organizar primero al Estado para organizar después a la sociedad. Preñados, regularmente sin saberlo, por la lógica agustiniana de que el Estado es la ciudad de Dios y la sociedad el mundo imperfecto de los hombres, pretenderán siempre que la "corrección" de esta última, sólo podrá ser obra del primero. El Estado es la única potencia capaz de liberar a la sociedad de todos los elementos negativos que la atan al pasado: las bienes de "manos muertas" primero, el caciquismo más tarde y las corporaciones después. La sociedad se modernizará sólo si es revolucionada continuamente por el Estado. Por esta razón, los "ciclos" del federalismo en México responden a "otros" tiempos: fases de acumulación y períodos de pérdidas de capital que materialmente

"inmovilizan" al Estado y a la sociedad. De acuerdo con esto, si en las experiencias avanzadas del capitalismo liberal-democrático es necesario observar a la sociedad para comprender al Estado, en México es crucial seguir las pulsaciones del Estado para entrever los ánimos que bullen en la sociedad.

TERCERA PARTE.

Marco histórico-institucional.

IV. Los ciclos¹ del federalismo en México entre utopía y necesidad.

"Se me dirá: ¿Quiere Ud. que nos constituyamos en una república central?. No. Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos...y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú. Un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior y promover su prosperidad, no se destruya la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la santa alianza, ni se enerva la acción del gobierno que ahora más que nunca debe ser enérgica, para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación. *Medio tutissimus ibis*. Este es mi voto y mi testamento político"².

¹El término de ciclo aquí utilizado es sumamente genérico. Son una descripción y en el mejor de los casos una hipótesis. No tiene nada que ver con la gran tradición económico de los ciclos económicos en Marx, Schumpeter, Keynes, Kalecki o los más recientes modelos de steady growth o de la moneda y los ciclos económicos, pues no se trata de un modelo explicativo de los ciclos económico-financieros del federalismo en México, sino simple y llanamente de la descripción de algunos datos históricos que resultan importantes para explicar una época a través de una particular idea que cubre el tiempo con la forma de una parábola más o menos bien definida, a través de un punto de inicio, otro de auge y uno final de agotamiento.

1. Los ciclos del federalismo en México.

El proceso de formación de las iniciativas tendientes a conformar en México una organización política federal ha pasado hasta ahora por tres ciclos, mismos que corresponden a otras tantas "consideraciones de tiempo" y de estructuración y jerarquización de dimensiones, variables y conceptos de carácter socio-económico y político. No se trata de ciclos económico-financieros en sentido estricto, pues para cubrir series cuantitativas significativas requeriríamos contar con información estadística y con diversas afinaciones teóricas y metodológicas de las que ahora no disponemos. Más bien lo que queremos plantear es un conjunto de consideraciones que tienen que ver con la conformación del federalismo y su relación con los procesos de formación, desarrollo y transformación del Estado y de la economía en México. Se trata de ciclos integrados por variables de carácter político-institucional y económico-financiero.

Bajo estos objetivos distinguimos tres grandes ciclos en el proceso³ de construcción del federalismo en México: el primero, el ciclo del

² Fray Servando Teresa de Mier, Memorias escritas por él mismo en las cárceles de la Inquisición de la Ciudad de México el año de 1819, II, Impresor

Monterrey, S.A., Monterrey, N.L., p.237, en Margarita García Flores, Fray Servando y el federalismo mexicano, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982, p.128.

³ Coincido con el punto de vista de Carl J. Friedrich, en el sentido de que "el federalismo no debe ser tan sólo visto como un modelo o un diseño estático, caracterizado por una específica división de poderes y establecido precisamente entre varios niveles de gobierno. El federalismo es también y quizá esencialmente el proceso de federalización de una comunidad política, es decir, el proceso a través del cual un determinado número de comunidades políticas separadas se adhieren a ciertas normas con el fin de formular soluciones, adoptar políticas y tomar decisiones comunes a problemas comunes, y viceversa, también el proceso a través del cual una comunidad política unitaria se diferencia en un conjunto organizado de manera federal". Trends of Federalism in Theory and Practice, Praeger, Nueva York, 1968, p.7.

centralismo federalista, se encuentra profundamente entrelazada con los momentos constitutivos del Estado y la Nación. Se trata, en breve, por un lado, del proceso de formación del Estado, del control de un específico espacio territorial para controlar la riqueza y ejercer el monopolio político sobre la moneda, la recaudación de impuestos y el ejercicio legítimo de la violencia organizada. Es una fase que implica la unificación política y cultural del país a través de la conformación simultánea de una clase política; la creación de una estructura organizativa, de mayor o menor complejidad, pero con carácter permanente, orientada tanto hacia la conservación del orden y la defensa del territorio como, sobre todo, hacia la recaudación de recursos económicos necesarios para afirmar y desplegar la acción del Estado; y, por el otro, de la conformación de la Nación. Se trata de la construcción socio-económica de la unidad nacional y por ello de la acción dinámica de las élites (política, económica, cultural, etc.) que buscan incorporar y articular en la nación a los diversos componentes de la sociedad, mediante el sistema de conscripción obligatoria, el desarrollo de los medios de comunicación, la homogeneización religiosa y lingüística, la identidad ideológica y la socialización primaria mediante la creación de un sistema escolar universal. El segundo ciclo, el del federalismo centralista, se construye a lo largo de los momentos formativos del complejo institucional que articula internamente a la nación. En su desarrollo se pueden distinguir a su vez dos momentos definitorios: el de la sociedad política y, por lo mismo, el de la participación y el de las relaciones e instituciones propias de las tareas de distribución de la riqueza y del poder. En el primer caso, nos referimos a los procesos de extensión e igualación de los derechos políticos a través de la introducción y la universalización del derecho al voto, las reformas al Congreso para delimitar la participación de la ciudadanía y de las entidades territoriales y la formación y desarrollo de los partidos políticos y las reglas de juego para su participación en la competencia política por el poder. El sistema escolar

público se amplía y deviene obligatorio hasta determinados estratos de edad, la seguridad y asistencia médica dejan de ser una función caritativa, altruista o religiosa para transformarse en una actividad prioritaria del sector público con objetivos explícitos de consenso social y beneficio económico para la sociedad y las empresas. Este período de desarrollo político resulta relativamente simultáneo con las fases de desarrollo económico, por lo que conlleva a una ampliación de la intervención pública en la creación de infraestructuras para el desarrollo. En el segundo caso, nos referimos a las actividades e instituciones que regulan o se encargan de la redistribución en términos socioeconómicos y sociopolíticos: los sistemas públicos de asistencia y previdencia social; los procesos de redistribución de la riqueza, a través de diversos mecanismos impositivos y el uso extensivo de transferencias monetarias a favor de determinados grupos sociales o entre diversos niveles funcionales de la actividad gubernamental. Con este último aspecto nos referimos preponderantemente a la acción de un sector público amplio y consolidado⁴. Por último, el tercer ciclo, el cual por ahora vemos como una tendencia favorable (aunque no lineal) hacia la conformación de un nuevo federalismo, aún en proceso de definición, pero algunos de cuyos rasgos salientes podrían inscribirse en una fase de transformación del mismo Estado nacional. En efecto, de dos décadas a la fecha, están presentes una serie de dimensiones y variables que parecen conducir a la crisis del Estado-nación moderno y en donde ha adquirido un peso significativo el proceso de mundialización de las finanzas, la industria, los mercados y las infraestructuras de información y de comunicación y de servicios, así como la seguridad militar fundada en la alta tecnología. Este proceso complejo, contradictorio y aún inacabado, habría contribuido notoriamente por debilitar (y quizá resquebrajar irreversiblemente) los presupuestos históricos de soberanía territorial y monetaria del Estado nacional.

⁴S. Rokkan, "Models and Methods in the Comparative Study of Nation Building", en Acta Sociologica, vol. XII, 1959, pp. 65-112.

1.1.El ciclo del centralismo federalista: de Ramos Arizpe a Limantour.

El primer ciclo cubre prácticamente un siglo, pues va de 1824, fecha de promulgación de la primera Constitución federalista⁵, hasta las primeras

⁵Aunque el primer constituyente formal de la historia política de México fue el que dio origen a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, no se pueden pasar por alto la Constitución Política de la Monarquía Española, expedida por las Cortes de Cádiz en 1812 y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, como antecedentes importantes del federalismo mexicano. La primera, formulada por las Cortes Españolas después de la deposición de Fernando VII en 1808, incorporó la iniciativa del diputado americano por Coahuila, José Miguel Ramos Arizpe, en el sentido de establecer las Diputaciones Provinciales, una especie de "gérmen del federalismo mexicano", pues se les reconocía una verdadera autonomía al otorgarles facultades para proponer arbitrios convenientes para las obras públicas, fijar contribuciones y fomentar las actividades económicas (agricultura, industria y comercio). Se reconocía así a las Diputaciones Provinciales como verdaderos órganos de deliberación y gobierno para los extensos territorios de la Nueva España (Título VI). La Constitución de Cádiz tuvo vigencia histórica y territorial parcial y una marcada influencia en posteriores textos constitucionales (Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, Porrúa, México, 1982). En efecto, gracias a la autonomía que alcanzaron algunas de las Diputaciones Provinciales que se establecieron en Nueva España, sus representantes (entre otros el mismo Ramos Arizpe) se inclinaron por el sistema federal de gobierno al participar en la redacción del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana del 31 de enero de 1824 (Nettie Lee Benson, La Diputación Provincial y el federalismo mexicano, El Colegio de México, México, 1955). En el Art. 5o. se estableció "la forma de república representativa popular federal" y en el 6o. que "(s)us partes integrantes son Estados, Libres y Soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...". Jorge Sayeg Helu, El nacimiento de la república federal mexicana, Sep Setentas 159, México, 1974, p. 51.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se mantuvo vigente, sin enmiendas, hasta 1835. Sergio Elías Gutiérrez Salazar, "La reforma constitucional", en Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Roberto Rives S., La Constitución mexicana en el siglo XX, Las Líneas del Mar, 1994, pp. 46-53.

dos décadas del siglo XX (excepción hecha del interregno centralista de la Constitución de las Siete Leyes del 30 de diciembre de 1836, en vigor durante seis años, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, vigente durante cuatro años y de las Bases para la Administración Centralizada de la República del 22 de abril de 1853, con una vigencia de tres años). Este período se caracterizó por un conjunto de preocupaciones y acciones de orden ideológico, jurídico, político, económico-financiero y militar que desembocaron en la conformación del Estado nacional y en un proyecto federalista en donde se abre paso la idea de que

"el poder federal debía tener una esfera propia e independiente de la de los estados, ilustrada en la ley contra los bienes de todas las corporaciones y la nacionalización de los mismos, que llevó a la apropiación de estos recursos por parte del poder federal independientemente de donde estuvieran situados estos bienes. Esta última decisión representa la primera formulación de la autonomía financiera del poder federal"⁶.

⁶Marcello Carmagnani, "El federalismo liberal mexicano", en Marcello Carmagnani (Coord.), Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.147. En otra parte, el autor sostiene que el enfrentamiento entre las tendencias centralizadoras y las favorables a la descentralización "se presenta muy diversificada en el espacio mexicano, y una geografía de la misma, aún por realizarse, nos podría indicar, al contrario de cuanto se ha sostenido hasta ahora, que ambas tendencias presentan por así decir una fuerte raigambre de tipo "popular", en el sentido de que ninguna de ellas puede ser vista exclusivamente como expresión política de las élites" (pp.138-139). Para el período de la promulgación de la Constitución de 1824 a la restauración del federalismo en 1847, cfr. Josefina Zoraida Vázquez, "El federalismo mexicano, 1823-1847", en M. Carmagnani (Coord.), Op.cit., pp.15-47. En este artículo, la autora rebate el lugar común que el federalismo mexicano es una imitación extralógica del federalismo estadounidense, al afirmar que el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 "fueron documentos de una transacción casi milagrosa, pues la compleja situación hacía difícil encontrar fórmulas que

Este objetivo se ponía visiblemente en dirección opuesta a las circunstancias que habían dominado durante las primeras décadas de vida independiente y sancionadas por la propia Constitución Federal de 1824. En ésta, a diferencia de la Constitución Política estadounidense que autorizaba a la federación a cobrar impuestos a los individuos para liberarla de la sujeción al contingente estatal⁷, los choques entre estados-regiones y centro llevaron sí al reconocimiento de la existencia de un gobierno federal pero, simultáneamente, a la aceptación explícita de su debilidad. La ley de agosto de 1824 hacía depender al gobierno federal de los ingresos provenientes del producto de las aduanas, una parte de los diezmos que había correspondido al rey, los monopolios del tabaco, pólvora, sal, correo, lotería y bienes nacionales, más una cantidad variable que se definiría a favor de cada estado de acuerdo con su riqueza "contingente" y que, en la práctica, se pagó saltuariamente. De este pacto fiscal

"resultó una soberanía menoscabada de la federación...(H)acia 1830, era claro el contraste entre la situación próspera de algunos estados y una

consiguieran atenuar las tensiones que se venían expresando entre las regiones y el centro"(p.16).

⁷Precisamente esta fue la gran novedad del sistema federal estadounidense percibida genialmente por Alexis de Tocqueville en su monumental De la démocratie en Amérique, publicada en París entre 1835 y 1840: "Esta Constitución...se basa...en una teoría completamente nueva...que constituye un gran descubrimiento en la ciencia política contemporánea...(....)En Estados Unidos, los súbditos de la Unión no son los Estados, sino los simples ciudadanos. Cuando aquella desea imponer un nuevo tributo no se dirige al gobierno de Massachusetts, sino a cada habitante de la Unión. Los antiguos gobiernos federales tenían frente a ellos pueblos, el de la Unión, sólo a individuos"(trad.it.La democrazia in America, edit. por Giorgio Candeloro, Biblioteca Universale Rizzoli, Milan, 1994, p.154). Esto fue lo que no percibieron los constituyentes de 1824, como justamente pone de relieve Josefina Vázquez, quizá porque en el México de principios del siglo XIX no había propiamente ciudadanos.

federación endeudada, que había empezado a hipotecar sus futuras percepciones a cambio de préstamos usurarios para pagar las nóminas.

"Otro decreto del 24 de agosto de 1824 dejó también en manos de los estados la forma de reemplazar las bajas del ejército...lo que le impuso a la federación una limitación semejante en el aspecto fundamental de la defensa...La milicia cívica de los estados, que alistaba ciudadanos comunes y que en Estados Unidos quedaba bajo el mando del Ejecutivo...quedó al mando de los gobernadores. Dadas las constantes amenazas externas, esta limitación que le fijaba la Constitución mexicana resultó importante y representó una debilidad del gobierno federal. Sin duda Alexis de Tocqueville tenía razón al afirmar que México había copiado la forma, pero no el espíritu"⁸.

La Guerra contra Estados Unidos de 1846-1848, la Guerra de Reforma entre liberales y conservadores (1858-1861) y la guerra contra la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo (1862-1867), ofrecieron condiciones propicias para una modificación de las relaciones de fuerza entre la federación y los estados que lentamente se fueron desplazando a favor de la federación. Empero, ya desde 1859, el grupo liberal, al elaborar su plan hacendario y de presupuesto, estableció claramente la necesidad de la preeminencia de la Federación sobre los Estados. Criticó, por ello, la formulación de la Constitución de 1857 y su concepción implícitamente confederal (heredada de la Constitución de 1824), que no federalista, al afirmar que

"para fijar sobre un principio de justicia y conveniencia notorias la perfecta separación de las rentas de los Estados y del centro, el Gobierno cree que debe adoptarse, como base invariable, la que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro e industria, las profesiones y demás objetos imponibles pertenecen a los primeros, y los

⁸ Josefina Zoraida Vázquez, cit., pp. 25-26.

indirectos a los segundos...la razón fundamental de esta separación no puede ser más clara y perceptible, porque ella se apoya en el principio cierto de que sólo el Gobierno Supremo, que es quien atiende a los gastos y obligaciones de la Nación, es también quien tiene el derecho de recaudar impuestos que graven en general a todos sus habitantes, mientras que los de los Estados no lo tienen sino para gravar a los de sus respectivos territorios, supuesto que sólo atiende a los gastos de éstos"⁹.

Las conclusiones sobre esta forma de concebir las dimensiones político-financieras de la Federación y los Estados, y que conforman propiamente con una preclara percepción lo que ahora llamaríamos el federalismo fiscal, son en el sentido de que

"...los estados se verán realmente libres del poder del centro en materia de recursos, que es la base de la libertad en todos los demás ramos de su administración interior... (y, simultáneamente)... adoptando este sistema, no habrá ya tampoco la obligación, por parte de los Estados, de contribuir con un contingente de sus rentas para los gastos de Gobierno general"¹⁰.

Desde un ángulo político-institucional, el fortalecimiento de la federación en detrimento de los estados, contará con un punto de fuerza fundamental con la creación de la Cámara de Senadores en 1874. Este hecho simboliza el nuevo momento político-institucional, pues si por un lado ofrecía un espacio de representación a los estados, por el otro permitía

⁹"Manifiesto de Juárez a la Nación", 7 de julio de 1859, en Planes en la Nación Mexicana, Senado de la República, México, 1987, Vol. VI, p. 70. El Manifiesto lo firman Benito Juárez, Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada y Manuel Ruiz, en Marcello Carmagnani, Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 63-64.

¹⁰Ibid., p. 64.

que los intereses generales de la Unión se colocaran por encima de los particulares de cada entidad federativa. Desde el punto de vista político-financiero la nueva tendencia en las relaciones entre federación y estados la ilustran, primero, el hecho de que en la Constitución de 1857 los estados ceden a la federación exclusivamente los derechos sobre la importación y exportación de mercancías (artículo 112, fracción I) y las rentas de servicio derivadas de la acuñación y del papel sellado (artículo 111, fracción III) y, después, el compromiso alcanzado, a través de la reforma constitucional del 22 de noviembre de 1886, en el sentido de no imponer "ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior" que, más tarde, desembocará en la formulación del nuevo Código de Comercio federal¹¹.

Para la última década del siglo XIX, el auge del Porfiriato expresa en una buena medida la creciente supremacía de la federación y, sobre todo, del Poder Ejecutivo federal y, con ello, la consolidación de una política centralizadora que hara más bien un uso instrumental del federalismo. Éste pierde sus virtudes de espacio de negociación entre los intereses encontrados de la federación y los estados para transformarse, más bien, en un ámbito de imposición de las políticas de la federación sobre las entidades federativas. La parábola del ciclo político del federalismo, iniciado en 1824, parece agotarse entre las postrimerías del siglo XIX y los albores del siglo XX, a tal punto que hace expresar a un estudioso agudo y sutil como Emilio Rabasa que

¹¹Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, 1808-1957, Porrúa, México, 1957, p. 708, en M. Carmagnani, cit., pp. 161 y 163.

José Iturriaga de la Fuente, La revolución hacendaria. La hacienda pública con el presidente Calles, Setenta y dos, México, 1976, p. 15.

En 1883 las alcabalas representaban el 68% del presupuesto de Puebla, el 62% del de Durango, el 52% en Sinaloa, hasta llegar a Chiapas con apenas el 5%, Memoria de Hacienda. 1883-1884, Secretaría de Hacienda, México, pp. 37-38, en José Vázquez Santaella, "Hacia la federalización fiscal", en El Trimestre Económico, Vol. V, No. 18, julio-septiembre 1938, p. 183.

"Los Estados, a semejanza de lo que acontece con los individuos, no han sabido asumir más que dos actitudes igualmente malas...la de sumisión y la de rebelión. Es preciso sustituirlas por la entereza y la disciplina que nacen de la estimación por el derecho"¹².

Los cambios en la relación de la federación con las entidades federativas cubren el universo de las relaciones político-institucionales y político-financieras: a partir de 1894 se reduce el papel del Congreso federal en la definición de los presupuestos públicos y aumenta el del Poder Ejecutivo federal al modificarlo mediante decretos. Hasta los años ochenta, más de la mitad del gasto público se orientaba hacia los grupos de intereses representados en el Congreso federal y apenas si se percibían los nuevos grupos de presión financieros y regionales. Para la segunda mitad de los años noventa los principales grupos de intereses nacionales y extranjeros negocian directamente con el Poder Ejecutivo y se excluye a los representantes de los grupos de presión regionales. Uno de los resultados más visibles fue el de la inversión en obras públicas de la capital y un crecimiento del gasto corriente en la administración y los servicios en el Distrito Federal. El proceso de centralización de las decisiones político-financieras y de la concentración de crecientes recursos económicos en manos de la federación llevó a una fuerte inversión de ruta en la tendencia, desplegada fundamentalmente a partir de 1870, favorable a la redistribución entre la federación y los estados de los beneficios derivados del progreso económico¹³. La cancelación de esta política llevó, en los planos político-institucional y político-financiero, a la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Congreso de la Unión, a la escisión entre federación y entidades

¹²Emilio Rabasa, La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México, Porrúa, México, 1912.

¹³M. Carmagnani, Op.cit., pp. 172-174.

federativas y a la reafirmación del centralismo sobre el federalismo.

La pragmática subordinación del Porfiriato a las necesidades materiales que se fueron imponiendo como parte de la reorganización de la economía internacional, lo fueron orillando a una interpretación débil y reductiva de las realidades sociales y del sustrato político e imaginario que se escondía bajo las más diversas fórmulas del federalismo. La clase política del régimen pareció olvidar que el federalismo constituía sin duda una de las principales utopías republicanas del México independiente; pero equivalía, simultáneamente, a una forma de Estado, a una forma de gobierno y a una modalidad de organización y distribución del poder político y, como se diría ahora, a una garantía de gobernabilidad, es decir, a un espacio ideal y práctico de negociación entre diferentes niveles funcionales de gobierno. Pero, también, tenía un signo de igualdad con un proyecto social, a través del cual se intentaba ofrecer a los más diversos intereses e identidades legítimos una delimitación espacial y territorial y una respuesta ideal e institucional. El federalismo era la respuesta práctica a una "población seminada en un vasto territorio; a tantas diferencias de productos, de climas, de costumbres, de necesidades"; y el trámite para que se extendiera "la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas las extremidades", de tal manera que, al reforzar las condiciones materiales que hacían posible la libertad, se estuviera en grado de contener los excesos del poder federal y de los estados¹⁴.

En un esfuerzo de definición que se mueve a un nivel de abstracción que deja fuera muchas determinaciones de significativo valor historiográfico, se podría caracterizar este ciclo por su orientación a conformar un centralismo federalista, en donde prevalecen los objetivos tendientes a la formación del Estado (unificación política y cultural de la clase política, la conformación de un ejército y

¹⁴"El Congreso Constituyente a la Nación (5 de febrero de 1857), en Ernesto De la Torre Villar (comp.), Planes..., cit.

una burocracia pública nacionales y la organización de la hacienda pública) y de la construcción de la Nación (el desarrollo de las comunicaciones internas, la formación de un sistema de socialización ideológico-cultural y la organización de un mercado articulado internamente). De lo anterior se puede desprender que, a partir de este primer ciclo, se fue afirmando la necesidad de construir un modelo fiscal que no limitara las fuerzas del mercado y abriera nuevos espacios al sistema económico. También debería ofrecer las condiciones para dotar de mayores recursos al sector público con el objetivo de construir los presupuestos de funcionamiento de una economía eficiente. Los objetivos esenciales de la política fiscal estatal--la unificación de la moneda, la homogeneización del mercado y de la acción fiscal--rechazaba la dispersión (de las reivindicaciones estatales, regionales y locales) en nombre de la concentración en una sede soprarregional, uber alles (el gobierno federal, precisamente), de cuotas crecientes de soberanía política, nonetaria y fiscal. Sin embargo, en la práctica, el Porfiriato estuvo lejos de contar con un sistema impositivo tolerado por la ciudadanía y capaz de generar y/o distribuir riqueza. Por el contrario, en lugar de orientar el gasto federal hacia el fomento y la creación de nuevas actividades y con ello de generar nueva riqueza que favoreciera a un número creciente de empresas e individuos, terminó por abortar las tendencias que en ese sentido florecieron entre los años de 1860 a 1880.

Concluida la fase de inestabilidad nacional e internacional, de 1870 hasta la Primera Guerra Mundial (que corresponde grosso modo con los ritmos de la restauración republicana y la caída del Porfiriato), la economía mexicana vivió los inicios del lento y contradictorio pasaje de un modo de producción basado en la agricultura a un modo de producción fundado en la industria. Durante este período se fue delineando un régimen fiscal en donde el peso principal de las recaudaciones se haría sobre los impuestos directos a la propiedad raíz y al capital mobiliario (Impuesto sobre la Renta) y en donde los ingresos federales dejaran de depender del

capital mobiliario (Impuesto sobre la Renta) y en donde los ingresos federales dejaron de depender del exterior, para contar con los generados en el país¹⁵. Empero, el sistema impositivo de México mantuvo hasta 1910 un carácter preferentemente regresivo, pues ignoraba las diferentes capacidades de la población para generar ingresos, rentas o ganancias. Además, constituía "una masa confusa de impuestos insignificantes y mal combinados, que en un sinnúmero de aspectos... (atentaban)... a los cánones de eficiencia y de economía", a los costos de transacción, como se diría actualmente. En efecto, en el estudio de Carmagnani sobre la Economía pública del liberalismo mexicano 1850-1911, se demuestra que:

"... a partir de los primeros años del siglo XX el sistema impositivo entra en su fase de declinación que se acentúa por la creciente resistencia a los impuestos y tasas y a la menor eficiencia de la estructura productiva y comercial del país... El gasto de recaudación de los diferentes impuestos y tasas decreció entre 1895-1896 y 1902-1903 para los impuestos sobre el comercio exterior, pasando del 8% al 6%; para la tasa de las rentas de servicio del 7.3% al 5.9% y, se estancaron en un 4.5% para los impuestos directos del distrito y de los territorios federales. A partir de 1903 los gastos de recaudación de estos tres grupos de impuestos y tasas se estancaron"¹⁶.

¹⁵Estos objetivos los planteó inicialmente Matías Romero y serán recuperados más adelante, bajo el triunfo de la Revolución Mexicana, a sugerencia de algunos académicos estadounidenses de orientación liberal-democrática como Edwin R. Seligman y Alfred D. Chandley. Este último llevó a cabo un importantísimo estudio sobre el problema hacendario de México bajo el gobierno del presidente Venustiano Carranza, "Investigación preliminar del problema hacendario mexicano con proposiciones para la reestructuración del sistema", 1918, en Manuel Yáñez Ruiz, El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1958, vol. III, pp. 183-201.

¹⁶Los datos provienen de las Memorias de Hacienda y Crédito Público, 1895-1896/1910-1911 y de Financial Times, en M. Carmagnani, Estado y mercado..., cit., pp. 338-339.

A pesar de la oposición que despertó en su contra se mantuvo, sin embargo, el Impuesto del Timbre, de bajos costos administrativos (y de allí la preferencia de las autoridades hacendarias), pero de efectos negativos sobre las clases más débiles pues, como se sabe, los impuestos indirectos son gravámenes que se pueden desplazar del productor al consumidor. Sin embargo, el Impuesto del Timbre fue la moneda de cambio en la negociación de la federación con las entidades federativas para que estas últimas aceptaran la supresión de las alcabalas.

En el ámbito de las finanzas públicas, el último ministro de Hacienda del régimen del general Porfirio Díaz, José Ives Limantour (1893 a 1911), imprimió una nota de sólida convicción liberal al manejo de la política financiera gubernamental al convertirse en campeón del equilibrio presupuestario¹⁷, no obstante el crecimiento de los desequilibrios sociales, en el marco liberal gladstoniano¹⁸ dominante en su época y que ahora

¹⁷En sus Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911) (Porrúa, México, 1965, pp. 36-37) escribió Limantour sobre este particular lo siguiente: "A lograr este equilibrio de los recursos y gastos ordinarios debían tender, por lo mismo, y desde un principio, nuestros más constantes y vigorosos esfuerzos; y mi convicción ha sido siempre tan arraigada en este punto que, aún después de logrado el fin propuesto, no he vacilado, en el curso de mi larga vida ministerial, en aplazar la realización de proyectos útiles, y hasta en asumir responsabilidades de diverso orden, con tal de no quitar de los cimientos de los presupuestos ni la más pequeña piedra cuya falta pudiese menoscabar su solidez". En José Iturriaga de la Fuente, Op. cit., pp. 17-18. La triunfante revolución maderista encontró en las arcas de la Tesorería de la Nación más de setenta millones de pesos, producto del superávit de varios años. Cfr., también, las ilustrativas reflexiones de Carmagnani sobre el particular y como la routine burocrática (y la ideología) de Limantour lo llevaron a no hacer uso del crédito público, que no hubiera implicado ningún riesgo para el equilibrio presupuestario y si, en cambio, habría favorecido "la oferta de bienes públicos de justicia, instrucción y sanidad a la ciudadanía", Estado y mercado..., cit., pp. 339-353.

¹⁸Me refiero a las finanzas gladstonianas en el sentido usado por J.A. Schumpeter, Op. cit., pp. 364-366: "...hubo un

definiríamos de "Estado mínimo", pues su objetivo era apenas el de

"proporcionar al gobierno federal los recursos para el sostenimiento del aparato administrativo y la prestación de los servicios públicos indispensables"¹⁹.

Por último, como veremos con mayor atención más adelante, la delimitación de los espacios de acción fiscal de la federación, los estados y los municipios constituyó un problema permanente a lo largo de este ciclo, pues se estableció constitucionalmente la concurrencia impositiva entre los tres niveles de gobierno. Esto significó que un mismo producto podría ser gravado hasta tres veces. No hubo ninguna medida de armonización o coordinación fiscal²⁰, de tal manera

hombre...que supo...cómo convertir los presupuestos en triunfos políticos, y que ocupa en la historia el puesto más brillante entre los financieros ingleses del liberalismo económico:...Gladstone...[...]. Las finanzas gladstonianas fueron las finanzas del sistema de la 'libertad natural', del laissez faire y del libre cambio. Partiendo de la visión económica y social que esto implica...lo más importante fue eliminar las restricciones fiscales respecto a la actividad privada. Y para esto, a su vez, fue necesario conservar los gastos públicos a un nivel bajo...Las restricciones significan dos cosas: en primer lugar, significan reducción del Estado a un mínimo...como política del 'estado policía'...(y)...(e)n segundo lugar, las restricciones significan racionalización de las restantes funciones del Estado, que entre otras cosas implica un ejército lo más reducido posible. El desarrollo económico resultante haría además, así se creía entonces, superfluos en gran parte los gastos sociales...[...]. Por último, lo que no es menos importante, nos encontramos con el principio del presupuesto equilibrado... 'un animal que debe obtener superávit'".

¹⁹Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La obra de la Revolución. La hacienda pública federal, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1960, p. 9.

²⁰Alberto J. Pani, secretario de Hacienda y Crédito Público (entro otros muchos cargos públicos) bajo los gobiernos de los presidentes Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, afirmó en sus Apuntes autobiográficos, Porrúa, México, 2a. ed., 1950, Vol. II, p. 17 que la

que la supresión de las alcabalas contribuyó a reforzar el mercado interno y los ingresos de la federación, pero suprimió la relativa autonomía financiera de las entidades federativas y su progresivamente menoscabada capacidad de negociación:

"Matías Romero siempre se encontró maniatado por la insuficiencia de los recursos presupuestarios, que continuamente arrojaban déficit, y Limantour, que disfrutó de un abundante superávit, sólo se preocupó por conservarlo y aumentarlo, manteniendo vigente un sistema que privaba, no sólo de una auténtica autonomía a los estados y municipios, sino que tuvo marginada a la provincia de los beneficios de un auge económico que sólo aprovechaba a los inversionistas extranjeros y a un reducido número de capitalistas mexicanos privilegiados"²¹.

2.2. El ciclo del federalismo centralista: de Pani a Aspe.

El segundo ciclo se abre con la crisis política y militar de la dictadura porfirista. Los acontecimientos que se sucederán a raíz de la renuncia del general Díaz a la presidencia de la República en mayo de 1911--el gobierno interino de Francisco León de la Barra, la presidencia de Francisco I. Madero, la usurpación huertista, el reinicio de las hostilidades bélicas que concluirán con la derrota del Ejército

dictadura porfirista se caracterizó fiscalmente por: 1. la "complicación de los impuestos"; 2. porque eran "casi... (en forma)... exclusiva... impuestos indirectos, que pesan infinitamente más sobre los pobres que sobre los ricos" y generados con fines "puramente fiscales, esto es, de obtener solamente los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos"; y, 3. por la falta de "preceptos constitucionales que delimiten técnicamente los diversos campos de imposición del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios".

²¹Diego G. López Rosado, Política hacendaria del porfirismo (copia mecanográfica inédita), México, s. f., pp. 4-5, en José Iturriaga de la Fuente, cit., pp. 22-23.

Federal en 1914 y el enfrentamiento político-ideológico y militar entre los ejércitos constitucionalista y convencionista que abrirá el camino al triunfo definitivo de la fracción carrancista--, contribuirán a la postre a crear nuevos espacios favorables a la negociación entre los intereses regionales(estatales y locales) y los federales. Se reabre así la partida entre las fuerzas que pugnan por una mayor descentralización económica, política y administrativa y aquellas que tienden a reconcentrar en la federación el proyecto de reconstrucción de los poderes fuertes de la nación: el gobierno federal, la hacienda pública, la reconstrucción de la economía privada, la rearticulación con las economías externas.

La Constitución Política de 1917 será la expresión de las fuerzas sociales y políticas en ascenso y el marco jurídico de referencia para desplegar sus respectivos intereses. En este nuevo contexto, el federalismo se repropuso como un programa estratégico para reintentar la reunificación de los diversos intereses centrífugos, recurriendo a la vía inédita de un programa amplio de reformas, bajo la consigna precisa de la justicia social: el municipio libre, el sufragio universal²², directo y secreto, el derecho a la educación, las transformaciones de la propiedad y un marco avanzado de regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo. En contrapartida, a la ampliación de los espacios jurídicos reconocidos a las entidades federativas y sobre todo a los municipios, se reforzaron las facultades del Poder Ejecutivo. No es una contradicción, sino una consecuencia.

La reconstrucción del federalismo se presentó, como siempre, por la vía de la negociación política y cuando ésta fracasó, la solución se

²²En el Cap.IV, Art.34 los constituyentes de 1917 establecieron la condición de ciudadanos sólo para los varones de 18 años casados y de 21 años solteros. En 1947 se extendió a las mujeres, pero sólo en las elecciones municipales y finalmente, en 1953, en las elecciones federales. En 1969 se estableció la ciudadanía para hombres y mujeres a partir de los 18 años cumplidos.

encontró recurriendo a las acciones militares. En términos prácticos, fuera de los acuerdos de consenso o de mayoría obtenidos en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, las fuerzas sociales reales pusieron en movimiento sus propios mecanismos que, sin poner en discusión el nuevo marco de relaciones jurídicas promulgado el 5 de febrero de 1917, les ofrecía una más expedita viabilidad. De este modo, entre los semi-acuerdos y consensos y las soluciones de fuerza que siguieron siendo un expediente a portada de mano hasta 1929, o bien tratando de sortear las dificultades de técnica jurídica planteadas por la Constitución de 1917 y que reproducían casi a la calca las que ya se habían presentado durante el ciclo anterior bajo la vigencia de la Constitución de 1857, en el sentido de reproponer la concurrencia fiscal entre los varios niveles de gobierno, se fue progresivamente abriendo paso una nueva forma de plantear el federalismo: a través de la armonización y la coordinación fiscales. No fue, empero, un proceso lineal, ya que había demasiados obstáculos en la topografía del terreno y no se contaba ni con la experiencia y a veces ni siquiera con la voluntad para encontrar la forma de construir los puentes o senderos necesarios.

La relación entre la federación y los estados fue desde un principio problemática, pues careció de los vasos comunicantes necesarios para mantener un contacto continuo sobre las más variadas cuestiones: desde las dificultades inherentes a las cuestiones de delimitación de las fronteras interestatales hasta la definición precisa de las capacidades impositivas de cada uno de los varios niveles de gobierno, pasando por la cuestión de los derechos políticos y de los derechos sociales. En este punto, Alicia Hernández hace una interesante observación: en el área de los derechos sociales se erigió una federación de estados en donde habría áreas específicas de cooperación con la federación; sin embargo, en la esfera de los derechos políticos, se mantuvo una estricta delimitación entre federación y estados. De esta manera

"...subsiste la impresión de que entre derechos políticos y derechos sociales se produjo una separación. El resultado fue impedir la consolidación de un efectivo federalismo cooperativo dada la incapacidad de establecer una adecuada conjunción entre los derechos políticos, que conservan una connotación marcadamente tradicional, y los sociales de rasgos innovadores. De esta forma el federalismo elaborado en 1917 fue incapaz de asumir un carácter liberal-democrático no obstante la orientación favorable por parte de los constituyentes. El...por qué la Constitución no logra conjugar derechos políticos con derechos sociales se encuentra en que estos últimos no fueron concebidos como una vía para acercar a los ciudadanos a las instituciones y a la política..."²³.

Antes señalamos que el ciclo del federalismo centralista se inicia con la crisis del Porfiriato y los desafíos y chances que ofrece la Revolución, pero se afirma definitivamente con las iniciativas económico-financieras del régimen del presidente Plutarco Elías Calles en 1925²⁴. El cambio de óptica

²³Alicia Hernández Chávez, "Federalismo y gobernabilidad en México" en M. Carmagnani (Coord.), Federalismos latinoamericanos...cit., p.277.

²⁴ Las políticas fiscal, monetaria y crediticia son las palancas con las que cuenta el Estado moderno para estimular el desarrollo económico. Y en México, "el primero en aprovechar tales instrumentos con ese fin fue (el gobierno de) Calles". José Iturriaga de la Fuente, La revolución hacendaria. La hacienda pública con el presidente Calles, No. 282, México, Sep/Setentas, Secretaría de Educación Pública, 1976, pp.7-8. Entre 1924 y 1928, el gobierno callista se orienta hacia formas cada vez más precisas de intervención económica y social, transformando los sistemas fiscal y tributario (aumentan los impuestos a la importación del 74.8% al 93.2% y disminuyen a la exportación de 25.2% al 6.8%; la abolición paulatina de los impuestos indirectos a las industrias de extracción, transformación y transporte de 28.7% al 14.96%; la implementación definitiva del Impuesto sobre la Renta que pasa del 3.95% en 1925 al 6.70% en 1929; el decrecimiento de la importancia del Impuesto del Timbre en los ingresos federales totales al pasar de 13.1% en 1924 al 6.01% en 1929; el aumento de los impuestos por la prestación de servicios públicos que

en el tema específico del tratamiento de las relaciones entre la federación y los estados es radical, pues se le eleva al rango de hecho prioritariamente económico. Se reconoce entonces la necesidad de reordenar las variables económicas que conforman la estructura federal del Estado y de la nación y articular, desde el punto de vista del régimen fiscal, la existencia de tres niveles distintos de gobierno. El diagnóstico de la Primera Convención Nacional Fiscal (11 de agosto de 1925) no deja lugar a dudas:

"I.El estudio del régimen fiscal (planes locales y leyes federales de ingreso), revela grandes defectos, entre los cuales se destaca la poca productividad del impuesto, su falta de equidad y la obstaculización para la producción y circulación de la riqueza... (Predomina sobre todo el)... impuesto indirecto, con todas las injusticias que lleva aparejadas.

"II. Existen en el país más de 100 impuestos indirectos ya que cada estado establece su propio sistema de tributación, el gobierno federal mantiene el suyo y los objetos del impuesto son los mismos;

"III. No existe ningún elemento técnico ni moral que oriente o coordine las legislaciones de impuestos en la República; la concurrencia entre los poderes locales y el poder federal aumenta la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente, duplica gravámenes e induce la anarquía"²⁵.

representan el 5.71% en 1925 y el 19.93% en 1929); reorientando estructuralmente el uso del gasto público (reducción de los gastos de administración y de guerra, no obstante el conflicto cristero, y aumento directo de los gastos orientados a la ampliación de la infraestructura económica y social que paso del 22.7% en 1925 al 37.4% de 1928); y reorganizando la estructura bancaria nacional.

²⁵Armando Servín González, Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1956, pp.26-27, en José Iturriaga de la Fuente, Op.cit., pp.87-88.

Pero si la articulación de la federación y los estados tendría que construirse sobre la base de un nuevo régimen fiscal y, por lo mismo, ubicado en los marcos de una relación económico-financiera de carácter exquisitamente técnica, la articulación política de la república, y en particular de la ciudadanía, no se llevaría a cabo a través de las instituciones constitucionales del federalismo, es decir de los estados y los municipios, sino fundamentalmente a través de un órgano central del Estado, el Poder Ejecutivo y de un aparato político único, extragubernamental, pero derivado del gobierno, cuyos objetivos centrales serían los de la canalización del conflicto y de la organización del consenso. Aparecerá, entonces, desde los albores de los regímenes de la Revolución Mexicana, la contradicción entre el proceso de construcción de la unidad política de la Nación a través de un partido "nacional" (que rebasa las dimensiones estatales, regionales y locales) y el objetivo de conformar la unidad federativa de la nación, a través de la articulación de las entidades federativas, en términos puramente técnico-económicos. De ésta manera, mientras la ciudadanía nacional se disuelve en un partido nacional; la inevitable presencia constitucional de los estados y los municipios se resolvería en la delimitación de los espacios fiscales de cada uno de los niveles de gobierno: la federación se articularía con los estados en términos económicos, pero el vínculo político con los mismos se trataría de establecer con sus ciudadanos trámite el partido del gobierno. Este punto de vista alcanza niveles exasperados bajo el régimen del presidente Lázaro Cárdenas al movilizar a la sociedad (obreros, campesinos, clases medias, militares, etc.) bajo las siglas del Partido de la Revolución Mexicana. La sociedad deviene sociedad nacional en sus más diversas expresiones de clase (sindicato "nacional" de trabajadores, confederación "nacional" campesina, Confederación Patronal de la República Mexicana, etc.) y pierde, por lo menos frente a las categorías "protegidas" por el Estado, su

especificidad estatal o regional. La federación se hace nación en términos políticos y sociales, extendiendo sobre ella la figura del Presidente y organizándola bajo la figura del partido nacional, pero prescinde de los estados y le resulta difícil reconocerles en la práctica política su existencia soberana. Aún más, la existencia constitucional de las entidades federativas aparece como si fuera una molestia, un mal necesario, que es necesario reducir continuamente a su mínima expresión.

"Todas las medidas adoptadas por Cárdenas al inicio de su gobierno se orientaron a destruir la dualidad de poder(entre el Jefe Máximo y él, como presidente de la República) verticalizándolo en manos del presidente. En esta forma se anulaba no sólo al jefe máximo, sino también la fuerte autonomía de los poderes estatales. Cárdenas lo consiguió, por una parte, sustituyendo a los comandantes de las zonas militares a través de 607 cambios de mandos en escasos dos años y, por otra parte, declarando desaparecidos los poderes en los estados por perturbación del orden interno, lo que le permitió remover a 14 gobernadores y facilitar la renovación de los tres poderes en dichas entidades... En 1935 (desaforó) senadores acusados de labor subversiva y en el curso del mismo año se realizaron elecciones para senadores en nueve estados. En la Cámara de Diputados se desaforó a 17 diputados..."²⁶.

Emerge así la iniciativa de transformarlos en parte del engranaje que hace posible el funcionamiento del Estado²⁷. El federalismo formara

²⁶A. Hernández, *Op. cit.*, 286. De esta misma autora, *Cfr.* "La mecánica cardenista", en *Historia de la Revolución Mexicana*, El Colegio de México, México, 1979, vol. 16, pp. 96-105 y 55-60.

²⁷"...a la distribución de competencias (de los gobiernos federal, estatales y municipales) definida originalmente en (el Congreso Constituyente de 1916 en) Querétaro, se han sumado más de 70 reformas constitucionales a la Carta Magna para adicionar las nuevas competencias públicas del Gobierno Federal, en detrimento de los gobiernos locales. Todo lo anterior dio como resultado un federalismo atemperado, por los excesos del

entonces parte instrumental del discurso político de los órganos centrales de la federación; y, viceversa, quién más y quién menos, en sus propias manifestaciones ideológicas, los representantes de las entidades federativas harán del mismo una exigencia estratégica y de principio. En el primer caso, el federalismo será fundamentalmente un federalismo fiscal, un área más de la intervención pública que identifica a los estados y municipios como entidades públicas con una significación preferentemente administrativa; en el segundo caso, para la oposición social y/o política, el federalismo será sobre todo federalismo político, es decir, soberanía de los estados y autonomía municipal y, por lo mismo, capacidad de autogobierno y autonomía fiscal. Esta visión contradictoria está ya presente desde el Constituyente de Querétaro de 1916-1917 y mantiene una fuerte tensión a lo largo de toda la historia posrevolucionaria hasta nuestros días. Esto quizá explique el por qué el federalismo de la mayor parte del siglo XX mexicano tenga un fuerte carácter centralizador, ya que sobre el sustrato histórico-cultural y las alianzas sociales que lo favorecían, supo traer ventajas de una diversidad de circunstancias económicas, políticas y culturales propias de este movimentado período (la Revolución Mexicana, la guerra cristera, la crisis económica de los años 1929-1932 y las reformas keynesianas de la segunda posguerra a favor de la participación estatal como factor externo "corrector" de las distorsiones "espontáneas" del mercado y que, todas juntas, propiciaron una progresiva ampliación de las tareas y dimensiones del Estado), para reconfirmar la validez teórica y la viabilidad práctica de su discurso.

intervencionismo del Gobierno Federal, que lo convirtió en omnipresente, omnisciente, omniaplastante y omniparalizante. El modelo se agotó por su propia ineficacia". Eloy Cantú Segovia, "El espíritu federal mexicano", ponencia presentada por el Presidente de la Comisión Administrativa del Senado de la República en el Foro Nacional "Hacia un Auténtico Federalismo", Guadalajara, Jal., 20-31 de marzo de 1995, en Foro Nacional. Hacia un Auténtico Federalismo, Guadalajara, Jal., 29, 30 y 31 de marzo de 1995, México, 1995, p. 70.

Quizá también por estas razones, y no obstante que las coordinadas maestras ordenadoras de los nuevos regímenes revolucionarios, y que reclamaban una auténtica supramacia, fueran de carácter político: el presidencialismo, por un lado y la configuración de un partido político, único, representante universal de toda la sociedad nacional, presente en todo el territorio y organizado y vinculado estratégicamente al Estado, por el otro; los nexos de la federación con los estados, el federalismo precisamente, se trata de construir por una vía de relaciones fundamentalmente económica. El proceso, empero, será largo y tortuoso, pues pasará por las iniciativas de tres Convenciones Nacionales Fiscales, una serie de reuniones nacionales de funcionarios fiscales y dos leyes de Coordinación Fiscal. Se podría, entonces, afirmar que el actual federalismo fiscal resume setenta años de experiencias ideales y prácticas y expresa en su contraportada la otra historia del federalismo mexicano. Medio siglo después de ponerse en marcha la iniciativa callista, se definirán las vertientes a través de las cuales se configurará, en 1953 primero y en 1978 después, con la Ley de Coordinación Fiscal, el esquema de federalismo fiscal nacional con su peculiar característica de federalismo centralista: la federación como centro nacional de recaudación de gravámenes (para evitar, por vía administrativa, la concurrencia tributaria, es decir, el tener que gravar a niveles municipal, estatal y/o federal sobre la misma materia) y redistribuidor de una parte de la recaudación total a favor de las entidades federativas y los municipios.

Hacia 1965, cuando se estaban agotando las condiciones que hicieron posible el "milagro económico", Pablo González Casanova en su obra, ya clásica, La democracia en México, notaba

"...las exiguas finanzas de los estados, la dependencia considerable de los ingresos estatales respecto de los federales, las posibilidades de oscilación en un ciento por ciento de la ayuda federal..."²⁸

²⁸Ed.Era, México, 10a. ed. 1978 (la 1a. ed. es de 1965), p.41.

en la serie cuantitativa de la aportación de la Federación al total de ingresos estatales durante el período de 1950 a 1963. En el primer año, el porcentaje de apoyo federal a las entidades federativas ascendió al 28% y se redujo al 10% en 1963, con puntas hacia arriba en 1951 (29%) y flexiones del 8% en 1960. Sin embargo, en 1994, en las postrimerías de este segundo ciclo federalista, la proporción de los Fondos Participables de la federación destinados a las haciendas públicas estatales y municipales asciende al 26%, una cantidad muy similar a la distribuida a las entidades federativas y los municipios casi medio siglo atrás²⁹.

Las cifras así presentadas ocultan, sin embargo, la dinámica interna de la coordinación fiscal nacional, pues si bien ésta debería permanecer en el área aparentemente técnica y neutra de las

²⁹Alejandro Ordoño Pérez y Fernando Azpeitia Sánchez, "Finanzas estatales y municipales. Participaciones federales a estados y municipios", Federalismo y Desarrollo, Año IX, mayo-junio de 1995, p.34.

Los Fondos Participables se integran de la siguiente manera:

Fondo General de Participaciones.....	18.51%
Fondo de Fomento Municipal.....	0.56%
Fondo de Reordenamiento al Comercio Urbano.....	0.44%
Derechos sobre minería y extracción de petróleo (porcentajes participables que de manera adicional reciben los municipios fronterizos o con litorales).....	0.136%
Derecho adicional sobre extracción del petróleo (porcentajes participables que de manera adicional reciben los municipios fronterizos o con litorales).....	3.17%
Coordinación de Derechos.....	1.00%
Bases Especiales de Tributación.....	0.11%
Reserva de Contingencia.....	0.25%
Tenencia o uso de vehículo.....	1.6%
Otros incentivos económicos (incluye: fiscalización conjunta, verificación del patrón de contribuyentes, notificación e Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles).....	0.25%

Fuente: Elaborado por la Dirección Adjunta de Promoción y Asistencia Técnica, con base a información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

interrelaciones económicas y con ello libre de toda forma de contaminación política, en la práctica, ésta última ha sido determinante en su desarrollo y funcionamiento.

La Ley de Coordinación Fiscal ha experimentado trece modificaciones desde 1980, año de su entrada en vigor, hasta 1995, y todas ellas están estrechamente relacionados con, por lo menos cuatro elementos causales: primero, las crisis económico-financieras que, de manera ininterrumpida, se han presentado de 1982 hasta la fecha; segundo, con el nacimiento de una sociedad civil más activa y demandante y que si bien ya desde 1968 había dado claros signos de participación ciudadana, a partir de 1985, con los terremotos de la ciudad de México del 19 y 20 de septiembre, dió claras muestras de que era capaz de organizarse más rápido y mejor que el gobierno; tercero, la destrucción, por esos mismos sismos, de centros de telecomunicaciones, escuelas, hospitales e infraestructura civil y militar puso también en claro la vulnerabilidad de la centralización política y económica y sus evidentes costos e inviabilidad en los corto, mediano y largo plazos; y, cuarto, entre 1982 y 1998, la rápida apertura comercial hacia el exterior, el brusco descenso de los precios del petróleo, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y la crisis financiera de 1994-1997, mostraron los efectos traumáticos de la inserción contemporánea del país en los complejos circuitos de la mundialización y con ello la necesidad de potenciar regionalmente los recursos del país.

Como anunciamos precedentemente, este largo segundo ciclo del federalismo en México se deshilvana a través de la fase de conformación de diversas instituciones socio-políticas que constituyen propiamente el tejido institucional de la nación. Se trata, entonces, de la conformación de diversas instituciones que regulan la participación política de los individuos y los grupos, primero, en cuanto, ciudadanos, en una serie de estatutos (derechos y deberes) que en un proceso continuo, con altibajos, van construyendo la sociedad política y sus aspectos distintivos a través de la participación en los

procesos electorales (sistemas electorales) o en las varias formas de movilización política (sistemas de regulación de las organizaciones con fines políticos y sindicales); segundo, en cuanto individuos y grupos que forman parte de unidades productivas: sistemas de seguridad laboral (inclusive las nacionalizaciones en determinados sectores productivos); tercero, en cuanto individuos o grupos vistos como unidades de consumo: en donde adquieren relevancia los sistemas de redistribución del ingreso nacional; y, por último, de los individuos y grupos contemplados como unidades de apoyo o inclusive de legitimación y que se conforman a través de los sistemas de instrucción y la difusión y segmentación de los medios de comunicación de masa, etc.).

Durante este período, el federalismo fiscal que hasta ahora ha dominado las relaciones intergubernamentales entre federación, entidades federativas y municipios, adquiere sus rasgos más acabados gracias a la negociación intergubernamental que concluyó con la aceptación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por parte de casi todos los estados de la Unión, a cambio de inhibir espacios posibles de su soberanía impositiva. La aceptación de esta fórmula, en un momento de confianza en las ventajas que ofrecería la racionalidad de la planeación económica nacional (en donde justamente encontrarían cabida las posibilidades de expansión de la capacidad asignativa, distributiva y de estabilización del Estado nacional pues contaba, además, con el apoyo de los grandes organismos públicos de la finanza internacional), debería en teoría reportar significativas mejoras, por lo menos a las dos terceras partes de las entidades federativas del país. La otra tercera parte, la más rica, con pocos sacrificios (periódicamente, por lo demás, recompensados) no deberían perder su posición privilegiada. En cambio, el país todo, se beneficiaría. Desde una perspectiva doméstica nadie habría sospechado las turbulencias que se avecinaban. Las crisis financieras del país que, por lo demás, forman parte de las fuertes convulsiones económicas que modifican la estructura interna e internacional del capitalismo desde los inicios de los años setenta,

han terminado por redimensionar el papel del Estado nacional y, sobre todo, la ecuación Estado-territorio-riqueza:

"La cadena política fundamental Estado-territorio-riqueza, se rompió. Otrora era suficiente al Estado controlar su territorio para controlar la riqueza que gravitaba naturalmente en él, y por lo mismo para ejercer su monopolio político: acuñar moneda, garantizar justicia, cobrar impuestos. Las cosas cambiaron, la cadena se rompió. En la república internacional del dinero la moneda es sopranacional (como sucede regularmente con el dólar), la justicia es la privada de los arbitrajes, los impuestos se han convertido en una commodity, una mercancía que se puede tomar o dejar, aprovechando la competencia de los Estados: gana el que ofrece las tasas de cambio o de interés más altas y los impuestos más bajos. El fenómeno por ahora toca sólo a las élites del capital financiero, exactamente como al inicio del siglo pasado las revoluciones burguesas interesaban sólo a las élites del capital industrial, pero el proceso de extensión y difusión progresiva es irreversible"³⁰.

Las dificultades económico-financieras que enfrentan la federación y las entidades federativas³¹

³⁰Giulio Tremonti y Giuseppe Vitaletti, La fiera delle tasse. Stati nazionali e mercato globale nell'eta' del consumismo, Il Mulino, Bologna, 1991.

³¹El dato más vistoso tiene que ver con las dificultades económicas de las entidades federativas, mismas que han llegado al punto de la insolvencia en parte por la reducción de las participaciones federales a los estados (menos 14.4% términos reales en promedio durante el año en relación con el presupuesto federal anterior) y en parte también por el aumento de la deuda que las entidades federativas tienen contraídas con las bancas comercial y de desarrollo y que este año representó el 32% de sus recursos liquidados. (El Financiero, "Crisis de insolvencia, laberinto minado para los gobierno estatales", y "Controversia entorno al plan de apoyo crediticio", 28 de mayo de 1995, pp. 8-9).

ponen al descubierto el impacto de las transformaciones internacionales, pero también muestran los límites de la experimentación de un federalismo de baja intensidad que a cuentas hechas redujo también las posibilidades de construcción de un federalismo fiscal de mayores alcances. Hoy no sólo es necesario introducir cambios al modelo fiscal del Estado nacional, es también urgente reconocer que los cambios tendrán que afectar necesariamente las esferas económica, política y administrativa de la concepción federalista del Estado y del gobierno. El ciclo del federalismo centralista parece haber llegado al límite de sus posibilidades.

1.3.¿Implosión o federalismo?.

El tercer ciclo se coloca en una perspectiva estrictamente dominada por algunas líneas específicas que arrancan del presente y que tratan de proyectar algunos escenarios posibles para el futuro inmediato. Desde luego, el federalismo político y el federalismo fiscal propiamente dicho, hoy como ayer, se encuentran bajo la presión de las grandes estructuras que dominan la economía, la política y la sociedad mexicanas y de los cambios a que éstas mismas están sujetas por la envergadura de las transformaciones mundiales, la gravedad de la crisis económico-financiera y político-institucional y quizá, sobre todo, por la profundidad de la crisis ideológica y cultural que se arrastra, sin aparente vía de solución desde 1968 y que, en los años subsiguientes a 1994, ha adquirido una dinámica tal como para obligar a reflexionar más seriamente en una transformación cualitativa de las estructuras e instituciones del Estado.

De no menor importancia resulta el tomar en cuenta los problemas vinculados al postindustrialismo y la posmodernidad, a las transformaciones tecnológicas y financieras en curso y su impacto sobre las estructuras sociales e institucionales de los países más desarrollados y sus indudables consecuencias en las naciones "emergentes" más fuertemente articuladas con los circuitos político-

económico-financieros dominados por aquellos. A este respecto no podrían pasarse por alto tres fenómenos ligadas a la posmodernidad: el primero relacionado con el hecho histórico de que, no obstante el crecimiento económico, no ha tenido lugar una correspondiente creación de puestos de trabajo³². El trabajo aparentemente dejó de ocupar una posición central en la sociedad moderna y en su lugar encontramos otras figuras laborales³³. Aún más, el trabajo ha empezado a

³²Ni el mercado, propugando por los gobiernos de derecha, ni el Estado, impulsado por los de izquierda, han resuelto automáticamente el crecimiento del desempleo en los países más altamente industrializados y en las llamadas economías "emergentes". Hasta principios de los años noventa, los sectores más afectados por el downsizing (reducción de las dimensiones y elevación de la productividad) fueron los manufactureros y ahora los son también los sectores relacionados con la finanza, la banca y las compañías de seguros. Y, a diferencia de lo que sucedió en las precedentes experiencias históricas de cambio tecnológico acelerado, la transformación tecnológica actual (computerización de masa, robotización, etc.), la tendencia apunta a una ulterior disminución de la población ocupada y a menores posibilidades de incorporar al mercado de trabajo a los estratos sociales en busca de la primera ocupación. En Estados Unidos, los desocupados no son 5% como afirman los datos oficiales, sino 14%, "lo que significa 5-6 millones de estadounidenses missing, desaparecidos, que las estadísticas omiten". Las soluciones propuestas que pugnan por una reprofesionalización permanente o la transformación de todos en empresarios, son una ficción y el resultado actual es que, en Estados Unidos, el paradigma del capitalismo triunfante, el 20% de la fuerza de trabajo se encuentra "entrampada en trabajos a tiempo determinado o en trabajillos de tiempo parcial insatisfactorios y con bajísimos ingresos" y "un increíble 15% de la población se encuentra viviendo por abajo de la línea oficial de pobreza". "L'economista Jeremy Rifkin: nuovi posti nell'economia sociale. Italiani, diffidate del modello Usa così si crea povertà", en La Repubblica, 9 julio 1996, p.25.

³³Carl Offe, Disorganized Capitalism, Polity Press, Cambridge UK, 1985, en Mariella Berra (ed.), Ripensare la tecnologia. Informatica, occupazione e sviluppo regionale, Turin, Bollati Boringhieri, 1995, p.37 y sobre todo la investigación de Jeremy Rifkin, The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era, Putnam Book, 1995 (trad. it. La fine del lavoro. Il declino

ser un elemento cada vez menos significativo para la identidad personal, la integración social y la reproducción del sistema socioeconómico³⁴; el segundo fenómeno tiene que ver con la cuestión del consumo y su papel precisamente como elemento central, como sustituto histórico del trabajo precisamente en la triada de relaciones que articula y amalgama al individuo en su experiencia colectiva y a la que hicimos alusión líneas arriba: la identidad personal, la integración social y la reproducción del sistema socioeconómico. El "consumidor" sería la nueva figura social de la postmodernidad en sustitución del "trabajador" de los años de la modernidad y de los procesos de modernización. El trabajo, desde esta perspectiva, permanecería "al margen de la experiencia humana"³⁵; el tercer fenómeno que ha adquirido un importante relieve desde las ópticas del postindustrialismo y de la posmodernidad es el relacionado con la globalización. En esta tendencia los medios de comunicación electrónicos han alcanzado una importancia estratégica. Hay, sin embargo, diferencias entre la "sociedad de la información" anunciada por Daniel Bell y la "sociedad de los networks" prefigurada por William Melody³⁶. Mientras que la primera es una sociedad fundada en la información como "almacén" o "reserva", la segunda es una sociedad en donde la comunicación se coloca como "flujo", es decir, como intercambios de información. Los flujos se encuentran así en los campos de la producción, el marketing, el ocio y también en la política y la planificación.

della forza lavoro globale e l'avvento dell'era del post-mercato, Baldini & Castoldi, Milano, 1995, 519 p.

³⁴Z. Bauman, Intimations of Postmodernity, Londres-Boston, Routledge, 1992.

³⁵David Lyon, "Quale cultura per la tecnologia", en Mariella Berra (ed.), Op.cit., p.37.

³⁶William Melody, "Characteristics of a Network society", en Critic Newsletter, V, No.2, marzo de 1994, p.2, en Mariella Berra (ed.), cit., p.38.

Otro punto a considerar tiene que ver con las grandes transformaciones tecnológico-productivas en curso:

"La economía y la política mundiales han sido profundamente influenciadas en los últimos decenios, por un cambio estructural percibido por pocos, es decir, la tendencia a una producción de dimensiones físicas menores. La creación de valor económico se refiere cada vez más a valores conceptuales físicamente inconmensurables, para los cuales el volumen material tiene progresivamente menor importancia.

"Hace cincuenta años, nuestros radios eran muy grandes y funcionaban con tubo al vacío de grandes dimensiones. En nuestros días, con el desarrollo de la electrónica moderna, se obtiene el mismo resultado por medio de aparatos de transistores portátiles... Toneladas de cobre son sustituidas por sutiles fibras ópticas....

"También la cantidad física de bienes consumidos durante la elaboración de servicios económicos ha sido afectada por esta tendencia. Las operaciones financieras... cada vez más frecuentemente se realizan a niveles electrónicos, y el uso del papel ha aumentado fundamentalmente por los mayores volúmenes de actividad...

"El considerable aumento del bienestar económico que la mayor parte de los países ha conocido en los últimos decenios, ha sido logrado sin grandes aumentos en la dimensión o el peso de la producción nacional bruta. Si juntáramos el peso total de las materias primas--en toneladas de trigo, algodón, minerales, carbón, acero, cemento, etc.--, el volumen total no resultaría hoy mayor al de 50 o 75 años atrás. Esto significa que el aumento de los componentes no físicos del PIB (es decir, del indicador que expresa el progreso de la cultura y las ideas) es capaz de explicar la mayor parte del aumento del PIB en Estados Unidos y seguramente en todos los demás países industrializados.

"En los últimos años la contribución intelectual a la actividad económica refleja en gran

medida el crecimiento explosivo de las técnicas de recolección y elaboración de la información, que ha elevado nuestra capacidad de análisis, sustituyendo con ideas el volumen físico. Estas tendencias seguramente continuarán en el próximo siglo y los por venir....

"Los objetivos de la producción del valor económico no cambian, pues sigue presente la idea de que está al servicio de las necesidades y los valores del hombre. El modo en que se lleva a cabo es sin embargo cada vez menos tangible"³⁷

En los últimos tres o cuatro lustros, estas metamorfosis se han ido incorporando paulatina, pero también abruptamente en los fundamentos mismos del funcionamiento de las sociedades atrasadas, de capitalismo tardío. Pero no en todas han constituido un factor de modernización, con efectos generalizables a favor de amplios estratos de la sociedad y su organización económica. Por el contrario, sus efectos han sido devastadores hasta el punto de haber provocado la ruptura de las premisas internas del desarrollo sin haber ofrecido otras a cambio. En el caso de México, la experiencia de más de tres lustros de experimentos económicos-financieros neoliberales (1982-1998) se han caracterizado por la falta de crecimiento, inestabilidad y no distribución social de los beneficios económicos. Estos hechos han sido ampliamente documentados por especialistas de las diversas disciplinas sociales³⁸ analizando variables significativas como la concentración del ingreso, el deterioro del mercado interno, la especulación

³⁷A. Greenspan, "Il chip abbatte le frontiere. E' finita l'era delle materie prime", en Il Sole-24 Ore, 31 de agosto de 1989. Se trata de una conferencia del conocido banquero estadounidense en la Japan Society de Nueva York, en Giulio Tremonti y Giuseppe Vitaletti, La fiera delle tasse..., cit., pp. 100-101.

³⁸José Luis Calva, Problemas fundamentales de la economía mexicana. Ponencia inaugural del Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 1993.

financiera, los daños estructurales a la economía productiva, la incapacidad de generar empleos y la disposición a reducir los existentes, la descapitalización del campo, los elevados niveles de monopolización, la centralización de las decisiones y la concentración del poder, el deterioro de la salud pública y de la impartición de justicia y los daños sobre el sistema ecológico nacional. En todos ellos se puede constatar una profundización de los desequilibrios económicos, sociales, políticos, tecnológicos y culturales hasta el punto de hacer posible una crisis sin precedentes. El modelo de federalismo centralista, acentuado con la exigencia neoliberal de apresurar las reformas económicas para "incorporarnos a las transformaciones en curso en los países más desarrollados y llegar así a la cita del siglo XXI" y por una conducción autoritaria, voluntarista, irresponsable, discrecional y cleptocrática que se podría documentar puntualmente, acabó en realidad con agotar las fuentes de la riqueza nacional. El por qué, se encuentra en el diagnóstico elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y compartido y aplicado tout court por la clase política neoliberal que sucedió en el poder a los políticos de profesión, a raíz de la crisis financiera de 1982. Para el FMI la crisis mexicana era un resultado del exceso de demanda, habría entonces que esterilizarla para reducir la inflación. De 1983 hasta la fecha, el neoliberalismo en México no ha significado entonces transformación tecnológica, replanteamiento del proyecto de industrialización, ampliación y diversificación del mercado interno y refuncionalización o renovación del Estado social, sino fundamentalmente una operación destinada a "secar" la economía, reduciendo los ingresos de todos los sectores con el objetivo de reducir las "presiones de la demanda". El resultado objetivo ha sido que de 1980 a 1997 la población del país aumentó en un 34% (al pasar de 70 a 95 millones de habitantes), mientras que el PIB creció sólo en un 17.4%; de 1982 a 1995 no ha habido crecimiento (1.2% de crecimiento del PIB en promedio) y en tres de estos años (1983, 1986 y 1995) la

caída del PIB ha sido superior al 3%³⁹; la participación de los trabajadores en el ingreso nacional ha pasado del 36% en 1982 al 20% en 1994; el 20% de la población más rica concentra en sus manos el 55% del PIB, mientras que el 40% de la menos favorecida cuenta apenas con el 12.5%⁴⁰; el endeudamiento externo (del sector público y del sector privado) se calcula entre 150 mil y 160 mil millones de dólares⁴¹; la inflación acumulada entre 1980 y 1995 fue de 35 400% ; la devaluación del peso frente al dólar de 32 300% por ciento⁴² y la cifra de desempleados y subempleados giraba alrededor del 50% de la población económicamente activa (PEA) calculada en 36 millones de personas⁴³. Si se hiciera uso del Modelo de la Caja Negra de Norbert Wiener para saber, por su dirección y parábola, hacia dónde previsiblemente se podrían mover las variables económicas fundamentales en el modelo neoliberal, nos encontramos que todas emiten señales rojas de alerta⁴⁴.

En el ámbito de las relaciones fiscales e intergubernamentales habría que subrayar que el Gobierno Federal se queda con un promedio de más del 80% de la recaudación y distribuye menos del 20% entre estados y municipios. Además, el esquema dominante de coordinación fiscal reduce, como ya tuvimos oportunidad de señalar, la potestad tributaria de las entidades federativas y de los municipios, con consecuencias que

³⁹Los datos son del economista Isaac Katz y reproducidos en "Estabilidad y perspectivas de crecimiento", La Carpeta Púrpura, Año IX, No. 208, 16 de febrero de 1996, p. 9.

⁴⁰"Ningún paso que da el gobierno conduce a la recuperación económica: David Ibarra", en Proceso, No. 1013, 1 de abril de 1996, p. 21.

⁴¹Ibid.

⁴²"Estabilidad y perspectivas de...", cit., 9.

⁴³El Financiero, 21 de noviembre de 1995.

⁴⁴Cfr., La Carpeta Púrpura, Año VII, No. 185, 31 de marzo de 1995.

no se pueden pasar por alto. Mencionaré brevemente algunas de ellas: las finanzas estatales y municipales giran fundamentalmente alrededor de los recursos financieros de las participaciones estatales, lo que pone a la luz su dependencia del gobierno federal y la imposibilidad en el corto y en el mediano plazos de elevar sus niveles de desarrollo teniendo como palanca la sana estructuración de sus finanzas públicas. El problema es de tal envergadura y gravedad que los propios gobiernos de las entidades federativas (aún bajo el impacto de la crisis de los ochenta) no daban muestras de hacer esfuerzos a favor de aumentar las recaudaciones en fuentes que les son propias⁴⁵; en el mismo sentido, la situación financiera municipal muestra una creciente dependencia de los ingresos por participaciones más que de los provenientes de la recaudación directa. Otras fuentes de ingresos de los municipios, aparte de las participaciones (que, como anteriormente señalamos, han aumentado), son los subsidios (en decrecimiento), las aportaciones (que muestran un crecimiento regular), los créditos (que han tenido un aumento significativo) y los impuestos (que constituyen el concepto más importante). Los derechos, por su parte, han disminuido, al grado que representan el concepto con menor participación en el catálogo de los ingresos municipales.

El centro de la problemática del federalismo fiscal parece recaer en la noción de concurrentia impositiva y a la cual nos referiremos ampliamente en breve. Con el fin de ampliar los escasos márgenes de autonomía fiscal de los municipios, se introdujeron cambios importantes en el Artículo 115 Constitucional. En la actualidad, los impuestos a la propiedad territorial junto con el renglón de las participaciones, constituyen la piedra de toque de las finanzas municipales y lo serán, aún más, en el

⁴⁵A este respecto habría que mencionar que la mayor parte de los ingresos estatales provienen de las participaciones de la Federación, ya que en el mejor de los casos, los ingresos propios representan el 15% de los ingresos totales (Cfr. El Financiero, 28 de mayo de 1995, p.8.).

futuro⁴⁶. Empero, y no obstante estas modificaciones constitucionales, el 94.5% de los municipios mexicanos viven bajo condiciones variables de marginalidad (analfabetismo, educación primaria incompleta, vivienda sin drenaje, carencia de energía eléctrica, altos índices de hacinamiento, pisos de tierra en las viviendas, ingresos inferiores a dos salarios mínimos) y sólo el 5.5%, es decir, 131 municipios⁴⁷ se pueden considerar con grados muy bajos de marginación, una dimensión que nos lleva a pensar en las dificultades que enfrenta la mayoría de los municipios del país para hacer realidad la norma constitucional.

Sería una exageración afirmar que desde hace ya algunos años, y de manera aún más dramática desde 1994-1995, la política y la economía mexicanas aparecen bloqueadas entre dos conceptos límite: implosión o federalismo. La implosión se produce si nada cambia por: 1. la condición natural propia de todo poder constituido, incapaz de regenerarse internamente, es decir, que no es capaz de transformarse en poder constituyente; 2. por el insostenible costo de la deuda pública externa e interna que limita fuertemente la acción política y económica tendiendo a desestabilizar cualquier gobierno. Por el lado contrario, el federalismo se configura como la metáfora del cambio positivo, como la clave del futuro. Fundado en condiciones culturales primarias (y por lo mismo con altas probabilidades de funcionamiento político) y plenamente ubicado en el Zeitgest (en el tiempo muerto caracterizado por el ocaso del Estado-nación), el federalismo concentra en sí, con todos las credenciales en orden, la idea política de lo "nuevo". Una especie de futurismo político. Dejando de lado la hipótesis de una condición de equilibrio, hipótesis que por lo demás es

⁴⁶Hasta ahora sólo en el 3% de los municipios del país, sus ingresos propios superan a los otorgados por vía de la participación federal.

⁴⁷"Contrastes de la marginación. El presidencialismo centralista, la causa. En la miseria, dos mil 403 municipios del país", en El Financiero, 27 de marzo de 1995, pp.36-37.

fuertemente improbable por el carácter crítico de la situación política y económica mexicana, el movimiento se orientara inevitablemente hacia uno de los dos puntos opuestos: hacia la implosión o hacia el federalismo.

En la bibliografía y hemerografía especializada y en algunas reuniones nacionales convocadas a propósito para discutir los temas del federalismo (y en particular del federalismo fiscal), se habla ya de un "nuevo federalismo", de un "federalismo fiscal renovado"⁴⁸ y hasta de un "auténtico federalismo" o de un "federalismo democrático"⁴⁹. Parecería entonces claro desde diversas perspectivas, todas coincidentes en la común preocupación por los posibles desarrollos de las instituciones políticas y económico-financieras de México, que éstas se encuentran en los bordes de un fin de época, que se ha llegado a un punto límite, por lo que no podrán repetirse las vías del pasado, introduciendo sólo modificaciones cuantitativas. Y si ésta no puede ser una estrategia adecuada, entonces la metodología consiste en llevar a cabo transformaciones cualitativas que toquen directamente las esferas propias de la ley constitucional, la política, la teoría y los modelos económicos y la administración pública.

⁴⁸Cfr., entre otros, "Por un nuevo federalismo", en Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, pp. 59-61; Horacio Sobarzo, "Federalismo fiscal en México", ponencia presentada en el Seminario sobre federalismo, El Colegio de México, México, octubre de 1995; Roberto Ortega Lomelin, "Federalismo fiscal en México", Federalismo y Desarrollo, A-o 9, noviembre-diciembre de 1995, No. 52, pp. 59-66; "El nuevo federalismo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", Federalismo y Desarrollo, Año 8, marzo-abril de 1995, No. 48, pp. 4-5; algunas de las principales ponencias y las conclusiones del Foro Nacional sobre Federalismo, Puebla, Pue., 25 de abril de 1995, fueron dadas a conocer en el No. 48, marzo-abril de 1995, pp. 12-45 de la revista Federalismo y Desarrollo, publicación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C (Banobras).

⁴⁹Foro Nacional. Hacia un Auténtico Federalismo. Memoria, Guadalajara, Jal., 28-31 de marzo de 1995, México, 1995, 460 p.

Pero, sobre todo, que se ocupen de universalizar una esfera invisible e intangible que, por su aparente obviedad nadie la reconoce y que "vale más que cualquier forma de intervención extraordinaria": la cultura cívica⁵⁰.

El federalismo e in special modo el federalismo fiscal, tal y como ahora lo conocemos, no soporta la confrontación entre una sociedad crecientemente demandante y con requerimientos cada vez más abiertos de participación democrática y autonomía política en los niveles municipal y estatal, con las exigencias de una sociedad internacional cada vez más interrelacionada globalmente. Además, si la riqueza se internacionaliza, el Estado no puede extender su territorio y no puede (dentro de ciertos límites) llevar su poder de recaudación fuera del mismo:

"¿Qué poderes tiene, cuánta y qué soberanía posee un Estado bajo un régimen de total libertad de movimientos de capital?. Los mercados financieros, los flujos de capital determinan de manera significativa el precio del dinero, elemento fundamental en una sociedad moderna. En consecuencia, cuanto más ejerce un país su propia soberanía tanto más sabe producir el bien público de la credibilidad y la confianza. Se

⁵⁰Maurizio Maggi e Stefano Piperno, "Costi e benefici della finanza pubblica in Italia: implicazioni per la questione meridionale", en Economia Pubblica, Año XXV, No, 1, Franco Angeli, Milán, 1995. Y, desde luego, cfr. a este respecto el ya clásico y extraordinario análisis de Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, Paris. 1835-1840 (trad. it. La democrazia in America, la. ed. 1932, Biblioteca Universale Rizzoli, Milán, 1995, 781 p. Hay trad. en cast.) y los recientes trabajos de R. D. Putnam, R. Leonardi y R. N. Nanetti, La pianta e le radici, Ricerche e Studi del Istituto Carlo Cattaneo, Il Mulino, 1985, 362 p. y Making Democracy Work, Princeton University Press, 1992 (trad. it. La tradizione civica nelle regioni italiane, A. Mondadori Editore, Milán, 1993, escritos con espíritu tocquevilliano. La tradición cívica pertenece al capital social que consiste en "la confianza, las normas que regulan la convivencia, las redes de asociaciones cívicas, elementos que mejoran la eficiencia de la organización social promoviendo iniciativas tomadas por común acuerdo...", p. 196.

trata de un bien inmaterial, pero que bien se puede medir en términos económicos y políticos. La confianza y la credibilidad contribuyen a bajar las tasas de interés, a hacer fluir los capitales foráneos y a reempatriar los capitales que han huído, a reevaluar el cambio, a moderar la inflación. Bajo un régimen monetario internacional que se funda en la libertad de los movimientos de capitales, producir confianza significa miles de millones (de pesos) menos de gasto improductivo en el servicio de la deuda, miles de millones menos en pagos de intereses para las empresas, miles de millones menos para la renta financiera"⁵¹.

La cuestión es altamente problemática, pues nos lleva a una profunda reflexión sobre las premisas mismas del funcionamiento de la economía internacional contemporánea y la colocación en ella del Estado nacional y la economía pública doméstica y, con ello, a un serio análisis sobre la reorganización misma de los sistemas fiscales nacionales para evitar transformar a los niveles inferiores de gobierno en meros cobradores de impuestos, y peor aún, de gravámenes arbitrarios y casuales, o llegar a la situación extrema de haber perdido el sentido topológico de la distribución geográfica de la producción de riqueza y arriivar a la paradoja de hacer pagar más a quien menos tiene y hacer pagar menos a quien todo lo tiene. ¿Hacia dónde se dirigirá entonces el "nuevo federalismo"?, ¿qué modificaciones jurídicas, políticas, institucionales, económicas y valorativas habrá que llevar a cabo para ajustarlo a las nuevas realidades?, ¿en qué consisten y, sobre todo, cómo se perciben éstas nuevas realidades?. A lo largo de la investigación intentaremos ofrecer algunas respuestas sobre hacia dónde se orientará el federalismo fiscal

⁵¹Carlo Azeglio Ciampi, Un metodo per governare, Il Mulino, Bologna, 1996, p.15. El autor fue director de la Banca Central de Italia y fue presidente del Consejo de Ministros de abril de 1993 a mayo de 1994.

en México y sus probables consecuencias en las relaciones intergubernamentales⁵².

Por último. Uno de los temas estratégicos relacionados con el futuro del federalismo fiscal y definitorios de lo que podrá ser este tercer ciclo, es el relacionado con la transformación del Estado. Con ello me refiero a las instituciones de gobierno y su relación con la sociedad, es decir a la organización y distribución del poder político. Esta transformación tiene que ver con los tiempos del pasaje de una concepción orgánico-autoritaria, que se arrastra perversa y trágicamente desde hace más de un ventenio, a una concepción funcional-democrática del Estado. Si hubiera un cambio de rumbo en la dirección arriba delineada, se podría hipotizar el ingreso a una fase de descentralización fiscal propiamente dicha. Este tópico está íntimamente asociado con el de desarrollo

⁵²Los modelos matemáticos y econométricos han servido de fundamento a las propuestas de reforma fiscal que estaban a debate en Estados Unidos (John M. Quigley y Daniel L. Rubinfeld, "Budget reform and the theory of fiscal federalism", en American Economic Review, Vol. 7, No. 2, mayo de 1986, pp. 132-137). Entre esos modelos destacar el Tiebout, el Levithán de opción pública (public choice) y uno de equilibrio general de impuestos aplicado a la experiencia de gobierno local. Estos modelos partieron de la experiencia de reformas del presupuesto federal estadounidense, realizado en 1984 y que alteró sustancialmente la estructura de su federalismo fiscal.

En México, en la década de los setenta, diversas instituciones han elaborado estudios econométricos con el fin de conocer el desarrollo socioeconómico relativo de las entidades federativas, con el fin de definir con mayor precisión las políticas de desarrollo nacional y regional, para precisar la asignación de los recursos públicos (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Diagnóstico, México, 1978; Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Diagnóstico de capacidad de las ciudades sede, México, 1978; y Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ¿Qué es el Prodetap?, (Panfleto), México, 1980, en José Antonio Rosique Cañas, La política de desconcentración en México (1976-1982), Tesis de Maestría en Administración Pública, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pp. 121-125). No se sabe nada sobre la continuación de estas investigaciones en las décadas siguientes.

económico y éste, a su vez, con las definiciones de la política fiscal. Aún más, existe una corriente de reflexión sobre estos temas que sostiene que la descentralización fiscal podría ser una causa-efecto- causa del desarrollo económico impulsada por cuatro variables: 1) la generación de espacios favorables a una mayor participación en el proceso democrático; 2) una política de formación de recursos humanos disponibles a proveer una asesoría más eficiente de los servicios locales; 3) el diseño de políticas públicas orientadas a una planeación e instrumentación más efectiva de los proyectos de desarrollo económico y 4) una instrumentación y un control más efectivo de las operaciones fiscales. La descentralización fiscal, se sabe, requiere personal local entrenado, una situación que con frecuencia limita y conspira contra un mayor grado de descentralización en las naciones deficientemente organizadas, en donde prevalecen comportamientos socio-políticos y económicos con fuertes dosis de discrecionalidad⁵³. Empero, la descentralización fiscal y sus eventuales connotaciones positivas a favor del desarrollo económico, no son suficientes para conformar al

⁵³El Fondo Monetario Internacional (FMI) elaboró un modelo de descentralización con datos empíricos de 49 países industrializados y "en vías de desarrollo". Los resultados de la investigación indican que el ingreso, la urbanización, la estructura federal y la apertura económica son determinaciones significativas de la descentralización fiscal. El tamaño de la población y las dimensiones territoriales no son estadísticamente significativas. Michael Wasylenko, "Fiscal decentralization and economic development", en Public Budgeting & Finance, Vol. 8, No. 4, Invierno de 1987, pp. 57-71.

Recientemente el Banco Mundial apoyó la elaboración de un estudio sobre los consecuencias no deseadas de la descentralización y sus implicaciones en términos de costos y beneficios. Cfr. Remy Prud'Homme, "On the Dangers of Decentralization", en Policy Research Working Paper, 1252, febrero de 1994 (en español hay una versión traducida y resumida por Carlos Andrés Puente López: Remy Prud'Homme, Banco Mundial, "Los peligros de la descentralización. Algunos aspectos negativos y sus posibles consecuencias", en Federalismo y Desarrollo, Año 10, octubre-diciembre, Banobras, México, 1997, pp. 88-98.

federalismo fiscal y menos aún para confirmar, con su actuación, la seguridad de un proceso cierto de reforma del Estado y menos aún, de una reforma cierta del Estado en sentido democrático.

Un gobierno federal se basa en la división de poderes y por lo mismo en la división de competencias. Se trata de una división no sólo horizontal (entre poderes ejecutivo, legislativo y judicial), sino también vertical (entre poder central y poder local). En la arquitectura del gobierno federal, el gobierno central no puede descender de nivel y aplastar al gobierno local, de la misma manera en que tampoco este último puede ascender y ponerse en el lugar del central; el por qué es muy simple: ambos son soberanos en sus respectivas jurisdicciones. Como es evidente, un gobierno federal sólo puede fundarse en una constitución que formaliza y consagra las divisiones horizontal y vertical de poderes estabilizándolas rígidamente. Pero aunque esto permite entender qué es el gobierno federal, no resulta suficiente. Es necesario definir el criterio a través del cual se articula la división vertical de poderes: por qué un área se reserva al gobierno central y otra al gobierno local. En la Constitución de 1917, como en su antecesora de 1857, el criterio fue de competencias, definido en el artículo 124 e inmodificado desde entonces y cuyo principio es que las "facultades que no están expresamente concedidas por (la) Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"⁵⁴.

⁵⁴Las funciones del Gobierno Federal se definen en los artículos 27, 73, 76, 89, 104 y 105; las actividades que no pueden llevar a cabo los estados se establecen en los artículos 117 y 118. Las funciones propias de los municipios se señalan en el artículo 115. De 1917 a 1995, los artículos mencionados han sufrido numerosas modificaciones. Cfr., S.E. Gutiérrez y R. Rives, Op.cit.

En forma categórica, Jacinto Faya Vázquez sostiene que, en México "una de las causas fundamentales de un desarrollo inadecuado del federalismo... ha consistido en que las principales competencias tributarias de origen, están otorgadas al Poder federal. En nuestro país, en vez de haberse elegido otorgar nuevas competencias fiscales de origen a los Estados, se ha optado por la concertación de Convenios de Coordinación

Se trataría de un principio residual, en donde lo importante está definido explícitamente y corre a cargo del gobierno federal. Lo demás, se encuentra a cargo de la responsabilidad de los gobiernos estatales⁵⁵. Pero aún esto no es suficiente. Para que un gobierno sea federal, principio fundamental establecido por los padres del federalismo estadounidense, se requiere que cuente con autosuficiencia financiera. En ausencia de ella, el gobierno local podría cuanto mucho caer en la descentralización o peor aún, su autonomía transformarse en su contrario: la subordinación. La política confina así con la finanza. La autonomía política presupone la autonomía financiera y ésta a su vez influye sobre la primera, en un proceso continuo y virtuoso de interacción recíproca. El problema, sin embargo, no es sólo económico, sino político. No basta con identificar el lugar de producción de los bienes públicos, sino identificar el modo de financiarlos. No es suficiente que a un cierto nivel el bien sea público, es necesario que sea político, en

Fiscal'...":El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal, INAP, México, 1988, p. 41.

⁵⁵En las experiencias más modernas de federalismo (el de México podría ser clasificado como un federalismo de la segunda generación--fundado entre 1801-1850--es decir previo a la invención de los vehículos con motor de combustión interna...y de los flujos de información que se organiza la moderna economía posindustrial), se ha ido generalizando la propuesta de introducir el principio de subsidiariedad como criterio fundamental de repartición vertical de las competencias. El criterio es sencillo: hacer a un nivel superior de gobierno lo que se puede llevar a cabo, en forma óptima, en su nivel inferior. Bajo este criterio, que norma las relaciones de la Unión Europea con los gobiernos nacionales, se podría subir en la jerarquía normativa de los gobiernos comunales o municipios hasta el gobierno de la Unión Europea. El principio de subsidiariedad tiene antecedentes lejanos en John Stuart Mill y Pierre-Joseph Proudhon, pero también en la doctrina económica católica medioeval y moderna y protestante. Vid. Tremonti y Vitaletti, *Op. cit.*, pp. 60-61. Para un tratamiento erudito de la doctrina católica medioeval, Cfr. "Los doctores de la Escolástica y los filósofos del derecho natural", en J.A. Schumpeter, *Op. cit.*, pp. 86-122.

el sentido de contar con un voto explícito a ese nivel sobre su financiamiento y funcionamiento. Y el problema "fiscal" y constitucional por excelencia es el del presupuesto público porque aquí se concentra el principio constitucional fundamental del "no taxation without representation"; el control político sobre el circuito de los orígenes y los usos de los recursos económicos destinados a las finanzas públicas. Hay un presupuesto para cada orden de gobierno. Pero el sistema de presupuesto es fatal para un sistema financiero dominado crecientemente por el principio de las transferencias, pues rompe el vínculo democrático fundamental entre responsabilidad electoral y responsabilidad fiscal. El presupuesto, por el contrario, es óptimo si existe coincidencia entre la estructura del tributo, la estructura de la representación política y la estructura de la administración, es decir, si el sujeto que contribuye con su impuesto vota por el sujeto que impone el tributo, si el objeto sobre quien pesa el tributo forma parte de las competencias del administrador por quien se ha votado. Desde esta perspectiva virtuosa, la política y la finanza se entrelazan con la democracia y el federalismo fiscal.

V. El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México.

"La cuestión vital de México ha sido, desde el establecimiento de su Independencia, la hacendaria. Ante ella han fracasado las inteligencias más privilegiadas, los gobiernos más sistemados, las teorías más filosóficas y halagüeñas, las esperanzas más fundadas y los esfuerzos más decididos. "Podrán regravarse o disminuirse los resultados de la desproporción entre necesidades y los medios de satisfacerlas, según se tenta o no una estricta economía y una vigilancia muy esmerada de la recaudación de impuestos, pero no se podrán corregir de raíz...sino fomentando la riqueza y la producción ...y haciendo un esfuerzo dirigido a propalar la ilustración y todo género de adelantamientos entre las masas improductivas que ahora forman la parte principal de la población".

Matías Romero, 1870, en Francisco Suárez Dávila, "El federalismo hacendario: oportunidad de actuar en el futuro", en *Foro Nacional. Hacia un auténtico federalismo. Memoria*, Guadalajara, Jalisco, 29-31 de marzo de 1995, León, Gto., 1995, p.190.

1. Introducción.

La coordinación fiscal tiene como problema el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso ingreso-gasto que se presentan en el ámbito de las haciendas públicas de los diferentes órdenes de gobierno de un sistema federal. Asimismo, la coordinación fiscal se ocupa de las relaciones intergubernamentales que se establecen entre los órdenes federal, estatal y municipal.

En teoría, en un sistema federal tanto el gobierno federal y los gobiernos estatales son política y financieramente autónomos, por lo que no

habría problema alguno en sus relaciones fiscales y financieras. Sin embargo, en términos reales el federalismo ideal no existe y los sistemas federales presentan cuestiones prácticas que tienen que ver con grados disímiles de heterogeneidad, pluralismo y asimetría, por lo que se encuentran en un proceso continuo de cambio¹; y plantean permanentemente desafíos en los campos interdisciplinarios de la economía pública, de la teoría y la ciencia política y las sociologías fiscal, política, de la organización y del desarrollo.

En términos muy generales y para nuestros fines inmediatos, podemos dividir a los estados en unitarios (aunque presenten altos grados de descentralización) y federales (aunque presenten altos grados de centralización). Los primeros se caracterizan porque los poderes de las autonomías locales derivan del Estado y son fácilmente revocables y restringibles. Sus relaciones fiscales y financieras se desarrollan para instrumentar los programas del gobierno central a través de la llamada finanza derivada. Los segundos, por su parte, son el resultado de un orden jurídico superior: la Constitución. Y

¹El federalismo no es sólo una ideología, pues define una forma de Estado y una forma de organización y distribución del poder político. Kenneth C. Wheare, entre muchos otros, definió al federalismo como "el sistema de división de poderes que permite al gobierno central y a los gobiernos estatales de ser coordinados e independientes, cada uno en su propia esfera" (Federal Government, 4a. ed., Oxford University Press, Londres, 1964, p. 26), pero fue sobre todo Carl J. Friedrich, como ya señalamos anteriormente, el que subrayó sus connotaciones procesuales: "el federalismo no debería ser visto tan sólo como un modelo o un diseño estático, caracterizado por una división de poderes específica y fijada precisamente en varios niveles de gobierno. El federalismo es también y quizá esencialmente un proceso de federalización de una comunidad política... proceso mediante el cual un determinado número de comunidades políticas separadas se adhieren a un ordenamiento con el fin de formular soluciones, adoptar políticas y tomar decisiones comunes sobre problemas comunes y, viceversa, el proceso mediante el cual una comunidad política unitaria se diferencia en un conjunto organizado en forma federal", Trends of Federalism in Theory and Practice, Praeger, Nueva York, 1968, p. 7.

ésta, a su vez, genera dos tipos de órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros o entidades federativas. Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución coextensos, en el sentido de que tanto el orden federal como el orden estatal, son distintos en cuanto a su competencia pero iguales por lo que respecta a su subordinación a la Constitución. Los estados miembros de la federación tienen derecho a expedir su propia constitución y por ende sus propias leyes dentro de su ámbito de competencia, sin más límites que los que impone la propia Constitución Federal.

En la distribución del poder entre los órdenes federal y estatal existen oscilaciones que permiten colocar a los Estados federales en un continuum en donde, en una clásica curva a campana, aparecerán estados con un grado máximo o mínimo de federalismo². Esta situación se reflejará directamente en sus relaciones fiscales y financieras intergubernamentales, por lo que no resultará extraño que, allí donde se caractericen por su desequilibrio e inequidad como consecuencia de la preeminencia del gobierno federal y su presencia en un amplio espectro de atribuciones estatales y municipales, se verifiquen con alta probabilidad condiciones de debilidad, fragilidad y simplicidad en las relaciones intergubernamentales. Por el lado contrario, la existencia de un equilibrio absoluto y perfecto entre los poderes del gobierno federal y los de las entidades federativas, conducirían también a la parálisis e ineficiencia de las instituciones. Para Riker, el federalismo es un sistema dinámico, conflictivo y desequilibrado por antonomasia.

Además de las determinaciones jurídicas, el desarrollo económico constituye un elemento cardinal en las relaciones fiscales y financieras entre los diferentes niveles de gobierno. En un país con sistema federal, el desarrollo económico y las finanzas públicas mantienen una poderosa interdependencia y

²William H. Riker, Federalism. Origin, Operation, Significance, Little, Brown and Co., Boston, Mass., 1964, p. 102.

entre las dos variables determinaran el modo de las relaciones intergubernamentales.

Desde la perspectiva del desarrollo económico, en los países atrasados, dependientes y con bajo nivel de industrialización predominan un bajo crecimiento y una heterogénea distribución de la renta real per cápita; desde el punto de vista del desarrollo social, el rasgo característico es el bajo perfil de la calidad de vida de sus habitantes. Por lo consiguiente, en estos países las finanzas públicas tienen como conotación predominante su debilidad y la insuficiencia de recursos para hacer frente a los problemas urgentes, emergentes, inmediatos y mediatos del desarrollo. En el mismo orden de ideas, en los países subordinados tecnológica y financieramente, el sistema fiscal se distingue por su bajo rendimiento, su estructura desequilibrada y su desorganización administrativa. El rendimiento fiscal (relación existente entre el total de los impuestos obligatorios, incluidas las cotizaciones sociales, percibidos por el Estado y el PIB a precios de mercado) se coloca entre el 10 y 20% del PIB en los países de bajo desarrollo económico; en comparación, los países desarrollados cuentan con un rendimiento fiscal que oscila entre el 30 y el 50% del PIB³. La estructura tributaria de los países pobres es estrecha y desequilibrada, es decir, existen pocos impuestos y

³Cfr., Pierre Beltrame, "Los sistemas fiscales", Revista Indetec, No. 56, sept.-oct., 1988, pp. 53-57. En algunos países del Tercer Mundo, los libros de texto sobre cuestiones fiscales fueron simplificados eliminando los aspectos progresistas y a favor de la equidad de la fiscalidad europea; en cambio se aceptaron "las últimas innovaciones de la moda fiscal (por ejemplo, el impuesto al valor agregado)" (p. 57).

Por lo que se refiere a la presión fiscal (1994) (% del PIB), he aquí los datos de algunos países seleccionados: Dinamarca (52.2%); Suecia (50.8%); Bélgica (48.5%); Holanda (47.7%); Finlandia (47.5%); Francia (45.5%); Austria (45.2%); Alemania (43.6%); Italia (41.6%); Luxemburgo (40.9%); Irlanda (36.9%); España (36.9%); Gran Bretaña (34.0%); Portugal (33.7%); Grecia (32.8%); Japón (30.4%); Estados Unidos (28.8%) y México (17.3%). Piero Caretti et al., Stato federale o Stato delle autonomie, Testimonianze, San Domenico di Fiesole, 1994, p. 75.

predominan los indirectos (derechos al consumo y la circulación y los impuestos sobre el volumen de ventas) y sobre las importaciones, a diferencia de la estructura equilibrada y diversificada de la fiscalidad de los países más desarrollados donde predominan los impuestos sobre la renta, mismos que conviven con los impuestos sobre el gasto, sobre el capital, las cotizaciones sociales, etc.. Por último, la administración fiscal en los países atrasados está regularmente subadministrada (concepciones teóricas atrasadas o colonizadas, predominio de éticas patrimonialistas, ausencia de infraestructura tecnológica y de investigación sobre los fines y los efectos de los impuestos, personal escaso y descalificado e inexistencia de medidas de fiscalización, etc.). Por el contrario, en los países más desarrollados se cuenta con una administración más sofisticada, especializada, diversificada y distribuida territorialmente.

Los países con sistema federal establecen relaciones fiscales y financieras entre los diversos niveles de gobierno orientadas a armonizar y concertar sus respectivos intereses. En particular, las relaciones intergubernamentales tienen como objetivo estratégico el fortalecimiento fiscal y financiero de los gobiernos estatales y municipales a través del concepto de las participaciones. Estos son los recursos financieros que obtienen los gobiernos locales como resultado de compartir la recaudación de los impuestos federales. Las relaciones intergubernamentales tratan de fortalecer las finanzas de los estados y los municipios haciéndolos menos dependientes de los subsidios federales y preparándolos para una ejercicio más amplio de su autonomía política y financiera.

Las relaciones intergubernamentales han alcanzado avances importantes en muchos países al participar los gobiernos locales y municipales en actividades como la administración tributaria, la informática, el combate a la evasión, la capacitación de los servidores públicos y el contribuyente y en múltiples iniciativas tendientes a armonizar y equilibrar los sistemas tributarios de la federación y

los estados. El objetivo fundamental ha sido el concretar los fines de un federalismo cooperativo⁴.

Por lo que toca a las finanzas públicas habría que señalar que disponen de diversos instrumentos a través de los cuales influyen en las estructuras económica y social, en las clases sociales, sectores, grupos e individuos; pero, también, se encuentran condicionadas por determinados factores entre los cuales destacan: la composición demográfica, su distribución geográfica, su tasa de crecimiento, sexo, edad, tasa de mortalidad,

⁴Este es el modelo de federalismo fiscal dominante en la teoría y en la práctica y algunos, como Daniel Elazar, lo definen inclusive como el modo de ser del federalismo ("Cooperative Federalism" en Daphne Kenyon y John Kincaid, Competition among States and Local Governments, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1991, p.70). G.Brosio sostiene que el caso típico es el del federalismo alemán, aunque en Estados Unidos, de F.D.Roosevelt hasta Nixon fue dominante, como lo es todavía en Australia (Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali, Bollatti Boringhieri, Turin, 1994, pp.101-105). El más importante teórico del federalismo cooperativo en Estados Unidos es Morton Grodzins (The American System: A New View of Government in United States, Rand Mc Nally, Chicago, 1966). Objetivos del modelo: a) elevación del bienestar social a través de una mayor participación del gobierno central; y b) elevar la capacidad del sector público para gobernar la economía contraponiéndose al sector privado (monopolios industriales, grandes sociedades por acciones, robber barons, etc.), es decir, reforzar al gobierno federal para corregir las fallas del mercado y las desigualdades interestatales. El riesgo más significativo de este modelo fue el creciente reforzamiento de la burocracia central, del poder ejecutivo federal y de las tendencias político-económicas centralizadoras y del surgimiento de una tecnocracia federal, si bien estos riesgos se verían compensados, a juicio de James Sundquist (Making Federalism Work, Brookings Institution, Washington, D.C., 1969), por la única posibilidad de hacer funcionar las relaciones entre gobiernos de muy distinto nivel. Del federalismo cooperativo se puede pasar con relativa facilidad al llamado federalismo del ejecutivo, en donde la burocracia central y el poder ejecutivo federal se imponen sobre las burocracias locales por las presiones centralizadoras justificadas por una emergencia bélica, la crisis económica o el desarrollo de nuevos y más dinámicos impuestos.

fecundidad, movilidad social y espacial; la conformación de los presupuestos públicos (ingresos y egresos) y su fortaleza o debilidad para hacer frente a una constelación de demandas y necesidades sociales; el monto del déficit presupuestal (ingresos menos egresos); los niveles del gasto administrativo, es decir, los gastos que realiza el gobierno en el desempeño de sus funciones administrativas propias y en la prestación de los servicios que implican pago de sueldos, compensaciones, aguinaldos, viáticos, pasajes, adquisición de artículos y materiales para las administración y los servicios, tareas de conservación y mantenimiento, etc.; y los desequilibrios regionales y sectoriales existentes en el país, el nivel de desarrollo urbano y rural, la estructura de la distribución de los ingresos nacionales y el grado de participación política de la sociedad para enfrentar problemas sociales y buscar su adecuada satisfacción.

2. Un diagnóstico entre dos ciclos.

En el capítulo precedente dedicado a "Los ciclos del federalismo en México entre utopía y necesidad" nos hemos ya referido al surgimiento y a las transformaciones históricas del federalismo en México y a sus peculiaridades teórico-prácticas. Aquí sólo haremos mención a algunos aspectos, sobre todo de orden fiscal⁵, útiles para la comprensión de los aspectos económicos del federalismo mexicano.

En México, a lo largo del período colonial, la organización política fue centralista. En 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y se dió a conocer la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Entre este año y 1857, la

⁵Importantes fuentes de información a este respecto son: Manuel Yañez Ruiz, El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1958, 6 vols. y "Evolución de las facultades impositivas de la Federación y de los Estados", Boletín Oficial, SHCP, s.f. (pero 1958), pp. 443-569.

azarosa vida política del país transcurrió en la necesidad de optar por una organización política centralista o federalista. La decisión final recayó sobre ésta última al promulgarse la Constitución de 1857, misma que estableció una república democrática, representativa y federal. Durante su vigencia prevaleció una concurrencia impositiva (la llamada "anarquía en materia fiscal" derivada de la tesis Vallarta) que lesionó a los estados, las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales se limitaban a algunas disposiciones y acuerdos de ayuda a los estados, éstos a su vez poseían su propia hacienda y sus particulares medidas fiscales lo que provocaba una continua guerra económica entre entidades federativas. En este panorama fiscal y financiero caótico hubo, sin embargo, algunos signos alentadores: en 1883 se realizó la Conferencia de Representantes de los Estados para encontrar soluciones al problema de la precaria situación financiera. Tres años más tarde, en 1891, se llevó a efecto la Conferencia de Economistas, misma que estimuló la iniciativa de Reforma Constitucional para abolir las alcabalas.

El porfiriato no modificó significativamente el sistema fiscal pues este siguió siendo primitivo y desorganizado, protegiendo a un reducido sector de la población, integrado por nacionales y extranjeros que, por sus privilegios, controlaban la riqueza nacional.

El sistema fiscal durante el Porfiriato⁶ mantuvo la técnica de la acumulación y multiplicidad de gravámenes insignificantes con el propósito de obtener recursos para la dictadura; una carga tributaria muy baja que recaía sobre los más pobres;

⁶"Los pobres forman la gran mayoría, y ellos son los que pagan casi la totalidad del impuesto indirecto; ellos carecen de propiedades y de rentas, pero tienen sus dos manos, que les aseguran un trabajo, y esto en economía política se llama capital, porque produce, y en el sistema financiero constituye una materia que puede gravarse porque es la fuente principal de la riqueza privada". Armando Servín González, "Nuestra política tributaria de 1869 a 1911", en El Trimestre Económico, Vol. VII, No.4, 1940, pp. 425-462 en José Iturriaga de la Fuente, Op.cit., pp. 23-24.

la base impositiva era al consumo y no a la propiedad o a la renta; los impuestos indirectos favorecían a los terratenientes, industriales, comerciantes, banqueros e inversionistas extranjeros y, por último, las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales se caracterizaron por una creciente centralización de los impuestos en manos de la federación. Ésta, a su vez, ejercía de regreso sobre las entidades federativas y los municipios, una política de tutelaje⁷.

A partir de 1917 y sobre todo después de la crisis económica y política de 1928-1929, el proceso de consolidación del Estado, a través de la concentración de las funciones federales en el presidencialismo y el partido único de Estado, llevaron a la conformación práctica de un federalismo formal. En efecto, para reducir el poder de los caudillos locales y regionales y disipar los continuos riesgos, aparentes o reales, de desintegración de la república, el Gobierno Federal acumuló en sus manos grandes cuotas de poder económico y político en detrimento de las entidades federativas y los municipios. El reforzamiento del gobierno federal se tradujo, en contrapartida, en el debilitamiento de las entidades federativas y los municipios.

Pero, además, habría que señalar claramente que la propia Constitución Política de 1917 sentó los precedentes normativos de aquella tendencia al reafirmar los mismos términos que la Constitución de 1857, en el sentido de mantener una distribución indiferenciada de las fuentes tributarias del Gobierno

⁷La Ley de 26 de marzo de 1903, sobre incorporación de los impuestos y rentas municipales a la Hacienda Federal; el Decreto de 2 de noviembre de 1903, que autorizaba al Ejecutivo Federal a modificar la Ley de Ingresos Municipales, refrendado por Decreto de 11 de enero de 1909 y la Ley sobre la aplicación de una parte del producto de los ingresos que no excedían de la mitad a las atenciones ordinarias de los ayuntamientos, de 21 de octubre de 1909, "fueron originando un resentimiento popular muy grande y contribuyen al movimiento revolucionario de 1910", Manuel Yáñez Ruiz, El problema fiscal de México en las distintas etapas de nuestra organización política, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1958, Vol. III, p. 181.

Federal y de los estados. En otros términos, los revolucionarios conservaron el sistema de concurrencia tributaria de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso; pero, simultáneamente, limitaron la facultad impositiva de las entidades federativas reservando expresamente determinadas materias a la Federación y dando a conocer restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados⁸.

⁸La Constitución de 1917 establece el principio de concurrencia entre la federación y los estados en materia impositiva. Con excepción de las fuentes tributarias reservadas en forma exclusiva a la federación. El Art. 73, fracción XXIX de la Constitución otorga facultades al Congreso para establecer contribuciones: 1) sobre comercio exterior, 2) sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27, 3) sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, 4) sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, 5) especiales sobre: a) energía eléctrica, b) producción y consumo de tabacos labrados, c) gasolina y otros productos derivados del petróleo, d) cerillos y fósforos, e) aguamiel y productos de su fermentación, f) explotación forestal y g) producción y consumo de cerveza.

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la producción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica".

La Constitución de 1917, igual que la de 1857, no estableció una distribución de las fuentes tributarias para la federación y los estados. El Congreso de la Unión otorgó facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de la federación (Art. 73, fracción VII) y a los estados decretar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto local (Art. 124) y los municipales (Art. 115), señalando también diversas prohibiciones para establecer impuestos a los estados.

La Constitución de 1917 prohíbe a los estados: "acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado" (Art. 117); "gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio" (Art. 117, frac. VI); expedir o mantener leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisito por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras (Art. 117, fracs. III-VII); "gravar, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, la producción, acopio o la venta del tabaco en rama..." y establecer derechos

de tonelaje o algún otro de puertos, o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (Art. 118, frac. I).

De todo lo anterior se deriva que la Constitución establece el principio de concurrencia impositiva entre la federación y los estados, limita la facultad de los gobiernos estatales para allegarse recursos y hace a los municipios depender de las legislaturas locales. Estos principios fundamentaron la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar: "La Constitución General no opta por la delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

"A) Concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos;

B) Limitaciones a la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación, y

C) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados" (Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1955, Tesis 557, en R. Martínez Almazán, Op. cit., pp. 45-47).

El problema de la concurrencia impositiva merece un tratamiento interdisciplinario (en los campos de las finanzas y la economía públicas, el derecho constitucional y la ciencia política) y una atención mayor de la que aquí le estamos dando. En México ha estado en el centro de la atención de juristas, economistas y haciendistas. Entre los trabajos a revisar mencionaremos los siguientes: Josué Sáenz, "Áreas en las finanzas públicas", en El Trimestre Económico, Vol. VIII, No. 1; Luis J. Creel Luján, "Jurisdiction to Tax in Mexico", en Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol. II, p. 404; "Aspecto jurídico de la competencia impositiva en México", en El Foro, Segunda Época, II, 1; José Miguel Quintana, "La Federación y su política fiscal", en Jus, Nos. 68, 69 y 70; José Vázquez Santaella, "Hacia la federalización fiscal", en El Trimestre Económico, Vol. V, No. 2; José Silva, "Las jurisdicciones fiscales concurrentes", en El Trimestre Económico, Vol. VIII, No. 3; Emilio Guzmán Lozano, "Panorama de la tributación nacional", en Jus, No. 61; Armando Servín, "Antecedentes históricos de nuestra política tributaria", Revista de Hacienda, Vol. III, No. 14 y "Los ingresos, los impuestos y los servicios públicos", en Revista de Hacienda, Vol. IV, No. 17; las tesis de Ignacio Navarro, "El sistema fiscal mexicano" y José Vázquez Santaella, "La concurrencia de poderes federal y local en los campos de imposición", están publicadas en Estudios para la reforma del sistema fiscal de la república, Departamento Técnico Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927; Armando Servín, Evolución técnica del sistema impositivo federal, s.p.i., 1942. Esta bibliografía y otros datos más sobre literatura

fiscal mexicana, se encuentran en Luis J. Creel Luján, "Notas sobre literatura fiscal mexicana", en Revista de la Escuela de Estudios Contables del ITESM, Vol. II, julio, 1950. Cfr., también, Jorge Carpizo, "La facultad tributaria en el régimen federal de México", en El Trimestre Fiscal, Año 1, No. 1, 1978, pp. 81-106; Elías Alfonso Rea Aspeitia, "Disposiciones legales que se relacionan con la facultad tributaria de las entidades federativas", en Revista Indetec, No. 65, mayo-junio 1990, pp. 35-45 y Armando Díaz Olivares, "Los principios constitucionales mexicanos en materia de impuestos", en Revista Indetec, No. 65, mayo-junio, 1990, pp. 87-95.

En rigor, en la Constitución de 1917 no se refleja la necesidad de un cambio sustancial en el tratamiento de las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, la primera experiencia de gobierno del movimiento constitucionalista, llevó al presidente Venustiano Carranza a la percepción de la necesidad de introducir cambios en el sistema fiscal de México para mejorar la situación de las finanzas públicas. Con esa intención invitó al académico estadounidense de la Universidad de Columbia, profesor Henry Alfred D'Chandley, a elaborar un estudio sobre las características del sistema hacendario mexicano. Por la importancia del momento histórico en que fue escrito, por su enfoque teórico y su precisión analítica, y por la influencia que ejerció en la política hacendaria en los años porvenir, le dedicaremos un amplio espacio.

Para 1918, Chandley entregaba un diagnóstico frío y sin concesiones⁹:

"El actual Gobierno Constitucionalista ha modificado el sistema impositivo del antiguo régimen...sin embargo...el actual sistema es prácticamente idéntico al vigente en el régimen de Porfirio Díaz...(...)...(cuya característica ha sido

⁹Henry Alfred Chandley, A Preliminary Survey of the Mexican Revenue Problem with Suggestions for the Reconstruction of the System, Prol. de E.R.A. Seligman, Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, Secretaría de Hacienda, México, 10. de julio de 1918, trad. de Emilio Guzmán Lozano, en Revista de la Escuela de Estudios Contables del Instituto Tecnológico de Monterrey, Vol. II, julio de 1950, en Manuel Yáñez Ruiz, Op. cit., Vol. III, pp. 183-201.

En su prólogo, el profesor Seligman, un gran estudioso de técnica fiscal, sostenía que los problemas de la reforma impositiva constituían un triángulo: a. el administrativo, b. el político y c. el económico. La solución del primero radicaba en la simplicidad, la del segundo en la armonía y la del tercero en la equidad. El estudio de Chandley tenía que ver sobre todo con la reforma impositiva política, es decir, con la solución de las controversias entre los diversos niveles de gobiernos y su respectiva jurisdicción impositiva. La investigación tenía que ver con lo que hoy llamamos el federalismo fiscal.

el tener)...un grado inmenso de inequidad en la distribución de la carga impositiva...".

¿Cuáles eran esas características, presentes en el sistema hacendario de la federación y de los estados?. Gran parte de la riqueza del país estaba poco gravada o desgravada totalmente; la riqueza nacional estaba concentrada en una minoría (integrada por nacionales no residentes y extranjeros) que no pagaban impuestos, mientras que la carga tributaria nacional recaía sobre las clases económicamente más débiles; directa o indirectamente el impuesto recaía sobre el consumo y no sobre la renta; los impuestos al consumo recaían sobre los artículos de primera necesidad en lugar de que afectaran al consumo nocivo (alcohol y tabaco); los impuestos tendían a gravar los ingresos brutos; no existía un diagnóstico sobre el rendimiento y la incidencia de los impuestos: sólo el impuesto del timbre contenía cerca de 102 gravámenes; la promoción del desarrollo industrial se convirtió en las últimas dos décadas del Porfiriato en una cruzada nacional exentando del pago de impuestos a los empresarios hecho que, sin embargo, pasó por alto los intereses de los estados, al quitarles esa base impositiva; no existía homogeneidad tributaria entre las diferentes entidades de la Unión ni una jerarquía de impuestos dentro de cada uno de los estados, pues se daba el caso de que algunos de ellos tenían tal "multiplicidad de impuestos secundarios" que llegaban a ser de 50 a 57; ni la federación ni los estados establecían impuestos de acuerdo con la capacidad de pago de la ciudadanía; el sistema impositivo conspiraba contra el progreso de la nación pues los impuestos eran muchos, desordenados, sin jerarquía interna, que producían ingresos insignificantes y muchos de ellos eran de carácter regresivo; el poder de los funcionarios fiscales no obedecía a reglas fijas pues se ejercía con gran discrecionalidad, dejando un gran espacio a la corrupción y a la generación de desigualdades; no existía una coordinación intergubernamental en materia impositiva, pues ningún orden de gobierno tomaba en cuenta al otro (superior o inferior) para generar tributos; no había

un impuesto general sobre la propiedad individual y se mantenían aún muchos impuestos regresivos, herencia inalterada del Ancién Regime.

El estudio recomendaba una reestructuración del sistema impositivo nacional en términos de una modernización progresista y democrática ("de liberales principios sociales") en donde, por lo demás, se reforzaba la presencia del Estado para estimular la producción y reordenar la distribución de la riqueza nacional, elevando la eficacia y la equidad del sistema impositivo. Así se proponía, primero, rediseñar la política impositiva (transferir la carga impositiva del consumo a la renta capitalista; del consumo en general al consumo nocivo; gravar el producto obtenido y no el acto de producir; no gravar el producto con criterios uniformes sino diferenciar al producto bruto del producto neto; gravar federal y estatalmente las grandes acumulaciones individuales de riqueza; reducir al máximo los impuestos discrecionales: al gravar la concentración de riqueza distinguir entre la productiva y la improductiva y reconocer que la magnitud de la inversión social no significa inmediatamente capacidad contributiva; estimular la producción difiriendo el pago de impuestos; abandonar los impuestos regresivos para conformar nuevos en términos proporcionales y progresivos (empero, sobre éstos últimos no aplicar indiscriminadamente el principio de progresividad que debería aplicarse sobre todo a los ingresos individuales en forma de renta y herencia).

Estudiando el diagnóstico y las proposiciones del estudio de Chandley, el panorama que mostraba el país era el de una estructura económica, social y política colapsada, totalmente por reconstruirse¹⁰. Y la Revolución ofrecía esa

¹⁰Las finanzas públicas del gobierno federal requerían una urgente reestructuración: 1. porque las fuentes de riqueza de mayores rendimientos no se podían aprovechar en esos momentos porque: los ingresos aduanales habían caído de 50 a 33 millones de pesos (1917); en la industria minera se perdieron los impuestos sobre la producción en los distritos que habían sido escenario del conflicto bélico; las entidades federativas estaban en tal desorden que no se podría contar con su contribución normal; al reducirse significativamente las

posibilidad. La pregunta que salta a la vista es si los caudillos revolucionarios contaban con el horizonte cultural y el radicalismo social y económico para hacer marchar al país sobre nuevas rutas. De cualquier manera, las propuestas de Chandley se inscribían en la lógica de un sistema impositivo democrático, estable, permanente y promotor de la creación de infraestructuras y de la expansión de actividades productivas:

"1. La necesidad más importante es que la base general de impuestos debe ensancharse. Las fuentes productoras de altos ingresos no son las de cuotas elevadas sino las de amplias bases. Los impuestos con tasas altas temporalmente aumentan los ingresos pero su base puede contraerse y en última instancia viene a producir menos.

"2. Para ampliar la base debemos estimular los medios que desarrollen transportes y otros servicios públicos. No es aconsejable gravar fuertemente lo anterior.

"3. Tanto los impuestos vigentes como los que lleguen a establecerse deben ajustarse de manera a afectar levemente lo mismo a las industrias nuevas como a las antiguas que luchan por recuperarse. Los

actividades comerciales del país, disminuyeron los impuestos generales del timbre aplicados a los negocios; no había ingresos derivados directa o indirectamente de la actividad ganadera; no había ingresos provenientes de las entidades productoras de azúcar por encontrarse bajo dominio zapatista; la agricultura había prácticamente desaparecido como actividad económica (escasez de capital, inexistencia de créditos, falta de cultivos y carencia de mano de obra). 2o. las fuentes aprovechables eran de poco rendimiento: no había ganancias netas sobre el tráfico de los ferrocarriles (irregular y muy reducido), no se pagaban intereses y dividendos y la propiedad ferrocarrilera estaba exenta de impuestos por 99 años; otros servicios públicos urbanos, desde el punto de vista hacendario, se encontraban en situación análoga a los ferrocarriles; el sistema bancario se había derrumbado: casi todos los bancos habían clausurado o estaban en liquidación, la banca comercial estaba en receso y no había bancos de ahorros ni sociedades financieras, en realidad quedaban pocas sucursales de bancos extranjeros y privados nacionales; las compañías de seguros extranjeras se habían retirado del país. Ibid., pp. 191-193.

impuestos altos sobre productos brutos no estimulan la creación de nuevas empresas. Los impuestos deben ajustarse a la capacidad de la renta para pagarlos. Se cree que negocios por millones de pesos están detenidos ahora por el temor y la incertidumbre de lo que hará el Gobierno en materia tributaria.

"4. Desde el punto de vista de la pacificación del país y del establecimiento de condiciones normales para la industria, el gran número de pequeñas propiedades que emplean a muchas personas son en conjunto más valiosas para el país que las pocas grandes propiedades. A las primeras debe ayudarse aunque produzcan escasos ingresos al Gobierno"¹¹.

Las medidas que según Chandley tendría que llevar a cabo el gobierno constitucionalista se podrían dividir en dos partes: a. federalismo fiscal y b. redefinición de la política fiscal. Veamos cada una de ellas.

I. Federalismo fiscal. Ante todo, el gobierno federal debería afrontar los siguientes problemas:

1. División de las fuentes entre los gobiernos federal y estatales.

"En la actual distribución, el Gobierno Federal retiene casi privativamente una proporción mayor de las fuentes generales productoras de ingresos que las que retienen los gobiernos centrales de la mayor parte de los países. Este hecho es sin duda alguna la causa de los increíblemente bajos ingresos de los Estados y de la multiplicidad de pequeños impuestos(...).

"Debe permitirse a los Estados incrementar sus gastos anuales y también el Gobierno Federal debería eventualmente proporcionar más servicios sociales(...). El punto importante que debe hacerse resaltar... es que, con una o dos excepciones, el Gobierno Federal no debe entregar su control sobre las fuentes de ingresos que actualmente conserva. Hay que dejar que el Gobierno Federal recaude el impuesto y

¹¹Ibid., p. 193.

otorgue a gobiernos locales y estatales una participación justa"¹².

2. Simplificación del sistema hacendario.

El sistema hacendario de México es complejo, intrincado, heterogéneo, ineficaz y costoso. Es un freno para las actividades productivas y oprime a las pequeñas empresas. Una reforma del sistema implicaría: introducir cambios simultáneamente en los gobiernos federal y estatales pues se encuentran íntimamente relacionados y gravan regularmente las mismas fuentes; abolir muchos impuestos que no reducirían los ingresos del gobierno y se compensarían "los de alto costo de recaudación por un ligero aumento en las tarifas de dos o tres impuestos distintos", además no serían un obstáculo para las actividades productivas y detendrían la corrupción; e introducir metodologías y técnicas de medición de los rendimientos de los impuestos (¿cómo saber el rendimiento de 102 gravámenes del llamado impuesto general del timbre?).

3. La contribución federal. Las entidades federativas contribuyen con un impuesto adicional sobre todos los impuestos estatales y municipales a favor del gobierno federal. La cuota se modificó en muchas ocasiones, pero durante los años últimos del Porfiriato alcanzaron un promedio de 20%. La Revolución lo aumentó a 60%. La contribución federal, desde un punto de vista fiscal, es favorable al gobierno federal porque asegura "cuantiosos recursos", "regularidad" y "facilidad de recaudación". La opinión de Chandley es que debe ser retenida pero con una cuota oscilante entre el 20 y 30%, porque de lo contrario y ya que se trata de una contribución federal según los gastos, tendría efectos devastadores en las entidades federativas sobre los rubros de educación y salud. Debería, además, distribuirse equitativamente su carga entre las diversas clases y exceptuar de la contribución federal algunos impuestos locales como los de capitación, de ventas, sobre herencias inferiores a 1 000 pesos y las

¹²Ibid., pp. 193-194.

contribuciones especiales para escuelas, mejoras materiales, etc.

II. Redefinición de la política fiscal.

La nueva política fiscal se inició bajo el gobierno del presidente Carranza, imponiendo tributos a las exportaciones. Esta iniciativa iba a contracorriente de los cambios fiscales en los países más avanzados, pero su aplicación en el México revolucionario "es acertada". Sin embargo, el gobierno debería hacer un uso creciente de la ciencia de las finanzas orientando la eficiencia de la administración tributaria mediante investigaciones, estudios y análisis que tomen en cuenta variables estratégicas en la determinación de los impuestos.

Debería, también, reorientarse la política del impuesto general sobre utilidades. La situación era contradictoria y ofrecía el panorama de un mundo bizarro, totalmente contrario a los ideales de justicia social y de reforma económica que perseguían los revolucionarios en los campos de batalla. En efecto, eran precisamente las pequeñas propiedades e industrias, con escaso superávit, a ser "sobregravadas", mientras que las grandes empresas mercantiles, con grandes superávits, rendían "bajos ingresos" al gobierno, "inferiores a los que deberían pagar". Una situación así, por una parte, confabulaba contra las actividades productivas ya establecidas o por establecer; y, por la otra, significaba una pérdida importante de ingresos para el gobierno y, por ello mismo, una inhibición de su potencial capacidad de acción. Una de dos: o el gobierno era un "bandido" o un "estúpido"¹³. En este punto específico la solución

¹³En el sentido que a estos términos da Carlo M. Cipolla en su Tercera Ley Fundamental de la estupidez humana: es un "bandido" quien obteniendo una ventaja para sí, comporta una pérdida para el otro, pero un "estúpido" "es (quien) causa un daño a otra u otras personas sin obtener una ventaja para sí o reportando inclusive pérdidas". Los otros dos miembros de la especie humana son, siempre según el autor de la Storia economica dell'Europa preindustriale: el "ingenuo" y el "inteligente". El primero inicia una acción que no lo beneficia a él, pero sí a otros; el segundo, obtiene una ventaja para él y para los demás. La Quinta Ley, elevada a niveles macroeconómicos conlleva lo siguiente: "Cuando los estúpidos se

de Chandley era exquisita, refinada e irrealista, por lo menos en los plazos corto y medio: establecer "un impuesto graduado sobre ingresos brutos o un impuesto graduado sobre ingresos netos además del de ingresos brutos con cuota baja". Las cuotas graduadas estarían en relación con el porcentaje de ingresos netos en los ingresos brutos o en los de capital. El porcentaje se determinaría "mediante el uso de costos-tipo en relación con los precios medios del mercado en cada uno de los grupos de industrias"¹⁴. ¿Cómo establecer los "precios medios del mercado" si uno de los dolores de cabeza del Primer Jefe era como re-crear...!el Estado!?.

El profesor de Columbia elaboró también una serie de consideraciones con respecto al impuesto sucesorio, mismo que debería reformularse pues rendía "menos del 1% de los ingresos públicos totales" y podía elevar su rendimiento en tres o más veces. Esto implicaría, ciertamente, adaptar ese tipo de impuesto a las peculiaridades de la estructura de la propiedad en México, altamente concentrada en pocas manos. Por último, propuso ampliar los impuestos sobre consumo nocivo (alcohol y tabacos), pues tomando en consideración "la casi universalidad del consumo de puros y cigarrillos en México, esta rama de la industria debería constituir uno de los principales productores de ingresos públicos". Sugirió la posibilidad de crear un monopolio tabaquero... como en Francia y otros países, "para controlar la industria" y "elevar considerablemente los ingresos" públicos¹⁵.

Entre los años veintes y cuarentas, el gobierno federal trató de ofrecer una solución al

ponen a trabajar, la música cambia radicalmente. Los estúpidos causan pérdidas a los demás sin traer ventajas para sí. De todo ello se deriva que el conjunto de la sociedad se empobrece". Al menos con los "bandidos", simple operación suma cero, permanecía estática!. Cfr., "Le leggi fondamentali della stupidita' umana", en Carlo M. Cipolla, Allegro ma non troppo, Il Mulino, Bolonia, 1988, pp. 41-83.

¹⁴H.A. Chandley, Op. cit., p. 197.

¹⁵Ibid., p. 201.

desorden fiscal provocado por la concurrencia impositiva e intentó mitigar la débil situación económica de los erarios de algunas entidades federativas y municipios del país. Con ese fin se les concedieron préstamos, se les otorgaron determinados porcentajes de los impuestos obtenidos por el gobierno federal por la extracción de materias primas¹⁶ o por los derechos de exportación¹⁷ y se emitieron decretos para autorizar a los municipios la retención de determinados porcentajes por la recaudación de específicos impuestos o multas¹⁸. Y, para darle una proyección estratégica a sus preocupaciones fiscales, el gobierno federal convocó a la realización de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947.

3. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Ley Federal de Coordinación Fiscal. Antecedentes

El federalismo fiscal en México es relativamente reciente, pues data de 1978. En su conformación destacan el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal. Desde luego, como ya hemos visto, desde 1857 existe un marco jurídico y una experiencia tributaria que no se modificó sustancialmente con el movimiento armado de 1910-1917 y el estatuto jurídico que de él se derivó. Los siguientes sesenta años, sin embargo, experimentaron diferentes alternativas de coordinación fiscal y práctica tributaria que hicieron posible la coordinación fiscal vigente ahora en México. Esta coordinación fiscal se presenta en dos áreas claramente diferenciadas: las de ingresos y egresos. En el primer caso, las acciones de armonización fiscal y participación de ingresos federales se establecen en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal regido por

¹⁶Decreto del Ejecutivo Federal de 20 de abril de 1920.

¹⁷La Hacienda Pública en México a través de los informes presidenciales, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

¹⁸Recopilación de leyes, decretos y acuerdos, México, Secretaría de Gobernación.

la Ley de Coordinación Fiscal; mientras que, por el lado del gasto, se encuentra un instrumento jurídico de coordinación intergubernamental llamado Convenio de Desarrollo Social y cuyo objetivo central es el de descentralizar los programas federales de inversión en obras de infraestructura social y económica realizadas a nivel local y transferir recursos financieros y otorgar asesoría técnica a los gobierno de las diferentes entidades federativas.

No quisiera profundizar aún más en estas cuestiones sin reparar en algunos antecedentes obligatorios, a los que haré referencia a continuación.

Después de las importantes transformaciones hacendarias realizadas por Matías Romero y José Ives Limantour durante el Porfiriato¹⁹, al régimen del presidente Plutarco Elías Calles cabe el mérito de realizar la "revolución hacendaria"²⁰ dentro de la Revolución. El Ing. A.J.Pani llevó a cabo una reorganización de la hacienda pública que cubrió los aspectos relacionados con las políticas fiscal, monetaria y crediticia. Los objetivos fundamentales eran los de obtener mayores ingresos para el Estado, reorganizar el sistema fiscal, establecer un sistema bancario capaz de asegurar y estimular las actividades económicas y restaurar el crédito interior y exterior²¹. Entre las medidas adoptadas para alcanzar tales fines destacan la aplicación de impuestos directos e indirectos. Los directos, como el impuesto sobre la renta (ISR) fue objeto de una controversia importante ya que se argumentó que los impuestos directos competían en forma exclusiva a las entidades federativas, por lo que violaban su soberanía y que la

¹⁹Pablo Macedo, "La Hacienda Pública" en La Evolución Mercantil..., cit., pp. 447-456.

²⁰José Iturriaga de la Fuente, La revolución hacendaria. La hacienda pública con el presidente Calles, México, SepSetentas, 1976.

²¹Ibid. Cfr., también, Arnaldo Córdova, Ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen, México, ERA, 1972, pp. 351-52.

conurrencia de gravámenes federales y locales era antieconómica. A pesar de lo anterior, los impuestos directos se implantaron con la ley de egresos de 1924 a través del impuesto sobre sueldos, salarios y emolumentos y el impuesto sobre utilidades de sociedades y empresas. Un año después, en 1925, la ley de ingresos lo incluyó como Impuesto sobre la Renta. El 18 de marzo de 1925, el gobierno callista expidió una nueva ley en la que hacía partícipes a los estados y a los municipios de un 10% de la recaudación del ISR, respectivamente.

En sus planes por transformar el sistema hacendario y por la relevante importancia que tiene en la política fiscal, resulta de la mayor significación la realización en la Cd. de México, el 22 de julio de 1925, de la Primera Convención Nacional Fiscal. En ella participaron delegados del gobierno federal, de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los territorios federales, con el fin de estudiar un proyecto de coordinación de los poderes tributarios de la federación y de las entidades federativas que hiciera posible definir la distribución de esos poderes y mejorar los sistemas fiscales de los estados. En la convocatoria, el Secretario de Hacienda señalaba que el sistema fiscal vigente, representaba uno de los más grandes obstáculos que se oponían al establecimiento de un régimen económico estable y eficaz para hacer frente a los retos económicos y sociales del país: sin tomar en consideración las cargas municipales, había más de 100 diferentes impuestos, cada estado establecía su propio sistema fiscal, además del que era propio del gobierno federal; los objetivos del impuesto eran los mismos y como no había un plan definido de las competencias federal y locales para crear impuestos, éstos eran cada vez más onerosos por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos. El sistema crecía en complejidad, ineficiencia y costos, pues aumentaban desproporcionada e injustificadamente los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas; por la ausencia de acuerdos intergubernamentales las leyes de tributación eran contradictorias, recaían sobre una misma fuente

recargándola extraordinariamente o dejaban libre de gravámenes a otras. La competencia entre los poderes federal y locales²², aumentaba el peso de la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente y hacía crecer la carga improductiva del fisco. La multiplicidad e inestabilidad de las leyes fiscales, la duplicidad de los gravámenes, la complejidad y la jerarquización fiscal contribuían a romper la unidad económica de la república, agotaban la renta de la mayoría y se erguían como un obstáculo infranqueable a toda posibilidad de desarrollo económico. Por todo lo anterior, habría que delimitar las competencias de cada nivel de gobierno en materia de impuestos, definir un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la república, disminuir los gastos de recaudación y administración, ampliar el producto del impuesto y hacerlo recaer más equitativamente sobre los causantes y crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional, proponer las medidas que debían adoptarse en materia fiscal y vigilar el plan único de los impuestos que se establecieran.

En el plan de trabajo se encontraban también la exposición de los sistemas fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios y el estudio de la productividad de cada uno de los impuestos; las necesidades presupuestales para llegar a un plan nacional de arbitrios que señalara los gravámenes correspondientes a cada estado y la forma de disminuir la administración y el rendimiento de los mismos.

A la Convención asistieron representantes de los gobiernos federal y de los estados y después de trabajar durante dos semanas, llegaron a las siguientes conclusiones respecto a la distribución de los poderes tributarios:

a) los impuestos sobre la tierra y los inmuebles serán exclusivos de los estados;

²²Eliás Alfonso Rea Aspeitia, "Disposiciones legales que se relacionan con la facultad tributaria de las entidades federativas", en INDETEC, No. 65, mayo-junio, Guadalajara, Jal., 1990, pp. 35-45.

b) los estados deberán contar con poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;

c) el poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria. Los estados, empero, participarán en el producto de tales impuestos recaudados en cada uno de ellos, de acuerdo con una tasa uniforme válida para todas las entidades federativas;

d) los impuestos sobre las herencias y las donaciones serán exclusivos de los estados, pero el gobierno federal participará en sus productos conforme a bases uniformes;

e) en forma separada se trataran los impuestos especiales y las futuras convenciones resolverán si serán establecidos por la federación o por los estados y sobre la forma de participación de ambas instancias en sus productos;

f) se agregará una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta con el fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto será exclusivo de las entidades federativas.

Por otra parte, se formaron algunas comisiones con cinco subcomisiones que estudiaron cada una de ellas un grupo de impuestos, y otra que analizó el problema de la delimitación de competencias y de modificaciones a la Constitución Federal que fueran necesarias para una eficaz coordinación fiscal.

En 1926, el presidente Calles envió un proyecto de ley al Congreso para introducir modificaciones a los artículos 118 y 131 de la Constitución y de adiciones al artículo 74, con el fin de llevar a la práctica algunas de las conclusiones de la convención fiscal. La iniciativa no fue aprobada.

De cualquier manera es importante señalar que

"(1) a falta de antecedentes que permitieran sentar bases firmes de colaboración entre las autoridades fiscales de la Federación y de los estados y en cierto sentido la ausencia de estudios o investigaciones previas que orientaran las decisiones

de la Asamblea, dieron lugar a que las resoluciones de ésta sólo tuvieran el carácter de recomendaciones generales que...fueron de gran valor por cuanto implicaron el reconocimiento unánime del problema y la urgencia de corregirlo"²³.

En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio convocó a una Segunda Convención Nacional Fiscal, justificándola con la afirmación de que

"El ejecutivo cree estar ya en posibilidad de proponer a los estados el estudio de una Reforma Constitucional que venga a delimitar definitivamente sus respectivos campos de imposición".

La Segunda Convención Nacional Fiscal se llevará a cabo hasta febrero de 1933, bajo el régimen del presidente Abelardo L. Rodríguez²⁴, con la participación también de representantes de los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y de los territorios. La reunión perseguía los siguientes objetivos: 1. revisar las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal; 2. estudiar otra vez el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales; 3.poner las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y la coordinación de ellos con el sistema federal; 4)

²³Memoria.Tercera Convención Fiscal,México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público,1972,Vol.I.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio a conocer en: Estudios para la reforma del sistema fiscal de la Republica(México,1927) las tesis de Ignacio Navarro,El sistema fiscal mexicano y de José Vázquez Santaella,La concurrencia de poderes federal y local en los campos de impsición.En ellas se trataba el problema de la concurrencia impositiva entre los varios niveles de gobierno sancionada por el legislador en la Constitución de 1917.

²⁴Entre los motivos que manifestó el presidente Ortiz Rubio para convocar a esta Segunda Convención se encuentran los siguientes: "El ejecutivo cree estar ya en posibilidad de proponer a los estados el estudio de una Reforma Constitucional que venga a delimitar definitivamente sus respectivos campos de imposición".Cfr.R.Martínez A.,Op.cit.,p.50.

analizar los medios idóneos para la puesta en práctica de las decisiones de la asamblea y constituir el órgano más capacitado para su ejecución.

Con respecto a la distribución de poderes tributarios entre la federación y los estados, la Segunda Convención llegó a las conclusiones siguientes:

a) Unificar los impuestos al comercio y a la industria;

b) Unificar en un sólo tributo los impuestos generales sobre el comercio y la industria;

c) Que la legislación, recaudación y control de los gravámenes al comercio y la industria se sujetaran a los siguientes principios: el país es una unidad económica que debe ser fortalecida; fomentar la industria y el comercio a través de la supresión de cualquier barrera que limitase la libertad de comercio, defendiera o favoreciera la producción local frente a la de otros estados; el impuesto debe ser un elemento constante y uniforme en el costo de producción y distribución; la existencia de alcabalas para el control y recaudación de impuestos perjudica gravemente a la economía nacional; la determinación del impuesto a cada causante debe ser equitativa y evitar la arbitrariedad y que las formas y fechas de pago debían facilitar el pago y evitar la evasión;

d) en el impuesto general al comercio y a la industria, deberían incluirse los impuestos locales y municipales referidos a esas mismas actividades, suprimiendo así todos los impuestos especiales;

e) encomendar a la Comisión Permanente los estudios pertinentes a favor de la precisión de las cuotas máximas que debieran establecerse para los impuestos al comercio y a la industria en relación con el volúmen real de las operaciones mercantiles e industriales que se efectuaran en todo el país y en cada estado y analizar las necesidades mínimas que los estados y municipios satisfacerían mediante la imposición a esas actividades;

f) el pago de los impuestos a cargo de cada causante sería bimensual o anual y se llevaría a cabo en las oficinas recaudadoras;

g) establecer una coordinación de ayuda mutua y de intercambio de información de interés para el control y la recaudación de impuestos, por parte de la federación, los estados y los municipios;

h) que los causantes tuvieran representación en los organismos encargados de la determinación impositiva, para otorgarle equidad a la calificación;

i) distribuir entre los estados y los municipios el rendimiento de los impuestos generales al comercio y a la industria. A los municipios se les asignaría el producto del gravámen sobre las actividades de desarrollo puramente local.

j) al unificarse la legislación sobre la imposición al comercio y a la industria, conceder a la federación una participación que la compense del producto del impuesto sobre compraventa al por mayor en vías de erogación. Determinar las cuotas máximas de esa participación para no afectar a estados y a municipios.

k) conceder a los estados y municipios una participación fija en el rendimiento total del impuesto sobre la renta en vía de ensayo.

l) la base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Por lo tanto, el gobierno federal no deberá establecer impuestos sobre esa fuente, ni bajo la forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los impuestos locales. El poder tributario del gobierno local deberá ejercerse sobre toda la propiedad territorial dentro de su espacio jurisdiccional, excluyendo los inmuebles de propiedad federal o de los municipios destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Deberá gravarse la propiedad urbana y rural, la edificada y la no edificada.

ll) los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;

m) los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia;

n) el gobierno federal tendría poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (de las sociedades y de las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales). En los productos de todos estos impuestos deberían participar los estados y los municipios;

o) el gobierno federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo de las rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal; y

p) el poder tributario de los estados debe ser exclusivo en los impuestos sobre herencias y donaciones, pero la federación debe participar en el producto de esos impuestos.

En 1936, el presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma de los artículos 73, fracción X, y 131 de la Constitución General de la República de 1917. En la exposición de motivos, el presidente Cárdenas argumentó en el sentido de que

"nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privadamente, se encuentra una amplia concurrencia de la federación y los estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la existencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente--lo que en sí mismo es un mal--sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de estado a estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre una y otro, destructoras del desarrollo de la nación, en vez de ligarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República".

En forma explícita e inusual en un documento de esta naturaleza, se lamenta el que México haya adoptado acriticamente el mismo sistema de la Constitución estadounidense. En efecto, el titular del Ejecutivo expresaba:

"Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la federación era el de hacer viable una unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide. el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los estados es necesarios entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales".

De acuerdo con el proyecto cardenista, el gobierno federal tendría como tributos exclusivos, los siguientes:

- a) impuestos y derechos de importación y exportación;
- b) impuestos sobre la renta de las sociedades y las personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los estados, el Distrito Federal, los territorios y las municipalidades;

c) impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la nación (minería, producción de sal y petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etc.). Los estados y los municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueren realizadas en sus territorios;

d) impuestos sobre instituciones de crédito y compañías de seguros;

e) los tributos especiales de la producción industrial serían privativos del gobierno federal. Los estados y municipios participarían en sus rendimientos siempre y cuando no asignaran carga sobre las mismas fuentes;

f) al gobierno federal corresponderían los impuestos especiales sobre la producción y el consumo de energía eléctrica, gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transporte por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación y cervezas;

g) al gobierno federal corresponderían también los impuestos sobre juegos, loterías y rifas, explotación forestal, servicios públicos y concesiones. En las rentas de estos impuestos participarían los estados y los municipios, sobre la base de su producción y consumo; y

h) impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la federación.

De acuerdo con la iniciativa presidencial, a las entidades federativas se reservarían los siguientes tributos:

a) el rendimiento sobre la propiedad territorial (impuesto predial) pertenece al gobierno federal con participación municipal en los predios rústicos o urbanos que dentro de la jurisdicción sean objeto de gravámen;

b) un impuesto general sobre la industria y el comercio sustituiría a los antiguos impuestos de patente (Cárdenas otorgaba buenas perspectivas futuras a este impuesto, mismo que, además de permanecer en manos de los estados para su mejor administración, obedecería a una misma ley redactada en los mismos

términos para todos y cada uno de ellos). El gobierno federal participaría en el producto de este impuesto general que sustituiría al impuesto del timbre (federal) sobre las operaciones industriales y comerciales. Este impuesto sería privativo de las entidades federativas. El proyecto no fue aprobado por el Congreso de la Unión.

Gracias a las reformas constitucionales de 1942, el Congreso de la Unión tuvo autorización para expedir leyes orientadas a impedir restricciones en el comercio interestatal (Art.73,fracción IX); para legislar en toda la república sobre hidrocarburos,minería,industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo (Art.73,fracción IX); para establecer contribuciones sobre: 1.comercio exterior; 2.aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación; 3.instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4.servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; y para establecer contribuciones especiales sobre: a)energía eléctrica; b)producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación y f) explotación forestal (Artículo 73, fracción XXIX inciso 5o., subincisos a) al f)).

Las entidades federativas participarían en los rendimientos de los impuestos especiales, en la proporción que la ley federal secundaria determinara. Asimismo, las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los ingresos municipales por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (Art.73, fracción X). Se prohibió a los estados emitir títulos de la deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hubieran de expedirse títulos, bonos al portador o transmisibles por endoso (Art.117, fracción VII); y gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco

en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorizara (Art. 117, fracción IX).

Las perspectivas del proyecto cardenista de 1936 se adoptaron en su mayor proporción por la reforma constitucional de 1942, por lo que ésta expresó el cambio más significativo realizado hasta ahora al sistema constitucional de distribución de poderes tributarios entre la federación y las entidades federativas.

Durante el régimen del presidente Miguel Alemán, del 10 al 20 de noviembre de 1947, se realizó la Tercera Convención Nacional Fiscal ²⁵. En ella, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de Eduardo Bustamante, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y Jefe de la Delegación del Gobierno Federal elaboró un conjunto de reflexiones que tenían como núcleo fuerte la necesidad de "crear una estructura fiscal para toda la nación", constituir un "verdadero

²⁵ La Tercera Convención Fiscal se justificaba por: "La necesidad de emprender una campaña de recuperación económica del país. La urgencia de simplificar el sistema de impuestos de la Federación y la coordinación del mismo con los sistemas impositivos de los estados y los municipios". El diagnóstico sobre la situación no podía ser más drástico: el problema fiscal de México era el mismo que en 1925 "...en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconvenientes prácticos, pero agravado enormemente como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya en 1925 se calificó de antieconómico e injusto; que por no haberse corregido sino por el contrario empeorado como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la federación como por los estados y los municipios es ya insostenible; hay más impuestos, éstos son más complicados en sí mismos y más faltos de armonía en el conjunto, han aumentado los requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales que se traducen en cargas económicas y molestias para el causante pero que no aumentan los ingresos del erario ni facilitan el control; se han generalizado más el fraude y la ocultación que desprestigian al fisco y corrompen a los contribuyentes y a pesar de tanta carga y tanta molestia para el causante, ni la Federación ni los estados y los municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama". Memoria. Tercera Convención Fiscal, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1947, Vol. I.

sistema tributario nacional" para hacer frente a la nueva emergencia nacional: la "consolidación económica del Estado"²⁶. Con tal finalidad, el régimen de Miguel Alemán "revolucionó" los anteriores puntos de vista, para desembocar en una propuesta innovadora, con una fuerte tendencia centralizadora:

"En 1926 se pensó que la reforma a los artículos 117 y 118 de nuestra Carta Magna debía consistir básicamente en la determinación concreta de las fuentes de las que cada entidad, la Federación, los Estados y los Municipios deben derivar sus ingresos. Se pensó entonces que la solución de fondo del problema de la variedad y multiplicidad de impuestos, de la diversidad de autoridades fiscales y de la complejidad de las reglas de recaudación, debía buscarse en la atribución a cada entidad de determinadas fuentes exclusivas de imposición.

"Sólo subsidiariamente admitía la Iniciativa de 1926 la necesidad de crear un régimen de participaciones que permitiera a las diversas entidades derivar ingresos de una misma fuente.

"Veintiún años de observación de los defectos del sistema imperante y una nueva meditación sobre la forma de corregirlos, hacen pensar que los intentos anteriores de resolver el problema fiscal resultaron infructuosos, principalmente por haber dado una importancia excesiva al procedimiento de atribuir fuentes exclusivas de imposición tanto a la Federación como a las entidades locales"²⁷.

La autonomía tributaria de las entidades federativas no garantizaba "un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades", si en el grupo de impuestos no había elementos que asegurasen "la suficiencia del conjunto y si, adicionalmente, la entidad de que se trata se (encontrara) económicamente poco desarrollada". Más aún, el ejercicio exclusivo de

²⁶ Ibid., p. 32.

²⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tercera Convención Nacional Fiscal. Memoria, México, 1947, Vol. I, p. 38.

facultades podría llevar a una "desajuste mayor en la economía de la entidad" si las fuentes impositivas fueran "incapa(ces) para soportar los gastos obligados de la propia entidad"²⁸.

Había que cambiar la perspectiva ya que, desde el punto de vista de la suficiencia de los ingresos fiscales, el problema de la coexistencia de diversas entidades económicas obligatorias

"no debe ser primariamente un problema de delimitación de impuestos, sino, mas bien, un problema de delimitación de conceptos de ingresos, que no excluye... la necesidad de tener en cuenta las fuentes que originan los ingresos, y que permite asegurar un reparto proporcional a las necesidades y obligaciones de las tres entidades, -- Federación, Estados y Municipios -- de los ingresos fiscales que la economía general de la nación está en posibilidades de reportar"²⁹.

Resultaba a este punto claro que al subrayar la importancia de la "delimitación de conceptos de ingreso" en lugar de la "delimitación de impuestos" se hacía del Sistema Nacional de Arbitrios un verdadero sistema con al centro la Federación y alrededor de ella gravitando las entidades federativas y los municipios³⁰.

²⁸ Ibid., pp. 38-39.

²⁹ Ibid., p. 39.

³⁰ En el texto de Bustamante se percibe claramente una innovación con respecto al tratamiento del federalismo económico (y de paso del federalismo político), tal y como, al menos desde el punto de vista del discurso oficial, se le venía tratando. El cambio consiste en acentuar sin vacilaciones, en el continuum que va de la centralización a la descentralización y/o del control centralizado a las autonomías locales, el área que tiene como polo precisamente al Estado Federal:

"Suponer que puede haber un pacto federal dentro del cual definitiva y radicalmente haya de considerarse improcedente en todo tiempo una nueva distribución de facultades entre el Estado Federal y los Estados miembros... es absurdo, aun en el supuesto de que de la redistribución resulten atribuidas nuevas facultades al Estado Federal. En tanto cuando

la Federación se constituye para la satisfacción de fines generales, no sólo es admisible la atribución a la Federación de nuevas facultades, sino que importa violación al espíritu del pacto constitucional por parte de los Estados miembros, rehusar al Estado Federal que ellos integran las facultades y atribuciones que les sean indispensables para realizar sus fines esenciales".

"Hablar de que dentro de un Estado Federal no cabe o no es posible que determinadas atribuciones sean delegadas al Estado Federal...es, dentro de la más pura teoría del régimen federal, un verdadero contrasentido...hasta donde pueda llegar la centralización, es para el federalismo, como doctrina, una cuestión permanentemente abierta y de hecho los Estados Federales presentan los más variados ejemplos tanto de concentración como de descentralización...; por ello puede admitirse sin reservas, la existencia de un Estado Federal que sea capaz de regir, sin ninguna limitación (subrayados de JMCR), la complejidad abrumadoramente sorprendente de las realidades económicas".

"No debemos...considerar que existe inconveniente desde el punto de vista de nuestra organización como Estado Federal ni atribuir a la Federación nuevas facultades, ni en subordinar el ejercicio de otras facultades por parte de ella o de los Estados a reglas de unificación o coordinación que impliquen limitación o delegación de esas facultades, cuando esa atribución o esa subordinación sean necesarias para la realización de los fines superiores de la Nación,..".

"Si federar es unir, no debemos pensar que somos desleales uniendo o fomentando la unión. Si la Federación implica la formación de un Estado Nacional, es volver atrás en la historia desunir o debilitar una unidad nacional que marcha en proceso ascendente de consolidación".

"...no es exagerado afirmar que la historia del federalismo ha representado siempre una corriente de concentración y que es en este sentido un movimiento de relativa desautonomía...". (Ibid., pp. 33, 34-35, 36 y 34).

Una observación respecto a la cuestión de la delegación de atribuciones que, por cierto, Bustamante la defiende apoyándose en José Ortega y Gasset: ni la Federación ni las entidades federativas pueden delegar facultades. La estructura constitucional mexicana responde al pensamiento de competencia. Las facultades las otorgó un poder constituyente, por lo tanto no pueden modificarse por un poder constituido. Como señala, justamente, Carpizo: "si se atribuye una facultad es para que se ejercite y no para ver cómo se evade o cómo se delega" (Jorge Carpizo, Op.cit., p.99).

La gran transformación radicaba aquí, el viraje se daba sobre todo en la concepción del federalismo:

"en aquella época (referente a las iniciativas de 1926) se creyó posible y conveniente que el texto constitucional consagrara las reglas concretas de delimitación de esferas de acción de la Federación, de los Estados y de los Municipios en materia fiscal; ahora se piensa que es preferible--teniendo en cuenta la naturaleza esencialmente variable de los factores económicos que deben gobernar todo sistema de tributación--dejar consignadas en la Constitución únicamente las bases jurídicas que permitan el establecimiento de un régimen fiscal adaptable a las necesidades cambiantes de la Federación, de los Estados y de los Municipios y dejar a una ley que periódicamente ha de revisarse, la tarea de estructurar, de tiempo en tiempo, el régimen fiscal del país. El nuevo sistema, que en esa forma atiende a las necesidades variables de la economía pública, no implica violación ninguna del concepto de la soberanía de los Estados..."³¹.

El sistema nacional de arbitrios contemplaba las siguientes ventajas:

a) la determinación de los rendimientos reales de la totalidad de los impuestos y demás prestaciones fiscales, con el fin de establecer el "principio de la suficiencia de los ingresos de las tres entidades";

b) en el caso de que las entidades sufrieran cambios de adscripción de impuestos por razones técnicas o prácticas, se llevarían a cabo medidas adecuadas para reducir sus efectos al cubrir las deficiencias que resultaran en los ingresos totales de las entidades federativas afectadas;

c) otorgaría una mayor libertad en la adscripción de fuentes sujetas a la legislación, administración y recaudación de cada entidad y permitiría seleccionar los sistemas más

³¹Ibid., p. 40.

idóneos con mejores técnicas impositivas y administrativas;

d) se establecería un "mecanismo integral" que al hacer uso de las técnicas impositivas y administrativas eliminaría "insuficiencias perjudiciales a una entidad y ventajas correlativas a otras". En este sentido, la función del concepto de "ingreso de participación" sería la de "desempeñar un papel de equilibrio como garantía de suficiencia del sistema en conjunto". Así, mientras que el concepto de "ingreso de carácter privativo", apoyado en técnicas de imposición y administración, se traduciría en ventajas para las entidades federativas; el concepto de "ingresos en participación" dotaría a la Federación de un sistema de "gran flexibilidad".

En el proyecto de la Secretaría de Hacienda, el sistema nacional de arbitrios, que debería fundarse jurídicamente en la Ley Nacional de Arbitrios tendría el rango de norma constitucional rígida, pues no podría ser reformada sin el consenso de los poderes legislativos de los estados miembros. De esta manera, se pondría en marcha un gran proyecto de organización de los impuestos de mayor rendimiento y donde los efectos de la concurrencia fueran mayores (los impuestos al comercio y a la industria) para simplificar globalmente el proceso impositivo (número de impuestos, autoridades que intervienen en su administración y recaudación y los requisitos y trámites exigidos a los contribuyentes) y dotar a los tres niveles de gobierno de los recursos "proporcionalmente suficientes"³².

De todo lo anterior, se derivarían diversas tareas prácticas, entre las que podríamos destacar las siguientes:

a) planear la forma en que los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) se distribuirán: i) el costo de los servicios públicos a cada uno de ellos encomendado, mismos que estarían en función, también, de su capacidad de control sobre los causantes respectivos; ii) la facultad de establecer y administrar impuestos dejando establecido el principio

³²Ibid., pp. 39-41.

de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implicaría en forma alguna el derecho de aprovechar privadamente los rendimientos de los gravámenes que se establecieran o recaudaran por cada autoridad;

b) establecer las bases de una colaboración entre las diversas autoridades fiscales y las fórmulas necesarias de entendimiento entre ellas y los particulares que permitieran reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento aprovecharse hasta el máximo posible la satisfacción de las necesidades colectivas.

Las tesorerías de los tres niveles de gobierno deberían contar con ingresos privativos e ingresos de participación³³. Las fuentes privativas de ingresos del gobierno federal serían el impuesto sobre la renta (ISR), aún cuando los estados participaran en su producto, particularmente en las cédulas relativas a servicios personales y a inversiones de capital; impuesto sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la federación. Los impuestos privativos de los estados y municipios (y en los cuales la federación no tendría participación) serían los siguientes: impuesto predial, urbano y rústico; productos agrícolas; enajenación de bienes inmuebles; ganadería; venta de mercancía al menudeo; expendios de bebidas alcohólicas; impuestos sobre servicios públicos locales, así como otras fuentes de ingresos de derecho privado.

A los municipios se les reconocieron como fuentes exclusivas de ingresos, los relacionados con los impuestos sobre diversiones públicas, mercados, rastros, comercio ambulante, sobre servicios públicos municipales y licencias y registros.

Como fuentes de tributación concurrente sobre bases uniformes para los gobiernos federal, estatal y municipal se señalaron: un impuesto general sobre ventas de la industria y el comercio e impuestos

³³SHCP, "Evolución de las facultades...", Boletín Oficial, cit., pp. 528-540.

especiales sobre hilados y tejidos, producción y venta de azúcar, producción y venta de alcohol y de bebidas alcohólicas, cerveza, producción y venta de aguas envasadas y explotación de recursos naturales.

Como consecuencia, y en ejecución de los acuerdos de la Tercera Convención Nacional Fiscal, en 1948 se aprobó una nueva reforma al Art.73, fracción XXIX de la Carta Magna y por la cual se regularía el pago de participaciones en impuestos federales a las entidades federativas³⁴.

El mismo año de 1948 se aprobó también la primera Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (LISIM), la cual sustituyó al antiguo impuesto del timbre sobre las ventas. De acuerdo con esa ley aprobada por el Congreso, se fijó una sola tasa federal de 1.8% para la Federación, de 1.2% de tasa máxima para todos los estados que aceptaran derogar sus propios impuestos al comercio y a la industria. (Es importante señalar que hasta 1970, los 14 estados de mayor desarrollo económico y con mayores montos de recaudación seguían sin coordinarse³⁵; en 1971 se agregaron Chihuahua y Nayarit; en 1972, Tamaulipas; para 1973 se habían coordinado todas las entidades federativas, como un resultado de no diferenciar la tasa federal en estados coordinados y no coordinados).

El 28 de diciembre de 1953 se aprobó la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados³⁶. Mediante esta ley se estableció la Comisión Nacional de Arbitrios y se fortaleció el sistema de participaciones, mediante el cual el gobierno federal

³⁴Ley que Regula el Pago de las Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, 29 de diciembre de 1948.

³⁵Arturo Núñez Jiménez, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No.4, 1982, p.91.

³⁶Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 30 de diciembre de 1953, pp.19-20. La Ley también distribuyó a las entonces 29 entidades federativas, 2 territorios y el Distrito Federal en cinco zonas fiscales (Norte, Central del Norte, Centro, Golfo y Pacífico).

recauda el impuesto y participa a los estados y municipios de acuerdo con las disposiciones constitucionales o a través de los convenios celebrados.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1953 tendría como objetivos fundamentales señalar las restricciones de los Estados en relación a la supresión de procedimientos alcabalatorios en el país; vigilar en qué momentos las leyes locales podrían violar la Constitución Política, para que la Federación revisara las leyes locales o los sistemas de recaudación que debieran modificarse, ofreciendo a cambio ventajas económicas como participaciones y subsidios; sancionar al (o a los) estado(s) renuente(s) a seguir el programa propuesto, con la retención parcial o total de las participaciones y formar la Comisión Nacional de Arbitrios en sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.

Los objetivos principales de la Comisión Nacional de Arbitrios fueron: proponer medidas que facilitarían la coordinación de las actividades impositivas de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública; fungir como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal federales y estatales; no caer en restricciones indebidas al comercio, mediante el estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada Estado y actuar como conducto de las entidades tanto en las modificaciones que solicitaran de su legislación fiscal, como en la fijación de participaciones, gestionando su pago oportuno.

El 1o. de enero de 1954 entró en vigor una reforma a la Ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles, la cual elevó la tasa máxima nacional del 3% al 4%, la participación de los estados de 40% a 45% y la de los municipios de 15% a 20%. Se estableció, asimismo, una tasa federal uniforme en toda la república, independientemente de la coordinación estatal, y con el fin de estimularla. Diversas medidas, entre las que destacan la uniformidad de la tasa federal, el aumento de la cooperación

interestatal y la delegación a los estados de facultades administrativas por parte de la federación, iban en la dirección de promover una creciente coordinación entre las diversas entidades federativas.

Hasta el momento en que se dice a conocer la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, el panorama económico de México mostraba en el lapso de las últimas dos décadas, un aprovechamiento sin precedentes de sus recursos, pues el producto interno creció a precios constantes al 6% anual, mientras su población aumentó en un 3.2% anual, de tal manera que el crecimiento del producto por habitante fue de 2.8%.

La recaudación impositiva de principios de los años treinta hasta 1956 permitió el financiamiento de la inversión pública. El PIB se multiplicó por once y la recaudación por catorce. Los impuestos participaron de 9.2% del producto. Entre todos sobresalió el Impuesto sobre la Renta (ISR) que pasó de absorber el 0.7% del producto en 1940 y el 0.6% en 1941, a 2.6% en 1956. Los ingresos por este rubro aumentaron cuarenta y cinco veces.

De 1956 a 1970 el país se modificó cuantitativa y cualitativamente. Las manufacturas se expandieron, se generó un mercado interno real con capacidad de compra. Se elevó la capacidad de ahorro, desaparecieron las presiones inflacionarias y se conformaron nuevas clases urbanas: los empresarios, las "clases medias" y el proletariado industrial. El PIB creció a precios constantes 6.7% y aunque el crecimiento demográfico fue de 3.2%, el producto per cápita se elevó al 3.2%, superior al que se presentó durante el ventenio precedente. La recaudación impositiva creció 7.3%, un poco más que el PIB. El ISR superó el aumento del PIB elevando su participación de 2.2% en 1955 a 3.7% en 1970.

Desde el punto de vista impositivo, el sistema económico mexicano protagonizaba en pocos años la transición histórica de los impuestos tradicionales sobre la tierra, las cosechas y/o el ganado hacia los que se cargan al comercio exterior y los impuestos indirectos, para dar progresivamente mayor importancia a estos últimos y a los mecanismos modernos que permiten una creciente absorción del ingreso nacional.

En el conjunto de la recaudación fiscal total, el ISR se transformó en el tributo de mayor importancia como fuente de ingresos públicos, al pasar del 12.1% en 1940, al 32.2% en 1955 y a cerca del 41.0% en 1977. Para 1970 la carga fiscal fue del 14.1% del PIB³⁷.

El proceso de coordinación intergubernamental siguió, sin embargo, otros ritmos: entre 1948 y 1970 sólo 15 estados de los entonces 29 estados de la Unión, aceptaron suscribir convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. La legislación relativa a este impuesto estableció la coordinación con el Distrito y Territorios Federales.

Ante tal situación, el régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez intentó revisar las relaciones intergubernamentales a nivel fiscal. Para ello pretendió convocar a una Cuarta Convención Nacional Fiscal. Sin embargo, prevaleció la apreciación de que se había avanzado mucho por la vía de la coordinación, al ponerse en práctica impuestos federales únicos con participaciones a favor de los otros niveles de gobierno, y de que no resultaba oportuno reactualizar la discusión sobre la delimitación de las esferas de competencia tributaria exclusivas entre la federación y los estados. En ese orden de ideas el gobierno federal introdujo, en diciembre de 1970, reformas en la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (una tasa del 10% para gravar artículos de lujo vigente en todo el país) de las que sólo participarían las entidades federativas coordinadas, al beneficiarse con una participación adicional del 40% por ese concepto. La disposición tuvo el efecto práctico de influir sobre los 14 estados que seguían aplicando sus propios impuestos locales sobre la industria y el comercio (en general los de mayor desarrollo relativo), orillándolos a suprimirlos para encontrar mayores ventajas en la coordinación fiscal con la federación. Otra circunstancia que influyó

³⁷Francisco Gil Díaz, "La estructura del sistema impositivo mexicano", Trimestre Fiscal, Año 1, No. 4, Indetec, 1979, pp. 23-25.

favorablemente en la celebración de convenios fue la decisión de descentralizar la administración y la fiscalización del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, transfiriéndolas a las tesorerías estatales o a sus equivalentes. Bajo el nuevo marco, a la federación tocaban los aspectos legislativos, su interpretación y la definición de tarifas, mientras que los aspectos administrativos resultaban de la competencia exclusiva de los funcionarios estatales (exenciones, prórrogas, fiscalización y convenios con los causantes, etc.).

Para reforzar las relaciones entre la federación y las entidades federativas con las que se habían celebrado convenios de coordinación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, se convocó a la Primera Reunión de Tesoreros de Estados Coordinados (Chihuahua, 17-18 de noviembre de 1972). Más tarde, a partir de octubre de 1973, se organizaron reuniones con la participación de representantes de todas las entidades federativas.

El decreto de 29 de diciembre de 1972 agregó el Art.45 bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) otorgándole facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obligar a los estados de la república a celebrar con ella Convenios de Cooperación, mediante una participación del 45% a las entidades federativas coordinadas y 20% a los municipios de los estados coordinados. La medida tuvo buenos resultados, de tal modo que la Federación y los estados se propusieron lograr entre 1973 y 1976 que los estados que aún tuvieran impuestos a la compraventa, los derogaran; en el impuesto sobre envasamiento de bebidas alcohólicas se reconoció un marbete único y se centralizó su administración en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a cambio de ello los estados recibirían una parte de la recaudación. Por último, a las entidades federativas se les concedió un 45% en la recaudación del impuesto al ingreso global de las empresas causantes menores, a condición de eliminar los impuestos locales y municipales establecidos con anterioridad.

"Durante esta época se produjo, sobre todo por parte de los juristas, un señalamiento en el sentido de que, si bien era cierto que la coordinación convenida en materia de ingresos mercantiles significaba un gran paso en el cometido de simplificar el sistema tributario mexicano, facilitándole al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales e incrementando los recursos de las Entidades Federativas, también lo era que dicho avance requería por parte de éstas la renuncia a ejercer su poder tributario, al tener que adherirse a una legislación impositiva en cuya formulación no habían participado"³⁸

³⁸Ibid., p.92. Jorge Carpizo discute en "La facultad tributaria en el régimen federal de México", Trimestre fiscal, cit., que no obstante las reformas constitucionales (la última que analiza es la de 28 de diciembre de 1953), las convenciones nacionales fiscales y el sistema de participaciones, el "problema fundamental persiste: hay coincidencia de facultad tributaria entre la Federación y las entidades federativas, con excepción de las materias fiscales exclusivas de la primera, o por el contrario, de acuerdo con el artículo 124 Constitucional, las entidades federativas pueden legislar sobre todas aquellas materias fiscales que no están expresamente atribuidas a la Federación, y ésta tiene circunscrito su campo tributario exclusivamente en aquellas materias que la Constitución le atribuyen". Después de argumentar y presentar diferentes tesis de la Suprema Corte de Justicia y la jurisprudencia sobre la facultad tributaria de la Federación y de las entidades federativas, Carpizo llega a la siguiente conclusión: "la jurisprudencia mexicana respecto a la facultad tributaria se ha olvidado de la mecánica del artículo 124 Constitucional, para otorgarle importancia a la fracción VII del precepto 73. Esta idea responde a que la Federación necesita fuertes ingresos para poder cubrir su presupuesto, ya que sobre ella pesan los servicios sociales y el desarrollo del país, en forma primordial" (pp.105-106). Salta a la vista la falta de autonomía del Poder Judicial y su subordinación a las exigencias de la realpolitik del Poder Ejecutivo y cuanto sean lejanas en nuestra cultura política las nociones de compatibilidad entre pluralismo y desarrollo y participación y eficiencia y en nuestra cultura cívica las de autonomía y responsabilidad. Montesquieu no aprodó en las costas de Veracruz: "...par la disposition des choses, le pouvoir arrete le pouvoir". Vid, T. Koopmans, "Federalism: The Wrong Debate", en Common Market Law Review, 29, 1992, p.1052.

De acuerdo con el esquema de coordinación fiscal vigente hasta este momento, a los estados se les distribuyeron las participaciones en 27 tributos especiales de la Federación. De éstos, en 14 por mandato constitucional, y en los restantes 13, en cumplimiento de las disposiciones contenidas al respecto en diversas leyes federales, siempre y cuando las propias entidades federativas se abstuvieran de gravar las mismas fuentes. No habría que pasar por alto la circunstancia de que cada ley impositiva especificaba los criterios, bases y procedimientos para distribuir y pagar las participaciones federales a los estados y municipios (procedimientos que hemos tenido oportunidad de ejemplificar con el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles). Pero había también casos más complicados para calcular la participación correspondiente de cada entidad federativa, condicionada las más de las veces a la disponibilidad informativa proveniente de diversas fuentes, hecho que hacía engorroso el proceso y tardada la disponibilidad de recursos. Para salvar esta situación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público promovió la realización de convenios sobre compensación de fondos con el fin de facilitar la disposición de recursos en función de la concertación establecida.

Entre 1972 y 1977 se realizaron las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su importancia radicó precisamente en el carácter nacional que estas adoptaron desde la primera reunión, celebrada en Chihuahua en noviembre de 1972³⁹. De estas surgieron la Comisión Permanente (constituida con representantes de las entidades federativas agrupadas en regiones pluriestatales y de la Secretaría de Hacienda), encargada de vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados en las sesiones plenarias y el Instituto para el Desarrollo Técnico de

³⁹Carlos Tello Macías, "Resumen de los resultados de la Coordinación Fiscal (1972-1976)", INDETEC, No. 100.30 de junio de 1996, p. 23.

las Haciendas Públicas (INDETEC), una asociación civil a la que se encargaron las funciones de capacitación, asesoría técnica, apoyo y consulta para las haciendas públicas estatales y municipales.

Con el fin de unificar los numerosos convenios formalizados con los estados para la coordinación de diversas actividades e impuestos, por Acuerdo Presidencial de 6 de diciembre de 1976 se autorizó al Ejecutivo Federal celebrar Convenios Únicos de Coordinación con los ejecutivos federales en materias concurrentes o de interés común para ambos órdenes de gobierno. En ese mismo Acuerdo se estableció el compromiso de proponer al Congreso de la Unión la expedición de una nueva Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados para regular sus relaciones fiscales y fortalecer a las finanzas locales. Este compromiso se refrendó en los convenios únicos suscritos en 1977.

Hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, promulgada el 22 de diciembre de 1978, aunque entraría en vigor el 1.º de enero de 1980, las relaciones fiscales intergubernamentales presentaban la siguiente situación:

Primero, los estados y municipios no tenían participación en impuestos federales a la importación y a la exportación; al impuesto sobre la renta de las empresas causantes mayores; al impuesto sobre la renta de las personas físicas en todos sus aspectos y en los impuestos establecidos en la Ley General del Timbre; 2.º los estados y municipios tenían participación en determinados impuestos definidos claramente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este era el caso de los impuestos especiales de la Federación indicados en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5.º, v.gr. energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina, cerveza y otros; 3.º los estados y municipios contarían con la participación de la Federación en determinados impuestos federales que, sin mandato expreso de la Constitución Política, la Ley Federal proponía a las entidades federativas no establecer o renunciar a sus impuestos propios en determinados rubros. Esto se presentaría, v.gr., en los

impuestos federales sobre llantas y cámaras de hule, cemento, artículos electrónicos, alfombras, tapetes, vidrios y cristales. La participación se obtenía gracias a la "declaratoria federal" de que en esa entidad federativa no existían en vigor gravámenes sobre la misma materia; 4. los estados y municipios obtendrían participaciones federales con base a determinadas disposiciones legales federales siempre y cuando los estados celebraran convenios de coordinación al respecto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y estuvieran dispuestos a aceptar en los propios convenios las restricciones a sus facultades impositivas a que se refería la Ley. Un ejemplo claro de este procedimiento figuraba en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles⁴⁰.

El problema de las participaciones es fundamental para entender las dificultades que enfrentó el esquema vigente de coordinación fiscal. Veamos las más relevantes. En primer lugar, las tasas de participación variaban de impuesto a impuesto. De un mínimo de 1.0% sobre la producción de hierro, carbón y manganeso a un máximo de 50% sobre la explotación de pesca y en medio de ellos una amplia gama de tasas. En segundo lugar, el procedimiento de distribución de participaciones variaba en función de los gravámenes: en algunos casos las participaciones correspondían a las entidades federativas en donde se llevaba a cabo la producción (por ejemplo, en el impuesto sobre la producción de minerales); en otros, a los estados en donde se efectuaba el consumo (v.gr. de gasolina). Algunas disposiciones jurídicas otorgaban participación a las "entidades productoras" y a las "entidades consumidoras" (por ejemplo, en los impuestos a la producción y al consumo de cerveza y tabacos labrados). En el impuesto federal sobre ingresos mercantiles la participación correspondía a la entidad en donde el contribuyente hubiera "percibido el ingreso". En tercer lugar, los pagos de las participaciones a estados y municipios resultaban

⁴⁰Roberto Hoyo D'Addona, "Antecedentes inmediatos de la Coordinación Fiscal (1979)", INDETEC, No. 100, Tomo 2, 30 de junio de 1996, p. 195.

desfasados por varios meses. El proceso "normal" duraba de 3 a 6 meses; sin embargo, por errores e ineficiencias, el pago podría demorarse aún más. En cuarto lugar, y quizá como la causa más importante, los porcentajes de las participaciones decrecieron en relación con el monto de la Recaudación Federal Total, sin que tal circunstancia fuera "percibid(a) ni por los funcionarios de los Estados, ni por los de la Federación"⁴¹. En efecto, los estudios preparatorios de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, mostraron que a pesar de que las participaciones aumentaban en términos absolutos año con año (al elevarse las recaudaciones de los impuestos federales respectivos y con el otorgamiento de participaciones sobre algunos nuevos impuestos), en términos relativos disminuían en su proporción con la Recaudación Federal Total (Cuadro 4).

CUADRO 4

Año	Monto total de participaciones (millones de pesos)	% que las participaciones federales a estados y municipios representaron en la Recaudación Federal Total
1975	16 269	13.14%
1976	20 332	13.48%
1977	27 706	12.71%
1978	36 223	12.46%

Fuente: Roberto Hoyo D'Addona, "Antecedentes inmediatos de la Coordinación Fiscal (1979)", en INDETEC. No. 100, 30 de junio de 1996, tomo II, p.196⁴².

⁴¹Roberto Hoyo d'Addona, "Antecedentes inmediatos...", cit., p.196.

⁴²No habría que pasar por alto el hecho de que al inicio de los años setentas el régimen de participaciones incorporaba sólo algunos gravámenes y dejaba fuera a otros, regularmente los más elásticos y dinámicos de la estructura tributaria mexicana. También habrá que decir que hasta 1973, el total de las participaciones de la federación a los estados y municipios aumentó significativamente gracias a la coordinación en

El sistema de coordinación fiscal no ofrecía ya los resultados esperados y, sobre todo, el sistema de participaciones hasta este momento vigente entró en crisis debido a dos causas fundamentales que aceleraron sus dificultades internas. La primera de ellas tuvo que ver con el régimen de participaciones en el impuesto sobre producción de petróleo y, la segunda, con la concentración de las participaciones federales en algunas entidades federativas como resultado de la manipulación del impuesto sobre ingresos mercantiles para situar "el lugar de la percepción del ingreso".

En lo referente a la primera causa habría que recordar que la producción y la exportación de petróleo se transformaron, en la segunda mitad de la década de los setentas, en una línea estratégica tanto para encarar el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones como para hacer frente al reto de transformar a México en una potencia industrial intermedia. Durante estos años, de 1977 a 1979, la Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados, de 30 de diciembre de 1947 (con adiciones o reformas de los años 1950, 1953 y 1955), regulaba el comportamiento fiscal del organismo público descentralizado denominado Petróleos Mexicanos (PEMEX), único productor nacional de petróleo. Sin embargo, tal disposición era parcialmente vigente ya que, para PEMEX, las Leyes de Ingresos de la Federación establecían, desde años atrás, un régimen fiscal especial. De acuerdo con éste, el impuesto de producción y otras actividades desarrolladas "en su carácter de causante directo de impuestos establecidos en leyes federales" (dentro de las que quedaba evidentemente comprendida la Ley del

ingresos mercantiles de las entidades federativas que hasta entonces no lo habían hecho. De acuerdo con lo anterior, en 1971 el total de participaciones de la federación a estados y municipios fue el 7.13% de los ingresos brutos corrientes; en 1972, equivalente al 6.56%; en 1973, subió al 11.58%; en 1974, fue de 12.55%; en 1975, del 12.01%; en 1976, de 11.75% y en 1977, de 12.03% (Ignacio Pichardo Pagaza, Alcances y perspectivas de la política de coordinación fiscal, Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1977, p.26, en Arturo Nuñez, Op.cit., pp.93-94).

Impuesto al Petróleo y sus Derivados) se pagaría, no como se establece en estos ordenamientos, sino con tasas variables sobre el importe total de sus ingresos brutos. De éstos se podría deducir, entre otros, lo que hubiera obtenido por la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados que, únicamente, serían gravados con las tasas establecidas por las tarifas del impuesto general de exportación.

Ahora bien, con relación a las participaciones, la Ley de Ingresos de la Federación indicaba con respecto al régimen especial de PEMEX, que las entidades federativas y los municipios percibirán participaciones en la proporción y términos que establecieran las leyes tributarias respectivas. Esto quería decir que no obstante que el impuesto al petróleo y sus derivados no fuera vigente, los estados y municipios recibirían sus participaciones como si el impuesto continuara en vigor. Y de acuerdo con las disposiciones de la ley especial respectiva

"la cuota del impuesto para el petróleo crudo de 0.93 y el combustible y el gas oil de 0.95 será el 10% de su valor, cuando el precio de barril del combustible en Nueva York sea de dls. 1 o menor y aumentara en razón de 0.2% por cada 5 centavos de dólar o fracción que aumente el precio del combustible. Para determinar el valor del petróleo combustible se tomara el promedio de las cotizaciones en Nueva York, durante el mes anterior, del barril del combustible denominado 'Bunker', puesto a bordo de los barcos".

De seguir puntualmente esta disposición la cuota teórica del impuesto que no se cobrara aumentaría en forma significativa al aumentar los precios del petróleo en el mercado internacional. Por lo tanto, y como el precio del petróleo en el mercado neoyorkino a principios de 1979 era de 10.70 dólares, la tasa de 10% se elevaría a 58.5%. Sobre esta tasa, a la que PEMEX no estaba obligado a pagar, se calculaban

las participaciones de 9% a los estados y de 1% a los municipios donde se encontrasen los pozos petroleros⁴³.

Hasta 1978, el petróleo se producía en sólo cuatro estados de la república distribuido respectivamente de la siguiente manera: 62.31%, 23%, 12.13% y 1.66%. Esto significaba que de mantenerse la situación de los años del boom petrolero, las participaciones habrían representado en el corto plazo al 100% del impuesto pagado realmente por PEMEX por sus ventas en el mercado interno, lo que habría significado que el beneficio fiscal derivado de la explotación de la riqueza petrolera, un patrimonio

⁴³En este Cuadro se muestra la tendencia de las participaciones en relación con el impuesto pagado por PEMEX por sus ventas en el mercado interno:

Año	Impuesto pagado por PEMEX por producción de petróleo crudo (miles de millones)	Impuesto teórico al petróleo y sus derivados, base de participación (miles de millones)	Participaciones pagadas a los estados y municipios productores de petróleo (miles de millones)	% que parts. pagds. repres. en el tot. de imps. por ventas en mercado intern.
1975	1 863	3 963	429	23.02
1976	1 876	5 495	599	31.93
1977	2 730	15 275	1 665	60.99
1978	3 351	25 615	2 792	83.32
1979	3 614	80 862	8 814	243.83

Fuente: Roberto Hoyo D'Addona, Op.cit., p.197.

común de la Nación, se habría concentrado en dos entidades federativas.

Era claro que las líneas de la coordinación fiscal derivadas del ventenio de la estabilidad económica, no resultaban acordes con las nuevas realidades del país y que, por lo tanto, resultaba urgente modificar el régimen de participaciones que fuera capaz de distribuir eficazmente los beneficios de la explotación petrolera a todos los estados de la Unión.

La segunda causa que puso radicalmente en cuestión al sistema de participaciones heredado de la Ley de Coordinación Fiscal, tuvo lugar después de las reformas del 10 de enero de 1973 al impuesto federal sobre ingresos mercantiles. A raíz de estas modificaciones, la coordinación en este gravamen se extendió a todas las entidades federativas. Sin embargo, en función de las participaciones, algunas empresas importantes realizaron manipulaciones tendientes a favorecer fiscalmente a determinados estados, provocando consecuencias inesperadas por las siguientes circunstancias:

1. las participaciones en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles tenían un vínculo territorial. De acuerdo con este principio se destinarían sin complicaciones a la entidad federativa en donde las empresas "percibieran el ingreso". El concepto no parecía sujeto a ambigüedades ya que el contribuyente contaría con un sólo establecimiento en el que proyectaba llevar a cabo sus actividades. Parecería claro que ahí percibiría sus ingresos y pagaría sus impuestos y, por lo tanto, el Estado en donde se encontrara la empresa recibiría su participación. Aquí también, el esquema del crecimiento económico de los años cincuenta fue rebasado por la expansión empresarial y la configuración de una nueva regionalización económica, complicando la determinación del lugar de "percepción del ingreso": las empresas más dinámicas dieron origen a nuevas sucursales en otras entidades federativas, la producción se concentró en pocos estados ramificando la distribución a nivel nacional y los contratos entre comerciantes se simulaban generalizadamente bajo la

forma jurídica del contrato de comisión con el fin de eludir el efecto "en cascada" del impuesto⁴⁴. El concepto de lugar de "percepción del ingreso" perdió precisión y claridad pues podría significar varias cosas: lugar del pedido, de la celebración del contrato, de la extensión de la factura, área de almacenaje para su ulterior distribución, lugar de entrega de la mercancía, de la prestación del servicio, de la efectuación del cobro, etc. Y, de acuerdo con la particular interpretación de cada empresa, la participación correspondería a uno u otro estados.

La reforma a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de diciembre de 1973, que entró en vigor el 10 de enero de 1974, intentó poner orden en la materia. Con ese fin, estableció cuatro criterios relevantes para definir en las operaciones de enajenación qué establecimiento de la empresa percibiría el ingreso. Con estas reglas las empresas elegirían libremente en cual de sus establecimientos se consideraría percibido el ingreso y, por lo mismo, que entidad federativa recibiría la participación correspondiente. Las tesorerías estatales entraron en competencia para resultar favorecidas. Sin embargo, las empresas privadas aprovecharon esta circunstancia para romper en la práctica el federalismo cooperativo e imponer en México una forma inédita de federalismo fiscal competitivo, con el fin de obtener ulteriores ventajas, pues si no se reformaban o actualizaban

⁴⁴La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se impuso a las ventas a partir de 1948. Hasta 1973 este impuesto convivió con otros gravámenes estatales de la misma índole. Sus fallas fueron, sin embargo, evidentes. Su carácter acumulativo introdujo alteraciones en los precios finales al repercutir en la carga fiscal de las empresas de un mismo giro con distintos grados de integración o cuando en el proceso de comercialización se requería un mayor o menor número de etapas. El comportamiento dinámico de su carta se vio afectado al pasar de una cuota general del 2.8% al millar en 1952 al 4% en 1973. Para incentivar las exportaciones se otorgó la desgravación a la venta de productos en el exterior a través de los Certificados de Devolución de Impuestos.

determinados impuestos locales, llevarían sus tributos hacia entidades más disponibles.

La opinión de Roberto Hoyo D'Addona es en el sentido de que

"los intereses de los Estados 'productores' entraban en conflicto con los Estados 'consumidores' y el sólo intento de cambiar las reglas establecidas llegó a poner en peligro toda la coordinación en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles"⁴⁵.

Entre uno de los efectos inesperados de las dificultades que enfrentaba la Ley de Coordinación Fiscal de 1953 para hacer frente a la nueva geografía económica que venía dibujándose en el país a partir de los años setentas y que se configuraba en la "situación caótica" del problema de las participaciones en 1978, podemos ilustrarlo con la vistosa desigualdad en la distribución de las participaciones a favor de unas cuantas entidades federativas en detrimento de la mayoría. A este respecto, el 71% de las participaciones se destinaba a 8 entidades federativas (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua), en tanto que el 29% restante se distribuía entre los restantes 24 estados de la Unión. Estos datos son un derivado causal de la premisa fundamental que presidía el reparto de las participaciones, fundado en el origen territorial de los ingresos participables y que, como hemos tenido oportunidad de señalar anteriormente, resultaba insuficiente para dar cuenta de la diversificación y complejidad económica que el capitalismo mexicano venía configurando nacional y regionalmente a partir de la década de los setentas. En este sentido, el esquema de coordinación fiscal vigente cristalizaba los desequilibrios espaciales al ser incapaz de actuar como un elemento redistribuidor de los ingresos públicos a nivel regional.

¿Qué soluciones podrían darse a la coordinación fiscal para enfrentar los nuevos

⁴⁵Ibid., p.198.

problemas?. Además de tomar en cuenta la capacidad financiera federal, se propuso agregar una variable más, representada ésta vez por el grado de desarrollo alcanzado por cada entidad federativa. En ese sentido se contempló la formación de un Fondo de Nivelación, mediante el cual se distribuirían recursos federales a los estados de la Unión con menor desarrollo relativo. Con este Fondo no sólo no se disminuiría el conjunto de transferencias que cada estado recibía, sino más bien se intentaría repartir en otra forma los nuevos recursos que el gobierno federal proporcionara a los otros niveles gubernamentales.

La idea del Fondo de Nivelación no llegó a buen puerto, pues los representantes estatales no alcanzaron ningún acuerdo respecto a cuáles deberían ser los impuestos federales cuyos rendimientos lo integrarían. Cada entidad federativa intentó preservar sus propias ventajas: así, mientras que los estados productores de petróleo y de productos de origen mineral se opusieron a incluir los gravámenes correspondientes a los recursos del subsuelo, las entidades de mayor desarrollo relativo sostenían la dificultad de incluir los tributos especiales sobre los bienes y servicios industriales de los cuales eran los principales oferentes.

A la idea de proponer un nuevo esquema de coordinación fiscal se agregaría la decisión federal de sustituir el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, en vigor desde 1948, por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), con el objetivo de eliminar el efecto "en cascada" del primero y modernizar el proceso de imposición al consumo. Había varias ventajas implícitas. El hecho de que ya existiera una coordinación fiscal con todas las entidades federativas permitiría consolidar aún más la concentración en la distribución de las participaciones, siempre y cuando se mantuviera como criterio estratégico el lugar, el espacio territorial donde se generaran los ingresos participables. En el caso del nuevo impuesto habría un número menor de estados que en el de ingresos mercantiles (en donde el contribuyente pagaba por el monto total de sus ingresos brutos, por ventas o servicios), porque ahora

se consideraría sólo el espacio de generación del valor agregado, reduciendo las posibilidades de mayores recursos para las entidades tradicionalmente consumidoras. Esto tenía que ver precisamente con la especificación del domicilio para efectos fiscales de los establecimientos afectos al IVA.

El pasaje del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles al Impuesto al Valor Agregado permitiría simplificar la diversidad de tasas que gravaban el consumo. El IVA sustituiría 17 impuestos especiales y las tasas especiales en ingresos mercantiles desaparecerían para gravarse todas con una tasa única y general. Se redujeron también los impuestos especiales a la cerveza, alcohol, tabacos labrados, aguas envasadas, etc. para que pagaran el IVA.

El nuevo régimen de coordinación fiscal debería ser entonces capaz de resolver los problemas planteados en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, en el impuesto al petróleo, en los impuestos especiales de la Federación y los problemas que seguramente plantearía la adopción del impuesto al valor agregado.

Entre 1970 y 1977, la carga fiscal total (entendida como la relación entre los ingresos fiscales totales y el producto interno bruto) pasó del 14.17% al 18.21%, pues desde el inicio de la década se había elevado el número de causantes (por eficiencia y fiscalización del padrón), aumentado las tasas de algunos impuestos, otorgado progresividad a la tarifa del Impuesto sobre la Renta y ampliado la base del gravámen. Además, la inflación colocó en los estratos superiores de ingresos a un número importante de contribuyentes. De 1971 a 1977, el PIB creció 38%, en tanto que la recaudación aumentó 85% en términos reales.

La carga fiscal se concentró en un grupo reducido de causantes: la personas físicas registradas en el Impuesto sobre la Renta se elevó a 7 millones en 1977, equivalente al 41% de la Población Económicamente Activa (PEA). De éstos, dos millones estaban exentos por percibir el salario mínimo, de tal manera que apenas el 30% de la PEA contribuía al Impuesto sobre la Renta.

La contribución del Impuesto sobre la Renta a los ingresos federales totales se elevó de 26% en 1970 a 30% en 1977, pero se mantuvo casi invariada la participación del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas que pasó de un 15.5% a un 15.0% durante el mismo período. En promedio, las empresas pagaron el 3.7% de su valor agregado en Impuesto sobre la Renta. El aumento se presentó más bien en las personas físicas, cuya carga se elevó del 11% al 15% entre 1970 y 1977. Los mayores aumentos se presentaron en los rubros de Registro Global y Profesionistas.

En lo referente a los impuestos indirectos, el aumento en la carga se debió sobre todo al incremento en la recaudación sobre la producción y el comercio, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y el Impuesto a las Exportaciones. La carga fiscal de producción y comercio pasó de 1.6 a 2.9 entre 1970 y 1977. Estos cambios tuvieron su origen en las reformas con fines puramente recaudatorios en las tasas y cuotas de los principales impuestos especiales (alcoholes, tabacos, cerveza y petróleo). La carga fiscal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles pasó de 1.0 a 2.4% entre 1970 y 1977.

Los ingresos ordinarios del Gobierno Federal se derivaron en general de los impuestos. En 1978, el 48% de los impuestos correspondieron al Impuesto sobre la Renta, el 29% a la producción y al comercio, el 11% al comercio exterior y el 12% a otros. A lo largo del período 1971-1977, los ingresos brutos totales del Gobierno Federal registraron una tasa media de crecimiento del 27%, superior a la tasa de crecimiento del PIB, equivalente al 21.5%. Los ingresos brutos del Gobierno Federal representaron el 9.9% del PIB en 1970, elevándose a 14.1% en 1977. De los ingresos federales, la parte más dinámica correspondió a los ingresos tributarios con una tasa media de 28.9%. Los ingresos por impuestos directos crecieron a una tasa del 29.2% anual y el incremento en la recaudación se derivó fundamentalmente del notable aumento de la contribución de las personas físicas. Los ingresos del Gobierno Federal por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, más

los pagos de seguridad social, representaron el 14.1% del PIB en 1970, aumentando a 19.5% en 1978.

En términos regionales, la carga fiscal se distribuyó desigualmente, poniendo en claro las diferencias del desarrollo de las varias entidades federativas: el 70% de los recursos fiscales tuvieron su origen en las contribuciones del Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León. Las cargas fiscales por impuestos federales se incrementaron entre 1970 y 1977 en todas las entidades federativas y las más altas, para 1978, correspondieron a los estados de México(23.33%), Quintana Roo(21.13), Tamaulipas(20.46), Distrito Federal(19.29) e Hidalgo(15.69). Las cargas fiscales más elevadas por ingresos estatales en 1978 correspondieron a Quintana Roo(14.72%), Estado de México(3.81), Chihuahua(2.81%), Baja California(2.40%), Durango(2.10%) y Tlaxcala(2.10%). A pesar del aumento vertiginoso de la carga fiscal en un período relativamente corto, los ingresos ordinarios fueron insuficientes para financiar el gasto público. En efecto, el déficit presupuestal efectivo del sector público pasó del 3.8% en 1971 al 13.7% en 1976, debido en gran parte al poco dinamismo de los ingresos de las empresas del gobierno(PEMEX, Ferrocarriles y Comisión Federal de Electricidad)⁴⁶.

Con esta breve revisión hemos tratado de mostrar los intentos por construir un sistema fiscal nacional que, no obstante más de siglo y medio de experiencia federal, no había cristalizado. Las complicaciones fiscales, aceleradas por las distorsiones en el crecimiento económico, la profundización de la desigualdades regionales y la inflación, empujó desde la segunda mitad de la década de los setentas a reformular la rearticulación impositiva entre los varios niveles de gobierno. Estas apreciaciones se confirmaron cuando se observó, como

⁴⁶Francisco Gil Díaz, *Op.cit.*, pp.25-29. Cfr., también, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "La reforma impositiva en el marco del sistema mexicano, 1979-1980", en *El Trimestre Económico*, Vol. XLVI, No. 84, octubre-diciembre, México, 1979, pp.915-987.

tuvimos oportunidad de señalar anteriormente, la tendencia descendente de las participaciones de las entidades federativas en relación con la recaudación federal total. No obstante, será hasta el 22 de diciembre de 1978, con la aprobación por el Congreso Federal de la nueva Ley de Coordinación Fiscal (en sustitución de la del 28 de diciembre de 1953), cuando se alcanzará el objetivo estratégico de centralizar el sistema tributario nacional alrededor de la Federación. Por primera vez se conformará un sistema fiscal nacional sobre los fundamentos de una participación institucional de la Federación. Pero si este hecho significó, desde el punto de vista del Estado federal, la conclusión de una parábola histórica iniciada desde 1925, desde el punto de vista de las entidades federativas significó un paso atrás en el ejercicio de su propio espacio de soberanía tributaria y, con ella, de su soberanía política.

"Es indudable... que la tendencia en materia de potestad legislativa ha sido la de centralizar, lo que ha permitido la simplificación y modernización de todo el sistema fiscal de la República; pero como contrapartida se han descentralizado poderes administrativos, delegando la Federación, en forma cada vez más amplia, facultades en los Estados para administrar impuestos federales (...)

"Y éste es el punto en el que se agudiza la sensibilidad de los Estados que se preocupan de que su poder legislativo tributario ha sido prácticamente centralizado y que casi no les quedan impuestos que puedan establecer; pero debe tenerse presente que en uso de su potestad pública asumieron convencionalmente el compromiso de no gravar y, sobre todo, que con ello han fortalecido sus haciendas públicas con participaciones de crecimiento más dinámico que el que tenían sus propias recaudaciones"⁴⁷.

⁴⁷Roberto Hoyo D'Addona, La coordinación fiscal en México, Documento presentado en el Seminario con la Fundación Alemana, diciembre de 1984, pp.15-16, en "Disposiciones legales que se relacionan con la facultad tributaria de las entidades federativas", INDETEC, No. 65, mayo-junio, Guadalajara, Jal., 1990, p.41.

4.El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal.Objetivos e Instrumentos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se inscribe en el proyecto de reforma administrativa del gobierno federal iniciada en 1976. Cinco fueron los objetivos de la reforma: 1.organizar el gobierno; 2.adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; 3.sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal; 4.contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo en México y 5.mejorar la administración de justicia.

De estos objetivos se derivaron otros más específicos. En materia hacendaria se podrían señalar los siguientes: a) las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública (instrumento que por primer vez recibe ese nombre); b) la constitución de la Secretaría de Programación y Presupuesto misma que integraría las funciones de programación,presupuesto,contabilidad,estadística, evaluación y control; c) fortalecimiento en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley de Deuda Pública de las tareas normativas, de vigilancia y control del crédito interno y externo, asignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; d) se estableció, en las Leyes de Presupuesto,Programación y Gasto Público, General de Deuda Pública y Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la obligación de programar todas las acciones públicas conforme a objetivos y metas establecidas, a presupuestar por programas y a contabilizar costos para controlar las acciones y evaluar los resultados; e) simplificación de procedimientos y resolución de problemas (reforma de ventanillas); f) desconcentración de las oficinas de la administración pública federal; g)creación de un sistema integrado de planeación y h) reforma fiscal integral⁴⁸.

⁴⁸José María Calderón Rodríguez,Las transformaciones de la administración pública en México:reforma administrativa,modernización administrativa y reforma del

En términos fiscales el proceso de reforma se concibió desde una perspectiva integral, pues comprendía reformas estructurales en materia de imposición, reestructuración de la imposición indirecta, reforma de la imposición directa, reestructuración del sistema de coordinación del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales y el saneamiento de las finanzas públicas.

"(Este)proceso...involucró una revisión minuciosa del impuesto sobre la renta de los individuos y de las empresas con el objeto de mejorar la eficiencia de dicho gravámen. Además, se realizó una reestructuración radical del esquema de imposición indirecta y, como consecuencia de la misma, se hizo indispensable la reestructuración del sistema de coordinación fiscal entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados. En esta etapa se buscaba, además, de mejorar la eficiencia en la operación de los impuestos, distribuir de una forma más equitativa la carga fiscal nacional"⁴⁹.

Conjuntamente con la reestructuración del Impuesto sobre la Renta, se llevó a efecto la transformación de la imposición indirecta. Se crearon así el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos. Estos impuestos sustituyeron al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (un impuesto plurifásico acumulativo) y un número importante de impuestos estatales y municipales que gravaban una amplia gama de actividades.

Estado (1970-1994), (texto inédito), INAP/UNAM, México, 1995, pp. 128-174.

⁴⁹Francisco Gil Díaz, "Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1980-1992", V Seminario Regional de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste, Santiago de Chile, 1992, en Moctezuma Quezada Enríquez y Elías Alfonso Rea Azpeitia, El análisis estratégico en la administración de ingresos de las entidades federativas de México, Indetec, México, 1993, p. 56.

El Impuesto al Valor Agregado, con una base tipo consumo, inició su funcionamiento con una tasa general de 10% y una de 6% en las zonas libres y franjas fronterizas; en algunas actividades económicas hubo un número limitado de exenciones.

El rediseño global de la imposición indirecta hizo posible la eliminación de 31 impuestos especiales federales y del impuesto del timbre. Además, como se señaló anteriormente, se derogaron un gran número de impuestos estatales y municipales y se dejaron como parte de la historia los tributos alcabalarorios, como un resultado inmediato de la Coordinación Fiscal que se estableció entre el gobierno federal y las entidades federativas. El Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios gravó, entre otros, aguas envasadas y refrescos, cerveza, vinos y bebidas alcohólicas, cigarros, gasolinas, seguros y teléfono.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene, entonces, su origen con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Y dado que a partir de este momento las entidades federativas podrían contar con las participaciones de la Recaudación Federal Participable producto del total de los impuestos federales, fue posible eliminar la concurrencia fiscal entre los diversos niveles de gobierno ya que los estados coordinados no podrían aplicar un impuesto a las ventas en las actividades gravadas con el IVA a nivel federal, armonizando la aplicación de los impuestos en las ventas de todo el país. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pondrá en marcha la existencia de tres fondos para distribuir los recursos correspondientes a las entidades federativas a cambio de "aceptar abandonar su potestad tributaria"⁵⁰.

El Sistema Nacional de Coordinación se definirá en la Ley de Coordinación Fiscal de 22 de diciembre de 1978, misma que entrará en vigor a partir de 1980. El objetivo central, formal y explícito de esta ley, es el del fortalecimiento de las haciendas públicas de los estados y los municipios mediante la

⁵⁰Francisco Gil Díaz, Ibid., p. 59.

distribución de las participaciones que les correspondan en los ingresos federales, determinar las reglas de colaboración administrativa entre las varias autoridades fiscales y sentar las bases de su organización y funcionamiento. Los supuestos de esta iniciativa fueron en el sentido de superar la concurrencia impositiva y la doble tributación, mismas que dejaron abiertas la Carta Magna de 1917 al no delimitar los campos impositivos federal, estatales y municipales y autorizar a tales entidades a imponer las contribuciones necesarias para cubrir sus respectivos presupuestos en ejercicio de la libertad y la soberanía que a los estados confiere el Art.40 o a favor de los municipios mediante las contribuciones necesarias para atender sus requerimientos tal y como lo señala la fracción II del Art. 115 constitucional. La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 debería sentar las bases de un "sistema global de coordinación" mediante la colaboración, armonización y equidad tributarias a nivel intergubernamental con el fin de "abaratar su administración", "simplificar el cumplimiento de sus obligaciones", "(reducir las) diferencias injustificadas" en el régimen impositivo nacional⁵¹ y tender hacia la "unificación de un sistema en donde los convenios de coordinación...se establezcan...dentro de un sólo cuerpo jurídico de normas generales"⁵².

La coordinación fiscal y las relaciones intergubernamentales en México se desarrollaran sobre cuatro ejes fundamentales: a) las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en los ingresos federales; b) el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; c) la colaboración administrativa entre las entidades federativas y la federación y, d) Los organismos en materia de coordinación fiscal, fijándose las bases de su organización y funcionamiento.

⁵¹"Ley de Coordinación Fiscal.Primerá lectura", Cámara de Diputados, Año III, Tomo III, No.44, Mexico, 11 de diciembre de 1978, pp.5-6.

⁵²"Ley de Coordinación Fiscal", "Debate", Cámara de Diputados, cit., 15 de diciembre de 1978, p.34.

El punto de fuerza del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el régimen de participaciones que entró en vigor el 10 de enero de 1980. Este sistema no distingue entre impuestos federales participables y no participables como ocurrió hasta 1979. Es decir que las participaciones se otorgaran a estados y municipios en función del total de impuestos federales, incorporando aquellos que tradicionalmente fueron de recaudación exclusiva de la Federación, como los impuestos a la importación y a las exportaciones. A partir de 1980 las participaciones que recibirán los estados y municipios en ingresos mercantiles, impuestos especiales y otras contribuciones de la Federación, serán equivalentes a un tantum porcentual de la recaudación federal total. Tampoco contiene variación en la magnitud de la participación según el impuesto o la entidad de que se trate; se basa en un régimen de criterio uniforme que fija la proporción que en la recaudación de todos los impuestos federales corresponde a estados y municipios. En términos tentativos se propone que las entidades federativas que se coordinen, entreguen a sus respectivos municipios cuando menos el 20% de las participaciones que les correspondan.

Las entidades que se hayan adherido mediante un convenio de cooperación fiscal con la Federación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tendrán derecho a participar en el total de los impuestos federales y en otros ingresos a través de los siguientes instrumentos: 1. el Fondo General de Participaciones, 2. el Fondo Financiero Complementario de Participaciones⁵³ y 3. el Fondo de Fomento Municipal⁵⁴.

Desde su concepción original el Fondo General de Participaciones ha sido el perno del financiamiento de las entidades federativas. Para 1980, la Ley estableció claramente que estaría integrado por un

⁵³En 1989 el Fondo Financiero Complementario se agregó al Fondo General de Participaciones.

⁵⁴El Fondo de Fomento Municipal nació en 1981 al agregar el artículo 2A a la Ley de Coordinación Fiscal.

coeficiente fijo y un coeficiente adicional con fines compensatorios. Así, el Fondo General de Participaciones se integró con: a) el 13.0% de la recaudación federal total⁵⁵ y b) con el porcentaje de la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convinieran en derogar o dejar en suspenso. El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se constituyó con el 0.37% de los ingresos totales anuales obtenidos por la federación por concepto de impuestos. Este Fondo se distribuiría entre las entidades federativas en donde la erogación federal por habitante hubiera sido proporcionalmente menor por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto

⁵⁵Al fijar este porcentaje de la recaudación federal participante permitiría, inicialmente, frenar el descenso de la proporción de dichos ingresos federales distribuibles en participaciones a las entidades federativas y elevarlas con el ritmo de la recaudación federal en términos absolutos (Cfr., Cuadro 3).

Las Comisiones Unidas prepararon a este respecto un cuadro con información cuantitativa en donde se elabora un "Cálculo de las participaciones bajo el nuevo sistema" (Cámara de Diputados, cit, p.7)

Asimismo se ofrece un cuadro en donde el monto porcentual conjunto de las participaciones de los estados en la recaudación federal total muestra valores aún más bajos que los del Cuadro 3.

Conceptos	1975	1976	1977	1978
Recaudación bruta por impuestos federales.....	124 701	154 797	217 066	174 160
Participaciones totales de las entidades federativas.....	14 477	20 332	27 758	33 094
Por ciento en total..	13.21	13.13	12.78	12.07

Fuente: Ibid.

corriente en educación primaria y secundaria, sin pasar por alto la población de cada entidad. Adicionalmente, los estados y municipios participarían en recargos sobre impuestos federales y multas por infracción a las leyes federales en una proporción establecida previamente en convenios o acuerdos. También, los estados y municipios recibirían un porcentaje determinado en materia de los productos de la federación relacionados con bienes o bosques que las leyes definan como nacionales. En caso de venta o arrendamiento los estados recibirían el 50% de su monto⁵⁶; en caso de explotación de terrenos o bienes nacionales, el monto sería del 50%. Las participaciones serían inembargables, no se podrían afectar a fines específicos, no estarían sujetas a retención (salvo para el pago de deudas contraídas por las haciendas públicas estatales y/o municipales con instituciones de crédito o con la federación). Los estados y municipios no podrían conceder estímulos en relación con las participaciones que reciban en ingresos federales. Con esta medida se intentaba fortalecer el federalismo fiscal cooperativo y poner "candados" al federalismo fiscal competitivo que se había expresado años atrás con la "guerra de los incentivos fiscales que en procuración del establecimiento de nuevas industrias en sus territorios" habían protagonizado entre sí algunas entidades federativas, con efectos negativos en sus haciendas públicas.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se sustenta en la realización de convenios entre los estados y la federación para participar de los ingresos de esta última. Para ello hace uso de dos mecanismos: a) el Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al sistema de coordinación fiscal y b) el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal. Estos

⁵⁶La iniciativa presidencial de Ley de Coordinación Fiscal contemplaba un 25% por concepto de venta o arrendamiento de terrenos nacionales, pero se elevó al 50% por iniciativa de las Comisiones Unidas Segunda de Hacienda, Crédito Público y Seguros, de Estudios Legislativos y Primera de Gobernación, Cámara de Diputados, cit., p.6.

convenios son uniformes y se han complementado con anexos específicos para cada entidad que forma parte de los mismos convenios.

Los Convenios de Adhesión deben ser aprobados por las legislaturas de los estados, incluye a todos los ingresos federales y no pueden negociarse impuestos específicos. La entidad que no se integre al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá participar únicamente de los impuestos especiales reservados constitucionalmente para la federación (Arts. 73 fracción XXIX, inciso 5o., 117 fracciones IV a VII y IX y 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). En el Convenio de Adhesión se definen los impuestos asignables. Estos son los impuestos federales cuyo origen por estado sea "plenamente identificable": a) Impuesto al Valor Agregado; b) Sobre producción y servicios; c) Sobre enajenación de automóviles nuevos; d) Sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, y e) A causantes menores.

La Recaudación Federal Participable (RFP) está formada por los impuestos federales, los derechos sobre hidrocarburos y minería, y se excluyen los impuestos adicionales al comercio exterior, los derechos adicionales y extraordinarios sobre hidrocarburos y el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no obliga a la administración de los ingresos federales. Este compromiso se lleva a efecto mediante un Convenio de Colaboración Administrativa. En estos convenios se definen las funciones que estados y municipios deberán llevar a cabo para cubrir las funciones de registro de contribuyentes y la recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales. Las autoridades estatales toman el carácter de autoridades fiscales federales y reciben a cambio ciertos ingresos o "incentivos económicos". De acuerdo con estos convenios, la recaudación y administración de los ingresos que se deriven de la tenencia o uso de vehículos y del cobro de multas impuestas por las autoridades federales, los llevarán a efecto los

estados. Estos asumen las tareas de verificación y fiscalización y cuentan con la facultad de ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección en el domicilio fiscal del contribuyente. Por su parte, la federación se encarga de planear, regular y evaluar la recaudación y administración tributaria de las entidades federativas.

Los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal serán: 1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (sería anual y tendría como finalidad actualizar o mejorar el sistema nacional de coordinación fiscal); 2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (estaría integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ocho entidades, elegidas por cada uno de los ocho grupos en que estarían divididas las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Sus funciones serían las de vigilar la creación y aumento de los fondos de participaciones y su distribución y liquidación anuales) y 3. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) (orientado hacia la investigación, apoyo técnico y capacitación profesional de las haciendas públicas estatales y/o municipales en cuestiones fiscales y tributarias)

La entidad federativa que se considerase afectada por decisiones de la federación, podría recurrir a juicios de nulidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base a las disposiciones del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El reconocimiento a esta alternativa jurídica en manos de los estados es importante por el hecho de que las controversias entre la federación y las entidades federativas "han caído en desuso en nuestro derecho público"⁵⁷.

⁵⁷Cámara de Diputados, cit., p. 115. El texto completo de la "Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal" se encuentra en las pp. 115-120. La Ley de Coordinación Fiscal se publicó en el Diario Oficial de la Federación, México, 27 de diciembre de 1978, pp. 4-9.

4.1. Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (1980-1995).

La Ley de Coordinación Fiscal ha sufrido de 1980 a 1995 trece modificaciones que, por aproximaciones sucesivas, se caracterizan por fortalecer la tendencia centralizadora de la federación. El nuevo esquema de federalismo fiscal que se inicia a partir de 1980, gira alrededor de la operabilidad tributaria del Impuesto al Valor Agregado. Y, con ello, la puesta en marcha de diversas medidas tendientes a fomentar la actividad recaudatoria de entidades federativas y municipios. No se estimula, empero, la autonomía tributaria de estados y municipios sino más bien el fortalecimiento de las finanzas centrales.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 es una adecuación de grado de la vigente desde 1953, pues no llega al punto de introducir modificaciones sustanciales al esquema. Esta observación no escapó a los estudiosos de la Hacienda Pública mexicana quienes, en un coloquio organizado en noviembre de 1978 por la Coordinación de Humanidades y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, subrayaron el hecho de que

"...los pagos que graciosamente cede el gobierno federal y que podían considerarse como subvenciones incondicionales, tienen el doble defecto de que la entidad mayor (la federal), para no otorgar libertad a los estados para determinar su política tributaria, les da recursos que son mayores a los que dichos estados perciben de su propio sistema impositivo y, con respecto a estos últimos, se encontrarán con la agradable tarea de gastar, de erogar, sin tener que enfrentarse a la grave complicación que representa el cobrar impuestos y todo lo que ello implica de desarrollo ciudadano, de control de los recursos y en una palabra, de real federalismo"⁵⁸.

⁵⁸ Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia, El federalismo y la coordinación fiscal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981, p.26.

En este marco no existen tampoco condiciones para una ampliación de las relaciones intergubernamentales y del equilibrio interregional. Sin embargo,--no obstante determinados requerimientos estatales y municipales de mayor autonomía económica y política, reiterados una y otra vez aprovechando determinadas circunstancias coyunturales o como exigencia de los partidos políticos de oposición que están ocupando posiciones políticas en la "periferia" del sistema político--, parece más bien que son las duras enseñanzas derivadas de los problemas y tropiezos financieros, la inflación, los cambios de política económica y el agotamiento de una política fiscal concentradora, las que han obligado a una serie de ajustes que parecen desembocar, hacia 1995, en medio de una crisis fiscal sin precedentes, en la necesidad de orientarse hacia una mayor autonomía de las entidades federativas y los municipios en los procesos de definición tributarios, en las actividades recaudatorias, en la definición de las políticas de gasto público y en la necesidad de definir los marcos más adecuados para el uso del crédito y el endeudamiento públicos.

La primera reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 22 de diciembre de 1978 se llevó a cabo el 30 de diciembre de 1980. Gracias a ella se elevó al 0.50% la participación de la recaudación federal total en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

A los municipios en donde se localizaran aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuaran exportaciones o importaciones, se les participaría el 95% tanto del 3% sobre el impuesto general de importación como del 2% sobre el impuesto general de exportación.

A los municipios se participaría del 95% del impuesto adicional del 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, repartido en la forma siguiente: 1. el 10% de la participación a los municipios en donde se ubicasen las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la exportación; y 2. el 90% de la

participación restante se utilizaría para formar el Fondo de Fomento Municipal. Este se distribuiría entre los estados conforme a las reglas del Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Los Estados entregarían íntegramente a sus municipios las cantidades que recibieran conforme a lo dispuesto y de acuerdo con lo que establecieran las legislaturas locales.

Se acordó también que en los convenios de coordinación celebrados entre el gobierno federal y los estados, se pactara que las actividades de administración fiscal las podrían ejercer las autoridades fiscales municipales, fijándoles para tal fin una percepción⁵⁹.

El 31 de diciembre de 1981 se llevó a cabo una segunda reforma. En ésta se estableció un aumento del 0.5% del Fondo General de Participaciones con los ingresos totales anuales que obtuviera la federación por concepto de impuestos. De este aumento participarían los estados y municipios que se coordinaran en materia de derechos.

De 1982 a 1984, la participación en el impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, se dividiría en la siguiente forma: I. una tercera parte correspondería al Fondo de Fomento Municipal y a los municipios donde se ubicaran las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la exportación, en los porcentajes anuales que a continuación se mencionan: a) en 1982, en un 50% al Fondo de Fomento Municipal y en un 50% a los municipios donde se encontraran situadas las aduanas; b) en 1983 y 1984, en un 70% al Fondo de Fomento Municipal y en un 30% a los municipios donde se ubicaran las aduanas; II. las otras dos terceras parte aumentarán el Fondo de Fomento Municipal y se distribuirán entre los estados que se coordinen en

⁵⁹Cámara de Diputados, Año II, tomo II, No. 28, México, 26 de noviembre de 1980, p. 192. El texto de las adiciones y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, se encuentra en Diario Oficial, 30 de diciembre de 1980, p. 28.

materia de derechos, en las proporciones que les correspondan⁶⁰.

La tercera reforma se orientó a favor de crear una participación adicional que beneficiara a estados y municipios, destinándoles el 80% sobre la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que administraran y recaudaran las entidades federativas. El aumento adicional en las participaciones sería para las entidades con las cuales la federación se coordinara en materia de adquisición de inmuebles. Por su parte, los estados deberían participar a los municipios del aumento de tal participación adicional por lo menos en un 20%. El objetivo último de la federación era el de uniformar a nivel nacional el impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles⁶¹.

La Ley de Coordinación Fiscal pretendió que los coeficientes de participaciones variasen con el desarrollo económico y el mayor esfuerzo administrativo de las entidades. Con ese fin determinó el procedimiento para la distribución del Fondo General de Participaciones.

Se modificó también la dinámica en la distribución del Fondo General de Participaciones para que, a partir de 1983, se eliminasen los ajustes retroactivos a las participaciones. De esta manera se utilizó la información de las declaraciones de los años antepenúltimo y penúltimo respecto de aquel para el que se efectuaría el cálculo, con el fin de utilizarla para evaluar el esfuerzo administrativo del año calendario vigente. Para el futuro, los datos de 1980 y 1981 servirían para el cálculo de los coeficientes de 1983, los datos de 1981 y 1982 para 1984 y así sucesivamente.

Para evitar modificaciones bruscas en los cambios de coeficientes a partir de 1983, el Fondo General de Participaciones se dividirá anualmente en dos partes: una equivalente a la cantidad de las

⁶⁰Diario Oficial, 31 de diciembre de 1981, p.107.

⁶¹Cámara de Diputados, Año I, tomo I, No.48, 9 de diciembre de 1982, p.108.

participaciones del año anterior, por lo que los estados contarían con la certeza de que no sufrirían disminuciones en cada ejercicio respecto al anterior; y la segunda, que correspondería al aumento anual del fondo único sobre el que se aplicarían los nuevos coeficientes. La fórmula definida para el cálculo del Fondo General de Participaciones se pondría en práctica a partir de 1983⁶².

Con la reforma del 30 de diciembre de 1983 se adicionó al Fondo General de Participaciones un 0.5% de los ingresos totales anuales de la federación obtenidos por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería. Los estados y municipios participarían de este 0.5% cuando se coordinasen en materia de derechos.

En esta reforma habría que destacar las modificaciones al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. El valor estratégico de este Fondo radicó en el hecho de que debería apoyar a las entidades menos favorecidas en la distribución del Fondo General de Participaciones que, coincidentemente eran las de mayor desarrollo económico relativo. Con estos cambios se pretendía simplificar la fórmula de distribución con el fin de auxiliar, per cápita, a cada uno de los estados en una proporción inversa a la participación del Fondo General de Participaciones. El dato de población se tomaría de la última información oficial dada a conocer por el Consejo Nacional de Población al iniciarse cada ejercicio.

Al Fondo Financiero Complementario se destinaría un 3% del Fondo General de Participaciones, deducido antes de su distribución, para apoyar a las entidades federativas más deprimidas. El gobierno federal aportaría al mismo Fondo Financiero Complementario una cantidad semejante. Además, al Fondo se le agregaría el 0.50% de los ingresos totales anuales obtenidos por la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería. Hasta este año el monto del Fondo ascendía a

⁶²Diario Oficial, 31 de diciembre de 1982, p.83.

los 20 mil millones de pesos y con las reformas superaría los 60 mil millones de pesos.

Con respecto al Fondo General de Participaciones se dan a conocer diversas iniciativas tendientes a resolver el problema de la distribución extemporánea de las participaciones a las entidades federativas. Y para que a partir de 1984 se regularizara su funcionamiento, se introdujeron algunas modificaciones en su texto y la revisión anual de los nuevos coeficientes que deberían ser la expresión del desarrollo económico de las entidades y del esfuerzo para administrar los impuestos federales que les habían sido confiados. Este es el caso del Impuesto al Valor Agregado cuyo monto total y la cantidad que debiera asignarse a cada entidad federativa se llegaba a conocer tres años después del ejercicio de que se tratara. Este desfase y la consideración de que la variación de los coeficientes de reparto no debería tener efecto retroactivo por las consecuencias que acarrearía a las entidades federativas cuyos coeficientes disminuyeran, obligó a utilizar una fórmula específica para calcular dichos coeficientes para un año determinado. De acuerdo con ella, sería necesario tomar en cuenta los incrementos que los impuestos asignables en cada entidad hubieran tenido tres años antes en relación con el ejercicio inmediato anterior. De este modo, para 1984, se tomarían en cuenta los incrementos de 1981 respecto de 1980; para 1985, los incrementos de 1982 respecto de 1981 y así sucesivamente.

Otro cambio importante fue la adecuación de la Ley de Coordinación Fiscal a la reforma de 1983 del Artículo 115 constitucional, en materia de participaciones federales a los municipios. Tal reforma consistió en el hecho de que las participaciones federales a los municipios las pagaría la federación con los procedimientos correspondientes a los mecanismos de colaboración administrativa existentes. El pago de las participaciones a los municipios sería siempre en efectivo, sin condicionamientos ni deducciones⁶³.

⁶³Diario Oficial, 30 de diciembre de 1983, pp.12-14.

La quinta modificación de la Ley de Coordinación Fiscal tiene como trasfondo la crisis de los precios de los hidrocarburos de 1986. Con el fin de proteger al Fondo de Fomento Municipal de las vertiginosas reducciones del precio del petróleo en el mercado internacional, el Gobierno Federal decidió desligar los recursos que formaban parte del Fondo de Fomento Municipal de las vicisitudes de los precios que presentaba el petróleo. En efecto, durante 1986 los ingresos de los municipios derivados de este Fondo fueron particularmente afectados en forma más que proporcional, con respecto a los ingresos federales, por lo que para 1987 se duplicó la cantidad destinada un año antes al Fondo de Fomento Municipal y se convirtió esta cantidad en un porcentaje sobre el total de la recaudación federal participable en los términos que a continuación veremos. Así, de los porcentajes que más adelante señalaremos, el 30% se destinarían al Fondo de Fomento Municipal y el 70% restante aumentaría dicho Fondo de Fomento Municipal con beneficios a favor de los estados que se coordinasen en materia de derechos: 1. 95% del 2.8% de los impuestos generales de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, se destinará a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de los bienes que se importen o exporten; 2. 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales, por los que se lleve a cabo materialmente la exportación de dichos productos; 3. 0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería e hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos. Las cantidades que correspondan a los municipios de los incisos 1 y 2, serán pagados directamente a estos últimos por la federación.

Con el fin de mejorar durante 1987 los incentivos percibidos por las entidades federativas en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal decidió estimular su capacidad recaudatoria del Impuesto sobre el Valor Agregado. En efecto, durante 1987, los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, obtendrían el 35% del excedente de la meta recaudatoria del Impuesto al Valor Agregado. Cada entidad determinaría ese excedente dividiendo el impuesto al IVA recaudado los años de 1983, 1984 y 1985 entre el PIB alcanzado durante cada uno de estos años. El coeficiente que resultase mayor de cualquiera de las tres operaciones realizadas de acuerdo con la fracción anterior, se reduciría en un 10%. Esta iniciativa sería efectiva sólo durante el año de 1987, pues durante este mismo período se realizaría una revisión integral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal⁶⁴.

En un primer balance sobre los resultados de la Ley de Coordinación Fiscal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, resulta de la mayor preocupación que las participaciones fiscales en ingresos federales representen el 80% de los ingresos actuales de los gobiernos de las entidades federativas y porcentajes aún más elevados en los gobiernos municipales. Frente a esta situación una alternativa coherente estaría representada por la descentralización económica, política y administrativa. Sin embargo, y no obstante se haga un reconocimiento explícito de las dimensiones, la complejidad y la heterogeneidad territorial y regional de la república, en términos prácticos la "estrategia del cambio estructural" se concretó en la propuesta "débil" de que, a partir de 1988, el esquema de participaciones se vinculara al esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas en el Impuesto al Valor Agregado. Y para reducir eventuales efectos inesperados en las entidades federativas con menor capacidad recaudatoria, el Gobierno Federal diseñó instrumentos de contingencia y de reforzamiento de los

⁶⁴Diario Oficial, 31 de diciembre de 1986, pp.6-7 y Cámara de Diputados, Año II, No.29, 18 de noviembre de 1986, pp.53-54.

amortiguadores económicos como el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

El Fondo General de Participaciones será la suma del 30% del Impuesto al Valor Agregado recaudado por las entidades federativas, más el Fondo Ajustado, menos las devoluciones de la recaudación federal participable atribuibles a dichas entidades federativas, en cada ejercicio fiscal de la Federación.

El Fondo Ajustado es el resultado de la aplicación del factor de distribución a la cantidad que resulte de restar de la Recaudación Federal Participable de cada año, el 30% del Impuesto al Valor Agregado que recauden las entidades federativas en el mismo período.

El factor de distribución se determinará para el Fondo Ajustado de 1988, será constante y sólo se modificará cuando: a) la federación, los estados y los municipios acepten derogar o dejar en suspenso determinados gravámenes locales o municipales, y b) las entidades se coordinen o cuando dejen de estar coordinados con la federación en materia de derechos.

Los ingresos totales anuales de la federación serán los que obtenga en cada ejercicio por todos sus impuestos, los derechos sobre hidrocarburos y minería, menos el total de las devoluciones por los mismos. La Recaudación Fiscal Participable se formará por dichos ingresos sin excluir las devoluciones. En ninguno de los dos casos se incluirán los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones, ni tampoco el derecho adicional del 5% sobre el de los hidrocarburos que se exporten.

El Fondo General de Participaciones no será menor al resultado de aplicar el 17.351061% a los ingresos totales anuales. Si el Fondo General de Participaciones, calculado de acuerdo con las disposiciones vigentes a partir de 1988, resultara menor a esta cantidad, la federación aportará la diferencia al Fondo Ajustado y se distribuirá como establece la Ley de Coordinación Fiscal, para el aumento al Fondo Ajustado.

La cantidad que a cada entidad corresponde en el Fondo General de Participaciones se integrará con el 30% del IVA recaudado por el estado, sumado con la parte que le corresponde en el Fondo Ajustado y restado con la parte de las devoluciones atribuibles a la entidad dentro del total de las mismas, al resultado se le deducirá el 3% de su importe para sumarlo al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Para 1988 el factor de distribución será el resultado de multiplicar el 17.351061% a la Recaudación Federal Participable de 1987, menos el 30% del IVA recaudado ese año en todas las entidades; este resultado se dividirá entre la Recaudación Federal Participable de 1987, menos el 30% del IVA recaudado en todas las entidades federativas durante ese año.

De 1988 a 1990 se aplicarán nuevas disposiciones en materia de coordinación fiscal. Estas disposiciones prevén un nuevo cálculo para determinar el coeficiente y la participación de cada entidad federativa en el Fondo Ajustado.

Durante los años de 1988 a 1990 se creó una Reserva de Contingencia. Esta se integró con el 0.50% de los ingresos totales obtenidos por la federación. La Reserva de Contingencia se utilizaría en caso de que alguna entidad federativa obtuviera de la aplicación de los nuevos cálculos para obtener el Fondo General de Participaciones (Art. 3o.), una cantidad menor a la que le hubiera correspondido en el año en el Fondo General de Participaciones calculado y distribuido de acuerdo con las disposiciones vigentes hasta el 31 de diciembre de 1987.

En el caso de que hubiera remanentes anuales, pasarían a formar parte del Fondo Financiero Complementario. De ninguna manera estos recursos se podrían utilizar para cubrir las diferencias del Fondo Ajustado (Art. 2o., frac. I).

A partir de 1991, la Reserva de Contingencia se integrará al Fondo Financiero Complementario de Participaciones⁶⁵. Esto, sin embargo, no se llevará a

⁶⁵Diario Oficial, 31 de diciembre de 1987, pp. 4-7 y Cámara de Diputados, Año III, No. 27, 17 de noviembre de 1987, p. 38.

cabo pues el Fondo Financiero Complementario de Participaciones desaparecerá en 1990⁶⁶

La séptima reforma de la Ley de Coordinación Fiscal consistió en la adición del Artículo 15 A. Bajo el supuesto de contribuir a una "mayor autonomía en la aplicación y administración de ciertos impuestos" el Ejecutivo Federal propuso que las entidades federativas participaran en el ejercicio de comprobación de contribuyentes menores, en el sentido de determinar si éstos habían dejado o no de ser menores. A cambio de intervenir en la administración de los ingresos por actividades empresariales de contribuyentes menores, los estados participarían del 80% de la recaudación que obtuviera la federación del Impuesto sobre la Renta a las actividades empresariales de dichos contribuyentes. El ejercicio de estas facultades se prolongaría durante tres años.

Durante el período indicado, el total de la recaudación arriba mencionada se considerará dentro de los "impuestos asignables" a la entidad federativa de que se trate⁶⁷.

La distribución de los ingresos federales, a nueve años de integrado el Fondo General de Participaciones, no había logrado reducir las desigualdades en el desarrollo económico de las entidades federativas del país. La octava reforma de la Ley de Coordinación Fiscal introdujo entonces una innovación en la distribución de los ingresos federales a través del Fondo General de Participaciones, constituido esta vez con el 18.1% de la Recaudación Federal Participable obtenida por la federación en un ejercicio. La Recaudación Federal Participable estaría integrada por todos los impuestos de la federación, los derechos de hidrocarburos y de minería, menos el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Al Fondo General se sumaría un 0.5% de la Recaudación Federal Participable en el

⁶⁶"Comentarios a las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal para 1990", Revista Indetec, No. 64, marzo-abril, 1990, p. 81.

⁶⁷Diario Oficial, 31 de diciembre de 1988 y Cámara de Diputados, Año I, No. 34, 15 de diciembre de 1988, p. 73.

ejercicio. De esta proporción sólo participarían los estados y municipios coordinados en materia de derechos.

La distribución del Fondo General de Participaciones se llevaría a cabo de la siguiente manera: una parte en proporción directa al número de habitantes de cada entidad federativa; una segunda parte tomando en consideración los coeficientes de participación en las contribuciones asignables (impuestos federales de automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios en los conceptos de petrolíferos, aguas envasadas, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados) y la restante, en proporción inversa a la participación por habitante de los dos anteriores. En este nuevo esquema de distribución de participaciones se introdujo un mecanismo de asignación en donde, además de los impuestos especiales de consumo, se incluyeran el impuesto predial y los derechos de agua como factor para determinar el Coeficiente de Participación en el Fondo de Fomento Municipal. La información sobre la población de las entidades federativas sería la provista por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En otro orden de iniciativas se creó el recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que las personas afectadas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, contasen con una instancia administrativa de defensa. Con ese objetivo se constituyó un nuevo órgano de coordinación fiscal, la Junta de Coordinación Fiscal.

Con relación a la iniciativa de reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se derogó la disposición que hacía referencia al supuesto de contribuyentes menores que dejaban de ser para tributar en el régimen general de la ley.

Se creó una Reserva de Contingencia con el 0.5% de la Recaudación Federal Participable en un ejercicio. Esta Reserva serviría para compensar a los Estados cuyas participaciones en el ejercicio fueran menores a las correspondientes al ejercicio fiscal de 1989, actualizadas por la inflación. Cuando la Reserva

no fuera suficiente para compensar a todas las entidades federativas, se destinaría en forma ascendente, compensando las cantidades en que disminuyó la participación actualizada, hasta agotarse. En 1997 la Reserva de Contingencia pasaría a formar parte del Fondo General de Participaciones. El coeficiente de participación efectiva resultaba de dividir las participaciones obtenidas por el estado en un ejercicio determinado entre el Fondo General de Participaciones en el mismo ejercicio⁶⁸.

La novena reforma de la Ley de Coordinación Fiscal fue una continuación de la anterior. El Fondo General de Participaciones se elevó del 18.1% al 18.51% de la Recaudación Federal Participable, para ser distribuido en tres partes: 45.17% en proporción directa al número de habitantes; 45.17% con base a los impuestos federales asignables⁶⁹ y el 9.66% restante

⁶⁸Diario Oficial, 28 de diciembre de 1989, pp.12-15 y Cámara de Diputados, Año II, No.8, 15 de noviembre de 1989, p.156.

⁶⁹El coeficiente de participación que determinará la cantidad correspondiente del Fondo General de Participaciones destinado a cada entidad federativa, se obtendrá con base a la siguiente fórmula:

$$CP = \frac{i}{t} \frac{B}{TB}$$

Donde:

i
CP = Coeficiente de participación de la entidad i en el año t para el que se efectúa el cálculo.

i
TB = suma de B

i = cada entidad federativa.

$$B = \frac{i}{t-1} \frac{(CP) (IA)}{t-1}$$

$$IA = \frac{i}{t-2}$$

en proporción inversa a la participación por habitante en la suma de las participaciones antes mencionadas.

Al Fondo General de Participaciones se integraron: a) un 0.5% de la Recaudación Federal Participable en el ejercicio (de la que participarían los estados y municipios coordinados en materia de derechos); b) un porcentaje representativo, en la Recaudación Federal Participable, de los ingresos de las contribuciones locales o municipales derogados o suspendidos y convenido con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, c) una cantidad equivalente al 80% del impuesto obtenido por los estados durante el ejercicio de 1989 por la recaudación de impuestos provenientes del régimen de bases especiales de tributación. Este monto se distribuiría en proporción correspondiente a la participación de cada entidad federativa dentro del 80% de la recaudación obtenida a través de las bases especiales de tributación. De esta participación correspondería por lo menos el 20% a los municipios de la entidad y se distribuirían de acuerdo a las disposiciones de la legislatura correspondiente.

Se modificó la fórmula para obtener el coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal, incorporándose a dicho cálculo el factor de crecimiento de la recaudación del impuesto predial y

i
 CP = Coeficiente de participación de la entidad i en el año $t-1$ inmediato anterior a áquel para el cual se efectúa el cálculo.

i
 IA = Impuestos asignables de la entidad i en el año inmediato anterior a áquel para el cual se efectúa el cálculo.

i
 IA = Impuestos asignables de la entidad i en el segundo año inmediato anterior a áquel para el cual se efectúa el cálculo.

(Los impuestos asignables son los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios).

Cfr., Diario Oficial, 26 de diciembre de 1990, p. 12.

de los derechos de agua. El objetivo de este cambio fue en el sentido de que la dinámica de los coeficientes de este Fondo se encontrasen en relación con la recaudación de las contribuciones⁷⁰.

⁷⁰El coeficiente de participación para la distribución del Fondo de Fomento Municipal se elaboraría de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$CE = \frac{\sum_i A_t}{\sum_i TA}$$

Donde:

CE_t^i = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

./.

$TA =$ Suma de A ; $i =$ cada entidad.

$$A_t^i = \frac{(CE_{t-1}^i)(IPDA_{t-1}^i)}{IPDA_{t-2}^i}$$

CE_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año $t-1$ inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA_{t-1}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA_{t-2}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Cfr., Diario Oficial, 26 de diciembre de 1990, p.11.

La participación de las entidades federativas adheridas al Sistema de Coordinación Fiscal con la federación en materia del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se elevó del 80% al 100% en la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. El requisito fue el de asumir compromisos específicos a través de la celebración de un convenio de colaboración administrativa.

A partir de 1991 el Departamento del Distrito Federal participó del Fondo de Fomento Municipal, en virtud a los esfuerzos realizados en la administración del impuesto predial y de los derechos de agua en 1990. Con este fin se agregaría al Fondo, en 1991, la proporción de la Recaudación Federal Participable equivalente a 180 mil millones de pesos.

Se creó una Reserva de Contingencia con un monto equivalente al 0.25% de la Recaudación Federal Participable de cada ejercicio. El 50% de la Reserva se distribuiría cuatrimestralmente y el restante 50% al final del ejercicio fiscal. Esta Reserva apoyaría a las entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcanzara el crecimiento de la Recaudación Federal Participable correspondiente a 1990. La Reserva garantizaría un crecimiento de las participaciones igual a la de la Recaudación Federal Participable y su distribución se haría en forma ascendente a partir de la entidad que tuviera el coeficiente de participación efectiva menor hasta agotarse.

Se creó una Reserva de Compensación para las entidades federativas afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta Reserva se constituiría con el remanente del 0.5% de la Recaudación Federal Participable y su distribución se haría de la entidad menos afectada hacia la más afectada hasta agotarse⁷¹.

La décima reforma a la Ley de Coordinación Fiscal estableció que las entidades federativas

⁷¹El texto completo de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal se encuentra en Ibid., pp.10-13.

adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, coordinadas con la federación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles y que hubieran celebrado con ella convenios de colaboración administrativa en materia de impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, recibirían el 100% de la recaudación obtenida por este concepto, a cambio de la obligación de llevar un registro estatal de vehículos. A los municipios de la entidad correspondería cuando menos el 20% de la recaudación⁷².

El 20 de julio de 1992 se llevó a cabo la onceava reforma de la Ley de Coordinación Fiscal al agregarle la iniciativa de que los estados y municipios en donde existieran puentes de peaje operados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se podría crear un fondo por municipio en donde la federación, los estados y los municipios aportarían cada uno de ellos hasta un 10% del monto total de los ingresos obtenidos por la federación por dicho concepto. Los recursos se utilizarían para la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de las obras de vialidad en los municipios en donde se situasen tales puentes⁷³.

La "Ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo" del 3 de diciembre de 1993 y el "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales" del 29 de diciembre de 1993 se incluirán en las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal del 29 de diciembre de 1993. Estos cambios elevaron la Recaudación Federal Participable del 21.99 al 22.93%, gracias al superávit fiscal alcanzado en ese año.

Se elevó, asimismo, el porcentaje del Fondo General de Participaciones por coordinación de derechos, al pasar de 0.5% a 1.0% de la Recaudación Federal Participable.

⁷²Diario Oficial, 20 de diciembre de 1991, p.11.

⁷³Diario Oficial, 20 de julio de 1992, p.29.

Los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se llevasen a cabo operaciones de importación o exportación de bienes, podrían participar del 0.136% de la Recaudación Federal Participable, siempre y cuando la entidad federativa a la que pertenecieran celebrara convenio con la federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías extranjeras⁷⁴.

Los municipios colidantes con la frontera o litorales por los que se realizara materialmente la salida de hidrocarburos del país, tendrían derecho al 3.17% adicional sobre la extracción de petróleo⁷⁵.

Los municipios participarán en el 1% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre extracción de petróleo (con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo) distribuido en la forma que a continuación se menciona: a) el 0.56% distribuido a su vez del siguiente modo: 30% destinado a formar parte del Fondo de Fomento Municipal y 70% destinado al mismo Fondo que corresponderá, sin embargo, sólo a las entidades que se coordinen en materia de derechos; b)

⁷⁴La distribución entre los municipios se realizaría a través de la aplicación del coeficiente de participación, cuya fórmula se determinaría para cada uno de ellos de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$CCiT = B_i / TB$$

Donde: CCiT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma de B_i; i es cada unidad.

$$B_i = (CCiT - 1) (IPDAiT - 1) / IPDAT - 2$$

Donde: CCiT = Coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Cfr., Diario Oficial, 29 de diciembre de 1993, p.22.

⁷⁵El texto completo de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal se encuentran en Ibid., pp.21-23.

el 0.44% restante corresponderá a las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos y se distribuirá conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del comercio urbano. Las cantidades percibidas por los municipios por este concepto deberían ser entregas íntegras por sus correspondiente entidades federativas.

La Reserva de Compensación creada para las entidades federativas afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones, contaría además con el 1% de la Recaudación Federal Participable (en lugar del 0.5%)⁷⁶.

La reforma del 15 de diciembre de 1995 a la Ley de Coordinación Fiscal, la treceava desde sus orígenes en 1980, inaugura, después de la crisis financiera de diciembre de 1994, el llamado Nuevo Federalismo. A este tópico dedicaremos más adelante un apartado especial. Por ahora baste mencionar los puntos salientes de la reforma de 1995.

Los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal se ubican, aunque tímidamente, en el horizonte de una transformación más amplia del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales. En el centro de estas preocupaciones se encuentra la profundidad de la crisis financiera de diciembre de 1994. El objetivo explícito de la iniciativa presidencial es el de "impulsar un nuevo federalismo fiscal". En ese sentido se propone llevar a cabo una cuidadosa revisión de las tareas e instrumentos con que cuenta cada nivel de gobierno, tomando en consideración las "ventajas comparativas" de la federación, los estados y los municipios. Con ese fin se establecieron los siguientes objetivos: 1. fortalecer las haciendas públicas federal, estatales y municipales; 2. canalizar mayores recursos y responsabilidades, vinculando ingresos y gastos en cada uno de los niveles de gobierno y 3. promover la generación de ingresos propios a nivel nacional.

⁷⁶Ibid. El texto completo de la Ley de Coordinación Fiscal con las reformas de 20 de diciembre de 1993 se encuentra en Revista Indetec, No. 85, noviembre-diciembre de 1993, pp. 126-139.

El "nuevo federalismo" pretende también profundizar la responsabilidad de las entidades federativas y los municipios, ya delineada desde las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional, al tratar de enfatizar la mayor eficiencia que a niveles locales se puede alcanzar en el desarrollo de los servicios educativos, de salud o de infraestructura. La teoría de la descentralización política y económica subraya que a nivel local se conocen de manera más directa las necesidades y las preferencias de la población. Pero, también se soslaya con frecuencia, que la eficiencia es inalcanzable si no se cuenta con los recursos suficientes para llevar a cabo las funciones. Por ello es crucial definir las responsabilidades, atribuciones y capacidades tributarias de cada nivel de gobierno en relación con los principios de subsidiariedad y ventajas comparativas.

En esta primera etapa de conformación de un "nuevo federalismo fiscal" se propone, en materia de gasto, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la descentralización gradual del gasto programable sectorial para dotar de mayores recursos a los gobiernos estatales y municipales; en materia de ingresos se propone el fortalecimiento de los ingresos propios de las entidades y el fortalecimiento del sistema de participaciones.

Como se verá a continuación, la iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal refleja algunos pasos tentativos en dirección a fortalecer los ingresos propios de los estados y municipios y el sistema de participaciones a través de la eliminación de la exclusividad de la federación para establecer: a) gravámenes sobre tenencia o uso de vehículos; b) gravámenes sobre servicios de hospedaje; c) el impuesto federal sobre automóviles nuevos y d) el impuesto sobre adquisición de inmuebles. Se busca también ampliar las facultades de las entidades federativas para establecer ciertos derechos, mismos que se agregarían a los que ya pueden determinar. Tal es el caso de la expedición de licencias a establecimientos que expendan bebidas alcohólicas al menudeo y por la colocación de anuncios. Se buscaría

asignar directamente a los estados un porcentaje de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios y elevar los recursos de las entidades federativas y de los municipios en donde existan puentes de peaje. Por último, se proyecta fortalecer el Fondo de Fomento Municipal incorporándole el Fondo de Reordenamiento Urbano, pues ambos se han otorgado a los estados con los mismos criterios.

En las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal del 15 de diciembre de 1995, destacamos lo aspectos que a continuación desglosamos. El Fondo General de Participaciones se elevó del 18.51% al 20.0% de la Recaudación Federal Participable. En esta última no se incluirían los incentivos a los convenios de colaboración administrativa ni el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa con la federación en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipulase la obligación de contar con un registro estatal de vehículos, recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto. A los municipios correspondería por lo menos el 20% de la recaudación de este impuesto. A partir de este cambio en la Ley de Coordinación Fiscal, no se requirió la coordinación con la federación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles para obtener los incentivos precedentes.

En el rendimiento de las contribuciones que se indican a continuación, los municipios participarán en las siguientes proporciones de la Recaudación Federal Participable: 1) 0.136% para los municipios colidantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente operaciones de importación o exportación de mercancías; 2) 1% de la Recaudación Federal Participable dividida en la siguiente forma: a) un 16.8% al Fondo de Fomento Municipal; b) un 83.2% al mismo Fondo que, sin embargo, sólo corresponderá a las entidades coordinadas en materia de derechos y siempre y cuando se apeguen a los lineamientos

establecidos en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los impuestos asignables a las entidades fueron los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios, así como el impuesto local sobre automóviles nuevos.

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarían de la recaudación obtenida del impuesto especial sobre producción y servicios y de los bienes que a continuación se mencionan en la proporción siguiente: a) el 20% de la recaudación sobre cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica hasta 6 grados G.L., alcohol y bebidas alcohólicas, y b) el 80% de la recaudación de tabacos labrados. Los municipios recibirían como mínimo el 20% de la participación que corresponda al estado.

Se creó una Reserva de Contingencia con un monto equivalente al 0.25% de la Recaudación Federal Participable de cada ejercicio. El 90% de esta Reserva se distribuiría mensualmente y el 10% restante al cierre del ciclo fiscal. La Reserva se destinaría a apoyar a las entidades federativas cuya participación en los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal no alcanzaran el crecimiento experimentado por la Recaudación Federal Participable del año respecto a la de 1990.

Las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos y publicar periódicamente su información con respecto a los registros de su deuda. Los estados y municipios pagarán las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. Las compensaciones productos de ajustes en participaciones o descuentos originados por el incumplimiento de metas pactadas con la federación en materia de administración de contribuciones, no estarían sujetas a afectación por deudas. El Gobierno Federal y las entidades federativas podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

Entre la federación, los estados y los municipios se podrían establecer acuerdos para que allí donde existan puentes de peaje operados por la primera, se establezcan fondos cuyos recursos se destinen a la amplitud de infraestructuras (y no al gasto corriente) en los municipios en donde se ubiquen tales puentes. La aportación a los fondos se hará por el estado, por el municipio o por ambos, en un 20% del monto que aporte la federación. La aportación de ésta nunca será superior al 25% del monto total de los ingresos obtenidos por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación federal se distribuirá homogéneamente entre el estado y el municipio correspondiente. El estado destinará al mismo fin estos recursos en cualquiera de los municipios de la entidad.

En caso de violación de las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en perjuicio de una entidad federativa, ésta podría reclamar su incumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación recurriendo a la aplicación de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los estados y municipios mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por: a) licencias de construcción, licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado, licencias para fraccionar o lotificar terrenos, licencias para conducir vehículos, expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos, licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de locales destinados a la venta de bebidas alcohólicas y licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios, carteles y publicidad (excepto por las que se lleven a cabo por medio de televisión, radio, periódicos y revistas); b) registro civil, registro de la propiedad y del comercio y uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas⁷⁷.

⁷⁷"Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales", Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1995.

Cfr., también, "Ley de Coordinación Fiscal (Texto íntegro. Incluye reformas)", Revista Indetec, No.97, noviembre-diciembre 1995, pp.XIV-XXXII.

CUARTA PARTE

Marco económico-operacional.

VI. Institutos, organismos e indicadores del federalismo fiscal en México.

1.El sistema de participaciones a partir de 1980: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

El Sistema Nacional de Participaciones establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, garantizó a los estados que alcanzarían una suma mayor de recursos económicos de los que pudieran obtener por el sistema de participaciones anterior a 1980 y que, como señalamos anteriormente, decrecían visiblemente al pasar del 13.14% de los impuestos federales en 1975¹ al 10% en 1979². La nueva Ley de Coordinación Fiscal debería detener esa tendencia. Esta seguridad se estableció en la llamada Carta de Garantía³.

¹Roberto Hoyo D'Addona, "Antecedentes Inmediatos de la Coordinación Fiscal (1979)", en Op.cit., p.196.

²Guillermo Prieto Fortún, "La política fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1981)", en Indetec, tomo 1, No.100, 30 de junio de 1996, p.38.

³La carta-garantía expresaba los siguientes compromisos: 1.de 1980 a 1982 la entidad federativa recibiría mayores recursos (por vía del Fondo General de Participaciones), de los obtenidos con anterioridad, incluyendo los de los municipios y los relacionados con los impuestos estatales y municipales suspendidos por la coordinación con la federación; 2.el comportamiento de la tendencia de los incrementos se mediría a través del promedio aritmético de las tasas anuales de crecimiento de las participaciones a la entidad federativa de 1977 a 1979; 3.los cálculos se harán a precios constantes de 1976 como año base; 4. si los recursos otorgados a la entidad federativa de 1980 a 1982, crecieran a una tasa menor a la del promedio aritmético obtenido, la diferencia sería cubierta por el Gobierno Federal; pero, si la tasa anual fuera superior al promedio aritmético obtenido, se disminuiría la garantía para

El Sistema de Participaciones que entraría en vigor en enero de 1980 estableció que todos los estados participarían en un porcentaje fijo de todos los impuestos federales, mismos que representarían un porcentaje constante de la recaudación federal, así como de sus aumentos posteriores.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 (que entraría en vigor precisamente en enero de 1980) señaló en su artículo 2o., fracción I que el Fondo General de Participaciones se constituiría con

"los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos"; (concepto en el cual se incluirán) "las cantidades percibidas durante el año calendario de que se trate, excluyendolos impuestos adicionales...y el monto de las devoluciones y compensaciones efectuadas durante el mismo período"⁴.

De lo anterior se puede colegir que la integración de los ingresos tributarios totales anuales obtenidos por la federación tenía tres limitaciones: 1. la recaudación percibida durante un año de calendario se refiere a la cantidad realmente pagada en las oficinas autorizadas por la federación o de las entidades federativas, es decir, se considera la recaudación en la fecha en que se pague. También se consideraría la llamada "recaudación virtual" que equivale a las cantidades pagadas por los contribuyentes mediante instrumentos como depósitos, etc. que se toman en cuenta como recaudación en efectivo; 2. no se incluía la

el siguiente año, en la cantidad en que haya sido superior; y 5. la garantía no incluye el rendimiento del Impuesto al Petróleo y sus Derivados, ni el 10% adicional a las participaciones de dicho impuesto por el Convenio en Ingresos Mercantiles y participaciones municipales por petróleo. Los estados productores de hidrocarburos tendrían un trato especial. Arturo Nuñez Jiménez, Op. cit., p. 101.

⁴"Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Cláusula Segunda".

recaudación de los impuestos adicionales, destinados a las participaciones de los municipios⁵; y, 3. tampoco se tomaban en cuenta las devoluciones y compensaciones⁶.

Un rubro que tendría que agregarse a los ingresos totales anuales obtenidos por la federación (es decir, a la Recaudación Federal Participable), era el de los recargos, tal y como estaba previsto en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal y en la cláusula segunda, tercer párrafo del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esto significó que las entidades federativas que se adhiriesen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarían de la recaudación de todos los impuestos federales y de sus recargos a través del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

El sistema de participaciones es la piedra de toque del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Durante su vigencia (1980-1996) se han constituido tres fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal. Cada uno de ellos tiene funciones específicas y formas de integración y distribución también diferenciadas. De los tres fondos, el General de Participaciones y el de Fomento Municipal se conservan como tales; el Fondo Financiero Complementario se derogó en 1990 al agregarse al Fondo General de Participaciones.

⁵Cfr., un cuadro en donde se dan a conocer los impuestos adicionales y su período de vigencia, según las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 a 1992, en Miguel Ortiz Ruiz, "Evolución de la integración del Fondo General de Participaciones (1980-1992)", Indetec, No. 100, 30 de junio de 1996, tomo 2, p. 201.

⁶Las devoluciones son cantidades pagadas indebidamente o en un monto superior por el contribuyente. En ambos casos son ingresos no obtenidos realmente por lo que el contribuyente tiene derecho a su reembolso. Las compensaciones funcionan cuando el contribuyente tiene un saldo a favor y por lo mismo tienen el mismo efecto práctico de una devolución.

1.1.El Fondo General de Participaciones.

Es el fondo más importante por la magnitud de sus recursos. Su origen es el de un fondo con carácter compensatorio al corresponder al monto de los ingresos propios derivados de impuestos, derechos, participaciones y gastos de administración que los estados dejaron de percibir al derogar, abrogar o suspender sus derechos tributarios a partir de 1980. Con el paso de las coyunturas su carácter ha evolucionado con la forma de distribuirse entre las entidades federativas.

El Fondo General de Participaciones ha tenido dos esquemas de integración. La primera, constituida con un porcentaje fijo; y la segunda, conformada con un porcentaje fijo y un elemento variable. En el primer caso, el porcentaje de distribución de la Recaudación Federal Participable es un valor constante; en el segundo, las participaciones varían en función del comportamiento del elemento dinámico.

Las Leyes de Coordinación Fiscal de 1980 y 1981 establecieron un monto de participaciones a favor de las entidades federativas y los municipios, equivalente al 13.0% de los ingresos totales anuales que obtuviera la federación por concepto de impuestos. Ese porcentaje era casi similar al que obtuvieron en participaciones los estados y municipios en 1975 (13.14%) y que para 1979 se había reducido al 10.0%. Este fondo se aumentaría con el porcentaje que representase la recaudación de los gravámenes locales o municipales derogados o suspendidos por las entidades federativas al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Estos incrementos al 13% de ley están contenidos en los anexos al Convenio de Adhesión y que, en lo general, son cuatro para los estados no petroleros y cinco para los petroleros.

En el Anexo 1 al Convenio de Adhesión se definieron los impuestos estatales y municipales en suspenso, en forma total o parcial, a partir del

lo.de enero de 1980, fecha de entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal y del Convenio de Adhesión. En este Anexo se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas tomaron como año base 1979, en lugar de 1978, para calcular el porcentaje de participaciones federales y de los impuestos derogables o en suspenso. En ese documento se llega al acuerdo que al monto de gastos de administración de impuestos federales, se le otorgue el mismo trato que a los impuestos estatales y municipales que quedasen en suspenso. Una vez que se llegaran a conocer las cifras reales de la recaudación de los impuestos antes mencionados y de los gastos de administración especificados en el Anexo 1, se harían los ajustes pertinentes.

El total de los impuestos locales o municipales cobrados en 1979 y que fueron suspendidos o derogados a partir de 1980 representaron el 1.58% de los ingresos totales de la federación. Esta proporción se sumaría al 13.0% de ley aplicable a la Recaudación Federal Participable. Con esto se establecía un aumento en las participaciones correspondiente al ritmo de crecimiento de los ingresos totales federales. Este procedimiento se siguió tal cual con el fin de calcular el monto de los gastos de administración, mismos que representaron el 0.35% de la Recaudación Federal Participable de 1979.

Con los estados petroleros⁷ de Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz se firmó un segundo anexo al Convenio de Adhesión. En este se estableció que se tomaría como base el año de 1979 en lugar de 1978; que las participaciones correspondientes a 1979 se pagarían en los términos de las leyes en vigor. Sin embargo, este monto no

⁷El estado de Campeche no se incluyó en las entidades federativas con hidrocarburos, pues el petróleo se extrae de la plataforma continental que no forma parte de su territorio (Art.16 de la Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados). Pese a esto, al estado de Campeche se otorgó un apoyo económico a partir de 1980.

sería tomado en cuenta para los efectos de la Ley de Coordinación, sino únicamente el 50% del total, al que se aplicaría la proporción que le correspondió dentro de los estados productores.

En el segundo párrafo del Anexo 2 se especificó que con el fin de no afectar las participaciones de las demás entidades federativas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procedería a: 1.aumentar el Fondo General de Participaciones con el porcentaje que represente en la Recaudación Federal Participable de 1979, la cantidad que resultase para los estados petroleros; 2.Disminuir del Fondo General el porcentaje que representaron en la recaudación federal total por impuestos en el país en 1978 las participaciones que les correspondieron a dichos estados derivados de la aplicación de la Ley del Petróleo y sus Derivados, incluyendo las de sus municipios y el 10% adicional por estar coordinado el estado en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Todo lo anterior significó un aumento en el porcentaje de integración del Fondo General de Participaciones del 0.69%.

El Anexo 3/2 (3 para los estados petroleros y 2 para los demás estados), se refiere a un acuerdo derivado de las negociaciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación con los gobiernos de los estados para retirarles la facultad de expedir pasaportes provisionales por ser de exclusiva competencia federal. A los ingresos obtenidos por los estados en 1979 por este concepto, se les daría el mismo trato que a los impuestos estatales y municipales dejados en suspenso. El aumento que tuvo el Fondo General por este rubro fue de 0.2%.

El Anexo 4/3 (4 para los estados petroleros, 3 para los demás) se ubica en el Plan Global de Desarrollo 1981-1982. En este se otorgó a la alimentación popular un lugar prioritario, circunstancia que llevó a la formulación del Sistema Alimentario Mexicano. En relación con éste se firmó

un convenio que llevó a la suspensión de la aplicación de leyes tributarias estatales y municipales que gravaban la producción o enajenación de animales y vegetales y en general, alimentos integrantes de la canasta básica recomendable. Las entidades podrían tomar como base la recaudación de 1979 o 1980, para derivar el porcentaje de la recaudación federal total del año base. 28 estados eligieron la recaudación de 1979 y 3 la de 1980, mismas que representaron 1.22% y .0.05% respectivamente. En este Anexo los estados se comprometieron a retirar las "casetas fiscales" a más tardar el 31 de diciembre de 1980.

Por las reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado se limitó a los estados coordinados gravar los intereses a los títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación, así como el uso o goce temporal de casa habitación. Esta reforma significó para las entidades federativas una reducción en la recaudación estatal, misma que fue resarcida a los estados por la federación elevando el porcentaje del Fondo General en 0.2%.

En 1980, el Fondo General de Participaciones permitió a las entidades federativas participar del 16.894851% de la Recaudación Federal Participable al sumar al 13% de los ingresos federales participables un 3.894851% derivado de las proporciones de ingreso que los estados dejaron de percibir al firmar los Anexos del Convenio de Adhesión. En 1981, el Fondo General de Participaciones se incrementó ligeramente a 16.937850%: 13.0% del Fondo General de acuerdo a la Ley y 3.937850 derivado de los porcentajes de ingreso que los estados dejaron de percibir al firmar varios Anexos del Convenio de Adhesión (Cuadros 5 y 6).

Los porcentajes que forman el Fondo General de Participaciones han sido aumentados en diferentes ocasiones desde 1980, en relación con los convenios celebrados entre la federación y las entidades federativas, llegando a sumar hasta agosto de 1996 un total de 23% de los ingresos totales anuales de la

federación por concepto de impuestos y de los derechos sobre los rubros a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal. El porcentaje antes señalado se eleva en un 5% adicional y del que participan las entidades federativas coordinadas en materia de derechos. Los estados recibirán también el 80% de la recaudación de los impuestos por concepto de adquisición de inmuebles y uso o tenencia de vehículos. De éste último rubro, el 20% será para los municipios de cada entidad federativa y serán sus respectivas legislaturas las encargadas de definir su distribución.

En 1982 el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se amplía cuando se da una nueva forma de coordinación de las entidades con la federación en otro tipo de materia. Es una coordinación opcional, pues la entidad federativa que no desee coordinarse puede hacerlo sin afectar su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esta coordinación fue en materia de Derechos.

El Fondo General de Participaciones integraría al 13.0% de los ingresos totales anuales obtenidos por la federación a favor de estados y municipios, el

"0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos, del cual participarán las entidades federativas y sus municipios, cuando aquellas se coordinen en materia de derechos".

Este 0.50% se agregó al 16.94% con que se integró el Fondo General de 1981. De esta manera las entidades federativas coordinadas en derechos alcanzarían participaciones por un 17.44% de los ingresos totales anuales de la federación. Las entidades no coordinadas en derechos tendrían el 16.94%.

En el mismo año de 1982 el Fondo General sumó un 0.03% derivado del resarcimiento hecho por la federación a los ingresos no percibidos por las

entidades federativas al dejar de gravar a su favor los servicios profesionales. En efecto estos fueron gravados en virtud del artículo 41 de la ley del IVA. De las varias entidades federativas del país, 24 dejaron de gravar tales actividades profesionales. La última adición al porcentaje de integración del Fondo General se presentó con el resarcimiento del Impuesto sobre Explotación de Pozos Artesianos, que sumó 0.02% (Cuadros 5 y 6).

De 1984 a 1986 la federación enfrentó una sensible disminución en la recaudación de ingresos federales causada tanto por la caída de los precios internacionales del petróleo, como por una baja en la captación de recursos tributarios. De manera importante, esta disminución tuvo lugar en el Impuesto al Valor Agregado mismo que, a pesar de ser un impuesto al consumo, no mantuvo el nivel de crecimiento en los términos en que lo haría el nivel de precios. Aunque en 1985 la recaudación nominal aumentó en 58% respecto a 1984, en términos reales disminuyó 0.4%. Esta situación se repitió entre 1985 y 1986, cuando la recaudación disminuyó poco más del 13% en términos reales. El comportamiento en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado es semejante al de los ingresos federales. Así, en 1982, el IVA disminuyó 15% en términos reales. En 1983 se elevaron las tasas del IVA y se logró un aumento en su recaudación real del 30.1%, aunque en 1984 su crecimiento fue de tan sólo 7.4%. Al año siguiente, durante 1985, la recaudación real del IVA disminuyó en 2.8%, tendencia que se mantuvo en 1986⁶.

Esta situación llevó a la necesidad de introducir innovaciones que permitieran enfrentar la crisis fiscal, pues afectaba los ingresos del gobierno federal y el monto de las participaciones de los gobiernos estatales. Se plantearon algunas alternativas. De ellas, las más viables fueron el

⁶Miguel Ortiz, "Ley de Coordinación Fiscal. Comentarios a las reformas 1988", en Revista Indetec, No. 55, julio-agosto 1988, p.53.

formular reformas fiscales e incentivar a las entidades federativas para que mejorar sus esfuerzos administrativos y de fiscalización en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado.

En 1987 entraron en vigor, primero, una reforma fiscal orientada a elevar los ingresos reales del gobierno federal y, segundo, diversas medidas tendientes a estimular a las entidades federativas para aumentar la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, concediéndoles otras participaciones a las ya existentes vía fondos. En este sentido, el gobierno federal logró aumentar sus ingresos reales y con base a una meta preestablecida, se otorgó a los estados el 30% de la recaudación del IVA. Esta última medida se aplicó en las Leyes de Coordinación Fiscal de los años de 1988 y 1989.

Así, en la fracción I del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal se estableció que:

el "Fondo General de Participaciones...será la suma del 30% del Impuesto al Valor Agregado que recauden las entidades federativas, más el Fondo Ajustado, menos las devoluciones de la Recaudación Federal Participable atribuibles a dichas entidades, en cada ejercicio fiscal de la Federación".

La integración anterior respondió a un cambio en la estructura de los ingresos sobre los que se otorgarán las participaciones, al tratarse ahora de ingresos que incluían las devoluciones de los impuestos federales. En otras palabras, el Fondo General de Participaciones se integrará con ingresos brutos y no ingresos netos como lo fue hasta 1987.

La integración al Fondo General del 30% del Impuesto al Valor Agregado recaudado por las entidades federativas se refirió a la recaudación efectiva mensual, es decir, a la cantidad que ingresase mensualmente a la caja de los estados en

forma real o virtual, antes de deducir las devoluciones del mismo a favor de la federación.

El Fondo Ajustado se originó en el concepto anterior del Fondo General de Participaciones pues se integró a partir de todos los ingresos obtenidos por la federación por concepto de impuestos, derechos y recargos, menos los adicionales al comercio exterior, más el 30% del Impuesto al Valor Agregado retenido por las entidades federativas. El Fondo General de Participaciones original se vio afectado por la retención del IVA por parte de los estados (cantidad que anteriormente se incluyó en el rubro de impuestos federales). De esta manera se sustrajo de la Recaudación Total Participable, ajustando su monto total. El Fondo Ajustado sería así el resultado de la aplicación del coeficiente de distribución⁹ a la diferencia anterior, cantidad que se distribuiría entre las entidades federativas. En suma, el Fondo Ajustado se constituirá con una cantidad menor a la que precedentemente integró el Fondo General de Participaciones. En 1988 el factor de Fondo Ajustado representó el 13.085586% de la Recaudación Federal Participable y en 1989 el 13.091294%. En ambos se agregaría el 30% del IVA incorporado a las finanzas públicas estatales.

⁹ El Factor de distribución t =

$$\frac{(17.351061\%) (RFP)_{t-1} - 30\% IVA_{t-1}}{RFP_{t-1} - 30\% IVA_{t-1}} = \frac{A}{B}$$

Donde A representa la cantidad que se hubiera repartido vía Fondo General, después de deducirle el 30% del IVA.

El Fondo Ajustado es =
 (Factor de distribución) $\frac{(RFP - 30\% IVA)_t}{t}$

Cfr., Ibid., p.55.

Sin embargo, en este caso habría que tomar en cuenta que, dada la importancia del Impuesto al Valor Agregado en los ingresos tributarios y, por lo mismo, en el Sistema de Participaciones, así como su peso específico en la integración del Fondo General, mismo que variaría en función del monto recaudado del IVA, se podrían presentar tres opciones en relación con su comportamiento porcentual en el Fondo General de Participaciones, dependiendo de la comparación de las tasas de crecimiento de la Recaudación Federal Participable (rRFP), en relación con la tasa de crecimiento del IVA (rIVA): a) el porcentaje a distribuir aumentaría si $(rIVA) > (rRFP)$; disminuiría si $(rIVA) < (rRFP)$; o c) permanecería igual si $(rIVA) = (rRFP)$ ¹⁰.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1990 reintegró la recaudación y administración del IVA a la federación. Entre 1983 y 1989, período durante el cual la recaudación y administración del IVA fueron facultades de los estados, la recaudación de este impuesto se redujo 15.2% en términos reales¹¹.

¹⁰Miguel Ortiz Ruiz, Op.cit., p.205.

¹¹El diagnóstico presentado por Francisco Gil Díaz, a la sazón subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público subrayó las siguientes circunstancias: "El problema de la administración del IVA se debe a que desde su origen, se han acumulado una serie de vicios ocasionados por la forma en que se diseñó, puesto que se trata de un impuesto federal de alcance nacional con múltiples interrelaciones y con una estructura compleja que se maneja en forma independiente, aún cuando coordinada por 32 administraciones locales(...). Lo más complicado del impuesto son los acreditamientos... que conforman una trama muy compleja de relaciones que se prestan a todo género de manipulaciones(...). (La) cuestión del "manipuleo" se ha agravado con el tiempo, ya que los acreditamientos concitan problemas que se reflejan en las solicitudes de devoluciones del IVA. Tal planteamiento... ha servido como argumento para demostrar la escasa dinámica recaudatoria(...); puede afirmarse que el sistema está en decadencia, por eso se reitera que el gobierno federal asuma la responsabilidad de estos problemas de concepción, pero propone resolverlos haciéndose cargo de los mismos". La apreciación de los funcionarios fiscales de los estados fueron en los siguientes términos: la decisión del gobierno federal es centralizadora y desmiente la tesis

Comparativamente, la recaudación de impuestos administrados por la federación, como el Impuesto sobre la Renta, se elevó 44% no obstante la reducción de las tasas aplicadas a ese tributo. En 1990, año en que la responsabilidad de la administración y la recaudación del IVA se trasladó a la federación, su recaudación se incrementó 29.2% en términos reales, sin modificar ni la base ni las tasas del impuesto.

El Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal llevó a la introducción de nuevas reglas en la Ley de Coordinación Fiscal de 1990: se eliminaron el elemento dinámico (la retención del 30% del IVA recaudado por los estados) y el porcentaje fijo (el factor de distribución del Fondo Ajustado), para constituir un porcentaje fijo del 18.1% (que subió al 18.26%) de la Recaudación Federal Participable¹². Este porcentaje representaba a todos los impuestos federales, derechos sobre hidrocarburos y de minería y los recargos; quedaron excluidas las devoluciones por los conceptos anteriores y los impuestos adicionales del 3% sobre el Impuesto General de Exportación de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus Derivados, del 2% en las demás exportaciones y los derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos.

A partir de 1990, el porcentaje de integración del Fondo General Participable (18.26%)

favorable a la descentralización; los estados perderán "presencia física", limitándose ulteriormente "el ejercicio de su soberanía tributaria" y se "desprestigian las entidades federativas ante los contribuyentes". Otras propuestas fueron en el sentido de modificar la estructura del impuesto y reducir su porcentaje de 15% a 6% y que los estados graven hasta el 4%. "Intervención del Lic. Francisco Gil Díaz, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la CVI Reunion Nacional de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (1980)", en Indetec, No. 100, 30 de junio de 1996, Vol. 2, pp. 250-256.

¹² Este concepto se modificó en 1990 respecto al utilizado durante 1988 y 1989, ya que mientras en estos años se incluyó a las devoluciones, en 1990 se las excluyó.

resultó equivalente a la suma de los porcentajes que en 1988 correspondieron al Fondo General de Participaciones(17.23%) y al Fondo Financiero Complementario(1.03%) como proporción de la Recaudación Federal Participable, excluyendo el porcentaje de ésta que se distribuía por estar coordinados en derechos. Esto último significó que todas las entidades participarían del porcentaje que integró el Fondo General.

Al Fondo General se sumó el 0.5% de la Recaudación Federal Participable distribuible entre las entidades coordinadas en materia de derechos. De este modo, las entidades coordinadas en derechos participarían del 18.60% (en realidad fue de 18.76%) de la Recaudación Federal Participable y las no coordinadas del 18.1%.

En 1990 se actualizó también la Ley de Coordinación Fiscal e introdujo los criterios de equidad y eficiencia (propuestos por las nuevas políticas del Banco Interamericano de Desarrollo con respecto al federalismo fiscal)¹³. Para cubrir el criterio de equidad se asignó el 45.17% del nuevo fondo en proporción directa al número de habitantes de cada entidad federativa. Este criterio pasa por alto la productividad y la eficiencia económica del estado, así como las condiciones socio-económicas de su población por lo que implica homologar tanto las necesidades de servicios públicas de los estados como su capacidad para proveerlas. El criterio de eficiencia lo cubriría la asignación del 45.17% del nuevo fondo a través del siguiente coeficiente:

$$\frac{i}{A} \\ t-1$$

i

¹³Banco Interamericano de Desarrollo, Federalismo fiscal, Washington, D.C., 1994.

A

t-2

$$\begin{array}{r}
 \begin{array}{ccc}
 i & i & \\
 CP & = & CP \\
 j & & t-1
 \end{array}
 \quad \text{-----} \\
 \begin{array}{ccc}
 & 32 & 1 \\
 & & A
 \end{array} \\
 1 \ t-1 & & \\
 & CP & \text{-----} \\
 & & t-1 \quad 1 \\
 \text{At-2}^{14} & &
 \end{array}$$

Esta proporción pretende premiar a los estados por su eficiencia en las operaciones de recaudación de impuestos, aunque omite sus potencialidades recaudatorias y las dificultades de información por parte de la federación sobre los impuestos asignables generados por cada estado. Asimismo, la fórmula descrita implica un mayor coeficiente para las entidades federativas que alcancen una recaudación de asignables por encima de la media nacional y vice versa¹⁵.

¹⁴CPI es el coeficiente de participación de la entidad federativa i; Ai los impuestos asignables (impuestos federales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos e impuesto especial sobre producción y servicios) de la entidad i.

¹⁵De 1991 a 1994 y para cubrir los criterios de población, de eficiencia y de equidad arriba señalados, se aplicaron transitoriamente los siguientes porcentajes:

Año	poblacion	compensacion	eficiencia
1991	18.05%	9.66%	72.29%
1992	27.10%	9.66%	63.24%
1993	36.15%	9.66%	54.19%

A partir de 1994 rige plenamente el sistema de distribución de participaciones: 45.17% (poblacion), 9.66% (compensación) y 45.17% (eficiencia). Cfr., Luis F. Aguilar Villanueva, "El federalismo mexicano, funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez, ¿Hacia un nuevo federalismo?, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.128 y en Rogelio Arellano Cadena (ed.), Retos y propuestas. Federalismo fiscal, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994, p.52.

Por último, para totalizar el 100% del nuevo fondo, y también bajo un criterio de equidad, el 9.66% restante se asignó en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad, con el fin de generar más recursos financieros a los estados menos favorecidos por los dos criterios señalados anteriormente¹⁶.

En 1991 se modificó otra vez la integración del Fondo General de Participaciones, al conformarse por los tres elementos siguientes: 1. el 18.51% de la Recaudación Federal Participable (ésta proporción resultó de sumar al porcentaje del Fondo General de Participaciones de 1990 (18.26% de la Recaudación Federal Participable) el 0.25% de la Recaudación Federal Participable, porcentaje equivalente al 50% de la integración de la Reserva de Contingencia¹⁷; 2. el 0.50% de la Recaudación Federal Participable, a distribuir entre las entidades federativas coordinadas en materia de derechos, y 3. el 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de Bases Especiales de Tributación, actualizadas de junio de 1989 a junio de 1991.

En la Ley de Coordinación Fiscal que entraría en vigor el 1o. de enero de 1994, se estableció para el Fondo General de Participaciones el 18.51% de la Recaudación Federal Participable. Su distribución se ajustaría los siguientes criterios: a. 45.17% en proporción directa al número de habitantes de cada entidad federativa; b. 45.17% que se destinará a cada estado mediante la aplicación

¹⁶Habría otros mecanismos para cubrir los criterios de equidad y eficiencia que exigirían una discusión más cuidadosa, Cfr., Rogelio Arellano Cadena, cit., pp. 53 y ss.

¹⁷La Reserva de Contingencia garantiza a los estados que el total de las participaciones tengan al menos el mismo nivel de crecimiento que la Recaudación Federal Participable en el último año. Para una revisión amplia sobre el tema, Cfr., Miguel Ortiz Ruiz, "La Reserva de Contingencia (Mecánica para determinar su recurrencia)", Revista Indetec, No. 86, enero-febrero 1994, pp. 19-24.

del coeficiente de participación; y c.9.66% que se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

Al Fondo General de Participaciones se agregará un 1.0% de la Recaudación Federal Participable a favor de las entidades federativas y los municipios coordinados en derechos, duplicando su monto con respecto a ejercicios anteriores, beneficiando así a 30 de las 32 entidades federativas del país. Se adicionará también al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Se crea una Reserva de Contingencia con un monto equivalente al 0.25% de la Recaudación Federal Participable de cada ejercicio. Se constituyó también una Reserva de Compensación para resarcir a las entidades federativas afectadas por el cambio de fórmula de participaciones.

La drástica alteración de la estructura económica de México y la profundidad de la crisis económico-financiera de 1994-1995¹⁸ han tenido un fuerte impacto en las instituciones y, entre otras, en el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales, con una profundidad y repercusiones históricas que aún hoy no hemos medido y evaluado adecuadamente. La Ley de Coordinación Fiscal del 15 de diciembre de 1995 refleja pálidamente la necesidad de una recomposición de las variables económicas¹⁹. El Fondo General de

¹⁸Cfr., Leopoldo Solís, Crisis económico-financiera 1994-1995, El Colegio Nacional/Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

¹⁹Entre una de las variables económicas a recomponer, destaca sin duda la referente a la reforma fiscal. Datos muy recientes muestran que la evasión fiscal de la economía informal (la cual represente alrededor del 30% del PIB) superó los 250 mil millones de pesos, equivalente al 8% del PIB del año de 1997. Un análisis del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) llegó a la conclusión de que la suma de impuestos no pagados más la evasión fiscal (por IVA e ISR) alcanzó la suma de más de 339 mil millones de pesos, esto es, 10.6% del PIB, una cantidad superior a la recaudación tributaria de 1997, misma que llegó

Participaciones aumentó en 20% la Recaudación Federal Participable obtenida por la federación. El Fondo General se distribuyó en las mismas proporciones que en 1994: 45.17% en relación con la población; 45.17% en función de la eficiencia y 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad federativa. Al Fondo General se agregará un 1% de la Recaudación Federal Participable destinado a los estados y municipios coordinados en materia de derechos. También se sumará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Se creó el Fondo de Contingencia con un monto equivalente al 0.25% de la Recaudación Federal Participable. Se formó también una Reserva de Compensación para las entidades federativas afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones.

1.2. El Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Por Acuerdo presidencial del 28 de septiembre de 1978 se constituyó el Fondo Financiero

a los 310 mil 839 millones de pesos, equiparables al 9.8% del PIB.

Siempre en 1997, la evasión del ISR (equivalente al 35% de la recaudación total) alcanzó los 46 mil 724 millones de pesos, esto es, 1.5% del PIB; el IVA, que representa el 40% de la captación total, fue evadido en poco más de 38 mil millones, equivalentes al 1.2% del PIB. Si se sumaran, la recaudación tributaria más la evasión y los impuestos a pagar por la economía informal, la Federación percibiría cerca de 650 mil millones de pesos, es decir el 20.4% del PIB. Como se puede fácilmente entender, la solución de la política fiscal mexicana no se encuentra en el simple aumento de las alícuotas impositivas sobre los contribuyentes cautivos, sino en su transformación estructural, cualitativa, ampliando su base imponible e incorporando al fisco a los diversos sectores que hasta ahora gozan de impunidad fiscal (L. González, L. Rodríguez y A. Gómez, "La evasión tributaria 'reconocida' supera los 85 mil mdp: CCE", en El Financiero, 17 de junio de 1998, p.8.

Complementario de Participaciones. El objetivo central que perseguía la conformación de este Fondo era el de redistribuir participaciones, tratando de favorecer y apoyar a las entidades menos favorecidas por el Fondo General de Participaciones y que coincidían precisamente con aquellas que presentaban un menor desarrollo económico. La distribución se llevaría a cabo en proporción inversa a la participación del Fondo General de Participaciones en correspondencia a la dimensión demográfica de cada entidad federativa, conforme a la información provista por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se constituyó con el objetivo de corregir la concentración de las participaciones en las entidades de mayor desarrollo económico²⁰. El monto de las participaciones correspondientes a las entidades que no se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal serían deducidas de los Fondos.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones estableció las siguientes modalidades: 1) las participaciones federales a los municipios nunca serían inferiores al 20% de las cantidades que correspondan a la entidad federativa; 2) Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios; 3) la federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes en que los reciban; 4) el retraso dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión; 5) en caso de incumplimiento la federación entregará directamente las participaciones a los municipios, descontándolas del monto de los estados, previa opinión de la

²⁰"Acuerdo por el que se establece el Fondo Financiero Complementario de Participaciones de los Estados y del Distrito Federal", 29 de septiembre de 1978, en "Fondo Financiero Complementario de Participaciones", Revista Indetec, No. 3, 1978, pp. 3-5.

Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; y 6) las participaciones serán en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones²¹.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se distribuyó diversamente a lo largo de su periodo de vigencia (1980-1989). En la Ley de Coordinación Fiscal del 22 de diciembre de 1978 (misma que entró en vigor en 1980), se constituyó el Fondo Financiero Complementario con el 0.37% de los ingresos totales anuales obtenidos por la federación por concepto de impuestos. La misma Ley estableció que ese monto se distribuiría entre las entidades menos favorecidas per cápita por las participaciones de los ingresos federales en las entidades federativas y por el gasto corriente en educación primaria y secundaria. La proporción de las participaciones federales que recibirían los municipios de los Fondos General de Participaciones y Financiero Complementario de Participaciones, nunca sería inferior al 20% de las cantidades que correspondieran al estado, mismo que tendría que cubrirse.

El procedimiento para distribuir el Fondo Financiero Complementario se estableció en 1981 en la cláusula novena, primer punto del anexo 4 (5 para estados petroleros) del Convenio de Adhesión, en donde se concedía un mayor peso relativo a las participaciones de los estados del que tenían en el Fondo General. Con ese fin, se determinó un coeficiente a partir de la estimación de las participaciones que le hubieran correspondido a la entidad federativa si el Fondo Financiero de 1980 se hubiera distribuido bajo el siguiente procedimiento: 25% en partes iguales, 50% en proporción inversa a la suma de las relaciones per cápita de las participaciones en el Fondo General, en el gasto corriente federal en materia de educación en el

²¹Arts. 60.a 90. de la Ley de Coordinación Fiscal, 22 de diciembre de 1978, Camara de Diputados, Año III, T. III, No. 44, 11 de diciembre de 1978, p. 11.

estado y en el gasto corriente de la federación en apoyos financieros en la entidad, y el 25% restante por la inversa del monto de participaciones que les correspondió en el Fondo General. La suma de tales estimaciones se expresaron como proporción del monto total con el que se integró el Fondo Financiero en 1980 y ese fue su coeficiente de participación.

En 1982 y 1983, se utilizó el mismo procedimiento de 1981 para determinar el coeficiente de distribución del Fondo Financiero, si bien la información utilizada fue la de 1981 y 1982.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1983 amplió los recursos del Fondo de Financiamiento al incorporarle: a) el 0.50% de los ingresos federales anuales por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería; b) el 3% del Fondo General de Participaciones y c) una cantidad equivalente al 3% del Fondo General de Participaciones, con cargo de la Federación.

En forma adicional, las entidades federativas se verán beneficiadas por su participación en los recargos sobre impuestos federales, en las multas por infracciones a las leyes federales, en los productos de la federación relacionados con bienes inmuebles y bosques nacionales de cada entidad y con el 50% del monto de la venta de terrenos nacionales o de explotación de los terrenos o bosques nacionales²².

²²Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, Procuraduría Fiscal de la Federación, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1987.

La cantidad que corresponderá a cada entidad federativa se distribuirá de acuerdo con las siguientes reglas: a) se deducirá el 3% del correspondiente al Fondo Financiero Complementario de Participaciones; b) cada estado recibirá anualmente hasta una cantidad igual a la suma que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior; c) sobre el incremento anual del Fondo General de Participaciones recibirá además un monto resultante de aplicar un coeficiente. Este será el resultado de: 1) la suma de las participaciones que correspondan a la entidad, provenientes del Fondo General de Participaciones en el segundo año anterior a aquél para el que

La Ley de Coordinación Fiscal de 1984 introdujo un criterio que implicó una redistribución más equitativa de los recursos, pues contaría con mayores volúmenes de ellos el estado que recibiera menos participaciones del Fondo General por número de habitantes y viceversa. El cálculo del coeficiente se hacía con las participaciones correspondientes a la entidad en el Fondo General y su número de habitantes; a partir de estos datos se determinaba el inverso de la participación per cápita en el Fondo General.

De 1984 a 1989, el coeficiente de participaciones del Fondo Financiero se aplicó directamente al monto total con que se integró este fondo, excepto en 1980 en que lo hizo sobre el 50% del mismo²³. En 1990 desapareció el Fondo Financiero Complementario de Participaciones debido a los

se efectúa el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el cuarto año anterior, respecto del cual se efectúa el cálculo; 2) el monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el tercer año anterior a aquél para que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país en dicho tercer año; 3) se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme los incisos A y B (Ibid.), el factor obtenido para cada entidad debe prorratearse porcentualmente a fin de que la suma de coeficientes de todas las entidades represente el 100%

La distribución de este Fondo se lleva a cabo de acuerdo con coeficientes que se revisan anualmente y que reflejan fundamentalmente dos dimensiones: a) el desarrollo económico de la entidad y b) el esfuerzo (capacidad) de la entidad para administrar los impuestos federales.

Por ejemplo, en el caso del IVA, los coeficientes adoptados determinan el monto que debe corresponder a cada entidad, considerando que el procesamiento de la información en este gravámen requiere de tres años después de cada ejercicio. Destaca también que las participaciones a las entidades y los municipios se determinan con base a la recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos y los de minería (R. Martínez Almazán, Las finanzas del sistema federal mexicano, INAP, México, 1988, pp.95-96).

²³ Artículo 2o., fracc. I de la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1980, p.28.

cambios que se efectuaron en el Fondo General de Participaciones, particularmente en función del criterio de distribución de una parte del Fondo General en términos per cápita²⁴.

1.3. El Fondo de Fomento Municipal.

La historia del Fondo de Fomento Municipal tiene su antecedente más directo en los apoyos diseñados por el gobierno federal a favor del mejoramiento de los municipios fronterizos y portuarios. Con ese propósito se elaboraron políticas fiscales que derivaron en mayores volúmenes y diversificación de apoyos económicos destinados a mejorar los servicios públicos y urbanos. Entre otras medidas, destacó la creación de impuestos adicionales a las tarifas generales de los impuestos al comercio exterior tales como el impuesto adicional de 2% sobre la tarifa general del impuesto de exportación y del 3% sobre la tarifa general del impuesto de importación. Con los rendimientos de estos impuestos adicionales se constituyeron los ingresos de las "Juntas Federales de Mejoras Materiales"

Con las reformas al Artículo 115 Constitucional de 1983 las Juntas Federales de Mejoras Materiales se pusieron en liquidación, pues sus funciones entraban en contradicción con las que eran propias de los municipios. En algunos casos, las Juntas Federales llegaron a contar con mayores recursos de los que disponían los municipios suplantándolos en el suministro de los servicios de agua potable, alumbrado público, limpieza, etc.

Al tiempo que se presentaba la liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, en el Código Aduanero se agregó el artículo 11 Bis, en el que se estableció que de la recaudación de los

²⁴Miguel Ortiz Ruiz, "Elementos que intervienen en la distribución de los fondos de participaciones federales", Revista Indetec, No. 83, julio-agosto de 1993, pp. 48-49.

impuestos adicionales que se llevaran a efecto en las aduanas fronterizas o marítimas, se participaría a sus municipios hasta por el 95% sobre el monto total de la recaudación que cada una de ellas realizara por dichos conceptos. La única condición es que los municipios se hicieran cargo de los servicios o de la realización de las obras públicas precedentemente desempeñadas por las Juntas Federales. La federación determinaría el porcentaje de participación que correspondería a cada municipio, de acuerdo a los servicios u obras públicas que las autoridades municipales se obligaran a prestar o realizar.

Entre 1979 y 1980 el aumento de las exportaciones petroleras cambió los escenarios y se propuso, entonces, subdividir el impuesto adicional sobre la tarifa general de exportación. Se creó una tasa adicional del 1% sobre la tarifa general para la exportación de petróleo, gas natural y sus derivados, que correspondería al municipio en donde se localizara el puerto por el que se llevara a cabo la exportación petrolera y se dejó la tasa adicional del 2% para todas las demás exportaciones. En la práctica, sin embargo, a lo largo de 1980, la tasa del 1% benefició a un sólo municipio con puerto, precisamente porque en él se llevaba a cabo la casi totalidad de la exportación petrolera.

El 30 de diciembre de 1980 se derogó en el Código Aduanero el artículo 11 Bis, mientras que en la Ley de Coordinación Fiscal de 1981 se agregó el artículo 2o.A, con el cual se creó el Fondo de Fomento Municipal. Con este artículo se extendió

"el beneficio del auge en materia de exportación de

hidrocarburos a todos los municipios del país, al hacerlos partícipes de la riqueza nacional a través

del establecimiento del Fondo de Fomento Municipal ...Este Fondo se integró con el 50% del 95% de la recaudación del impuesto adicional del 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, monto que debería

distribuirse entre todos los municipios del país, con las mismas reglas de distribución del Fondo Financiero Complementario, y se participaría a todos los municipios por cuyo territorio se realizara la exportación"²⁵.

Los recursos del Fondo de Fomento Municipal que les corresponde a los municipios de un estado, deberán entregárseles a éste para que a su vez los redistribuya entre sus municipios, de acuerdo con lo establecido por las legislaturas locales.

En el paquete de reformas fiscales de 1982 se incluyó la Ley Federal de Derechos, como resultado de la creciente importancia que los derechos habían adquirido como fuente de ingresos de la federación. Pero, además, esta Ley pretendía, entre sus objetivos, facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Su vigencia inició la colaboración federación-entidades federativas en esta materia. Por otra parte, la Ley de Coordinación Fiscal de 31 de diciembre de 1981 aumentó los recursos destinados a los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal. Éste pasó de una tasa del 1% al 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados. Se agregó, también, el artículo 10-A en donde se establecen los rubros en donde los estados y municipios no mantendrán en vigor sus derechos.

En 1982, cambió la distribución del Fondo de Fomento Municipal: del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, el 95% se distribuiría a los municipios en la siguiente forma: el 95% se dividiría en dos partes, 1/3 y 2/3. Con la primera de ellas (1/3) el 50% correspondió a los municipios donde se ubicaran las aduanas y el 50% restante integraría el Fondo de Fomento Municipal. Con la segunda parte (2/3) se aumentaría el Fondo de Fomento Municipal, pero se distribuiría exclusivamente entre

²⁵Miguel Ortiz, "Evolución del Fondo de Fomento Municipal", Revista Indetec, No. 70, abril-mayo 1991, p. 38.

los municipios pertenecientes a entidades federativas coordinadas en derechos.

En 1983, el impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se incrementó en 5% y se le otorgó el tratamiento de "Derecho adicional sobre hidrocarburos". La forma de distribución no varió, con la diferencia de que el Fondo de Fomento Municipal se integró con el 70% y el 30% restante, para los municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas (en 1985 y 1986 los porcentajes fueron del 90% y 10%, respectivamente) y también las 2/3 partes del 95% aumentaron dicho Fondo. Su distribución se hizo de acuerdo con la mecánica del Fondo Financiero Complementario.

En 1986 tuvo lugar una catastrófica reducción de los precios internacionales del petróleo que repercutió inmediatamente en el Fondo de Fomento Municipal. Este hecho obligó a modificar la integración del Fondo, pues hasta este año lo hizo con los impuestos adicionales al comercio exterior de hidrocarburos. A partir de 1987, el Fondo de Fomento Municipal ingresó a una segunda etapa al integrarse con los impuestos de la Recaudación Federal Participable, de tal modo que los recursos municipales no se vieran afectados. Así, se reformó el artículo 2-A en los siguientes términos: a. el Fondo de Fomento Municipal se integraría con el 0.42% de los "ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería e hidrocarburos"; b. los municipios colindantes con frontera o litoral por los que se lleva a cabo entrada o salida de mercancías participarán del "impuesto general de importación y del impuesto adicional sobre el general de importación"; 3. los municipios por los que se exporten hidrocarburos (colindantes con frontera o litoral) participarán del 3.17% del Derecho Adicional Sobre Hidrocarburos; y, d. no se modificó el procedimiento de distribución del Fondo de Fomento Municipal.

Los porcentajes sobre los rendimientos de las contribuciones federales que se les participa a los municipios no se han modificado desde 1987. Más bien, las transformaciones del Fondo de Fomento Municipal se refieren, desde ese mismo año, al procedimiento de distribución. Este siguió el mismo método de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones, hasta 1990. Este mismo año, al integrarse el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el Fondo General de Participaciones, la distribución del Fondo de Fomento Municipal se modificó; a partir de este momento a los estados no se les garantizó el monto de percepciones recibidos el año anterior, pues el monto total de ese Fondo se distribuirá entre las entidades federativas "en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad" en el Fondo General de Participaciones²⁶. En la segunda parte no se incluyeron las participaciones que se distribuyeron a las entidades federativas por Reserva de Contingencia.

A partir de 1991, el procedimiento de distribución es diferente, pues se trató de incentivar y premiar la eficiencia administrativa en la recaudación de fuentes locales de ingresos, mediante el otorgamiento de una mayor cantidad de participaciones vía Fondo de Fomento Municipal, por un lado, y por una más grande recaudación de los ingresos propios del municipio, por el otro. Con esos propósitos se modificó la forma de calcular el coeficiente para distribuir este Fondo, al hacerlo depender de la tasa de crecimiento que se obtuviera a nivel estatal (la suma de lo obtenido por todos los municipios del estado) en la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua. Esto quiere decir que la distribución del Fondo de

²⁶Art. 2o., frac. III, inciso 2), segundo párrafo, Ley de Coordinación Fiscal, en Diario Oficial, 26 de diciembre de 1990, p. 10.

Fomento Municipal ahora dependerá de la recaudación de sus impuestos propios²⁷.

El Fondo de Fomento Municipal contó, a partir de la Ley de Coordinación Fiscal de 1994, con el 1% de la Recaudación Federal Participable, distribuible de la siguiente manera: a. el 0.56% para formar un Fondo de Fomento Municipal; b. el 0.44% restante distribuido entre las entidades federativas coordinadas en materia de derechos y conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del comercio urbano. En 1995 se mantuvo sin cambio el porcentaje (1%) de la Recaudación Federal Participable; cambió, empero, su distribución: a. el 16.8% destinado a formar un Fondo de Fomento Municipal, y b. el 83.2% dirigido a aumentar el Fondo de Fomento Municipal y a las entidades federativas coordinadas en materia de derechos²⁸. En 1996 se integró al Fondo de Fomento Municipal el Fondo para el Reordenamiento del Comercio Urbano mismo que, en 1995, contó con el 2.2% de las participaciones de la Recaudación Federal Participable.

2. Los anticipos en el Sistema de Participaciones.

La entrega de participaciones que, provisionalmente en forma periódica, el Gobierno Federal tiene que efectuar a favor de las entidades federativas a través de la Tesorería de la Federación,

²⁷El artículo 115, frac. IV, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así...

a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria...".

²⁸Para conocer las fórmulas utilizadas por el Fondo de Fomento Municipal en sus distintas fases (1984-1989; 1990 y 1991 hasta la fecha, Cfr., "Evolución del Fondo de Fomento Municipal", Revista Indetec, cit., pp. 39-40.

se ha llevado a cabo por medio de la "Constancia de Compensación de Participaciones", documento producto del "Sistema de Compensación de Adeudos"²⁹. Los fines de este sistema son los de generar y controlar la información contable suficiente que permita conocer la situación financiera en la que se encuentran las entidades federativas con respecto a la federación, de tal manera que se puedan entregar con oportunidad las participaciones a los estados, además de controlar sus adeudos y determinar los recargos moratorios que se causen por una concentración extemporánea de fondos por parte de los integrantes del sistema.

A partir del resumen de operaciones de caja, es decir de la liquidación de ingresos coordinados que elabora la entidad, la Tesorería de la Federación efectuará sus movimientos para enterar a la entidad en su calidad de acreedor o deudor neto frente a la federación. La compensación mensual de créditos y adeudos de las entidades contra los créditos y adeudos de la federación, se lleva a efecto con base al Código Fiscal de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en donde se establecen las normas, procedimientos y formas de operación.

El gobierno federal está obligado a entregar periódicamente a las entidades federativas un anticipo en las participaciones provenientes de los Fondos General de Participaciones, Financiero Complementario de Participaciones (vigente hasta 1989) y de Fomento Municipal, correspondiente a ese período. A este tópico de insoslayable importancia se refiere este apartado.

²⁹El Sistema de Compensación de Adeudos se originó en el Convenio de Compensación de Adeudos (1977-1978) y el Convenio Uniforme de Coordinación Fiscal (1979), suscritos ambos entre los gobiernos federal y estatales. El objetivo de estos convenios era que éstos últimos concentraran oportunamente en la Tesorería de la Federación las cantidades de la parte neta federal que recaudasen, y poder entregar oportunamente a las entidades federativas la percepción de las participaciones que les correspondieran, en gravámenes federales.

La forma en la que las entidades federativas y los municipios pueden recibir anticipos de las participaciones federales del total que les corresponderán en un ejercicio fiscal por haberse adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se encuentra definido en la Ley de Coordinación Fiscal para 1980. Empero, como otros más aspectos relacionados con la materia, ha sufrido diversas modificaciones hasta 1995. El artículo 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal del 22 de diciembre de 1978 estableció que:

"Las participaciones que correspondan a las entidades en los fondos establecidos en el artículo 2o. (General de Participaciones, Financiero Complementario de Participaciones y de Fomento Municipal), se calcularán por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual, en forma provisional, afectará mensualmente a dichos fondos los mismos porcentos señalados en el citado artículo calculados sobre la recaudación total de la Federación en el mes de calendario anterior."

"Las entidades dentro del mismo mes... recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta ley, en concepto de anticipos de participaciones"

"A más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal de la Federación, ésta determinará la recaudación total por concepto de impuestos que hubiera obtenido en el ejercicio aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan".

Estos procedimientos han sido modificados en los últimos tres lustros, con el fin de adaptarlos a las transformaciones del Sistema de Participaciones. Entre los cambios de mayor importancia habría que destacar el de la Ley de Coordinación Fiscal de 1988. En ésta la federación se comprometía a realizar un ajuste cuatrimestral de las participaciones a partir del cálculo de la

recaudación obtenida durante ese período; las diferencias resultantes se liquidarían en los dos meses siguientes.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1990 introdujo otra modificación en los anticipos de participaciones, al añadir un nuevo párrafo al artículo 7o.: las participaciones en el Fondo General de Participaciones (artículo 2o., fracción II) se calcularían provisionalmente durante los primeros meses de cada ejercicio con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en espera de contar con la información definitiva para calcular los nuevos coeficientes. Los anticipos de participaciones contemplados por la Ley de Coordinación Fiscal, se refieren a los montos de participaciones que les corresponden a los estados y municipios por haberse adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de la celebración de un convenio con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Esta circunstancia ofrece una mayor ventaja respecto al sistema de coordinación fiscal precedente, pues las entidades federativas y los municipios pueden recibir anticipos de participaciones como un adelanto de los ingresos que se espera reciban en el ejercicio fiscal para hacer frente a sus compromisos económicos. Ahora bien, como estos anticipos no son el resultado de un cálculo de la recaudación federal participable definitivo, y este no se tendrá sino hasta el final del ejercicio fiscal, con los ajustes cuatrimestrales las entidades federativas y los municipios podrán contar con recursos que no pongan en riesgo su estabilidad económica.

En el Convenio de Colaboración de 1990 las entidades federativas dejaron de recaudar el Impuesto al Valor Agregado. Esto llevó a un cambio en la forma de distribución de las participaciones federales a los estados y municipios y sobre todo afectó financieramente a las entidades que tenían un alto grado de desarrollo económico. En efecto, la forma de entregar anticipos de participaciones por IVA en forma directa, a partir del monto de la

recaudación del Impuesto al Valor Agregado obtenido por cada entidad, beneficiaba a los estados de mayor desarrollo económico relativo. Al mismo tiempo, para las menos desarrolladas, su financiamiento por este concepto era menor.

Para hacer frente a esta situación, el Convenio de Colaboración estableció en su Cláusula XVI que, con el fin de que las entidades federativas obtuvieran una liquidez similar en relación con sus participaciones, se constituyera un ajuste en los coeficientes de aplicación por medio del cual todas las entidades alcanzaran un nivel de 1.1. El promedio nacional era de 0.9027. El incremento en la razón liquidez/participaciones era equivalente al 21.8%, el cual sería cubierto con recursos adicionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De 1991 a 1994, los anticipos de participaciones por IVA, se determinarían a partir de los coeficientes de liquidez, mismos que se incrementarían gradualmente en igual proporción anual hasta obtener el nivel de 1.1 aplicado sobre la suma total de participaciones recibidas por la entidad derivadas de los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal, sin tomar en cuenta las provenientes del Programa de Reordenamiento Urbano³⁰.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal de 1995, los anticipos a cuenta de participaciones a favor de las entidades federativas se recibirían en el mismo mes en que se llevara a cabo el cálculo mensual considerando la Recaudación Federal Participable obtenida el mes inmediato anterior. Los anticipos serían sobre el Fondo General de Participaciones y los rubros a los que se

³⁰Miguel Ortiz Ruiz, "Los anticipos en el Sistema de Participaciones", en Revista Indetec, No. 95, septiembre-octubre de 1995, pp. 4-12.

refieren los Arts.2o,fracciones I y II y 3o.A de esta Ley³¹.

3.El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: los Convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa.

3.1.Los Convenios de Adhesión.

Para que las entidades federativas pudieran recibir las participaciones federales, deberían vincularse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de la celebración de un Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los objetivos centrales del Convenio de Adhesión son los de armonizar el sistema fiscal nacional, evitar la sobreposición de gravámenes federales, estatales y municipales y distribuir mayores recursos a las haciendas públicas estatales y municipales.

Los estados no adheridos al Sistema recibirían de cualquier manera las participaciones derivadas de los impuestos especiales a que se refiere el Artículo 75,fracción XXXIX, inciso 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El convenio que permite la adhesión de los estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, presenta las siguientes características: 1) la celebración o terminación del Convenio tendría que ser aprobada por la Legislatura local; 2) la aprobación de esos actos sería publicada en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del estado; 3) la adhesión al sistema es integral y no sólo a algunos ingresos federales; 4) El Distrito Federal queda incorporado al Sistema; 5)

³¹"Ley de Coordinación Fiscal (Texto íntegro. Incluye reformas)", en Revista Indetec, No.97, noviembre-diciembre 1995, pp.xx-xxi.

Las entidades federativas podrían optar por coordinarse mediante el Sistema de Declaratoria por la Federación y no mantener en vigor derechos estatales o municipales, con excepción del Artículo 10, fracción la.: A.Licencias de construcción; B.Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado; C.Licencias para fraccionar o lotificar terrenos; D.Licencias para conducir vehículos; E.Expedición de placas y tarjeta de circulación de vehículos. Fracción II: Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes: A.Registro Civil.B.Registro de la Propiedad y del Comercio.Fracción III: uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se considerarán comprendidos dentro de los dispuestos en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos.Fracción IV: Actos de inspección y vigilancia: los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales, considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del A) al E) de las fracciones I y III. La certificación y reposición de documentos por extravío o destrucción total o parcial, no quedarán comprendidas en lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones para el uso y aprovechamiento de bienes potenciales a las entidades federativas y a los municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo será limitativo de la facultad de los estados y municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para los efectos de coordinación con los estados, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, a las contribuciones que tengan las características de derechos conforme al Código Fiscal de la Federación

y a la Ley de Ingresos de la Federación. El Distrito Federal quedará coordinado en esta materia³²; 6) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los estados que no mantengan en vigor los derechos. Si posteriormente los establecen, quedará sin efecto la coordinación en materia de derechos y en caso de inconformidad el estado podrá ocurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 7) Cuando alguna entidad adherida al Sistema viole la Constitución o los convenios celebrados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en un dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente a la suma de la recaudación que se estime recibió en beneficio, si en tres meses el estado no hace la corrección, la Secretaría de Hacienda hará la declaratoria en el sentido de que el estado romperá su adhesión al Sistema. Tal decisión será publicada en el Diario Oficial de la Federación y tendrá efectos 90 días después. El monto de las participaciones federales destinadas a la entidad se incorporarán al Fondo Financiero Complementario de Participaciones³³; 8) en caso de inconformidad la entidad podrá recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para solicitar la anulación de la declaratoria. El juicio se podrá promover a partir de 30 días posteriores a la publicación, presentando las pruebas pertinentes. En caso de aceptarse la demanda, la primera audiencia será antes de 90 días. A partir de la admisión de la demanda los efectos de la declaratoria se suspenderán por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá efecto 30 días posteriores a su publicación³⁴.

La importancia de los Convenios de Adhesión para el funcionamiento de la Ley de

³²Ibid. Art. 10 A, fracs. I-IV.

³³Art. 11, en Ibid.

³⁴Art. 12 en Ibid.

Coordinación Fiscal de 1980, radicó desde el inicio en su posibilidad de coadyuvar en la concentración y simplificación de las fuentes de tributación. Así, desde la formalización de los Convenios de Adhesión y sus Anexos, hasta 1985, se habían suspendido 440 gravámenes locales, resarcidos mediante el Fondo General de Participaciones y sus incrementos³⁵.

3.2. Los Convenios de Colaboración Administrativa.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980 fue de la mano con la transformación del Sistema Tributario Nacional, al desaparecer el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles e instrumentar, en su lugar, el Impuesto al Valor Agregado. Para la administración de este impuesto y otros gravámenes federales (Tenencia y Uso de Vehículos, Impuesto Sobre la Renta, Bases Especiales de Tributación) se establecieron acuerdos de colaboración administrativa entre la federación y las entidades federativas.

El primer Convenio de Colaboración Administrativa de 1980 tenía tres anexos: uno relativo a la facultad que se delegaba a los municipios, para que llevaran a cabo la recaudación y cobranza de multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales; el segundo anexo estaba relacionado con funciones de control y fiscalización a contribuyentes menores delegadas a las entidades federativas y el tercer anexo con las facultades de comprobación, también delegadas a las

³⁵M. Quezada E. y E.A. Reza A., *Op. cit.*, p. 86. En otra fuente se menciona la suspensión, hasta noviembre de 1980, de 601 impuestos y derechos, de los cuales 392 estatales y 209 municipales. *Cfr.*, David Ibarra Muñoz, "Intervención del Secretario de Hacienda y Crédito Público en la IV Reunión de la República", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1981, p. 17.

entidades federativas. Esta primera fase del Convenio de Adhesión se prolongó de 1980 a 1983.

Un hecho de gran importancia es que la Ley de Coordinación Fiscal ha permitido regular una colaboración de carácter administrativo entre la federación y las entidades federativas mediante los Convenios de Colaboración Administrativa. Esto implica que a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los convenios de coordinación efectuados por el gobierno federal y los gobiernos estatales tendrán como un objetivo central la administración de los ingresos federales comprendiendo: el registro federal de contribuyentes, la recaudación, la fiscalización y la administración, mismos que serán ejercidos por las autoridades fiscales de los estados o de los municipios. En tales convenios se definirán los ingresos federales objeto de la administración, las facultades y limitaciones y las percepciones que recibirán los estados y los municipios. Los convenios podrán darse por terminados total o parcialmente y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de los estados. El Poder Ejecutivo federal, previo acuerdo, coordinará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal en estas materias³⁶.

En los convenios en que participen los estados, o bien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal, se consideran autoridades fiscales federales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar los criterios generales de interpretación y aplicación de los términos de los convenios y acuerdos³⁷.

³⁶Art.13 en "Ley de Coordinación Fiscal (Texto íntegro. Incluye reformas), en Revista Indetec, No.97, noviembre-diciembre, 1995, pp. XX-XXI.

³⁷Art.14 en Ibid., p. XXVII.

Por lo que respecta a la recaudación de los ingresos federales, la Ley de Coordinación Fiscal prevee lo siguiente: 1.la recaudación se hará sólo en oficinas autorizadas de acuerdo con los convenios o acuerdos específicos; 2.la concentración de los ingresos federales se hará directamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 3.en el caso del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos podrán concentrar sólo el 20%. La falta de pago en los plazos señalados generará intereses; 4.la Ley previene la compensación de las cantidades provenientes de los ingresos federales y las participaciones entre los gobiernos de los estados y la federación³⁸

La segunda etapa del Convenio de Colaboración Administrativa (1984-1988) permitió consolidar la administración del Impuesto al Valor Agregado. El segundo convenio, vigente a partir de 1984, tuvo cinco anexos. A las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, Recaudación, Asistencia al Contribuyente, Informática, Fiscalización y Autorizaciones, se agregaron las de Atención de Consultas, Liquidación, Resolución de Recursos Administrativos e Intervención en Juicio. También se mantuvo la Colaboración Administrativa en gravámenes como el de Tenencia o Uso de Automóviles, Contribuyentes Menores, Bases Especiales de Tributación, Multas Federales no Fiscales y Administración de los Derechos por el Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo-Terrestre. El tercer Convenio de Colaboración tenía dos anexos. De 1988 a 1989 se incorporó la retención directa del 30% del Impuesto al Valor Agregado que los estados lograran recaudar en su territorio, aspecto que rompió, en el esquema de participaciones, el fenómeno de suma 0³⁹. Así, en la

³⁸Art.15 en Ibid., pp.XXVII-XXVIII.

³⁹El fenómeno Suma 0 consiste en que el monto total de las participaciones tiene un límite, por lo que el beneficio adicional en el aumento en la recaudación por parte de una entidad federativa, va en detrimento de otra.

medida que la recaudación del IVA creciera por encima de la recaudación de los otros impuestos federales, el beneficio de esta recaudación marginal impactaría fuertemente las percepciones de algunas entidades sin que otras se encontrasen en una situación desfavorable.

A partir de 1990 se modificó el esquema de Colaboración Administrativa en lo referente al IVA, pues se abandonó la iniciativa de que este impuesto fuera administrado por las entidades federativas. Por este motivo quedo', una vez mas, bajo una administracion centralizada. En contrapartida se hizo énfasis en los aspectos funcionales, al subrayar las tareas conjuntas de vigilancia y control de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Entre 1990 y 1996 se suscribieron, junto con el texto principal del Convenio, un total de 14 anexos con casi todas las entidades federativas, con contenidos orientados hacia las funciones de control y vigilancia de las obligaciones de los contribuyentes.

En las demás materias coordinadas diferentes al IVA, continúa la administración por parte de los estados en el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y para los municipios lo relativo a Multas Federales no Fiscales y los Derechos por el Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

A partir de 1996 se han dado algunos pasos concretos en dirección a la descentralización administrativa de algunas funciones del Gobierno Federal en materia tributaria (fiscalización en los Impuestos sobre la Renta y Activo de las Personas Físicas y Morales del Régimen Simplificado, así como en los del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de Contribuyentes que tributan en el Régimen Simplificado). También se está planteando la delegación de las funciones complementarias (recaudación, notificación y cobranzas, resolución de recursos administrativos e intervención en juicios) que, a partir de las tareas de auditoría,

se deberán realizar hasta la puntual percepción de los ingresos⁴⁰.

4. Órganos encargados del desarrollo, de la vigilancia y del perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los organismos encargados del desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son: a) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; b) la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y c) el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

4.1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integra por los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los órganos hacendarios de cada una de las entidades federativas. Las reuniones las presidirá el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor rango presente en la reunión de la entidad en que se lleve a efecto. La reunión sesionará por lo menos una vez al año, en la entidad acordada por sus integrantes. La reunión la convocará el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

La Reunión tendrá las siguientes facultades: 1. aprobar los reglamentos de

⁴⁰"Considerandos con que se presentaron los diferentes Convenios de Colaboración Administrativa desde 1980, y breves comentarios de sus rasgos distintivos", en Indetec, No. 100, junio de 1996, pp. 263.

funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente y del INDETEC; 2. establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deberán cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos mencionados; 3. fungir como asamblea general del INDETEC y aprobar sus presupuestos y programas; 4. proponer al titular del Ejecutivo Federal las medidas convenientes para mejorar o actualizar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal⁴¹.

4.2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales estará integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ocho entidades federativas y será presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el titular hacendario de la entidad que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las 31 entidades más el Distrito Federal estarán representadas por las ocho electas en cada uno de sus respectivos grupos de cuatro cada uno. Las ocho entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas en cada uno de los ocho grupos en que se encuentran distribuidas las distintas entidades federativas del país, a las que representarán en forma rotativa. Los grupos son los siguientes: Grupo Uno (Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa); Grupo Dos (Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas); Grupo Tres (Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala); Grupo Cuatro (Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit); Grupo Cinco (Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí); Grupo Seis (Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos); Grupo Siete (Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz) y Grupo Ocho (Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán). Las

⁴¹Arts. 17 a 19, en "Ley de Coordinación Fiscal...", cit., p. XXVIII.

entidades miembros de la Comisión Permanente durarán dos años y se renovarán anualmente por mitad. La Comisión Permanente será convocada por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de la Comisión Permanente. Las facultades de la Comisión serán: 1.preparar las reuniones anuales y su agenda; 2.preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades federativas para el sostenimiento de los órganos de coordinación, mismos que deberá ser aprobados por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; 3.fungir como consejo técnico de la INDETEC y formular informes de las actividades de ese Instituto y de la Comisión Permanente, para someterlo a la aprobación de la Reunión Nacional; 4.vigilar la creación y aumento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las entidades federativas y las liquidaciones anuales que de tales fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los estados; 5. formular los dictámenes técnicos señalados en el Art.11 de esta Ley y 6.los demás que le soliciten la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades federativas⁴².

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

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas(INDETEC) es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyas funciones están orientadas a:

⁴²Arts.20 y 21 en Ibid., p.XXIX.

1. realizar estudios referentes al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;
2. hacer estudios de la legislación tributaria vigente en la federación y en las distintas entidades federativas y de sus respectivas administraciones;
3. sugerir medidas orientadas a coordinar la acción impositiva federal y local, con el fin de obtener una más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades;
4. desarrollar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales;
5. fungir como consultor técnico de las haciendas públicas;
6. estimular el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales;
7. capacitar técnicos y funcionarios fiscales y
8. llevar a la práctica los programas aprobados por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Los órganos del INDETEC serán: el director general; la asamblea general que aprobará reglamentos, estatutos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscal actuará como asamblea general del Instituto y el consejo directivo que tendrá las facultades que le señalen los estatutos. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales actuará como consejo directivo⁴³.

5. La coordinación fiscal entre estados y municipios.

Algunas entidades federativas han formulado su propia Ley de Coordinación Fiscal con el fin de:

1. establecer un sistema de coordinación fiscal del estado con sus respectivos municipios y de ésta manera eliminar la concurrencia impositiva de los tributos estatales y municipales en las fuentes gravadas por los ordenamientos federales y estatales;
2. sentar las bases para la distribución de las participaciones que correspondan a los

⁴³Arts. 22 y 23 en Ibid., p. XXX.

municipios y, 3. constituir los organismos en materia de coordinación fiscal.

Los municipios tendrán participación de los recursos provenientes de: A.Fondo General de Participaciones. Este Fondo está constituido por el 20% de las cantidades que el estado recibe por concepto de participaciones federales. La cantidad que corresponda a cada municipio se calculará de la siguiente manera: 50% de la recaudación efectiva de los impuestos federales coordinados realizada en el municipio y en el ejercicio fiscal de que se trate; 25% en relación directa con la población que registre el municipio y 25% en función de las peculiares características de cada municipio de acuerdo con el Plan de Desarrollo Estatal; B.Fondo Financiero de Nivelación. Constituido por el 20% de los montos recibidos por el estado por concepto de participaciones federales; un 30% se distribuirá equitativamente entre los municipios de la entidad y el 70% restante en función proporcionalmente inversa a la distribución del Fondo General; C.Fondo de Fomento Municipal. Integrado por el 20% de los derechos adicionales sobre hidrocarburos, exportación de gas natural, petróleo crudo y sus derivados. El 10% se distribuirá en partes iguales a los municipios de los estados y el 90% restante en razón proporcionalmente inversa a la distribución del Fondo General de Participaciones; D.Carácter de las participaciones. Las participaciones correspondientes a cada municipio se asignarán mensualmente. La liquidación definitiva se determinará en los cinco meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal. Son inembargables e irretenibles; E.Impuesto para el Fomento de la Educación Pública. Los municipios recaudarán el impuesto para el fomento de la educación pública, proveniente de los impuestos y derechos establecidos por la Ley de Hacienda Municipal; F.Convenios de Colaboración. Los poderes ejecutivo y legislativo de los estados y municipios podrán celebrar Convenios de Colaboración Administrativa en materia de: registro de contribuyentes, recaudación, notificación y cobranza, informática, asistencia al

contribuyente, consultas y autorizaciones, comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinación de impuestos y de sus accesorios (imposición y condonación de multas, recursos administrativos e intervención en juicio).

Las entidades federativas tendrán sus organismos de coordinación fiscal. Estos serán: a) la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y b) la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal.

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales son: 1. estudiar y aprobar sus propios reglamentos de funcionamiento; 2. proponer medidas a favor del mejoramiento o actualización del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado; 3. vigilar la distribución y liquidación de las participaciones; 4. efectuar estudios de la legislación fiscal municipal y 5. vigilar el cumplimiento del Convenio de Colaboración Administrativa.

La Comisión Permanente se integrará por una representación del organismo estatal hacendario, una representación de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo y la representación de trece municipios. La representación municipal durará en su cargo un año.

Las funciones de la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal son: 1. proponer medidas para coordinar la acción impositiva estatal y municipal; 2. fungir como consultor técnico y 3. promover el desarrollo técnico de las hacienda públicas municipales. La Comisión Coordinadora estará integrada por el Coordinador de la Comisión y un Consejo Directivo formado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Las participaciones de los municipios en los ingresos estatales se sujetarán a los señalado por las legislaturas locales.

Debido a la dependencia financiera y política de los municipios en relación a sus

respectivos gobiernos estatales, algunas entidades federativas han dispuesto en su legislación fiscal que los municipios adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal se obliguen a aplicar programáticamente sus rendimientos a determinados rubros, entre los cuales se pueden señalar los siguientes: a.deuda pública documentada y avalada por el Gobierno del Estado; b.deuda presentada por financiamientos contratados con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos,S.A.(BANOBFAS); c.adeudos con el gobierno del estado; d.integración del fondo de reserva de nuevos financiamientos en los que el gobierno del estado haya otorgado su aval; e. adquisición de patrullas,equipos de limpia y construcción de caminos y calles; f.mantenimiento de vialidades en las que tenga obligación de cooperar; g.servicios y mantenimiento de obras de remodelación; h.obras en las que se haya pactado alguna cooperación de su parte; i.adquisición de materiales de construcción y, j.pago de energía eléctrica por consumo de las dependencias municipales, teléfonos y telégrafos.

Estos requerimientos son claramente violatorios del principio federalista que establece el Artículo 115,fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,reformado en 1983, pues en materia de facultades impositivas de los estados establece una serie de contribuciones reservadas en forma expresa a los municipios, por lo que los estados no pueden establecer, en su favor, dichas contribuciones, ademas de que los municipios administraran "libremente su hacienda"⁴⁴.

⁴⁴El texto del Art.115,fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, y en todo caso: a)percibirán las contribuciones,incluyendo tasas adicionales,que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria,de su fraccionamiento,división,consolidación,traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los

6. Evaluación y resultados de los sistemas de coordinación.

6.1. Evaluación y resultados del sistema de participaciones.

A lo largo de casi cuatro lustros de experiencia histórica del sistema de participaciones regulado por la Ley de Coordinación Fiscal del 22 de diciembre de 1978, las participaciones presentaron un crecimiento constante en relación con el PIB al alcanzar un promedio anual en torno al 3.0% entre 1980 y 1995. Durante el mismo período, el PIB nacional creció 1.2% en promedio anual (tomando en cuenta que durante tres años 1983, 1986 y 1995 la caída del PIB ha sido superior a 3%), es decir que aquéllas alcanzaron un dinamismo superior al del crecimiento de la economía del país. Esta tendencia resulta aún más relevante si se toma en cuenta que entre 1980 y 1995, las participaciones tuvieron un incremento real de 59.62%, en tanto que el PIB creció, de acuerdo con la información de INEGI, en tan sólo en 17.4% durante el mismo lapso. Esta información contrasta con los ritmos de las participaciones en proporción al PIB en los años precedentes a 1980. Este cambio de tendencia obedeció a la capacidad de la federación en conformar un sistema tributario nacional, capaz de adaptarse a los cambios de la estructura económica y social del país y de proyectar un sistema de coordinación impositivo entre la federación y los estados, orientado a la elaboración de una fórmula de participaciones que reflejara la intencionalidad de obtener ventajas mutuas, elevando la recaudación

inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados; c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".

federal y con ello las participaciones federales a favor de los entidades federativas y los municipios. Las intenciones llegaron a proponer el fortalecimiento del federalismo a través de un desarrollo regional menos asimétrico.

Una idea clara del crecimiento de las participaciones la podemos obtener relacionándolas con el PIB nacional. Así, mientras que en 1980 representaron el 1.83% de éste y en 1986 el 2.62%, hacia 1992 alcanzaron el 3.13%, en 1994 el 3.3%⁴⁵ y en 1995 descendieron al 3.0%⁴⁶. Esta tendencia puede también verificarse comparando las participaciones con la recaudación federal participable, de tal manera que si en 1980 fueron de 18.0%, hasta agosto de 1996 llegaron al 22.36%⁴⁷. Como ya tuvimos oportunidad de revisar, la primera fase de este proceso se presentó entre 1980 y 1983. El Fondo General de Participaciones se distribuyó con base en el porcentaje que del total nacional representaban las participaciones federales por entidad en 1979, sumadas a los ingresos propios que los estados dejaron de percibir por su adhesión al sistema. Durante este lapso el Fondo General de Participaciones tuvo carácter compensatorio y llegó a representar el 16.984% de la Recaudación Federal Participable, el Fondo Financiero Complementario el 1.028% y el Fondo de Fomento Municipal el 0.42%.

La segunda fase (1984-1987) se caracterizó por la intención de que el Fondo General de Participaciones estimulara la eficiencia de las entidades federativas en las operaciones de recaudación y administración del Impuesto al Valor Agregado. Las entidades recibieron un pago igual al

⁴⁵"Crisis de insolvencia, laberinto mirado para los gobiernos estatales", en El Financiero, 28 de mayo de 1995, p.8.

⁴⁶Mario Gabriel Budebo, "La coordinación fiscal en México: diagnóstico y propuestas de reforma", en Indetec, No. 100, cit., p.229.

⁴⁷David Colmenares Páramo, "Participaciones, recursos de gasto y nuevas potestades", El Financiero, 8 de octubre de 1996, p.12.

que habían recibido por ese concepto el año inmediato anterior y, además, se les entregó otra cantidad relacionada con el incremento registrado por el mismo fondo de un año a otro. El Fondo General Participable llegó al 17.484%, incluyendo la coordinación de derechos, el Fondo Financiero Complementario se mantuvo en 1.028% y el Fondo de Fomento Municipal en el 0.42% de la recaudación federal participable.

Durante la tercera etapa(1988-1989), las entidades recibieron una participación del 13.09% y, en forma adicional, el 30% del IVA que cada una de ellas hubiera cobrado.

En 1990 se formuló un esquema de transición similar al que funcionaba en 1987. La cuarta etapa, la actual, se inicia en 1991: desapareció el Fondo Financiero Complementario y sus recursos se incorporan al Fondo General de Participaciones. Con esto se ha pretendido contar con un reparto más justo y equitativo, apoyado en seis principios fundamentales: 1) Otorgar una proporción sustancial de participaciones de acuerdo con el número de habitantes de cada entidad federativa; 2) considerar el desarrollo económico relativo de cada entidad federativa, medido por el crecimiento de ciertas contribuciones asignables(gasolina y diesel, cerveza, tabacos labrados, bebidas alcohólicas, tenencia y automóviles nuevos);3) equilibrar las participaciones a favor de las entidades federativas que reciban menos recursos, considerando ponderadamente tanto las participaciones por habitante, como las pagadas de acuerdo con su crecimiento económico;4) garantizar la percepción de recursos de aquellas entidades que resulten afectadas por los cambios en la fórmula de distribución de participaciones, respecto al esquema de 1990; 5) garantizar a las entidades federativas un crecimiento de sus participaciones similar al que reporte la recaudación federal participable del ejercicio en que se aplique, respecto al año de 1990; y 6) dinamizar las participaciones federales a los

municipios, relacionándolas con el ritmo de crecimiento de gravámenes locales como el impuesto predial y los derechos de agua.

La crisis fiscal de 1994-1995 ha obligado a revisar con mayor atención el camino recorrido por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a considerar cada vez con mayor énfasis la necesidad de descentralizar, por la vía del ingreso, nuevas potestades tributarias a favor de los estados y, por la vía del gasto, revisar y eventualmente introducir modificaciones con base a las experiencias obtenidas en las primeras fases de la descentralización de la educación, la salud y el combate a la pobreza.

La distribución de los fondos participables ha derivado de la aplicación de esquemas que son el resultado de estudios elaborados por las entidades federativas en el seno de los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones, el más importante por su magnitud, han registrado las etapas arriba mencionadas, mismas que se han reflejado en las trece reformas que hasta 1991, se han hecho a la Ley de Coordinación Fiscal.

Los otros dos fondos que han funcionado en el sistema de participaciones: el Financiero Complementario (1980-1990) y el de Fomento Municipal (1981-1996), han tenido un papel importante. El primero tuvo como objetivo compensar a todas aquellas entidades que contaban con un mayor número de habitantes y menores participaciones del Fondo General; su integración fue del 0.37% de la recaudación federal participable y alcanzó al final 1.56%. En este porcentaje se incluye un traspaso de 3% del Fondo General que constituyó una aportación de las entidades federativas. El segundo, el Fondo de Fomento Municipal, se estableció con el objetivo de fortalecer las haciendas públicas municipales. Su base participable la constituyó originalmente con gravámenes sobre derechos petroleros. Sin embargo, y debido a las fluctuaciones en la captación de ingresos provocada por la variaciones en los precios internacionales de los hidrocarburos, se optó por

cambiar su base participable, de tal manera que a partir de 1987 se estableció con el 0.42% de la recaudación federal participable.

Durante la primera fase, y de acuerdo con el desarrollo de los coeficientes efectivos de participaciones del Fondo General, las entidades federativas que resultaron mayormente beneficiadas fueron las agrupadas en los niveles relativos alto y medio. La segunda fase aseguró a los estados una percepción igual a la que recibieron el año inmediato anterior y estimuló el desarrollo económico de aquellas que lograron aumentar la recaudación de los impuestos asignables⁴⁸ y llevaron a cabo una administración eficiente del IVA. La tercera fase, en un período de dos años, hizo posible que las entidades con estructuras recaudatorias eficientes elevaran sus participaciones. A partir de la cuarta etapa, hay un cambio importante en los coeficientes con respecto a los anteriores. En efecto, con tal cambio, que se introdujo a partir de 1991, se buscó favorecer a las entidades históricamente con niveles bajos de participación, debido precisamente a que la fórmula vigente se propuso apoyar a los estados con menor desarrollo relativo. Se lograron avances importantes en lo referente a la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua. Y, más recientemente, en 1996, se han dado las condiciones para estimular la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos locales que podrán aplicarse en el otorgamiento de nuevas potestades locales tributarias, algunas de las cuales eran de la exclusividad de la federación como, por ejemplo, sobre los gravámenes por tenencia o uso de vehículos, servicios de hospedaje y adquisición de inmuebles. En el mismo sentido se promoverían cambios en la Ley de Coordinación Fiscal para que las entidades puedan establecer determinados

⁴⁸Recaudación asignable: exclusivamente la que se obtenga por los impuestos federales cuyo origen sea plenamente identificable. No se considera bajo este concepto a los impuestos al comercio exterior.

derechos, se aumentarían los recursos a estados y municipios donde existieran puentes de peaje, se les asignaría un porcentaje de la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y se aumentarían los recursos del Fondo de Fomento Municipal⁴⁹.

Para 1997, las participaciones federales representarán el 2.83% del PIB, mismas que tendrán un crecimiento nominal del 24.6% y uno real del 4.3%⁵⁰.

Algunos estudiosos del funcionamiento de la coordinación fiscal sostienen que la fórmula de distribución de participaciones de 1991 (todavía hasta ahora vigente) "apoyó sustantivamente a los estados con más rezagos, esto es a Oaxaca, Puebla, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Guanajuato, Tlaxcala y Yucatán"⁵¹; mientras que otros subrayan el hecho de que no introdujo cambios sustanciales, al permitir la reproducción y la continuidad de las desigualdades previamente existentes en las distintas regiones del país⁵².

A dieciocho años de iniciada la actual Ley de Coordinación Fiscal, se puede hacer un balance del sistema de participaciones. Administradores y estudiosos de las haciendas públicas reconocen los esfuerzos de la federación para mantener, no obstante los altibajos del PIB, el crecimiento real del

⁴⁹"Propuesta para fortalecer los ingresos propios de las entidades en 1996", Indetec, No.100, cit., p.160.

⁵⁰David Colmenares Páramo, "Una somera lectura presupuestal", El Financiero, 19 de noviembre de 1996, p.8.

⁵¹David Colmenares Páramo, "El federalismo fiscal y las desigualdades regionales (evaluación y propuestas)", Economía Informa, No.248, junio de 1996, Facultad de Economía, UNAM, México, p.5 y David Colmenares Páramo, "Participaciones, recursos de gasto y nuevas potestades", cit., p.12.

⁵²Luis F. Aguilar V., "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Ch. (coord.), Op.cit., p.130.

porcentaje de las participaciones en la Recaudación Federal Participable; pero, también, son cada vez más los que convergen en llamar la atención sobre un dato inocultable: la creciente dependencia de estados y municipios de las participaciones, al punto de constituir alrededor del 82% de los recursos financieros de las entidades federativas y en torno al 52% de los ingresos municipales. En rigor, bajo el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas han renunciado al ejercicio de su potestad impositiva y con ello a su autonomía financiera y, por lo mismo, a su propia soberanía política. Este desplazamiento de la autonomía estatal y municipal a favor de la federación es el resultado de un largo proceso (tal y como lo hemos tratado de documentar históricamente antes⁵³), pero también es el resultado de las transformaciones institucionales del Poder Ejecutivo federal y, en particular, del "presidencialismo" y del régimen de partido único y de las tendencias centralizadoras inherentemente vinculadas a su crecimiento. Por estas peculiares circunstancias históricas, el federalismo fiscal de México devino en uno de los más centralizados, al hacer énfasis en la tendencia a reducir las diferenciaciones regionales y locales. Sin embargo, en los últimos años, y debido a las recurrentes crisis financieras y a la crisis fiscal "permanente" del Estado, en un área creciente de funcionarios públicos, políticos profesionales, gobernadores estatales, presidentes municipales, dirigentes de partido, especialistas en finanzas públicas y estudiosos y analistas del federalismo político y del federalismo fiscal, se ha ido radicando con fuerza progresiva la duda sobre si el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sea la única vía factible, viable y recorrible hacia el federalismo fiscal y no existan otras alternativas para dotar a la república de un nuevo federalismo fiscal vigoroso, eficiente y solidario. Alrededor de esta premisa se están elaborando escenarios nuevos: algunos gobernadores y partidos políticos exigen una modificación cuantitativa en la distribución

⁵³ Vid *sopra*, Cap. V, Inciso 2.

intergubernamental de las proporciones de las participaciones federales. De acuerdo con esta iniciativa la federación debería abandonar la fórmula de 80% a favor del gobierno federal, 16% de las entidades federativas y 4% de los municipios, para adoptar una nueva consistente en 60%, 20% y 20%, respectivamente. El Poder Ejecutivo federal ofreció en su primer Informe de Gobierno (1995), una opción más articulada de carácter cuantitativo-delegacionista, en los dos niveles en que se construye la relación entre el gobierno y la sociedad: por el lado del ingreso, se propone revisar el monto de las proporciones en que se distribuyen los fondos de las participaciones no condicionadas haciendo énfasis en los aspectos demográficos, desarrollo relativo de las entidades y en el número de los municipios por entidad federativa; y, por el lado del gasto, el Poder Ejecutivo ha planteado la hipótesis del "nuevo federalismo" en donde se establecen dos claras líneas de acción: revisar la distribución actual de competencias impositivas con el fin de llevar a la práctica una política de cesión de potestades tributarias a favor de las entidades federativas; y, poner en marcha una política de distribución de las participaciones condicionadas a través de la descentralización de las actividades relacionadas con la política social (educación y salud), del sector agropecuario, de comunicaciones y transportes, de la política ambiental y del manejo del 65% de los recursos del ramo XXVI destinado a los programas de superación de la pobreza. Otras alternativas sostienen que la opción presidencial es "más de lo mismo" y que sólo acentuará la subordinación de las entidades federativas a la federación, pues serán meras administradoras de las participaciones condicionadas descentralizadas, con el agravante de que si no hay criterios claros de equidad y eficiencia y recursos adicionales para administrar adecuadamente las participaciones condicionadas de los varios ramos descentralizados, se correrá el riesgo de "sobresaturar" las funciones administrativas de las

entidades federativas, incrementando las distorsiones y desigualdades. En otros escenarios, congresos y simposia, publicaciones especializadas y opiniones vertidas por expertos u operadores políticos y administrativos, se han ofrecido listados más o menos ordenados y articulados, practicables en el corto, mediano y largo plazos, para modificar el federalismo fiscal y establecer un federalismo hacendario. De estas propuestas nos ocuparemos con detalle, más adelante⁵⁴.

Llama la atención, eso sí, que en opinión de algunos analistas la posibilidad de llevar a la práctica transformaciones cualitativas sustanciales merezca apenas una jerarquía residual. Por el contrario, las cuestiones referentes al hecho de que el nuevo federalismo fiscal deberá acompañarse de cambios cualitativos en las relaciones políticas y económicas que tienen lugar durante el proceso tributario, en las relaciones entre gobierno y ciudadanía ("no taxation without representation"), en las relaciones intergubernamentales y en la aceptación de responsabilidades tributarias por parte de quienes ejercen la acción de gobierno en los diferentes niveles de la actividad gubernamental, deberán estar necesariamente en el centro de nuestra reflexión.

6.2. La coordinación en derechos.

En 1982, la federación propuso a los estados la coordinación en derechos, lo que implicaría que las entidades federativas y los municipios suspendieran y/o derogaran sus derechos locales sobre actividades comerciales e industriales⁵⁵. A cambio de ello y en lugar de

⁵⁴Vid, Cap. VII.

⁵⁵De acuerdo con el artículo 2o.A de la Ley de Coordinación Fiscal, los derechos que se permitiría cobrar eran: licencias de construcción, licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado, licencias para fraccionar o lotificar terrenos, licencias para conducir

resarcirlos, se les propuso a las entidades que firmaran convenios de coordinación en esa materia, una participación de 0.5% de la Recaudación Federal Participable, misma que se agregaría al Fondo General de Participaciones⁵⁶. Hasta 1993 se coordinaban en materia de derechos 30 entidades federativas; y se encontraban fuera sólo Nuevo León y Jalisco.

En la "Iniciativa de Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras" (14 de noviembre de 1996), se introdujeron cambios en la Ley de Coordinación Fiscal en materia de derechos con el fin de que las entidades federativas pudieran establecer derechos adicionales a los que ya determinan. En este caso se encuentran los derechos por licencias a establecimientos que expendan bebidas alcohólicas al menudeo y por la colocación de anuncios.

6.3. Participaciones en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

La Ley de Coordinación Fiscal estableció entre 1983 y 1991, una participación del 80% sobre la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, a favor de las entidades federativas que se coordinaran con la federación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles. En 1992 esta participación se convirtió en incentivo económico aumentando el 100% el monto de la

vehículos, expedición de placas y tarjetas de circulación, concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a los estados o sus municipios, registro civil y de la propiedad y del comercio, estacionamiento de vehículos, o uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, las certificaciones de documentos o su reposición.

⁵⁶Rubén Aguirre Pangburn, "La coordinación en derechos", Indetec, No. 100, cit., pp. 134-136.

recaudación. Entre 1983 y 1993 las participaciones por concepto de tenencia crecieron en 291.55% en términos reales, pues mientras el primer año fueron de 11 544 millones de viejos pesos, en 1993 se elevaron a 2 583 237 millones⁵⁷.

De acuerdo con la "Iniciativa de Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras"(14 de noviembre de 1995) las entidades podran imponer, a partir de 1997, impuestos locales adicionales al gravámen federal recaudado actualmente en su totalidad por los estados. Estos ya pueden establecer impuestos locales por tenencia o uso de vehículos que cuenten con mas de 10 años de antigüedad.

6.4. Participaciones a municipios.

En el inciso b) de la fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció que

"Las participaciones federales, (...) serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas locales de los Estados".

Los municipios recibieron participaciones con base a la legislación tributaria en vigor hasta 1979. Por parte de la federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México se encargaron de la liquidación de las participaciones por concepto de impuestos especiales; a su vez, los gobiernos estatales liquidaron las participaciones de los impuestos federales bajo su administración: los impuestos

⁵⁷"Informacion de participaciones e incentivos economicos liquidados", Revista Indetec, No.85, noviembre-diciembre, 1993, p.61.

sobre ingresos mercantiles, el de causantes menores de renta y tenencia o uso de automóvil.

En 1980, al entrar en vigor el nuevo sistema de participaciones señalado por la Ley de Coordinación Fiscal, en su Artículo 6o. reproducía el inciso b) de la fracción IV del Artículo 115 constitucional, y agregaba que a los municipios se les otorgaría un mínimo de 20% de las participaciones líquidas orientadas hacia los entidades federativas por concepto del Fondo General de Participaciones. En el Artículo 2-A de la misma Ley de Coordinación Fiscal se indicó que los Estados deberían entregar íntegramente a sus municipios la cantidad recibida del Fondo de Fomento Municipal y del Programa de Reordenamiento del Comercio Urbano, distribuidos en conformidad a lo dispuesto por las legislaturas locales. A partir de 1983 se destinó también a favor de los municipios el 20% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos que administraban y el 100% del Fondo de Fomento Municipal. La distribución de estas participaciones la hacen los estados a sus municipios de acuerdo con las reglas fijadas por sus respectivas legislaturas locales.

Aparte de estas participaciones, los municipios con frontera o litoral, localizados en puertos de exportaciones e importaciones, recibirán participaciones de los impuestos al comercio exterior como son en general los de importación y el adicional del 2% al general de exportación. Asimismo, los municipios por los que se exporta gas natural, petróleo crudo y sus derivados reciben participaciones adicionales del 5% al general de exportación.

Las disposiciones estatales en donde se establece la distribución de las participaciones federales a los municipios presentan características diversas. En unos casos, la distribución de recursos federales se lleva a cabo a partir de lo señalado en una Ley de Coordinación Fiscal Estatal o Ley de Distribución de Participaciones en Impuestos Federales Correspondientes a los Municipios del

Estado o en ordenamientos semejantes; y, en otros casos, simplemente no hay legislación específica al respecto. Entre ambos extremos, las entidades federativas recurren a la Ley de Ingresos del Estado, al Presupuesto de Egresos del Estado, al Código Fiscal del Estado, a la Ley de Hacienda Estatal o a algún Decreto específico. Hasta 1995, de los 31 estados que constituyen la federación mexicana, 29 de ellos habían emitido alguna ley o decreto para regular la distribución de las participaciones federales a sus municipios. Sólo 2 entidades (excluyendo hasta ahora al Distrito Federal que, no obstante recibir participaciones federales y de que, a partir de 1991 participa del Fondo de Fomento Municipal, bajo los mismos esquemas distributivos del resto de las entidades federativas del país), no han expedido legislación alguna en materia.

La disposición más usual para establecer el procedimiento para la distribución de las participaciones federales entre los municipios, es la Ley de Coordinación Estado-Municipios o el de un Reglamento para la Distribución de las Participaciones, bajo este esquema se encuentran doce estados; bajo la forma de decretos, nueve y, por el señalamiento en el Presupuesto de Egresos del Estado, cinco. La mayoría de las leyes de coordinación fiscal estado-municipio, tienen vigencia a partir de enero de 1992. No obstante, algunas leyes de coordinación de estado a municipios siguen haciendo alusión al Fondo Financiero Complementario de Participaciones, ya desaparecido e integrado al Fondo General de Participaciones desde 1990 para constituir un nuevo fondo, aunque con procedimiento de distribución diferente.

Los ordenamientos estatales respetan el monto señalado como porcentaje del Fondo General de Participaciones mínimo a distribuir (20%), con excepción de tres casos: en uno de ellos se distribuirá el 35% y en los dos restantes el 22 y el 23%, respectivamente. Sin embargo, en sólo la mitad de ellas se hace referencia a la participación de

los municipios del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal que tendrán que distribuirse entre los municipios de los estados, se encuentran legislados en todas las entidades federativas.

Los elementos que se utilizan para la distribución de los recursos federales entre los municipios, son los siguientes: 1.la población del municipio, misma que se utiliza como proporción directa para distribuir una parte de los recursos; 2.la recaudación del impuesto predial y de derechos de agua obtenidos en el municipio, aplicado en forma directa o como tasa de crecimiento; 3.la distribución de un porcentaje de los recursos en partes iguales. Se utilizan también elementos que hacen posible obtener un monto de participaciones constante a los municipios como, por ejemplo, el número de comunidades que integran el municipio y su extensión territorial.

En la determinación de los coeficientes se tienen algunas variables cuantificables como: a. el número de habitantes, presupuesto de egresos, gasto público municipal, número de localidades, etc.; b. el grado de marginación derivado de indicadores económicos, sociales y culturales; c. el grado de desarrollo, derivado de la superficie territorial del municipio, densidad de población, número de localidades municipales, recaudación de los derechos de alumbrado público, etc.; y d. las características peculiares de cada municipio dentro del Plan Estatal de Desarrollo.

Los sistemas de distribución de participaciones que se aplican en las diferentes entidades del país, son establecidos por sus respectivas legislaturas locales. Actualmente son tres los tipos de sistemas de asignación de los recursos federales más utilizados en el país⁵⁸.

⁵⁸Miguel Ortiz Ruiz, "La distribución de las participaciones federales a los municipios por conducto de cada estado", Revista Indetec, No.95, julio-agosto 1995, pp.28-33.

Debido a la fuerte concentración de la recaudación en el nivel federal, en el período 1980-1992, la distribución promedio de ingresos entre los distintos niveles de gobierno fue muy desigual: 81.6% correspondió al gobierno federal, 15.4% a los 31 gobiernos estatales y el Distrito Federal y 3% a los 2 403 municipios del país⁵⁹.

El sistema de coordinación fiscal muestra, entre 1975 y 1994, la evolución de la estructura de los ingresos municipales. El cambio más importante se registró en las participaciones y la pérdida de peso relativo de los impuestos propios, los derechos y los aprovechamientos.

Las participaciones federales pasaron del 12.6% en 1975 al 46.93% en 1994 con respecto a los ingresos brutos municipales; mientras los impuestos propios representaron, en los mismos años, y con respecto al total de los ingresos brutos municipales, el 17.3% en el primer caso y el 18.07% en el segundo⁶⁰.

No podríamos pasar por alto una observación. Hasta ahora el debate sobre las reglas de distribución de participaciones y de potestad tributaria ha tenido como actores fundamentales la relación entre federación y entidades federativas. En este debate el gran ausente hasta fechas muy recientes ha sido el municipio. Resulta preocupante constatar que más de la mitad de las entidades federativas del país carecen de un marco regulatorio para la distribución de participaciones a favor de

⁵⁹Horacio Sobarzo, "Federalismo fiscal en Mexico", Ponencia presentada en el Seminario sobre federalismo, El Colegio de Mexico, octubre de 1995, en Roberto Ortega Lomelin, "Finanzas estatales y municipales. Federalismo fiscal en Mexico", Federalismo y Desarrollo, Año 9, No. 52, noviembre-diciembre de 1995, p. 59.

⁶⁰Los datos de 1975 se encuentran en: "Evolucion de los Ingresos Estatales y Municipales de 1975 a 1984", en Revista Indetec, No. 51, octubre-noviembre de 1987, p. 85. Para los datos de 1994, Cfr., Cuadro. INEGI, Finanzas publicas estatales y municipales en Mexico 1990-1994, Mexico, 1996, p. 36.

sus municipios, en donde se precisen las bases, los montos y plazos de su distribución. El federalismo fiscal se quedaría a mitad del camino si sólo tomara en cuenta las relaciones entre la federación y las entidades federativas. Para completarlo, una tarea ineludible es la de articular las relaciones entre las entidades federativas y los municipios.

Entre 1993 y 1995, las participaciones totales a los estados y municipios disminuyeron 3.9% en términos reales en promedio anual. Esto obedece, según una investigación realizada por el Grupo de Economistas Asociados (GEA), "al transferir más recursos a los estados que mayores aportaciones hacen al producto interno bruto (PIB), a los impuestos y la población". Este esquema ha terminado por favorecer a las entidades federativas del norte, mismas que reciben el 4.4% del PIB, mientras que las del sur-sureste y del centro, han permanecido rezagadas al recibir el 3.3% y 2.2%, respectivamente⁶¹. De continuar esta tendencia, la distancia que separa los estados y municipios del norte con respecto a los del centro y sur-sureste del país, se profundizará aún más la polarización económico-social de la nación.

La crisis económico-financiera de 1994-1995 afectó particularmente a los municipios y los puso prácticamente en manos de los bancos privados, de las entidades públicas de fomento y de los proveedores. Se ha dado así una situación paradójica: los municipios "célula de la democracia", primera autoridades responsable del bienestar y los servicios públicos en sus localidades, están en bancarrota. Agotada su capacidad económica, arrastran las deudas acumuladas de cuatro o cinco administraciones pasadas y su vertiginoso incremento por la elevación de las tasas

⁶¹ Alicia Salgado, "Cada año disminuyen 3.9% las participaciones a municipios", en El Financiero, 19 de noviembre de 1996, p.8.

de interés, a tal punto que en algunos casos han llegado

"al extremo de hipotecar con los bancos hasta los palacios municipales para pagar el gasto corriente correspondiente al segundo semestre de 1996, como sucede en más de uno de los municipios conurbados del Valle de México"⁶²

6.5. Recursos adicionales por "incentivos económicos".

En el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y desde 1980, los estados han recibido recursos financieros adicionales denominados "incentivos económicos". Estos se encuentran establecidos en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus Anexos y se otorgan de acuerdo al desempeño que tengan en las tareas encaminadas a optimizar la administración de impuestos federales coordinados. Entre éstas se encuentran: a) la fiscalización conjunta federación-entidades federativas; b) notificación y cobranza; c) verificación del patrón; y d) otras.

En los Anexos se definen los "incentivos económicos" por los actos administrativos correspondientes y cuyas funciones delegadas se indican explícitamente: Anexo 1. Derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre; Anexo 2. Participación por fiscalización, multas administrativas federales no fiscales; Anexo 3. Administración de ex-menores (enero-septiembre de 1990); Anexo 4. Administración de Bases Especiales de Tributación; Anexo 5. Derechos por los servicios de inspección y vigilancia y control; y, Anexo 6. Vigilancia del cumplimiento de obligaciones⁶³

En 1980 las entidades recibieron la suma de 1228 millones de pesos por concepto de incentivos

⁶² Ibid.

⁶³ Miguel Ortiz Ruiz, "El sistema de participaciones en la Coordinación Fiscal", Revista Indetec, No. 73, noviembre-diciembre 1991, pp.27-28.

económicos. Esta cifra creció significativamente con el transcurso de los años, lo que muestra el esfuerzo administrativo desarrollado por los estados. En efecto, para 1992, los incentivos económicos alcanzaron el monto de 260 428 millones de pesos, lo que significó un aumento real de 50% durante el mismo período.

6.6. El Convenio de Desarrollo Social.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación se estableció el Convenio de Desarrollo Social con el fin de regular "las orientaciones de la política de desarrollo económico y social en el ámbito regional". En 1983 el Convenio Único de Desarrollo sustituyó al Convenio Único de Coordinación, constituido en 1977, y se creó la Secretaría de Desarrollo Social con el fin de llevar a cabo una política general de desarrollo social (asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología) y articular las acciones entre el gobierno federal y las entidades federativas "para el desarrollo integral de las diversas regiones del país". En 1992, el Convenio de Desarrollo Social sustituyó al Convenio Único de Desarrollo "para instrumentar la política de desarrollo social en el ámbito estatal". El Convenio de Desarrollo Social fue un documento jurídico-administrativo, programático y financiero a través del cual los gobiernos federal y estatales coordinarían sus acciones y recursos para llevar a cabo los Programas de Solidaridad y Desarrollo Regional y la asignación concertada de recursos del orden federal destinados al Programa Nacional de Solidaridad vía Ramo XXVI.

Los Convenios de Desarrollo Social se sustentaron en las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo federal por la Constitución General de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

Estos ordenamientos establecen que el Ejecutivo Federal podrá firmar convenios de coordinación con los ejecutivos estatales para

desarrollar programas de inversión regional de manera conjunta.

Los programas contemplados en los convenios de desarrollo social se orientaron programática y formalmente hacia la dotación de los mínimos de bienestar, es decir, servicios públicos (agua potable, drenaje, vialidades, electrificación) y equipamiento para la educación y la salud. Asimismo, en los últimos años se incluyeron inversiones importantes en protección ecológica. El ejercicio de estos recursos se llevó a cabo a través del Manual de Operación de Pronasol.

La inversión pública destinada al Ramo XXVI pasó de 1 306.4 millones de nuevos pesos en 1989 a 7 mil 945 millones en 1994. Durante este período, las participaciones a estados y municipios pasaron de 14 mil 553 millones de nuevos pesos a 41 mil 563 millones, por lo que los recursos destinados a Pronasol significaron un aumento de 9.66% a 27.5% con respecto a las participaciones federales⁶⁴

Aunque Pronasol se destinó legal y programáticamente a fomentar el bienestar social en las entidades con mayor grado de pobreza y marginación, en los resultados estadísticos se llegó a una situación opuesta al resultar favorecidas las entidades con grados de pobreza y marginación muy bajas. Así, el estado de Morelos, entidad con alta marginación, recibió de Pronasol el 3.4% del total del presupuesto para mejoramiento del bienestar social, en tanto que Nuevo León, estado con muy baja marginación, obtuvo el 5.5%. Un hecho similar se presentó entre Baja California Norte y Chiapas, que recibieron de Pronasol 4.5% y 5% respectivamente. Las diferencias interestatales no fueron canceladas: si Quintana Roo y Colima cuentan con población

⁶⁴El ingreso y el gasto público en México, Edición 1995, INEGI, México, 1996, p. 122.

ocupada con más de dos salarios mínimos; en Chiapas y Oaxaca, esas percepciones apenas las tiene el 25% de su PEA. En lo referente a alimentación la situación es similar: el 30% de la población consume apenas el 13% del total de alimentos producidos, mientras el 10% con mayores ingresos consumen el 21%. La desnutrición es un problema endémico en los estados de Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Guerrero, Tabasco y Puebla.

La situación social empeoró con la recesión económica de 1995, pues implicó un endeudamiento creciente de entidades y municipios y una contracción real de los recursos aportados por la federación.

La caída del PIB en más del 6% en 1995 y la drástica reducción en términos reales de un menos 13.2% de las participaciones de los estados y municipios, llevaron en 1996 a un cambio de ruta en la asignación de los 11 mil millones de pesos destinados al Ramo XXVI Superación de la Pobreza (a partir de este año desapareció el Programa Nacional de Solidaridad), al distribuirlos de la siguiente manera: 7 159 millones al Fondo de Desarrollo Social Municipal (65.00%); 3 350 millones al Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación (30.45%) y 500 millones al Fondo de Prioridades Estatales (4.54%). Este mismo año el monto del Ramo 00028, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, alcanzó la suma de 73 mil 041.3 millones de pesos, por lo que los fondos destinados a la Superación de la Pobreza representaron una significativa disminución con respecto a 1994, al alcanzar el 15.06% de aquellas.

De acuerdo con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1996, la Secretaría de Desarrollo Social convendría con las entidades federativas, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, la distribución del Fondo de Desarrollo Social Municipal con base a los indicadores de pobreza entre estados y municipios. Los municipios sólo podrán utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para

inversiones condicionadas en agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinización, electrificación, urbanización, infraestructura educativa básica, infraestructura de salud, crédito a la palabra y construcción de caminos e infraestructura rural.

De conformidad con el Convenio de Desarrollo Social, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios serán los responsables de "la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos del Ramo 00026 Superación de la Pobreza que se les asigne, así como de su manejo transparente"⁶⁵.

7. Transferencias de recursos fiscales y financieros del gobierno federal a los estados y municipios. Objetivos y mecanismos.

Las transferencias de recursos fiscales y financieros del gobierno federal a los gobiernos de los estados y los municipios son los recursos federales que se reciben en forma separada a sus ingresos efectivos ordinarios para cubrir o financiar: a) necesidades prioritarias de las entidades federativas y los municipios (Convenios Únicos de Desarrollo); b) pérdidas o déficit de operación (subsídios); c) erogaciones no originadas directamente por las propias actividades de los estados y los municipios, sino por terceros (transferencias); d) la construcción, mantenimiento y conservación de las obras públicas y en general todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el capital nacional (inversión pública) y e) las operaciones que tienen como resultado el compartir la recaudación de los impuestos federales (participaciones).

⁶⁵Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996", en Diario Oficial, 22 de diciembre de 1995, pp. 4-5.

La transferencia de recursos fiscales y financieros del gobierno federal a los estados se realiza a través de los siguientes mecanismos: 1. los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), que comprenden el Programa de Desarrollo Regional, los Programas Regionales de Empleo y el Programa de Coordinación Especial; 2. la inversión pública, los subsidios, el crédito y las participaciones en impuestos. Veamos ahora a cada uno de estos mecanismos.

7.1. Los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD). El Programa de Desarrollo Regional, los Programas Regionales de Empleo y el Programa de Coordinación Especial.

Los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) tuvieron como antecedente el Convenio Único de Coordinación (CUC), creado por los acuerdos presidenciales del 6 de diciembre de 1976 y 5 de junio de 1982. Los objetivos de los CUC fueron los de coordinar acciones en materias concurrentes de interés común para ambos niveles de gobierno con el propósito de lograr el desarrollo de las entidades federativas con base en la ejecución de programas específicos.

Por otra parte, en los artículos 26 y 116 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció que el Ejecutivo Federal coordinaría, mediante convenios con las entidades federativas, la realización de acciones para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de la materia, así como para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo exigieran.

El artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 33 y 34 de la Ley de Planeación, señalaron la celebración de convenios entre el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados, para procurar el desarrollo integral de los estados y la

participación de los mismos en las tareas de la planeación nacional de desarrollo.

De 1976 a 1982, a través de los CUC se inicia la descentralización hacia los gobiernos estatales de la inversión en materia de infraestructura básica, de apoyo y para el desarrollo social, a los que se denominó Programas Estatales de Inversión (PEI). En 1980 se incorporó al marco del CUC el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).

Con el objetivo de ampliar los espacios de acción del Convenio, se establecieron mecanismos de coordinación federación-entidades federativas que hicieran posible transferir recursos de los programas normales de inversión federal hacia los gobiernos estatales, de tal manera que prestaran atención a los programas prioritarios de los estados. Gracias a estos mecanismos podrían participar también asignaciones financieras de los gobiernos estatales. Entre estos mecanismos figuraron los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), mismos que se formalizaron a través de Acuerdos de Coordinación.

En marzo de 1981, las entidades federativas emitieron un decreto para constituir los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), con el fin de sustituir a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), creados por el gobierno federal en 1974.

En 1981, por primera ocasión apareció en el presupuesto de egresos de la Federación el Ramo Presupuestal XXVI "Promoción Regional", incorporando a una sola bolsa los recursos dirigidos a apoyar los programas aprobados en el marco del CUC.

Hacia 1983, el Convenio Único de Coordinación se transformó en Convenio Único de Desarrollo (CUD), con el fin de que funcionara como un instrumento idóneo para la promoción del desarrollo regional, aprovechando los avances y experiencias alcanzados hasta 1982.

En febrero de 1983 se puso en marcha el CUD, con los objetivos estratégicos de buscar la descentralización de la vida nacional, la planeación democrática y el fortalecimiento municipal. Simultáneamente se establecieron los mecanismos de instrumentación de tales objetivos en los estados y municipios.

A partir de 1983, y en el marco general de los objetivos estratégicos arriba señalados se asignaron al CUD:

1.las tareas de descentralización educativa y de salud; 2.crear los Sistemas Estatales de Planeación Democrática y 3.llevar hasta sus últimas consecuencias(con el apoyo de los gobiernos estatal y municipal)las disposiciones del Artículo 115 y demás normas de la Constitución General de la República que hicieran referencia al régimen de gobierno municipal, así como a las normas y disposiciones formuladas en la legislación estatal sobre el municipio⁶⁶.

Un programa importante incluido en el CUD, con el propósito de cumplir con el PIRE, fue el Programa de Emergencia de Protección al Empleo y destinado a las zonas rurales, las zonas urbanas críticas, la planta productiva y el servicio social obligatorio.

A través de los Convenios de 1984 los estados lograron mayores espacios de participación al incorporarse el capítulo "De las prioridades para el desarrollo del Estado", mismas que sirvieron de base para la realización de los programas de inversión coordinada entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas. En los mismos Convenios se introdujeron los Programas de Desarrollo Regional (al integrar los mecanismos de inversión coordinadora de alcance regional como eran el PEI y el PIDER). Los objetivos de esta nueva

⁶⁶En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hay 17 artículos, aparte del Art. 115, que tienen que ver con el municipio.

modalidad programática comprendió proyectos productivos, de infraestructura básica de apoyo y de infraestructura para el desarrollo social.

De singular importancia fue la aparición por primera vez en los Convenios de 1984, de los Programas de Coordinación Fiscal. Gracias a éstos fue posible llevar a cabo transferencias de recursos federales a los estados a lo largo del ejercicio fiscal, para la ejecución de acciones prioritarias no comprendidas en las propuestas anuales de inversión y para impulsar programas de emergencia. Estos programas sustituyeron a los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y a los de Desarrollo Estatal (PRODES).

Para los Convenios de 1985, el Programa de Emergencia de Protección al Empleo se transformó en Programas Regionales de Empleo, mismos que se llevaron a efecto en las ámbitos del empleo, tierra y servicios, producción y alimentación, servicio social de pasantes y empleo de jóvenes, becas para la capacitación de obreros, empleo de la mujer y becas para hijos de obreros, campesinos y miembros integrantes de las clases populares. Este mismo año, los estados participaron formulando ellos mismos el contenido de los Convenios. Por ello, el Convenio se presentará por primera vez en 31 versiones distintas, en las que se establecen las necesidades y características de cada una de las entidades federativas y los pasos prácticos que habrá que poner en marcha para alcanzar los propósitos generales. También por primera vez se enumeran las actividades que realizaron los diversos sectores de la Administración Pública Federal en los varios estados, especificando los municipios y las obras que allí se llevarían a cabo. Por último, se precisaron los programas prioritarios de desarrollo regional que se desarrollarían en las diferentes subregiones de cada entidad federativa. En estos mismos Convenios, los Programas de Coordinación Especial adquieren tal importancia para el desarrollo estatal que aparecieron en un capítulo aparte. En ellos mismos se introducirán, además, los

Anexos de Ejecución mismos que serán, al igual que los Acuerdos de Coordinación, los mecanismos a través de los cuales se ejecutarán los Programas anteriormente mencionados.

Ahora bien, ¿hasta dónde el CUC y el PIDER han tenido un impacto significativo en el desarrollo regional?. Los fines del CUC eran los de transferir recursos financieros y asesoría técnica para la ejecución de obras de infraestructura social y económica hacia las entidades federativas. Gracias a este instrumento se fijaron las bases, se organizaron y regularon las acciones de los gobiernos federal y de las entidades federativas mediante programas de desarrollo en los sectores agropecuario, industrial, comercial, de asentamientos humanos y de administración, entre otros.

En los Convenios se establecieron dos tipos de programas: los de "desarrollo sectorial" (en donde no habría transferencia de recursos financieros al estado) y los "estatales de inversión" (en donde si se tendría una transferencia directa de recursos en los renglones de agua potable, alcantarillado, vivienda y caminos y carreteras). En el pasado, el Gobierno Federal había realizado obras con altos costos financieros y sociales. Con el CUC se pretendía revertir el proceso, delegando directamente en los estados la realización de obras y servicios, con el apoyo financiero y técnico de la federación.

Los resultados, empero, fueron ínfimos y merecieron observaciones críticas que no se pueden dejar de mencionar: 1. el presupuesto anual del CUC y del PIRE fue insignificante respecto al total de los recursos federales asignados a los estados, no obstante que tuvieron crecimientos porcentuales significativos; 2. el Convenio tendió a favorecer más a unas entidades federativas en detrimento de otras (entre 1977 y 1980, 10 estados recibieron entre el 51% y el 49% del total de recursos destinados al total de los estados del país: México, Jalisco, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Chiapas,

Veracruz, Puebla, Baja California Norte y Guanajuato); y 3. el PIDER, por su parte, presentó una distribución desequilibrada, ya que entre 8 y 14 estados acapararon entre el 60% y 62% del total de recursos destinados durante los años de 1973 a 1979, al total de las entidades federativas del país.

7.2. La inversión pública, los subsidios, el crédito y las participaciones en impuestos.

Veamos ahora el comportamiento de otras variables financieras y su importancia en el ámbito de las entidades federativas del país y su papel en el desarrollo regional: la inversión pública, los subsidios, el crédito estatal y municipal, el crédito federal, las participaciones, el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

7.2.1. La inversión pública.

La inversión pública es el conjunto de erogaciones realizadas por las dependencias del sector central, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y orientadas hacia la construcción, mantenimiento y conservación de obras públicas, en general todos aquellos gastos orientados a aumentar, conservar y mejorar el capital nacional⁶⁷. La inversión pública es fundamental, ya que de ella depende el desarrollo o el estancamiento de las entidades federativas. Y, precisamente por la forma en que se ha venido ejerciendo la inversión pública, ha devenido un elemento significativo de desequilibrio regional.

La inversión pública se ha dado en función de los modelos de desarrollo y de los planes y programas gubernamentales. Así, de 1959 a 1964, la

⁶⁷Secretaría de Programación y Presupuesto, El ingreso y el gasto público en México, México, INEGI, p.270.

inversión se orientó hacia la infraestructura económica y el sector industrial, en detrimento del sector agropecuario. Por lo tanto, las entidades neurálgicas de las actividades socioeconómicas del secundario y del terciario se vieron más favorecidas que Oaxaca, Chiapas y Guerrero, entre otras. En el siguiente quinquenio, de 1965 a 1970, se mantuvieron los mismos rasgos, aunque en forma más acentuada. De éste último año a 1974, la inversión pareció reorientarse hacia el sector agropecuario y por algunas de las entidades federativas más atrasadas, sin dejar de favorecer a los estados más prósperos. En los años posteriores, hasta 1979, el sector industrial obtuvo alrededor del 50% de la inversión pública y como ya lo habíamos señalado anteriormente, no más de 10 entidades federativas recibieron más del 60% de las inversiones públicas.

Entre 1980 y 1983, fechas coincidentes con el boom petrolero y lindantes con la crisis económico-financiera que se desatará a finales de 1982, la inversión pública federal realizada en las entidades federativas presentará un aumento porcentual de 64.4% y de 1983 a 1985 de 45%.

La entidad mayormente beneficiada con las inversiones públicas durante estos años fue el Distrito Federal, con poco más de 9 millones de habitantes (en 1980, por ej. recibió el 21.4% del total). Otras ocho entidades federativas, con 27 millones de habitantes, recibieron el 39% del total de las inversiones públicas federales. En otras palabras, 9 entidades federativas absorbieron el 60.4% de las inversiones públicas federales; mientras que las restantes 23, mismas que representaban a 40 millones de habitantes, recibieron el 39.6% restante. La distribución porcentual de las inversiones públicas varió muy poco en los años subsiguientes, aunque si se observa una disminución de la inversión pública en varias entidades federativas (Coahuila, Chiapas, Tabasco, Distrito Federal, etc.) y un aumento excepcional en

el caso de Michoacán(entre 1980-1983) que pasó del 2.7% al 6.1% del total de la inversión.

Entre 1989 y 1994, la inversión pública alcanzó una media de 4.48% del PIB y representó un promedio de 15.1% del gasto neto ejercido por el sector público. Los rubros donde se concentró la inversión fueron el "energético", "comunicaciones y transportes", y "solidaridad y desarrollo regional"; sin embargo, se mantuvo el mismo esquema de distribución: el Distrito Federal acaparó durante ese lapso un promedio de 34.57% (con una punta de 43.5% en 1992, año de elecciones federales intermedias y en donde el Frente Democrático Nacional (FDN) había alcanzado una votación sin precedentes en las elecciones presidenciales de 1988), seguido por el estado de Veracruz (11.1% en 1989 y 5.2% en 1994). Estas dos entidades, más el Estado de México y Campeche, resultaron beneficiados con el 49.1% de la inversión pública de 1989; un sexenio más tarde, al Distrito Federal y Veracruz habrá que agregar Tabasco y Campeche para alcanzar en estos estados el 46.1% de la inversión pública federal total de 1994⁶⁸. El resto de la inversión pública federal se repartió entre las 28 entidades restantes.

7.2.2. Los subsidios.

Por los subsidios se entiende cualquier donación o aportación gubernamental de dinero a favor de entidades federativas y municipios. Los principales objetivos que persiguen los subsidios se refieren al aumento de ingresos extraordinarios para hacer frente a desequilibrios o pérdidas de operación o bien para la capacitación de autoridades locales en la obtención o prestación de un determinado servicio.

⁶⁸El ingreso y el gasto público...cit., pp.138-139.

Los subsidios son federales o estatales y constituyen aportaciones provenientes de esas fuentes con el fin de promover el desarrollo o para el cumplimiento o ampliación de los servicios públicos y de beneficio municipal.

Las relaciones intergubernamentales han contribuido también a la formulación de una política de subsidios, mismos que adquirieron la peculiaridad de fungir como asignaciones de los niveles superiores de gobierno a favor de los inferiores y a favor de las empresas públicas y/o privadas. La finalidad era la de compensar el déficit o las pérdidas de operación como resultado de las actividades gubernamentales, asegurando así el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones.

Los criterios para la asignación de los subsidios fueron los siguientes: a) que los estados y/o municipios no tuvieran capacidad de equilibrar sus presupuestos corrientes y por lo mismo mantuvieran un déficit significativo; b) que los niveles inferiores de gobierno pudieran hacer frente a sus compromisos, al contar con recursos generales provenientes de sus niveles superiores y c) que hubiera disponibilidad de recursos específicos para la realización de obras, proyectos y/o servicios.

Los subsidios se encuentran condicionados por las relaciones políticas existentes entre los diversos niveles de gobierno. En la medida que aumenta la relación, los subsidios se elevan proporcionalmente. Los niveles superiores de gobierno orientan los subsidios para financiar programas de desarrollo, obras públicas y servicios encomendados a los niveles inferiores de gobierno. La importancia del subsidio estará en función de la importancia que le conceda al proyecto el nivel superior. Si esto es así, y dependiendo también del beneficiario del proyecto, el subsidio se podrá otorgar sin condiciones. Con el transcurrir de los años, durante el periodo 1990-1994, hemos podido observar el

aumento de los subsidios federales⁶⁹ destinados a las entidades federativas al pasar del 0.62%, en 1990, al 23.74%⁷⁰. Con respecto a los municipios, se observa durante ese mismo período la tendencia contraria, pues los subsidios federales se redujeron del 0.61% en 1990 al 0.30% en 1994⁷¹.

En 1990, los subsidios federales y estatales se distribuyeron entre cinco entidades federativas, de las cuales la más beneficiada fue Baja California, al percibir el 38.0% del total de los subsidios de ese año; en 1991, la distribución más significativa se llevó a cabo entre 17 estados: los más beneficiados fueron el Estado de México con el 41.37% y Baja California con el 11.03%; en 1992, los subsidios se repartieron entre 18 entidades federativas y las más favorecidas fueron el Estado de México y Guerrero con el 59.62%. En tres entidades más, Baja California, Tamaulipas y Chiapas, se concentró un 19.31% más. En 1993, los subsidios federales se distribuyeron entre 19 entidades, pero sólo en dos de ellas, Tamaulipas y San Luis Potosí, se concentró el 56% de ellos⁷².

7.2.3. El crédito estatal y municipal.

El financiamiento estatal y municipal se fundamenta en los ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos por cada nivel gubernamental. Los ingresos ordinarios derivan de

⁶⁹Estos subsidios federales se orientan hacia la hacienda pública del estado, salubridad y beneficencia, educación pública y fomento económico.

⁷⁰Porcentajes elaborados con datos del INEGI. Cfr., Finanzas públicas estatales y municipales de México. 1990-1994, INEGI, México, 1996, pp.14-16.

⁷¹Porcentajes elaborados con datos del INEGI, Ibid., pp.36-38.

⁷²El ingreso y el gasto público...cit., pp.70-71.

las fuentes tributarias estatales y/o municipales; los ingresos extraordinarios proceden, entre otras fuentes, de los empréstitos o créditos.

El crédito es un ingreso proveniente de préstamos y que las entidades federativas y los municipios obtienen para realizar sus actividades, proyectos y funciones. Los estados y municipios están prácticamente imposibilitados de llevar a cabo sus funciones de gobierno mediante sus propios ingresos, de ahí que se vean compelidos a hacer uso de créditos.

Frente a tal situación, el gobierno federal ha devenido el principal acreedor, mismo que transfiere recursos a los niveles inferiores de gobierno a través de las instituciones de crédito. Los privados también participan como acreedores.

Para obtener créditos, los estados y/o los municipios deben cubrir un procedimiento fiscal y contable, legal y administrativo que ha suplantado a la práctica del otorgamiento de créditos fundado en la relación política del solicitante con el acreedor, reduciendo los espacios de discrecionalidad de éste último. Así, para otorgar un crédito a un gobierno estatal o a un gobierno municipal, se requiere elaborar un estudio de factibilidad para conocer las ventajas económicas, sociales, financieras del proyecto. Además, se toman en consideración: a) la capacidad de pago del solicitante, b) el aval o garantías que se otorgan por el crédito, c) definición del plazo para la amortización, d) el monto de la tasa de interés ; y e) si la tasa es móvil o flexible. El acreedor podrá imponer condiciones al deudor, participando a lo largo del proyecto para supervisar calidad, eficiencia y honestidad en la aplicación de los recursos financieros y en las fechas de cumplimiento del programa. Entre los condicionantes que se imponen a los créditos estatales y municipales destacan dos: que se destinen a una inversión pública productiva, al financiamiento de obras y servicios públicos rentables que aseguren la recuperación del crédito solicitado y márgenes de

utilidad para el financiamiento futuro de ampliaciones y mantenimiento y que el crédito sea aprobado por la legislatura local en los términos indicados por las leyes de cada estado. Por su lado, los gobiernos estatales y municipales han orientado los créditos para financiar, en orden de importancia, los renglones de agua potables y alcantarillado (inversión que resulta altamente rentable y de sustento para las finanzas estatales y municipales), vivienda, pavimentación y urbanización, transporte, mercados, electrificación, rastros y empresas públicas.

En México, el crédito orientado hacia las finanzas públicas estatales y municipales, ha sido otorgado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). A esta institución corresponde la promoción del desarrollo urbano, el incremento y efectividad de los servicios públicos y la posibilidad de infraestructura y equipamiento⁷³.

⁷³BANOBRAS tiene su antecedente directo en el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., constituido por decreto presidencial del 20 de febrero de 1933 y cuyo objetivo fundamental era el de funcionar como instrumento financiero para la dotación de servicios públicos urbanos. Con la creación de este Banco se estableció en México la figura de la institución nacional de crédito. Con el paso del tiempo BANOBRAS amplió su campo de acción para fungir como banca múltiple. Además de actuar como intermediaria financiera y otorgar créditos preferenciales, BANOBRAS promueve la asistencia técnica y la organización de empresas paramunicipales y asesora y avalúa proyectos de interés social. Los objetivos de la institución se ejecutan en consulta permanente con las autoridades de los gobiernos estatales y municipales. Entre los objetivos principales del "banco del federalismo", se encuentran: 1. la promoción y el financiamiento de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano; 2. el financiamiento y el otorgamiento de asistencia técnica a los municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y para la constitución de reservas territoriales ecológicas; 3. asistencia técnica y financiera en la utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales (Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., 1986, p. 35); 4. estimular los programas de vivienda y el uso racional del suelo urbano; 5. apoyar financieramente el desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes y 6. facilitar acciones

BANOBRAS complementa sus actividades de sociedad nacional de crédito con la formación de fideicomisos de apoyo. Entre otros, se podrían mencionar el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN), el Fondo de Inversiones Financiero para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA), el Programa de Acción Concertada para el Desarrollo Urbano de la Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec (PACDU) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAP).

Los créditos otorgados por BANOBRAS se distribuyen entre varios conceptos. En 1981, la mayor parte, 85%, se destinó hacia la construcción de caminos alimentadores, vivienda, centros comerciales, estacionamientos, electrificación y equipo para tratamiento de basura y catastración; y en una proporción menor, alrededor del 15%, se orientó hacia los conceptos de agua y saneamiento, pavimentación, urbanización, mercados y rastros. Por lo que toca a la distribución estatal de los créditos asignados, seis entidades federativas recibieron casi el 62% del total⁷⁴.

En el último sexenio las entidades federativas y los municipios aumentaron su saldo de endeudamiento: tan sólo en 1993, año en que despuntó el endeudamiento de las entidades federativas, en siete estados de la Unión (Guerrero, Tamaulipas, Quintana Roo, Sonora, Baja California, Puebla y Baja California Sur, en orden decreciente) se concentró el 87% del total de las deudas).

El endeudamiento con el sistema bancario nacional aumentó vertiginosamente al pasar de 2 013 millones de nuevos pesos en 1989 a 26 416 millones de nuevos pesos en diciembre de 1994. La elevación

conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado.

⁷⁴Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Informe de Actividades 1985, México, p.89.

de las tasas de interés significó la generación de fuertes presiones en sus balances financieros. Además, un número importante de estados registraron crecientes déficit primarios en sus finanzas públicas, por lo que resultaron evidentes los desequilibrios estructurales.

Una tercera parte de las entidades federativas del país enfrentó problemas de liquidez para responder a sus obligaciones financieras tanto con la banca comercial privada como con la de desarrollo (fundamentalmente BANOBRAS). Con las altas tasas de interés existentes a principios de 1995, se calculó en alrededor de 15 mil millones de nuevos pesos la cantidad que las entidades federativas tendrían que erogar anualmente para cubrir el servicio de su deuda, cantidad que en ese momento representaba al 28% de sus ingresos por participaciones federales⁷⁵.

Para apoyar diversas obligaciones de corto plazo de los estados, el gobierno federal puso en marcha el Programa de Saneamiento Financiero de los Estados, el Programa de Apoyo al Desarrollo Regional del Ramo XXIII, la propuesta de restructuración de

⁷⁵Alejandro Ordoño Pérez, "Coyuntura actual de las finanzas estatales y municipales", Federalismo y Desarrollo, Año 8, No. 47, enero-febrero de 1995, p. 39.

Cuadro
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 información del Banco de México.

los pasivos con Unidades de Inversión (UDIs) y mayores participaciones federales derivadas del aumento en la tasa al IVA y a las gasolinas.

Por otra parte, en virtud de que BANOBRAS concentra el 95% de los pasivos de las entidades federativas, municipios y organismos operadores con la banca de desarrollo, se integraron programas de restructuración de pasivos con los estados que lo requirieran, bajo las siguientes consideraciones: a. que la entidad federativa concentrara la mayor parte de su deuda con BANOBRAS o contara con cantidades importantes de créditos documentados con esa institución: b. mantenerse al corriente en el pago de intereses de sus pasivos, y c. solicitar esquemas de restructuración a BANOBRAS. Las condiciones impuestas por esta última fueron en el sentido de sanear las finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios mediante programas tendientes a elevar los ingresos propios, racionalizar el gasto y poner en venta activos no estratégicos ni prioritarios. Simultáneamente se ampliaron los plazos de amortización, pagos mínimos mensuales de intereses y capital, y capitalización de la diferencia.

La banca comercial tuvo pasivos con las entidades federativas por un monto de 15 489 millones de nuevos pesos. Esta suma provocó una elevación de los intereses que no podrían cubrirse con recursos fiscales. Por esa razón, se pusieron en movimiento programas de restructuración de adeudos con las entidades federativas mediante el mecanismo de las UDIs⁷⁶.

La situación financiera de un elevado porcentaje de las entidades federativas y municipios del país es crítica. Los programas de apoyo financiero federales dirigidos a reducir el peso del servicio de la deuda son paleativos de corto plazo. Una solución a mediano y largo plazos iría en dirección a equilibrar los balances primarios, hacia un creciente ejercicio de la autonomía tributaria de

⁷⁶Ibid., p. 39.

las entidades federativas y a una reorientación de la economía nacional y regional.

7.2.4.Las participaciones federales a estados y municipios.

En otro apartado señalamos que las participaciones son los recursos financieros que obtienen las entidades federativas como resultado de condicionar la recaudación de los impuestos federales. La importancia de las participaciones radica en el hecho de que, en la medida que se ha introducido y transformado el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha devenido un elemento decisivo en el catálogo de ingresos estatales y municipales, ya que los rubros de impuestos y derechos han perdido significación financiera respecto a las participaciones en los impuestos federales.

Las participaciones federales en los otros dos órdenes de gobierno ponen en claro las graves deformaciones en el sistema fiscal y financiero federal por la creciente dependencia de las entidades federativas y municipios hacia la federación, las inercias que enfrentan los gobiernos estatales para alcanzar niveles de eficiencia y eficacia en sus administraciones tributarias, aumentar la recaudación de sus ingresos propios y reducir la evasión y la elusión fiscales. En 1976, por ejemplo, del total de ingresos ordinarios(incluyendo los del Distrito Federal), el 66.7% tuvieron su origen en las participaciones federales; en 1990 alcanzaban el 80.08%, en 1991 el 73.89%, en 1992, el 66.64%, en 1993,el 57.92% y en 1994,el 48.88%. Desde otro ángulo, las participaciones por impuestos federales rebasan los ingresos que las entidades federativas obtuvieron por concepto de impuestos propios, en tendencia decreciente entre 1990 y 1994. En efecto, éstos representaron en 1990 el 3.7%; en 1991 el 4.1%; en 1992 el 3.05%; en 1993 el 2.66% y en 1994 el 2.24%.

Además de las participaciones federales, los aprovechamientos⁷⁷ constituyen el rubro de mayor crecimiento en los ingresos ordinarios de las entidades federativas. Así, entre 1990 y 1994, los porcentajes fueron de 4.81%, 5.80%, 9.98%, 20.46% y 30.53%, respectivamente. En los aprovechamientos, el rubro de subsidios federales para la hacienda pública de las entidades federativas, salubridad y beneficencia, educación pública y fomento económico representó el de mayor crecimiento, tal y como tuvimos oportunidad de demostrar en el apartado correspondiente⁷⁸. En efecto, dentro de "Aprovechamientos", los "Subsidios Federales" mostraron la proporción del 12.94 % en 1990; el 48.2% en 1991; el 49.8% en 1992; el 32.30% en 1993 y el 77.79% en 1994⁷⁹.

El Distrito Federal es emblemático por la posición de privilegio que ha tenido en materia de participaciones federales, mismas que han superado los ingresos por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, al representar el 50.76% de los ingresos brutos en 1990, el 50.40% en 1991, el 44.90 en 1992, el 45.02% en 1992 y el 40.45% en 1994⁸⁰.

⁷⁷Los aprovechamientos se definen como "las cantidades de dinero que percibe el gobierno por funciones de derecho público, no clasificados como impuestos, participaciones, derechos o productos, pero que provienen de sus fuentes normales u ordinarias de ingresos. Entre los aprovechamientos se encuentran los rubros de recuperaciones (rezagos, recargos, reintegros, etc.), los subsidios federales (para la hacienda pública de estados o municipios, educación pública, salubridad pública y beneficencia, fomento económico, subsidios estatales), aportaciones estatales (para salubridad y beneficencia, para obras públicas), donativos particulares (para obras públicas), multas, bienes vacantes, diversos (Finanzas públicas estatales y municipales de México 1990-1994, cit., pp. 272 y 16.

⁷⁸Cfr. *sopra*, 7.2.2. Los subsidios.

⁷⁹Datos elaborados con la información del INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales..., cit., p. 16.

⁸⁰Porcentajes obtenidos de las datos del INEGI, Finanzas públicas estatales y..., cit., p. 166.

Por otro lado, las participaciones han beneficiado sobre todo a los estados de mayor desarrollo económico, ahondando las asimetrías regionales. En efecto, en 1977, nueve entidades federativas absorbieron el 78.41%, frente a las restantes que apenas si recibieron el 21.55%. Poco más de tres lustros después, en 1994, nueve entidades (Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Tabasco, Hidalgo, Puebla, Chiapas y Nuevo León absorbieron el 67.90% de las participaciones federales⁸¹.

Pero, también, en la captación total de impuestos sólo cinco entidades federativas (Distrito Federal, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco y Estado de México) contribuyeron con el 80%. Y entre ellas, sólo el Distrito Federal, aportó el 53.1%. La captación tributaria de los 27 estados restantes, apenas significó el 20% del total⁸².

Como tuvimos oportunidad de señalar precedentemente, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal se constituyeron: a) el Fondo General de Participaciones. Este se integró con la recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos y minería; b) el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, mismo que se estableció para apoyar a las entidades federativas menos favorecidas por el Fondo General de Participaciones y que, simultáneamente, presentaban un menor grado de desarrollo económico; y c) el Fondo de Fomento Municipal constituido con los recursos provenientes del derecho adicional sobre los hidrocarburos exportados. Este apartado lo hemos estudiado con amplitud anteriormente, baste

⁸¹Porcentajes elaborados a partir de los datos de INEGI, Finanzas públicas estatales y..., pp.197-202.

⁸²Investigación del Grupo Financiero Bancomer, 1994, en Roberto Ávalos A. et al., Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996, p.146.

mencionar que en 1994 el Fondo General de Participaciones representó el 89.51% de las participaciones federales, mientras que el Fondo de Fomento Municipal alcanzó el 10.49% de las mismas. El Fondo Financiero Complementario de Participaciones desapareció en 1991.

8. Las finanzas estatales.

La Ley de Ingresos es el fundamento jurídico que otorga facultades a las entidades federativas para recaudar ingresos, definiendo los conceptos que los forman.

En el catálogo de los ingresos estatales, los ingresos propios no ocupan la mayor proporción debido a la política fiscal de "federalización" de los impuestos locales, situación que se ha venido dando a través de la celebración de los Convenios Fiscales de la Federación y los Estados, ocupando las Participaciones Federales el principal lugar de los recursos disponibles por las entidades federativas. En suma, las finanzas estatales se han debilitado a partir de una clara disminución de la importancia de sus fuentes propias de ingreso.

Los ingresos de las entidades federativas se pueden dividir en: 1) ingresos corrientes; 2) ingresos de capital; 3) ingresos tributarios; y, 4) ingresos no tributarios.

Los gobiernos de las entidades federativas reciben anualmente durante el ejercicio fiscal ingresos ordinarios, ingresos ordinarios indirectos e ingresos extraordinarios. Los primeros están integrados por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Los ingresos ordinarios indirectos están constituidos por las participaciones. Los terceros provienen de las transferencias del gobierno federal bajo la forma de subsidios y donaciones. En este caso se encuentran también el crédito y las contribuciones especiales.

Los ingresos estatales provienen de:

a) impuestos (sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal, sobre Honorarios por Servicios Médicos Profesionales, para el Fomento de la Educación Pública, otros pendientes de liquidación o de pago); b) derechos (por los servicios prestados por las autoridades: del Registro Público de la Propiedad, Fiscales, del Trabajo y Prevención Social, de Educación Pública, de Comunicación y Obras Públicas, de Gobernación, de Salud Pública, de Seguridad Pública y Tránsito, de Administración, de la Procuraduría General de Justicia y otros); c) aportaciones de mejoras (las derivadas de la aplicación de la Ley de Cooperaciones para Obras Públicas y otras); d) productos (Venta de Bienes Muebles e Inmuebles, Arrendamiento y Explotación de Bienes e Inmuebles, Utilidades por Acciones y Participaciones de Sociedades o Empresas, Utilidades de otras Inversiones en Créditos y Valores, Recuperación de Inversiones en Acciones, Créditos y Valores, Teléfonos, Radiotelefonía y otros Servicios de Comunicación Prestados por el Estado, Periódico Oficial, Impresos y Papel Especial, Establecimientos Penales, Colocación de Empréstitos, Bienes Vacantes, De Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y otros; e) aprovechamientos (Reintegros por Responsabilidad Oficial, Donativos, Indemnizaciones, Recargos, Multas, Subsidios, Gastos de Administración Derivados de la Recaudación de Gravámenes Federales, Gastos de Administración Derivados de la Recaudación de Gravámenes Municipales y otros; f) ingresos estatales en gravámenes federales (los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, como consecuencia de la adhesión del estado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en los términos de dicho Ordenamiento y del Convenio de Adhesión y sus Anexos respectivos; los derivados del cobro de multas administrativas impuestas por Autoridades Federales no Fiscales; otros Ingresos Estatales en Gravámenes Federales); g) ingresos derivados de financiamiento (los ingresos de los estados han presentado un crecimiento constante, sin embargo, el peso de las participaciones respecto a los

impuestos estatales propios se mantuvo hasta 1979 en equilibrio. Un año después, las participaciones superaran a los ingresos estatales. En 1983, del total de ingresos brutos de los estados, los ingresos estatales por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos representaron el 17% del total de ingresos, mientras que las participaciones federales ascendieron al 75% del total de los ingresos, por lo que el predominio de las participaciones se refiere tanto al renglón de los impuestos como al resto de las fuentes del ingreso estatal⁸³. En 1994, las participaciones federales (48.89%), sumadas a los subsidios federales (23.75%) representaron el 72.64% de los ingresos efectivos ordinarios⁸⁴. Con respecto al manejo del presupuesto y el gasto público por parte de los gobiernos de las entidades federativas, habría que señalar que no obstante que el presupuesto debería contemplar tanto los ingresos como los egresos del estado, es decir a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, en México, legalmente, constituyen dos cuerpos diferenciados, a pesar de que se encuentren íntimamente relacionados por ocuparse de las mismas cuestiones financieras. El presupuesto de egresos estatales constituye el conjunto de documentos contenidos en un decreto que presenta como iniciativa el titular del ejecutivo local y que aprueba la legislatura estatal, en el que se especifican durante el período de un año, del 1o. de enero al 31 de diciembre, los gastos para cubrir los programas de actividades oficiales, es decir para cubrir las obras, servicios públicos y gastos previstos a cargo de las diferentes entidades del gobierno del estado que el propio presupuesto establece. Los gastos públicos estatales se refieren a todas las erogaciones hechas por los estados a través de sus respectivas administraciones públicas

⁸³ INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México 1975-1983, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985, p. 447.

⁸⁴ INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México. 1990-1994..., cit., pp. 21, 14 y 16.

FALTAN PAGINAS

De la: 422

A la: 425

de la carga educativa; por su parte, Nuevo León destinaba el 58% y cubría al 75% de la carga educativa.

El aumento de la población, el crecimiento de la demanda educativa, la urgencia de elevar la calidad de la enseñanza y las crisis económicas de México están introduciendo cambios estructurales en el manejo de las políticas educativas. De esta manera, se han iniciado procesos de descentralización, sobre todo a partir de 1985, orientados a responsabilizar a los gobiernos estatales a administrar e impartir la educación, mientras que el gobierno federal intenta asumir un papel que en sus autodefiniciones subraya el de rector, planeador, orientador y supervisor general.

La descentralización del ramo XXV del presupuesto, relativo a las Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal, se inició en 1993 y ha llevado a la existencia de dos niveles de gasto en este rubro: el gasto total y el producto del convenio de cofinanciamiento. Durante 1994, el gasto educativo total lo absorbió el gobierno federal en un 79% y el restante 21% fue cubierto por las entidades federativas. El gasto educativo, que ha sido cubierto por el convenio de cofinanciamiento, aumentó entre 1992 y 1994 en un 41.3% en términos reales y representó, en el gasto de las entidades federativas de 1994, una media nacional de 46.5% de las participaciones netas⁸⁸.

En los años 1990 y 1994, la educación pública representó el 18.61% y el 16.60%, respectivamente, de los gastos administrativos de las entidades federativas⁸⁹. Sin

⁸⁸Marco Antonio Fox Cruz, "Informe del Grupo de Trabajo sobre Gasto Educativo(1995)", en Indetec, No.100, cit., p.304. Cfr., cuadro sobre Gasto corriente en educación básica en las entidades federativas(1992-1994), en "Evolucion del Gasto Educativo Estatal: 1992-1994", en Ibid., p.292.

⁸⁹INEGI, Finanzas publicas estatales y municipales..., cit., p.216.

embargo, el gasto en educación pública por entidad federativa muestra disparidades, en 1994, como las que ya señalamos para la década de los setenta. Así, mientras por un lado, Chihuahua destinó el 79.66% de su gasto administrativo en educación pública, Jalisco el 54.48%, Chiapas el 42.46%, Sinaloa el 36.43% y Baja California el 35.17%; por el otro, Hidalgo destinó el 0.014%, Nayarit el 0.038%, Distrito Federal 0.36%⁹⁰, Baja California Sur el 0.43%, Yucatán el 0.77%, Quintana Roo el 1.74%, Aguascalientes el 3.65% y Puebla el 6.97%⁹¹.

En la XXVII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (Puebla, Pue., julio de 1995), se criticó que no se podría hablar de avance educativo mientras el 92% del gasto destinado a ese rubro se dedicara a los servicios personales y sólo el 8% a la inversión⁹².

Para 1996, las aportaciones del Ramo XXV alcanzaron la suma de 40 mil 783 millones 190 mil pesos, cantidad que representó el 50.11% de los recursos destinados por el gobierno federal a la educación pública. Como ya señalamos anteriormente, este porcentaje constituyó las "Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal". El restante 49.89% formó parte del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública.

8.3. Crédito y deuda pública.

La deuda pública es la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público

⁹⁰Porcentaje elaborado con datos del INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales...cit., p.167.

⁹¹Porcentajes elaborados para las entidades federativas con datos del INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales...cit., pp.216-218.

⁹²Marco Antonio Fox Cruz, Op.cit., p.305.

resultado de la celebración de empréstitos sobre el crédito de las entidades federativas⁹³.

El Ejecutivo Federal ofreció una iniciativa de reforma al párrafo segundo, fracción VIII del artículo 117 Constitucional, con el fin de adecuar la realidad crediticia de los estados y municipios. El objetivo de la iniciativa fue en el sentido de que estados y municipios pudieran concertar empréstitos y recurrir a todo tipo de financiamiento interno dirigido a la promoción de inversiones públicas productivas. Por estas últimas se entendieron las que impulsaran la actividad regional y urbana. De esta manera, el Art. 117 fracción VIII párrafo segundo se adecuó en el sentido de que estados y municipios no podrían contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se "(destinaran) a inversiones públicas productivas...". Asimismo, de acuerdo al artículo 9o. de la Ley de Coordinación y su Reglamento, las participaciones federales "(servirían) de garantía sobre las obligaciones crediticias que (contrajeran) con la federación, con las instituciones de crédito que operasen en territorio nacional, así como con las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana..."⁹⁴. De acuerdo con una modificación al tercer párrafo, artículo 9o. se estableció que no sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que efectuaría los pagos a los acreedores sino las propias entidades federativas y los municipios. Por tal motivo, éstos se vieron obligados a contar con un "Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a publicar periódicamente la información sobre sus registros de deuda. Por otra parte, se estableció la posibilidad de llevar a la práctica convenios de coordinación en materia de información sobre finanzas públicas de tal manera que la federación tuviera conocimiento de la

⁹³INEGI, Finanzas públicas estatales y..., cit., p. 272.

⁹⁴Fernando Gutiérrez Ortega, "El crédito público y su vinculación con el Sistema de Coordinación Fiscal", en Indetec, No. 100, cit., p. 180.

situación real que en ese aspecto guardarán las finanzas públicas estatales. De manera particular se previó la posibilidad de conocer con detalle el estado de la deuda pública de las entidades federativas y sus municipios, pues la que no es susceptible de ser pagada con las participaciones federales, se encuentra en el ámbito de competencia de la propia Ley de Deuda Pública Local.

En 1989, los ingresos por deuda pública de los estados representaron el 7.24% del total de ingresos brutos de los estados y, para 1994, los ingresos por deuda pública se elevaron al 10.08%. La deuda pública está constituida por préstamos y anticipos del gobierno federal, empréstitos de instituciones bancarias oficiales, privadas y de instituciones oficiales y de particulares. Por otra parte, en 1989 los ingresos por deuda pública ocuparon el tercer lugar en importancia (después de las participaciones federales y los ingresos por cuenta de terceros) y en 1994, ocupó el cuarto lugar (precedida por participaciones federales, aprovechamientos e ingresos por cuenta de terceros).

En muchas entidades federativas se encuentra presente una situación real de crisis fiscal debido al peso del gasto público sobre sus presupuestos y el origen de su deuda. Las primeras medidas de descentralización en el campo educativo, en algunos estados ha tenido costos impensables sobre sus finanzas públicas. Además, la situación financiera resultado del impacto devaluatorio de 1994-1995 sobre las entidades federativas y los municipios, aunado a la disminución de las participaciones que la federación destina a los estados, a la reducción en la recaudación de impuestos estatales y municipales y a la elevación de las tasas de interés han generado una constelación de condiciones que configuran, en su conjunto, una problemática que merece la mayor atención pues, inclusive, se han visto seriamente afectadas entidades que, como Nuevo León y el Estado de México, administraban con mayor eficiencia

sus deudas. En 1995, varios estados de la republica,entre ellos Chiapas y Jalisco, señalaron que su deuda pública era impagable. A partir de esta situación--en donde el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios con el sistema bancario nacional pasó de 2 mil 13 millones que se debían en diciembre de 1989 a 26 mil 416 millones de nuevos pesos al final de 1994-- , la Ley de Coordinacion Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pusieron al desnudo sus limitaciones pues ya no es suficiente coordinar ingresos y egresos, ahora se requiere también una coordinacion de la deuda de las entidades federales y los municipios.

Otro dato importante es la composición de la cartera de deuda de estados y municipios pues,hacia 1989, 25.5% del total pertenecía a la banca de desarrollo y 74.5% a la banca comercial; pero,al final de 1994,41.1% correspondió a la primera y 58.6% a la segunda. De la deuda contratada con la banca de fomento, el 95% se encontraba en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos(Banobras). Este inició una serie de medidas con los estados y municipios tendientes a sanear sus finanzas públicas,racionalizar su gasto y poner en venta activos no estratégicos ni prioritarios⁹⁵.

De los 41 mil millones de pesos factibles de documentar de los adeudos que tenían prácticamente los estados y municipios, hasta noviembre de 1996 se había reestructurado el 82.93%, es decir, 34 mil millones de pesos⁹⁶.

8.4. Principales problemas de las finanzas públicas de las entidades federativas.

Algunos de los problemas que presentan las finanzas públicas de las entidades federativas del país, se podrían sintetizar en los siguientes

⁹⁵El Financiero,6 de diciembre de 1995,p.13A.

⁹⁶El Financiero,28 de noviembre de 1996,p.8.

puntos: 1. la política fiscal presenta una fuerte diferencia entre los montos de riqueza existente y los ingresos estatales que se derivan de ella; 2. el desarrollo de las finanzas públicas en las diferentes entidades federativas de la república refleja las desigualdades de su desarrollo socio-económico; 3. por ello mismo, la capacidad administrativa, tributaria, legal y de financiamiento expresa las desigualdades presentes entre las diferentes entidades federativas y 4. los ingresos recaudados por los estados contrastan negativamente, tanto con respecto a los ingresos del gobierno federal como en relación a la recaudación fiscal total.

Las finanzas del sistema federal reflejan también los desequilibrios regionales, mismos que se manifiestan en los diferentes grados de desarrollo de los aparatos fiscal, financiero y administrativo y de la legislación tributaria. Como ejemplo se puede mencionar que en 1994, siete entidades federativas produjeron el 51.53% del total de los ingresos estatales, frente a las 24 restantes que contribuyeron con el 48.47%.

De la crisis de 1982 en adelante, algunos cambios no pueden soslayarse: aunque las participaciones federales representaron en 1987 el 85% de los ingresos estatales; para 1994 equivalieron al 48.88%, pero que, sumadas al 23.77% de los subsidios, dan un total de 72.63% de transferencias federales condicionadas y no condicionadas. Sin embargo, el dato sustancial se encuentra en el hecho de que las fuentes estatales han perdido importancia en la conformación de sus ingresos (en 1994 representaron apenas el 2.87% de los ingresos efectivos ordinarios de los estados), elevándose simultáneamente la dependencia financiera hacia el gobierno federal. Pero lo más grave no radica aquí, sino: 1o. en la incapacidad de las burocracias de las entidades federativas para cubrir la brecha entre el mundo real y el mundo fiscal; y, 2o. la apatía de las burocracias estatales, y de allí su ineficiencia, para aumentar y mejorar sus

capacidades recaudatorias y las que le son propias en virtud de los convenios firmados con el gobierno federal para el cobro de los gravámenes federales.

Por último, por la falta de eficiencia en la recaudación fiscal, agravada por la crisis devaluatoria de 1994-1995 y la crisis de legitimidad política de las autoridades gubernamentales, la información disponible permite recabar señales de un aumento significativo de la evasión y elusión fiscales, circunstancia que esconde sustancialmente, aunque no se quiera ver así, una profunda transformación del mundo económico real que tiene poco que ver con el mundo fiscal.

La reforma de 1983 al Artículo 115 Constitucional otorgó otros espacios de acción al municipio. Así, los gravámenes provenientes de los bienes inmuebles serían asignados a los municipios; sin embargo, por diversas razones, ésta oportunidad no ha sido percibida en el mismo sentido por los municipios ya que no han actuado con la celeridad esperada en la actualización de sus catastros y los gravámenes provenientes de la fiscalidad de la tierra, en detrimento de la salud financiera de las propias haciendas municipales. Si a esto agregamos la baja rentabilidad que en lo inmediato genera la modernización del catastro y los gravámenes a la propiedad inmueble, y a la que habría que agregar los "costos políticos" que este proceso de modernización implica, los gobiernos de los estados parecen tender a un abandono de esta vía de financiamiento público insustituible a mediano y largo plazo para la vitalidad financiera de las haciendas públicas municipales prefiriendo, por el contrario, contar con los ingresos de las participaciones federales. A este respecto resulta importante señalar que, entre 1990 y 1992, en cinco entidades federativas (Distrito Federal, 29.18%; Estado de México, 9.47%; Jalisco, 8.04%; Nuevo León, 7.47%; Guerrero, 5.89% y Baja California, 5.28%) se concentra el 65.33% de la recaudación nacional del impuesto predial y derechos de agua. El restante 34.67% lo cobran 26 estados y en seis de ellos

apenas se recauda el 1.9% (Tabasco,0.20%; Campeche,0.22%; Tlaxcala,0.28%; Nayarit,0.33%; Yucatán,0.42% y Aguascalientes,0.45%)⁹⁷.

La presión, esfuerzo y eficiencia fiscales constituyen principios básicos de la política tributaria gubernamental para medir el mejoramiento y la ampliación de sus fuentes de ingresos. Aquí haremos referencia en particular a la presión fiscal. Ésta se define como

“la capacidad objetiva de cesión de recursos de la sociedad a sus gobiernos”(Buchanan).

La medición cuantitativa de este indicador es aún objeto de controversia entre los especialistas. Empero, un método fácilmente practicable consiste en confrontar la captación tributaria con el PIB nacional. En el federalismo fiscal mexicano los resultados son relevantes cuando se aplica la fórmula a nivel nacional; no así cuando se usa con las entidades federativas y los municipios, dado el escaso peso relativo de sus ingresos tributarios propios respecto a sus ingresos totales. En efecto, a nivel estatal, entre 1982 y 1992, impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, apenas representaron el 4.3% de sus ingresos totales. De cualquier modo, resultan indicativos los resultados obtenidos para entender la presión fiscal que las entidades federativas ejercen sobre sus ciudadanos y el grado de responsabilidad con la que las autoridades enfrentan su obligación constitucional con sus contribuyentes. Los estados con mayor presión fiscal son: Chihuahua(9.34%); Morelos(8.62%); Estado de México(7.91%); Sinaloa(7.75%) y Tamaulipas(7.15%). En el extremo de los estados con menor presión fiscal se encuentran los siguientes: Tabasco(0.77%);

⁹⁷Roberto Ávalos A., et al., Op.cit., pp.151-152.

Oaxaca (0.78%); Campeche (1.58%), Chiapas (1.69%) y Tlaxcala (1.95%)⁹⁸.

Una interpretación somera de estos datos nos lleva a las siguientes conclusiones: los estados con mayor presión fiscal presentan márgenes relativamente más amplios de autonomía financiera; por el contrario, los que se encuentran en la situación inversa son más dependientes de las participaciones federales derivadas de sus propios productos de renta. En este caso se encontrarían precisamente tres de los cuatro estados que más se benefician de la renta petrolera (Tabasco, Campeche y Chiapas).

En la perspectiva de un federalismo fiscal que se coloque en el horizonte de un mayor equilibrio y equidad intra e interestatales, con la información precedentemente recabada sobre la presión fiscal en las distintas entidades federativas del país, se podrá dirigir la atención a favor de generar recursos propios, canalizando con ese fin medios económicos, organizativos, administrativos y de fiscalización. El problema no es, empero, de fácil solución ya que los estados con mayor capacidad productiva estarán cada vez menos dispuestos a "sacrificar" sus propios recursos y contribuirán a la generación de tensiones contrarias al federalismo fiscal cooperativo.

Anteriormente tuvimos también oportunidad de señalar que en el catálogo presupuestal de las entidades federativas, el aumento de gastos en los renglones de administración, burocracia y magisterio ha afectado crecientemente el correspondiente al de obras públicas y fomento. Sin embargo, las transformaciones más profundas tienen su origen en las modificaciones estructurales e institucionales de la economía y la política mexicanas. En efecto, la crisis económico-financiera de 1994-1995, y la profundización y prolongación de la crisis político-institucional del sistema político presidencialista y de partido único dominante, han llevado a: 1. la

⁹⁸ Ibid., pp. 146-149.

reformulación de la Ley de Coordinación Fiscal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, bajo la propuesta de un "nuevo federalismo" fundado en la "descentralización" de la administración integral de varios impuestos federales en las entidades federativas (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, sobre servicios de hospedaje y sobre adquisición de inmuebles); 2. diversos cambios en la Ley de Coordinación Fiscal para que las entidades federativas puedan establecer ciertos derechos; 3 la asignación a las entidades federativas de un porcentaje de recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios; 4. un aumento de recursos a estados y municipios donde existan puentes de peaje; y 5. fortalecimiento del Fondo de Fomento Municipal.

A partir de las "ventajas comparativas" de federación, estados y municipios se propuso también: fortalecer sus respectivas haciendas públicas; otorgarles mayores recursos y responsabilidades y vincular ingresos y gastos en cada nivel gubernamental; promover la generación de ingresos propios a nivel nacional y definir las actividades impositivas que cada nivel podría desempeñar mejor.

En esta primera fase del "nuevo federalismo" se propone, en materia de gasto, la "descentralización" gradual del gasto programable sectorial para otorgar más recursos a los gobiernos locales y, en materia de ingresos, se intenta recorrer dos vías: la del fortalecimiento de los ingresos propios, por un lado, y la del fortalecimiento del sistema de participaciones, por el otro.

Respecto a la "federalización del gasto", una alternativa definida por el gobierno federal en el ámbito del "nuevo federalismo" y como solución al problema de la concentración de atribuciones federales, se estableció en el presupuesto de egresos que además de las participaciones directas (transferencias no condicionadas), los recursos "descentralizados" (transferencias condicionadas) en 1997, pasarían de 86 mil 40.9

millones de pesos(1996) a 96 mil 732.7 millones. Esto implica un aumento nominal del 12.4%, pero una caída de 3% en términos reales, si consideramos una inflación de entre 15% y 16% para 1997.

De acuerdo con la iniciativa de ingresos de la federación propuesta por el titular del Poder Ejecutivo para 1997, del Ramo 26 (Combate a la Pobreza) el 65% será transferido a los estados y de estos a los municipios a través del Fondo de Fomento Municipal.

Del ramo 12 bis, en materia de salud, se transferirán 11 mil 986.1 millones de pesos, además del sistema IMSS-Solidaridad. La transferencia estará en función de que los estados creen un organismo público descentralizado que concentre las atribuciones que en materia de salud se les confieran.

En educación, la transferencia alcanzará la suma de 74 mil 693.1 millones de pesos y se iniciará en 1997 la descentralización del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

Mediante la Alianza para el Campo, los 22 programas de transferencias a cargo de la Secretaría de Agricultura incluyen recursos por mil 559.0 pesos y para modernización y mantenimiento de carreteras alimentadoras, el presupuesto a transferir sumará 272 millones de pesos a favor de 11 entidades federativas.

El significado profundo de la descentralización radica no en el quién sino en el cómo se aplicarán los distintos rubros de gasto. Bajo la actual coordinación fiscal, en 1997, el 52.49% de las transferencias federales totales, constituirán transferencias condicionadas destinadas al gasto en los rubros de salud, educación, ramo 26 y los orientados al sistema nacional de seguridad pública, etc. Las participaciones a entidades y municipios (transferencias no condicionadas) alcanzarán, para 1997, el restante 47.51%, equivalente a la suma de 87 mil 548 millones de pesos.

Para 1998, las transferencias condicionadas, ahora bajo el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, alcanzarán la suma de \$98 849 598 400.00, distribuidos entre los siguientes rubros: I.Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (\$67 512 647 000.00); II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud(\$10 546 151 400.00); III.Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (\$10 403 400 000.00), dividido a su vez en el Fondo para la Infraestructura Social Estatal(\$1 261 100 000.00) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal(\$9 142 300 000.00); IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (\$ 6 732 100 000.00); y V.Fondo de Aportaciones Múltiples(\$3 655 300 000.00)⁹⁹.

En 1998, según el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el gobierno federal descentralizó 257 mil millones de pesos; de éstos, 145 mil millones, equivalentes al 56.42%, correspondieron a las aportaciones federales y convenios, mientras que los restantes 112 mil millones, igual al 43.58%, pertenecen al concepto de participaciones (transferencias no condicionadas) a estados y municipios¹⁰⁰.

1. La distinción entre transferencias condicionadas y no condicionadas permite establecer el grado de descentralización de responsabilidades y recursos en materia de gasto. Cuando se trata de una transferencia no condicionada los gastos relacionados con esta función muestran una autonomía fiscal descentralizada. Por el contrario,
- 2.

⁹⁹ "Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal", en Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 1998, 1a. sección, p.18.

¹⁰⁰ "Reformas legales en Puebla no dañan a municipios: SHCP", en El Financiero, 17 de febrero de 1998, p.9.

"(l)as funciones obligatorias simplemente conducen al gobierno descentralizado a actuar de conformidad con las normas generales que fija la ley o el nivel superior, mientras las funciones ejecutadas por encargo de otro nivel deben realizarse estrictamente a la manera que establece el nivel que da la orden...si una jurisdicción asume funciones por encargo, actúa sencillamente como agente de otra jurisdicción. Tal actividad no implica que la actividad esté descentralizada, por el contrario, estas acciones deben atribuirse a las actividades de la dependencia que da la orden"¹⁰¹.

¹⁰¹Gabril Aghon, Trimestre Fiscal, No.51, en David Colmenares Páramo, "Una somera lectural presupuestal", en El Financiero, 19 de noviembre de 1996, p.8.

9. Los municipios de México: distribución por estados, estructura socio-económica y conformación administrativa.

Hasta diciembre de 1996, la república mexicana se dividía en 2412 municipios. De éstos, el 65.4% se concentraban en 8 de las entidades federativas del país. Del total nacional de los municipios el 0.41% contaban con una población superior a un millón de habitantes; el 3.3% con una población superior a los 100 mil habitantes; el 20.8% con una población que fluctuaba entre los 15 y 100 mil habitantes y un 66.6% con menos de 15 000 habitantes. Esas mismas proporciones permiten clasificar a los municipios en altamente urbanos (con más de un millón de habitantes), urbanos (de 100 mil a un millón de habitantes), en transición (de 15 mil a 100 mil habitantes) y rurales (con menos de 15 mil habitantes).

Hasta ahora se cuenta con diversas tipologías elaboradas por diferentes entidades académicas¹⁰², gubernamentales¹⁰³ y del sector privado¹⁰⁴ en donde dominan las variables socio-económicas (población económicamente activa en los

¹⁰²Nos referimos a los trabajos de Luis Unikel y Gustavo Garza en El Colegio de México, de María Teresa Gutiérrez de Mac Gregor en el Instituto de Geografía de la UNAM, de Roberto Ortega Lomelín y José F. Ruiz Massieu en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de Gustavo Martínez Cabañas y Roberto Ávalos en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

¹⁰³Destacan los trabajos elaborados por la Secretaría de Gobernación (Centro Nacional de Estudios Municipales) (1983-1988), que desembocaron en la Enciclopedia de los Municipios de México (1988), la Secretaría de Desarrollo Social ("Programa de 100 ciudades") (1993) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

¹⁰⁴Banamex-Accival con México social 1992-1993, Indicadores seleccionados, México, División de Estudios Económicos y Sociales, 1993, 521 p.

sectores primario, secundario y terciario, número de habitaciones con agua potable), las culturales (grado de instrucción, idiomas que se hablan) y las político-administrativas (ingresos municipales); pero, también, se han elaborado tipologías más especializadas que hacen énfasis en la distribución laboral de la población económicamente activa. Más recientemente la información se ha ido agrupando alrededor de algunas dimensiones jerarquizadas: valor de la producción agrícola e industrial, dispersión de la población en el territorio municipal, movimientos migratorios (condiciones migratorias y tasa de crecimiento) y mínimos de bienestar (alimentación, educación, salud y vivienda). En una buena medida, las reformas del Artículo 115 Constitucional hicieron urgente cubrir los vacíos de información existentes en torno a los siguientes temas: ingreso fiscal e ingreso total municipal, presupuesto municipal por habitantes y tipo de administración (funcionarios y empleados municipales por habitante); total de ingresos corrientes, porcentaje de participaciones federales con respecto a los ingresos totales y porcentaje de gastos administrativos con respecto a los gastos totales.

Las tipologías han permitido una taxonomía de los municipios de México y, hasta cierto punto, un conocimiento más preciso de las dificultades que enfrenta la política fiscal y su manejo por parte de la administración pública municipal. En la realidad socio-económica y político-administrativa de las haciendas públicas municipales de México, los contrastes son radicales pues se requiere contar con instrumentos teóricos y técnicos para administrar, lo mismo la opulencia del 0.025% de sus ayuntamientos que para organizar, administrar y gestionar la penuria del 42% de ellos.

"En un municipio urbano la administración municipal se caracteriza fundamentalmente por una población mayor de 20 000 habitantes, dedicada a la industria y a la prestación de servicios,

disponibilidad de servicios de agua potable, drenaje y electricidad. El presupuesto municipal experimenta un aumento sustancial en sus ingresos derivados de la fiscalidad del suelo y de otras fuentes previstas en el Artículo 115 Constitucional. La función pública la ejercen en promedio 20 órganos, su personal está integrado en término medio por 350 servidores públicos, de los cuales un porcentaje importante son profesionales sus recursos materiales se integran por inmuebles destinados al palacio municipal, mercados, rastros, estación de bomberos, vehículos destinados a los servicios públicos de limpieza y seguridad, así como equipo para el desempeño de las funciones administrativas. Técnicamente se caracterizan por su modernidad y en muchos casos por su sofisticación al haber adoptado sistemas electrónicos y de computación.

En contraste, en los municipios rurales la administración municipal se caracteriza por tener menos de 20 000 habitantes dedicados a actividades agropecuarias, a pequeñas industrias y a la prestación de servicios. El presupuesto municipal se integra por ingresos que reflejan su creciente dependencia y debilidad financiera provenientes de las participaciones federales y estatales, las cuales se aplican de manera importante (para) financiar su gasto corriente y en forma mínima a la realización de obras públicas y prestación de servicios públicos. La gestión pública se realiza en término medio por siete órganos o menos, con personal cuyo promedio no excede de 50 servidores públicos, de los cuales entre uno y cinco son profesionales. Sus recursos materiales en muchos casos se limitan al inmueble destinado al palacio municipal y al mercado. El equipo de oficina no excede de 15 muebles los cuales por lo general tienen una antigüedad de 30 años¹⁰⁵.

¹⁰⁵Lilia Guerrero Cisneros. Trabajo inédito. Cit. en Raúl Martínez Almazán, Op.cit., p.245.

El conocimiento preciso de la situación que enfrenta el municipio y tomando en cuenta la experiencia de la última década, nos lleva a transitar por vías que tiene que ir más allá de las modificaciones que se han dado en el ámbito jurídico. Es también urgente constatar que tampoco será suficiente--como se pensó a caballo de las décadas de los ochentas y noventas--, con la modernización de las estructuras administrativas municipales, como si la solución se encontrase en una simple prolongación en el tiempo y en las estructuras (pero en la misma lógica vertical de proceder de arriba hacia abajo) de los procesos de modernización que se daban principalmente en los sectores central y descentralizado. La profundidad y vastedad de las crisis económico-financiera, político-administrativa, de credibilidad e inclusive de moral institucional republicana obligan a potenciar la reflexión y contar con una perspectiva globalizadora de las alternativas que impliquen ésta vez también una inversión metodológica, procediendo de abajo hacia arriba. Se trata de reconocer que en el municipio se encuentra el germen de la democracia (política, social y económica) y no sólo la oficina final de una empresa encargada del cobro de recursos (por lo demás cada vez más) escasos¹⁰⁶.

¹⁰⁶En el formato de los Convenios de Saneamiento Financiero entregado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los gobiernos estatales se establecen "fuertes condiciones y 'candados'" para reestructurar los adeudos que por 26 mil millones de nuevos pesos tienen éstos últimos con los bancos comerciales y de desarrollo. Algunos medios opinan que la SHCP se ha convertido en una especie de Fondo Monetario Internacional para los estados soberanos del país, pues les exige superávit de 10% en sus finanzas, evitar la contratación de deuda el resto de 1995 y utilizar los recursos adicionales de las participaciones estatales en la amortización de sus pasivos.

Un gobernador de un estado norteno indicó que "la negociación con Hacienda está siendo bastante difícil, pues quieren todo y no dejan margen de liquidez suficiente para resolver la problemática de carácter social...". Luis Puente Pérez, experto fiscalista, definió al documento como "una labor

9.1.El municipio libre y sus atribuciones económico-financieras.Desarrollo histórico.

En las constituciones federalistas de 1824 y 1857 se localizan los primeros antecedentes de la institución del municipio libre en México. En ambos casos, sin embargo, el municipio aún no alcanza la forma de gobierno. El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, la Constitución de 1824, el Acta de Reformas de 1846 y la Carta Magna de 1857¹⁰⁷ no establecieron normas ni disposiciones reglamentarias sobre el municipio.

Las constituciones centralistas otorgan al municipio un lugar importante; así, la Constitución de 1836, compuesta por Siete Leyes Constitucionales, define en la Sexta Ley la institución del municipio. Por su parte, las Bases Orgánicas de 1843 conformaron una especie de ayuntamientos y municipalidades. En ambas constituciones centralistas las facultades y libertades de los ayuntamientos se encontraban sujetas al gobernador departamental y al régimen de prefecturas. La Constitución de 1836 establece la organización municipal y define sus atribuciones. Las Bases Orgánicas de 1843 mencionan las facultades de las

de golpeteo a los bajos", ya que "estrangula a los estados en el aspecto económico y se obtiene con ello el control político del país, convirtiendo en letra muerta la supuesta autonomía de estados y municipios".Hasta la primera mitad de 1995 sólo cinco entidades federativas (México, Jalisco, Querétaro, Nuevo León y Guerrero) habían concluido con la SHCP el Convenio de Saneamiento. (El Financiero, 22 de junio de 1995, pp.1, 4 y 5).

¹⁰⁷La Constitución General de la República de 1857 se refiere al municipio en los siguientes términos: el Artículo 31 fracción II establece que es obligación de todo mexicano contribuir para los gastos públicos del municipio en que resida; el Artículo 36 fracción I, señala como obligación del ciudadano de la República inscribirse en el padrón de su municipalidad y el Artículo 72 fracción VI se refiere a la elección popular de las autoridades municipales, Distrito Federal y Territorios.

asambleas departamentales, respecto a las corporaciones y funcionarios municipales: expedir ordenanzas, reglamentar las funciones de las policías urbana y rural, aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de egresos de las municipalidades.

Podría parecer paradójico que las constituciones centralistas otorgaran un mayor relieve al municipio que las constituciones federalistas de 1824 y 1857. Sin embargo, una explicación se encuentra en el hecho de que las constituciones centralistas contaban con un sólo órgano legislativo y por lo tanto legislaban en un sólo cuerpo normativo sobre las instituciones y organizaciones existentes en su territorio; por su parte, las legislaciones federales adoptaban como forma de gobierno la de una república federal, de tal manera que por lo menos existían dos niveles legislativos: el federal y el estatal. Por tal motivo, todos los aspectos relacionados con la organización, normas y reglamentación del municipio se dejaban bajo la responsabilidad directa de la soberanía interior de las entidades federativas.

La dictadura porfirista mantuvo formalmente la república federal, pero concentró los poderes públicos alrededor de su persona, por lo que se fortaleció la centralización del poder político y la autonomía municipal desapareció en los hechos. Durante este período los ayuntamientos se organizaron en divisiones administrativas superiores denominadas partidos, distritos, prefecturas o cantones. A la cabeza de su administración se encontraban los prefectos o jefes políticos que residían en las cabeceras de los distritos o partidos. Por la estructura de mando dependían directamente del gobierno federal pues eran sus delegados o agentes o bien de los gobernadores

de las entidades federativas. Los jefes políticos se encargaban de la dirección, el control y la vigilancia de los diferentes ayuntamientos que pertenecían a los distritos. En buena medida su poder tenía una fuente de procedencia informal e

ilegal, situación que atentaba contra la autonomía municipal y reafirmaba la centralización de facto del poder político¹⁰⁸.

El movimiento político-social y militar de 1910 reivindicó e hizo suyas, a través de sus más variadas expresiones programáticas e ideológicas¹⁰⁹, las reiteradas demandas de cancelación de las jefaturas políticas, de restauración de la autonomía y la libertad municipales y del derecho a la libre elección de sus autoridades. Este conjunto de exigencias desembocará tempranamente, antes de su reconocimiento en el texto constitucional de 1917, en el Decreto Número Ocho del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, que reformaba el Artículo 109 de la Constitución de 1857. En este Decreto se señalaba que

¹⁰⁸"Bajo el porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal, las cuales se caracterizaban porque: a) representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los ayuntamientos; b) estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores; c) centralizaban y mantenían toda la actividad municipal y d) eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción. Los vicios de esa institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar en lo criminal". Moisés Ochoa Campos, La reforma municipal, México, Editorial Porrúa, 1982, pp.273-274.

¹⁰⁹Entre las principales expresiones político-ideológicas en donde se hace referencia explícita a la necesidad de restablecer la libertad y la autonomía municipales, se encuentran el Partido Liberal Mexicano(1906), del Partido Democrático(1909), del Plan de Valladolid, Yucatán(1910), el Plan de San Luis Potosí(1910), el Plan de Bernardo Reyes en Tamaulipas(1911), el Plan Político-Social(1911), el Plan de Ayala en Morelos(1911), el Pacto de la Empacadora de Pascual Orozco en Chihuahua(1912), las Adiciones al Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza(1914), el Decreto Número Ocho del 25 de diciembre de 1914 de Venustiano Carranza, mismo que reformó el Artículo 109 de la Constitución de 1857 y conocido como la Ley del Municipio Libre y el Programa de Reformas Político-Sociales de la Soberana Convención Revolucionaria de 1915.

"los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado.

"El Ejecutivo y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

"Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en en su encargo por un período mayor de seis años".

El Congreso Constituyente de 1916-1917 definió en el Artículo 115 los fundamentos del municipio libre y le otorgó una poderosa proyección a lo largo de varias décadas. Los cambios económico-financieros, socio-demográficos y político-administrativos que tuvieron lugar en el país en los años siguientes, exigirán la introducción de un conjunto de sustanciales modificaciones y ampliaciones en 1983, 1984 y 1987 hasta el punto de desembocar en un renovado Artículo 115 Constitucional.

El 10 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza, antes de dar a conocer su Proyecto de Constitución, fundamentó los cambios por hacer en el municipio en términos de otorgarle "libertad política" e "independencia económica", de tal manera que pudiera contar con "fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y una buena ley electoral que (los) tenga...completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo..."¹¹⁰. En su proyecto constitucional, el

¹¹⁰Cámara de Diputados, México a través de sus constituciones. Antecedentes y evolución de los artículos 107 a

Primer Jefe delineó al Artículo 115 que era, empero, una reproducción textual del Decreto Número Ocho del 25 de diciembre de 1914. Sin embargo, la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, presentó el 24 de enero de 1917 una adición al Artículo 115, no contemplada en el proyecto original. Este "Primer Dictámen" comprendía tres fracciones, la segunda de las cuales se refería a la hacienda municipal. La Comisión también expresó que la gran novedad respecto a la Constitución de 1857 fue el establecimiento del municipio libre como el fundamento de la administración pública y municipal de las entidades federativas y, por ende, del conjunto de la república.

El texto del Artículo 115 que presentó la Comisión de Estudios Constitucionales ante el Congreso Constituyente, señalaba al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las entidades federativas. Bajo tales circunstancias, los municipios tendrían las siguientes prerrogativas: 1. serían "administrados libremente por un ayuntamiento de elección popular directa y no (habría) ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado"; 2. los municipios podrían "(administrar) libremente su hacienda, (recaudar) todos los impuestos y (contribuir) a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que (señalara) la Legislatura Local. Los ejecutivos (podrían) nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que (correspondiera) al Estado y para vigilar las contabilidades de cada Municipio". Los conflictos hacendarios que se suscitaran entre los municipios y los poderes de las entidades federativas se resolverían en los términos de Ley por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y 3. los municipios contarían con

"personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrían a su cargo el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran "habitual o temporalmente"¹¹¹.

El párrafo inicial y las fracciones I y III se aprobaron sin cambio alguno. La fracción II, que tenía que ver precisamente con el tema de la libertad económica del municipio suscitó, empero, fuertes debates. En el fondo, todos los diputados parecían estar de acuerdo con que los municipios fuesen libres respecto al manejo de su hacienda: lo que aparentemente provocó enconados debates fue el tema referente al cómo hacerla practicable.

El debate giró así alrededor de los siguientes temas: 1. el municipio quedaría o no subordinado al gobierno del estado; 2. la recaudación de impuestos se refería exclusivamente a los renglones municipales o a todos los del estados; 3. cuáles impuestos integrarían la hacienda municipal y 4. a quién tocaría resolver los conflictos que eventualmente se presentaran entre los municipios y sus respectivos gobiernos estatales.

El voto sobre el "Primer Dictámen", realizado el 25 de enero de 1917, resultó desfavorable con 110 votos en contra y 35 a favor, de tal manera que el texto de la fracción II presentado por la Comisión fue rechazado y retirado. La Comisión de Estudios Constitucionales se dividió y se presentaron otros proyectos entre los que se perfiló el redactado por los diputados Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez. A este proyecto se le llamó el "Segundo Dictámen" y cuyo texto enunciaba:

"II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

¹¹¹Félix Palavicini, Historia de la Constitución de 1917, México, (s.p.i), (s.f), 2 vols., Vol. I, p.409.

"1o. ingresos causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

"2o. una suma que el estado integrará al municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

"3o. los ingresos que el estado asigne al municipio y que cubra todos los gastos de aquellos servicios que por la nueva organización municipal pasen a ser del ayuntamiento y no sean de los establecidos en la base I de este inciso. Estos egresos deberán ser bastantes para cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

"Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo sugiere algún conflicto entre un municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oirá al ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

"Si el conflicto fuese entre la Legislatura y el municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior. En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad".

El llamado "Segundo Dictámen" tampoco se aprobó. Se elaboró entonces un nuevo proyecto conocido como "Voto particular" de la Fracción II del Artículo 115, presentado por los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, antiguos miembros de la Comisión de Estudios Constitucionales y en el que se afirmaba:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones

municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un estado y el municipio serán resueltos por el Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que disponga la Ley respectiva".

Habría que señalar que en los proyectos a que hemos hecho alusión, desde su redacción se reduce la acción recaudatoria de los municipios exclusivamente a los impuestos municipales. Aún más, durante los debates, el diputado Esteban B. Calderón se opuso a dar tanta libertad al municipio, sosteniendo que deberían ser las legislaturas locales las únicas facultadas para decretar impuestos, pues de lo contrario se generaría el caos fiscal en todas y cada una de las entidades federativas. Por lo demás, en el "Voto particular" no se definieron contribuciones estrictamente municipales. Una vez más el proyecto se retiró.

El último diputado en hacer uso de la palabra fue Gerzain Ugarte. Este afirmaba que los municipios no podrían contar con una absoluta autonomía, pues sería tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativas y hacendarias. Los municipios deberían subordinarse más bien a las leyes emanadas de las legislaturas de los estados. En este sentido, el diputado Ugarte presentó el siguiente proyecto de Fracción II del Artículo 115:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".

La propuesta se aprobó con 88 votos a favor y 62 en contra, convirtiéndose así en la Fracción II del Artículo 115 Constitucional. De esta manera, el

municipio tendría libertad para disponer de su hacienda, pero el Congreso Local determinaría el monto de sus ingresos.

Es importante hacer notar que el Artículo 109 de la Constitución de 1857 no establecía al municipio como forma de gobierno de las entidades federativas, dejando a la discreción de las legislaturas locales la facultad de establecer o no gobiernos municipales con su respectiva normatividad. Por el contrario, el Artículo 115 de la Carta Magna de 1917 estableció el régimen del municipio libre, mismo que se estableció en las entidades federativas como fundamento de su división territorial y de su organización político-administrativa. La Constitución de 1917 devino así en la primera constitución federal que estableció explícitamente el municipio libre. Por tal motivo, el estado federal en México se concibió formalmente dividido en tres entidades políticas que representan y ofrecen espacios de acción a la ciudadanía y ejercen el poder público: el municipio, el estado y la federación.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 sentó los fundamentos de la libertad municipal y, por lo tanto, del municipio libre. Empero, simultáneamente, no se hicieron explícitas sus atribuciones y no se reglamentaron ni formularon las normas para su ejercicio.

Los diputados del Congreso Constituyente de 1917 tuvieron la intuición de reconocer al municipio libre como uno de los centro clave de la experimentación democrática que abría la Revolución; sin embargo, no fueron capaces de sentar las bases institucionales para su expresión, crecimiento y consolidación. Por tal motivo, subordinaron el municipio a la esfera soberana de los estados, limitando su campo de acción económico-financiero.

9.1.1.Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Después de aprobada al Carta Magna de 1917, el Artículo 115 Constitucional ha sufrido diversas reformas y adiciones que han modificado su sentido original. Veamos a continuación a las más significativas: el 20 de agosto de 1928 se aprobó la primera reforma presentada por el presidente Alvaro Obregón y orientada a disminuir el número de representantes en los congresos locales; la segunda reforma y la primera en materia municipal se aprobó el 29 de abril de 1933. Mediante ésta se adicionó un segundo párrafo a la Fracción I del Artículo 115 Constitucional, enunciando las normas para la elección de los integrantes de los ayuntamientos: presidentes municipales, síndicos y regidores. Además, se estableció el principio de No Reelección para el período inmediato de las autoridades de los ayuntamientos municipales. La iniciativa de reformas se presentó por el Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario(PNR). El 8 de enero de 1943 se llevó a cabo la tercera reforma, mediante la cual se amplió a seis años la gestión del poder ejecutivo de las entidades federativas(anteriormente era de cuatro). La cuarta reforma se realizó el 12 de febrero de 1947 y gracias a ella se agregó un párrafo a la Fracción I del Artículo 115, en donde por primera vez se otorgó a las mujeres el derecho a votar en las elecciones municipales. La quinta reforma se hizo el 17 de octubre de 1953, otorgándosele a la mujer la ciudadanía plena. Por tal razón se suprimió el párrafo agregado a la Fracción I del Artículo 115. El 6 de febrero de 1976 se agregaron las fracciones IV y V del Artículo 115 concediendo atribuciones concurrentes a los municipios y a los estados en materia urbana, lo que significó que a uno y otro niveles gubernamentales se les otorgaran las mismas facultades para legislar y reglamentar sobre una misma materia: los centros urbanos. El 6 de diciembre de 1977 se añadió un último párrafo a la Fracción III del Artículo 115

para introducir el principio de representación proporcional en la elección e integración de los ayuntamientos en aquellos municipios del país que tuvieran por lo menos trescientos mil habitantes. Con estos cambios se llevó a la práctica la reforma política en el ámbito municipal. La crisis económico-financiera de 1982 llevó al régimen del presidente Miguel de la Madrid a replantearse en forma más drástica el papel del municipio en la estructura federal, a través de las modificaciones constitucionales al Artículo 115, del 3 de febrero de 1983. Mediante esa reforma, se le modificaron y añadieron cinco fracciones más al Artículo 115, entre las que destacan la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la definición de las atribuciones y facultades explícitas y específicas del municipio libre. En un cierto modo, se trataba de "descentralizar" la crisis para reducir su impacto sobre las estructuras centrales más vulnerables, otorgándole al municipio las posibilidades de una mayor autonomía económica, política y administrativa delimitando jurisdiccionalmente a sus fuentes de ingresos¹¹².

Con la reforma del 17 de marzo de 1987 se suprimieron las fracciones IX y X del Artículo 115, trasladando su contenido hacia otras fracciones del mismo artículo o a otras disposiciones. Así, la Fracción IX que regulaba las relaciones laborales entre los trabajadores y los municipios se incorporó a la Fracción VIII, párrafo II del Artículo 115 y el texto de la Fracción X que hacía referencia a la facultad de celebrar convenios para la prestación de servicios públicos entre los niveles de gobierno estatal y municipal, formó el segundo párrafo de la Fracción VI del nuevo artículo 116 Constitucional. Este artículo integra a los tres poderes locales (por primera vez el poder judicial local alcanzó rango constitucional) y por lo mismo las normas y disposiciones sobre el poder ejecutivo estatal y la integración de las legislaturas locales que antes

¹¹²Diario Oficial, 3 de febrero de 1983, México, pp.5-6.

figuraban en la Fracción VIII del Artículo 115, se trasladaron al modificado Artículo 116¹¹³.

¹¹³El Artículo 115 Constitucional presenta actualmente un párrafo inicial y ocho fracciones. El párrafo inicial establece al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las entidades federativas. La fracción I establece al ayuntamiento como la sede de la administración del municipio, electo en forma directa cada trienio y no habría ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno estatal. Al ayuntamiento lo integran el presidente municipal, los regidores y los síndicos. Las legislaturas locales podrán suspender y desaparecer a los ayuntamientos. La fracción II reconoce la personalidad jurídica y el patrimonio propio de los ayuntamientos y su capacidad para expedir bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. La fracción III establece los servicios públicos a cargo de los ayuntamientos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. La fracción IV señala la libertad de los municipios para administrar y disponer de su hacienda. La hacienda pública se integra de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, de las contribuciones y de los ingresos que los Congresos indiquen; de las contribuciones originadas de la propiedad inmobiliaria: impuesto predial, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras y de los cambios derivados de las modificaciones de la plusvalía inmobiliaria; participaciones en impuestos federales; ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. Las leyes federales o locales no establezcan exenciones o subsidios sobre las contribuciones referentes a la propiedad inmobiliaria o por la prestación de servicios públicos. Las legislaturas locales son las únicas que aprueban las leyes de ingresos municipales y revisan sus cuentas públicas. Los ayuntamientos aprueban sus presupuestos de egresos. La fracción V otorga capacidad a los municipios en todo lo referente a sus planes de desarrollo urbano, creación y administración de reservas territoriales, control y vigilancia de uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra urbana, licencias y permisos para construcción, creación y administración de reservas ecológicas. La fracción VI enuncia el papel de la federación, las entidades federativas y los municipios en desarrollo urbanos que implique a dos o más estados. La fracción VII señala que los ejecutivos federal y de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran. La fracción VIII establece el principio de la representación proporcional en la elección e integración de todos los ayuntamientos municipales del país. Las relaciones

9.2. Los ingresos municipales.

Resulta importante hacer una breve revisión de las circunstancias que rodean a los ingresos municipales. Como antecedente al período que a nosotros preocupa, particularmente de 1970 a 1996, habría que mencionar que durante el lapso 1955-1970, los ingresos ordinarios del Gobierno Federal tuvieron un aumento a precios corrientes del 15.2% y los gobiernos de las entidades federativas alcanzaron ingresos con una tasa media del 14%.

Hacia 1970, los ingresos fiscales brutos de México sumaron 126 300 millones de pesos, de los cuales correspondió a los municipios el 1.6%, equivalentes a 2 030 millones de pesos. La federación, por su parte, percibió el 86.4%, es decir, casi 110 mil millones de pesos y las entidades federativas un 12%, equivalente a poco más de 15 200 millones de pesos¹¹⁴.

La participación porcentual de los municipios en los ingresos nacionales de 1924 a 1970 fue en un sostenido descenso: así, con Plutarco Elías Calles, los municipios recibieron el 8%; con Lázaro Cárdenas, el 6%; con Manuel Avila Camacho, el 4%; a lo largo de los regímenes de los presidentes Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos, se mantuvo en un 3% y bajo las presidencias de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Alvarez entre 1964 y 1976, en 1.6%¹¹⁵. Entre 1980 y 1992, la distribución promedio de ingresos a favor de los municipios fue del 3%, en tanto que al gobierno federal correspondió el 81.6% y a las entidades

laborales de los trabajadores municipales se regirán por el Artículo 123 Constitucional (Diario Oficial de la Federación, 17 de marzo de 1987).

¹¹⁴Secretaría de Industria y Comercio, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Estadística, México, 1972.

¹¹⁵Pablo González Casanova, La democracia en México, México, ERA, 1966, pp. 35-36.

federativas el 15.4%¹¹⁶. En 1996, los municipios recibirán el 4%, las entidades federativas el 16% y el gobierno federal el 80% de los ingresos¹¹⁷.

La tasa media de los ingresos ordinarios municipales significa el 10.1% en impuestos, 16.6% en derechos, 8.5% en productos y 12.5% en aprovechamientos. Esto quiere decir que, en términos financieros, los impuestos que deberían ser los recursos fiscales justos y tradicionales, tienen un peso menor frente a los demás rubros que elevan su importancia, a pesar de que no logran eludir las desventajas fiscales de un recurso aleatorio y

¹¹⁶Horacio Sobarzo, "Federalismo fiscal en Mexico", Ponencia presentada en el Seminario sobre Federalismo, El Colegio de Mexico, octubre de 1995, en Roberto Ortega Lomelin, "Finanzas estatales y municipales. Federalismo fiscal en Mexico",

Ponencia presentada en el Seminario "El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio", Toluca, Estado de Mexico, 20 de octubre de 1995, en Federalismo y Desarrollo, Año 9, noviembre-diciembre de 1995, p.59.

¹¹⁷Víctor González, "Exigen municipios mayor equidad en la distribución de recursos", El Financiero, 4 de diciembre de 1996, p.6. En comparación con México, la distribución de los ingresos federales y/o centrales a favor de los municipios ascienden en Estados Unidos a 20%, Francia a 19%, Brasil a 18%, Guatemala a 14%, Nicaragua a 13%, Chile a 12% y Bolivia a 8%.

La solicitud de los alcaldes de 78 municipios de 20 estados de la república es en el sentido de contar con el 6.25% de los ingresos federales. El resto se distribuiría entre el gobierno federal (75%) y las entidades federativas (18.75%). También demandaron el manejo directo del monto total del Ramo XXXVI (Programa de Superación de la Pobreza), mismo que ascenderá durante el ejercicio fiscal de 1997 a los 8 mil 222 millones de pesos, de tal manera que su utilización pasaría al Ramo XXVIII (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios). Por Acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se estableció en el Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipios" el Fondo para la Infraestructura Social Municipal con un monto de.....\$9 142 300 000.00 y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal con la suma de \$6 732 100 000.00 (Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 1998, p.18).

privativo. A partir de 1983 es clara la tendencia de las haciendas públicas de los municipios de apoyar su ingreso en fuentes aleatorias y en el rubro de participaciones manifestando su creciente dependencia político-financiera con respecto a los gobiernos federal y estatal. El concepto referido a impuestos pone en evidencia su baja importancia recaudatoria al hacerse la comparación con las demás voces de ingreso municipal. Durante el mismo año de 1983, año de la gran reforma constitucional al Artículo 115, del total de los ingresos brutos de los municipios, mismos que ascendieron a cerca de 121 mil millones de pesos, las participaciones llegaron a casi 78 mil millones, equivalentes al 64.3% del total; los derechos representaron poco más de 8 mil millones de pesos, es decir el 6.68% y los impuestos sumaron 7 345 millones de pesos, por lo tanto el 6.03% del total. Siempre a partir de 1983 y debido a los gravámenes derivados de la propiedad raíz, la voz de los impuestos adquirirá una mayor importancia con respecto al rubro de los derechos; sin embargo, las participaciones mantendrán su liderato en el catálogo de los ingresos municipales.

En la versión original del Constituyente de Querétaro, el Artículo 115 otorgó a los municipios la administración libre de su hacienda pública, por lo que habrá que esperar hasta las reformas de 1983 para que se conforme un nuevo diseño de competencias fiscales. Gracias a esta nueva versión del Artículo 115, en su Fracción IV se otorgó a los municipios la facultad de recaudar el impuesto predial inmobiliario de sus jurisdicciones, así como percibir en forma total su rendimiento, atribuciones y beneficios que precedentemente habían sido fuente exclusiva del erario de las entidades federativas. Al pasar este impuesto del ámbito estatal al ámbito municipal se estableció un sentido de territorialidad en materia fiscal, con el objetivo de que los impuestos predial y de traslación de dominio contribuyeran a elevar los recursos disponibles de las localidades en donde se localizaran los predios.

El impuesto predial sobre la propiedad raíz rústica y urbana, es una de las fuentes principales de los ingresos ordinarios de la recaudación que perciben las haciendas públicas municipales, en los términos de las bases y montos que establecen las legislaturas de los estados. Esta afirmación se puede demostrar al analizar el aumento de los montos por los conceptos de impuestos sobre la propiedad raíz y la transmisión de propiedad de 1990 a 1994. En efecto, los impuestos sobre la propiedad raíz y sobre la transmisión a la propiedad representaron en promedio, durante ese período, el 9.60% y 7.08%, respectivamente, con respecto al total de ingresos propios o autónomos municipales¹¹⁸.

De esta manera, los dos principales conceptos que contribuyen con la mayor cantidad de ingresos de las haciendas municipales son: 1. la fiscalidad de la tierra (un promedio de 9.60% en relación con los ingresos efectivos ordinarios durante el período 1990-1994) y, 2. las participaciones federales (un promedio de 50.41% en relación con los ingresos efectivos ordinarios durante el período 1990-1994)¹¹⁹. Sin embargo, a diferencia del segundo rubro cuyo cumplimiento lo garantiza la hacienda pública federal, la recaudación del impuesto predial en los estados es muy irregular y presenta significativos atrasos en términos jurídicos, organizativos, tecnológicos y culturales. Veamos algunas situaciones ejemplares.

¹¹⁸Los ingresos propios o autónomos son los ingresos efectivos ordinarios que descontando las participaciones federales cubren la suma de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Algunas de estos impuestos se refieren a la propiedad raíz, a la transmisión de la propiedad, a la diversión, al registro público de la propiedad y al agua potable y el drenaje. Cfr., INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México 1990-1994, cit., pp.43 y 36.

¹¹⁹INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales, 1989-1990, en Luis Alfredo Castillo Polanco, "Regulación y gravámen de la propiedad inmobiliaria: una alternativa de acción municipal", Premio Banobras 1994, México, 1994, p.33.

La definición del valor de la tierra que es el fundamento del impuesto predial y punto central del sistema impositivo, se ha resuelto con un método simplista que consiste en asignar el valor más alto a un conjunto de criterios de calificación que no son ni los más justos ni objetivos. Además las cuotas, los registros y los padrones del impuesto son caprichosas, imprecisos e incompletos, respectivamente. La aplicación de la ley es, por sí lo anterior fuera poco, discrecional, unilateral y caprichosa. Los procedimientos administrativos, desde los puntos de vista organizativo y tecnológico, son obsoletos, atrasados y no existe unidad de procedimientos. A nadie escapa que esta constelación de incongruencias jurídicas, administrativas, organizativas y tecnológicas que pueden apreciarse en la recaudación de un impuesto cardinal para la existencia de la eficiencia pública de los ayuntamientos tienen su origen en circunstancias de varia índole, en una especie de "causación circular", como la denominaba Gunnar Myrdal y en donde se entremezclan la cultura, la política y la ausencia crónica de desarrollo económico sin poder saber a ciencia cierta quién fue primero, si el huevo o la gallina.

De esta madeja problemática es importante distinguir las cuestiones de orden cultural y político, de las propiamente técnicas (organizativas, administrativas y tecnológicas)¹²⁰; las primeras tienen que ver directamente con las grandes oleadas modernizadoras y de cambio político y cultural que, a pesar de las inercias, ya están en movimiento en el país y cuyo comportamiento y efectos obedecen a ciclos de mediano y largo plazos y que son las únicas, a mi entender, que pueden garantizar por parte de gobernados y gobernantes la existencia de

¹²⁰Una reflexión sobria e incisiva sobre los cambios político, socioadministrativo y tecnológico y sus implicaciones en las estructuras burocráticas de tradición borbónico-colonial, cfr., Daniel Ramos T., Técnicas presupuestarias y de gasto en la administración financiera pública, Mimeogr., 1993, pp. 311 y ss.

una cultura fiscal moderna permanente¹²¹; las segundas, por su parte, ofrecen respuestas inmediatas en períodos relativamente cortos y son del tipo de las que podrían encuadrarse en las cuatro fases del proceso de recaudación del impuesto predial (una acción directora, una acción técnica de realización del catastro, una acción mecánica apoyada en la computación y automatización y una acción ejecutora que se lleva a cabo a través de las varias oficinas recaudadoras). El éxito de este proceso tiene como piedra de toque la existencia de un catastro moderno.

Por concepto de derechos, los municipios obtuvieron en 1970 el 17.15% de sus ingresos ordinarios, con una tasa media de aumento del 16.6% anual durante el periodo de 1955-1975 por lo que, en comparación con otros rubros de ingreso, fue el de mayor crecimiento. Los municipios están encargados de la atención de los servicios públicos (seguridad, dotación de agua potable, drenaje, recolección de basura, alumbrado público, pavimentación, comunicaciones vecinales, abasto, recreaciones educacionales, salubridad, etc.), de tal manera que la eficacia de su prestación dependerá no tanto de los alcances del gasto público sino de la cooperación económica o en mano de obra de los vecinos y de su relativa capacidad financiera. Y esta relativa capacidad financiera de los municipios se apoya preponderantemente en los derechos municipales. En

¹²¹Me refiero a problemas tan variados y disímiles pero que, en conjunto, forman una cultura, una "forma de ser y actuar" y que van desde el uso transparente de los recursos públicos por parte del gobierno, hasta la decisión ciudadana de erradicar de su comportamiento la evasión y elusión impositivas. Todo lo anterior enmarcado en modelos prácticos y simplificados de legislación fiscal y en la construcción de un diálogo articulado y permanente entre ciudadanía y gobierno (campañas de empadronamiento, plazos para regularización de la situación fiscal, eliminación del terrorismo y la corrupción fiscales, etc.). Esto implica, desde luego, una clara delimitación de los ámbitos propios de la esfera de lo privado respecto a las que son específicas de la esfera de lo público.

1983, esta fuente de ingresos representó el 6.68% del total de los ingresos efectivos ordinarios municipales y, para 1994, el 7.78%.

Una parte significativa de las obras de servicio público que realizan los ayuntamientos se fundan en el sistema de cooperación personal y de ayuda mutua que en México recibe diversos nombres: tequio, guelaguetza, guendalidad o gotzona

y que hace posible disminuir los déficit crónicos de las haciendas públicas de los cabildos.

Con la entrada en vigor en 1980 de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley al Impuesto al Valor Agregado (IVA), se introdujeron cambios relevantes en el régimen de participaciones federales a los estados y municipios y sus sistemas impositivos. Algunos datos servirán para apreciar los cambios cuantitativos: de 1980 a 1983 el monto de las participaciones federales pasó de 7 245 millones de pesos a 77 703 millones de pesos. A través del Fondo de Fomento Municipal las participaciones federales destinadas a los municipios aumentaron de 5 064 334 millones de pesos en 1982, a 42 032 278 millones de pesos en 1985. En términos porcentuales, en 1991, el 60.5% de los recursos financieros de los municipios provenían de las participaciones federales¹²² y, en 1994, en un 55.52% con respecto a los ingresos ordinarios efectivos¹²³. Estos datos contrastan con los de otros países en donde la participación federal en las finanzas estatales (regionales) y municipales (comunales) no rebasan la proporción 50/50, por lo que estamos obligados a reflexionar seriamente sobre los efectos prácticos del Sistema de Coordinación Fiscal vigente que más parece

¹²²En este mismo año, las finanzas estatales dependían en un 81.7% de las participaciones federales, INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México 1989-1991, cit.

¹²³INEGI, Finanzas estatales y municipales de México 1990-1994, cit., pp.36 y 43. En este mismo año, las participaciones federales con respecto a los ingresos efectivos ordinarios alcanzaron el 56.24%. Ibid., pp.21 y 14.

propiciar la dependencia y el control centralizados de la unión federal que estimular la federalización de la república. Si esto es así, resulta de la mayor importancia introducir modificaciones en las atribuciones fiscales de los niveles gubernamentales estatal y municipal para fortalecer sus finanzas, elevar sus niveles de desarrollo y romper la aparente fatalidad de las desigualdades municipales y regionales.

9.3. Los egresos municipales.

En la misma proporción que los ingresos, los egresos de los niveles superiores han aumentado vistosamente en detrimento del gasto público de los ayuntamientos. Algunos datos nos permitirán ilustrar esta tendencia: de 1935 a 1961, el gasto efectivo presupuestal del gobierno alcanzó los 136 361 millones 500 mil pesos, de los cuales se destinaron el 76.4% a la federación, el 7.6% al Departamento del Distrito Federal, el 12.1% a las entidades federativas y territorios y el 3.9% a los municipios. Tres décadas más tarde, en 1990, del gasto total se destinaron 83% al nivel federal, 14% al nivel estatal y el 3% al nivel municipal.

También es importante revisar cómo se distribuyen internamente los egresos municipales. Hacia 1970, los gastos municipales alcanzaron los 2 116 millones 887 mil pesos. De esta cantidad, el 63.64% se destinó a gastos de administración y el 21.32% a obras públicas. En los años subsiguientes esta tendencia tuvo cambios significativos, ya que de 1975 a 1983 del total de los egresos municipales se destinaron a gastos de administración el 59% y el 58% respectivamente, mientras que a las obras públicas, en los mismos años, se orientaron el 25% y el 30%. En 1985 los gastos destinados a bienes meritorios (educación, salud, vivienda, servicios sociales y comunales) y a los bienes públicos (servicios públicos federales y seguridad pública)

giraron alrededor del 7.8% y del 23.6%, respectivamente. En 1994, del total de egresos efectivos ordinarios se orientó el 67.73% al gasto de administración y a las obras públicas y de fomento el 33.04%. Asimismo, se dirigieron hacia educación el 1.71%, a salubridad pública el 1.77% y a seguridad pública el 7.04% del total de egresos efectivos ordinarios¹²⁴.

Es notorio que los tres órdenes de gobierno destinen la mayor parte de sus egresos a los gastos de administración. El Departamento del Distrito Federal destinó el 56% a gastos de administración, las entidades federativas el 76% y los municipios el 78%. Le siguen en importancia los gastos en obras públicas y en educación.

9.4. La deuda pública municipal.

No podríamos concluir este capítulo sin hacer referencia a la deuda pública municipal. Hasta 1975, ésta representó el 7% del total de los egresos municipales, en 1983 el 4% y para 1994, el 12.94%. Sin embargo, no obstante su aparente manejabilidad no representó una solución de fondo, tomando en consideración el hecho inevitable de que debido a la debilidad financiera de los municipios, éstos requieren fisiológicamente del crédito para compensar sus déficit presupuestarios y poner en marcha o introducir mejoramientos en los servicios públicos (agua potable, electrificación, comunicaciones terrestres, escuelas, mercados, rastros, servicio de limpia, sanidad y asistencia públicas, etc.). Esta circunstancia se ha puesto particularmente de manifiesto de 1989 a 1994, cuando la deuda pública de los ayuntamientos del país pasó de dos millones a 26 400 millones de pesos. De este total, 15 400 millones de pesos, equivalentes al 58.33%, fueron con la banca comercial. La devaluación de diciembre de

¹²⁴ INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales...cit., pp.41 y 43..

1994, llevaron las carteras vencidas de estados y municipios a un crecimiento del 856% en los primeros ocho meses de 1995, pasando de 44 millones de pesos en noviembre de 1994 a 574 millones en julio de 1995. De este saldo vencido, el 94% fue con la banca comercial y el restante 6% con la banca de desarrollo¹²⁵. Ya para el 31 de marzo de este mismo año, los adeudos de los estados y municipios con la banca comercial ascendían a una cantidad cercana a los 28 mil millones de nuevos pesos, situación que los obligo' a destinar el 32% de las participaciones liquidadas por la Federación (en el primer trimestre del año) para cubrir sus deudas con la banca comercial y de desarrollo.

El 54% de la deuda de los municipios del país se concentró en cinco entidades federativas: Nuevo León(17%), Jalisco(13.7%), Sinaloa(10.1%), Chihuahua(8%) y Puebla(5%). El restante 46% se distribuyó entre las demás 26 entidades¹²⁶. En aquellos cinco estados se localiza, asimismo, el 25% de los municipios más representativos del país, según la clasificación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Como consecuencia directa de los "errores de diciembre" de 1994, las finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios del país

¹²⁵Francisco Gómez Maza, "Injusta estructura tributaria, afirma García Villa. Creció 856% la cartera vencida de estados y municipios, en 8 meses", en El Financiero, 6 de septiembre de 1996, p.39.

Según Banobras, todavía en 1994, los saldos de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios con el sistema bancario nacional se distribuía en 58.6% con la banca comercial y el restante 41.4% con la banca de desarrollo. De ésta, el 95% de los pasivos de las entidades y municipios se concentraba en Banobras. Cfr., Alejandro Ordoño Pérez, "Coyuntura actual de las finanzas estatales y municipales", en Federalismo y Desarrollo, Año 8, No.47, enero-febrero de 1995, p.38.

¹²⁶Roberto Ortega Lomelín, Op.cit., p.62.

viven un estado cercano al de la insolvencia¹²⁷, debido a la confluencia de los aumentos de las tasas de interés, la disminución real en un 14.4% de las participaciones federales, la reducción drástica de la producción económica (en el campo, la industria y los servicios), el vertiginoso aumento del desempleo, la drástica caída de la capacidad adquisitiva de amplios estratos de la sociedad nacional y la austeridad fiscal. Es importante recordar que

"la mayor parte de los ingresos estatales provienen de las participaciones de la Federación, ya que en el mejor de los casos, los ingresos propios representan 15 por ciento de los ingresos totales"¹²⁸.

Para hacer frente al problema de la reestructuración de pasivos públicos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propuso a los gobiernos de las entidades federativas la firma de un Convenio de Saneamiento Financiero mediante el cual los estados estarían obligados a lograr un

¹²⁷Las noticias sobre los problemas financieros que enfrentan los estados y municipios se repiten con cada vez mayor frecuencia: "Ningún estado solventa gastos contra la pobreza", El Financiero, 22 de octubre de 1996, p.31; "Hacienda debe resolver su astringencia financiera: ABM. La banca, atada de manos en el rescate financiero de municipios", El Financiero, 15 de octubre de 1996, p.7; Salvador Rico, "Al borde de la quiebra la mayor parte de los municipios. Proponen ediles redistribuir ingresos fiscales de la nación", El Financiero, 14 de octubre de 1996, p.6; "Informa el alcalde. El ayuntamiento de Celaya, sin dinero para obra pública", La Jornada, 11 de octubre de 1996, p.10; Salvador Rico, "Urgente, una solución financiera: Rosendo Villarreal. Al borde de la quiebra, más de 100 municipios", El Financiero, 4 de noviembre de 1996, p.10; "Declaración conjunta de municipios fronterizos al pueblo de México", Encuentro de Alcaldes Frontera Norte y Asociación Mexicana de Municipios, A.C., en Diario de Juárez, 29 de septiembre de 1996, p.12B.

¹²⁸El Financiero, cit., p.8.

ahorro del 10%, no contratar más deuda en lo que quedaba del año de 1995, saldar sus adeudos con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Comisión Nacional de Agua (CNA), promover la concesión de servicios de distribución del agua y destinar el monto de las participaciones federales exclusivamente al pago de deuda. Hasta agosto de 1995, sólo cinco entidades federativas concluyeron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el proceso de reestructuración de adeudos mediante el esquema propuesto por el Convenio de Saneamiento Financiero (México, Jalisco, Querétaro, Nuevo León y Guerrero), mismo que debió concluirse el 31 de agosto de 1995. El Convenio de Saneamiento Financiero redujo los escasos espacios de acción soberana de las finanzas públicas estatales y municipales y achicó el ya de por sí disminuido significado práctico del federalismo en México.

Otros mecanismos extraordinarios propuestos por el Gobierno Federal para apoyar diversas obligaciones de corto plazo de las entidades federativas fueron el Programa de Apoyo al Desarrollo Regional del Ramo XXIII, 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.

La crisis de 1994 propende hacia un reforzamiento de la centralización económica y política e impone a las entidades federativas una concepción instrumental de la descentralización. Desde una perspectiva económica, la Federación pondría énfasis desde ahora en el proceso de descentralización de cinco tópicos considerados estratégicos: 1) producción agrícola; 2) agua; 3) salud; 4) educación y 5) el Programa Combate a la Pobreza (antes Programa Nacional de Solidaridad); mientras que, desde el punto de vista político, se estarían poniendo las bases para una rearticulación político-administrativa entre los tres niveles de gobierno para enfrentar lo que desde ahora se analiza como un hecho probable: el fortalecimiento

de los partidos de oposición y su creciente presencia en los municipios y las entidades federativas, la fragmentación del Partido Revolucionario Institucional y el desvanecimiento de la figura presidencial. Las elecciones políticas municipales de los estados de Coahuila, Hidalgo y Querétaro en noviembre de 1996 constituyeron una prueba de ensayo para las elecciones federales de 1997 durante las cuales se renovarían totalmente la Cámara de Diputados y por la mitad la Cámara de Senadores y serían electas siete gubernaturas estatales y, por primera vez desde 1928, la jefatura de gobierno del Distrito Federal.

La descentralización y el federalismo no pueden contemplarse como una cuestión de coyuntura económico-financiera y/o político-administrativa, sino con una visión estratégica que haga suya una problemática de largo plazo: el rediseño global de la república (la división de poderes, los mecanismos y reglas que permitan acceder al poder, las estructuras y reglas de juego que ofrezcan posibilidades de organización y participación a la ciudadanía, las condiciones para participar activamente en la promoción y generación de actividades productivas y la distribución de la riqueza social, etc.). Y aquí, de nuevo otra vez, como siempre, Economía y Política tendrán que ir de la mano¹²⁹.

Para concluir, una última reflexión. La deuda pública municipal, estatal y/o federal está integrada por varios elementos: a) las relaciones políticas; b) el modelo de desarrollo económico, y c) el grado de eficiencia de la maquinaria de la administración pública.

¹²⁹Sobre esta perspectiva teórica y práctica considero insoslayables las lecturas de Joseph Schumpeter, "The crisis of Tax State" (1924), Benjamin Retchkiman, Aspectos estructurales de la economía pública, IIE/UNAM, México, 1975 e Introducción al estudio de la economía pública, UNAM, México, 1983 y de José Ayala Espino, Límites del mercado, límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.

La política tiene un peso fundamental en la formación de la deuda pública, pues ésta constituye un útil instrumento para desplazar temporalmente los recursos públicos entre las generaciones. A través del endeudamiento público se puede efectivamente ampliar el vínculo presupuestario del presente, reconociéndole un margen de ingreso y de consumo superior a sus potencialidades, al descargar el costo de restitución en las generaciones futuras. Las relaciones políticas deberán entonces desarrollarse en función del principio fundamental de "no forzar la mano" con respecto a este aspecto y evitar la búsqueda frenética de mayor gasto para alcanzar consensos, principios para los cuales se hace necesario establecer mecanismos que impidan a la clase política una manipulación intergeneracional de los recursos, como hemos visto que ya aconteció.

También la estructura económica del país influye, indirectamente, en la formación de la deuda pública. La experiencia económica mexicana es históricamente paradigmática tanto en los proyectos de industrialización del pasado como en las experiencias de privatización del presente. En ambos casos, el dinero público ha ocupado un papel central. En ambos casos hemos presenciado algo que quizá va más allá de lo que simplistamente se ha denominado "economía asistida o subvencionada". Y a la luz de la experiencia más reciente de privatización forzada para llevarla a cabo en tiempos muy cortos, estamos obligados a reanalizar la experiencia de industrialización nacional en los términos del contexto ideológico y económico nacional e internacional.

Consideremos, finalmente, la peculiar conformación y relación entre la clase política y el aparato administrativo, por un lado, y los grados de eficiencia de la administración pública, por el otro. En ambos casos--por el uso dado a los recursos públicos y a las específicas articulaciones entre público y privado; o bien en función de su capacidad o no de optimizar los recursos invertidos--, se

tendrán contribuciones, de diversa medida por cierto, a la formación de la deuda pública¹³⁰.

Todos los factores anteriormente mencionados han contribuido a conformar la situación actual. En este contexto, la política fiscal ha tenido necesariamente que cubrir el papel de cazador obligado de los déficits públicos, enfrentando una situación cada vez más difícil ante la ciudadanía y los contribuyentes. La política fiscal ha tenido que "pagar los platos rotos" al verse obligada a: investigar y ampliar la base imponible en cualquier manifestación de nuevos ingresos o aumento de renta o riquezas y ubicar nuevas o más amplias formas de recaudación para cubrir los déficits públicos.

La experiencia de las últimas cuatro crisis económico-financieras de México (1976, 1982, 1987 y 1994) han obligado a descartar por simplista la explicación de la crisis mexicana como un resultado de la política de subsidios y de los costos que representaba el mantenimiento del precario Estado del Bienestar que apenas se delineaba. En caso de que no bastasen los ejemplos de otros países que han logrado conservar altos niveles de bienestar social conjugando el financiamiento y la organización de los servicios sociales con un nivel de endeudamiento público contenido y un sistema fiscal no opresivo. Si esto es cierto, entonces el problema está en otro lado: en la incapacidad de organizar eficientemente al Estado y de administrar en forma óptima los recursos públicos. Eficiencia social y eficiencia fiscal pueden, por lo tanto, convivir bajo la condición que se tenga la capacidad de dirigir a la sociedad. Y a condición, también, de que el Estado cuente con una fiscalidad eficiente y suficientemente equitativa, es decir con un sistema tributario que no invite a su evasión o elusión y que, más bien, contribuya al bien colectivo. Este es una finalidad relativamente fácil de obtener a

¹³⁰En este ámbito se mueven las investigaciones de Gabriel Zaid, La economía presidencial, Grijalbo, México, 1992.

cambio de que los objetivos de solidaridad mínima, a cargo del fisco, estén bien establecidos en una especie de contrato social aceptado por los contribuyentes-ciudadanos que encuentre, a nivel constitucional, una garantía frente a la invasión fiscal de la política. Bajo estas circunstancias será posible realizar la arquitectura de una nueva política fiscal, liberada de las exigencias de financiamiento derivadas de los desequilibrios de las finanzas públicas. El Estado social no saldrá como una tabula rasa de este compromiso. Por el contrario, se verá sustanciado por el crecimiento, el desarrollo y las nuevas formas de solidaridad de la sociedad civil que hoy, ante los escenarios del derrumbe y del caos, se antojan imposibles.

QUINTA PARTE.

VII. ¿Hacia un nuevo federalismo?.

"...las propiedades intangibles e incorpóreas valen más que todos los bienes materiales...

"...el capital invisible de muchas empresas tiene mucho más valor que toda su maquinaria, terrenos, construcciones y almacenes juntos; y si tal capital perdiera su valor, probablemente todo su capital visible equivaldría a un montón de escombros y fierros viejos"¹.

1. Las premisas externas. "El tiempo del mundo finito": des-territorialidad y trans-nacionalidad.

El nuevo milenio se inició en la segunda mitad de los setentas al delinearse, por parte de las multinacionales, una "nueva división internacional del trabajo"². Algunas áreas de producción, elaboradas en las zonas tradicionales de la industria metalmeccánica de Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Japón e Italia durante los años cincuentas a setentas, empezaron a desplazarse hacia algunos países con bajos niveles de salarios:

"La economía mundial ya no es una simple suma total de economías nacionales en donde cada una de ellas funciona esencialmente de acuerdo con sus específicas leyes de movimiento y sólo marginalmente establecen interconexiones con las del comercio foráneo.

¹J.R.Commons, I fondamenti giuridici del capitalismo, trad.it., Bologna, Il Mulino, 1980, p.73, en F.Galgano et al., Nazioni senza ricchezza; ricchezza senza nazioni, Bologna, Il Mulino, 1993, p.15.

²F.Frobel, J.Heinrichs y O.Kreye, The New International Division of Labor, Cambridge University Press, 1980.

Estas economías nacionales constituyen prácticamente elementos orgánicos de un sistema único omnicomprendivo o, para decirlo con mayor precisión, forman parte de una economía que de hecho es un sólo sistema capitalista mundial integrado (a single world-wide capitalist system)... Los cambios estructurales que tienen lugar específicamente en cada nación están interconectados con esta economía mundial única y se determinan recíprocamente"³.

Con estos cambios se diseñaba una nueva división internacional del trabajo diferente a la clásica que había dominado en el pasado. En efecto, cuando ésta era dominante se percibía con claridad la diferencia entre "un reducido número de países industriales que producían bienes de capital y artículos de consumo" y "la gran mayoría de los países subdesarrollados, incorporados a la economía mundial como productores de materias primas"⁴. Por su parte, la nueva división internacional del trabajo significó, por un lado, "la producción de mercancías para el mercado mundial... bajo condiciones altamente redituables en una extensión geográfica consistente y creciente, no sólo en los países desarrollados sino también en los subdesarrollados"⁵; y, por el otro, la posibilidad material de poner en marcha un proceso productivo "subdividido crecientemente en fragmentos que podrían distribuirse por cualquier parte del mundo capaz de asegurar una combinación favorable de capital y trabajo"⁶.

A partir de este momento, la tendencia a la que Frobel, Heinrichs y Kreye llamaron la "reorganización transnacional de la producción" se extendió a otras ramas de producción, pues resultaba claro que la misma expansión de la economía mundial

³Ibid., p.8.

⁴Ibid., p.13.

⁵Ibid.

⁶Ibid., p.14.

estaba generando condiciones peculiares que obligaban a un número creciente de industrias a buscar la reubicación de su producción en nuevos "espacios" geoeconómicos donde "la fuerza de trabajo barata, abundante y disciplinada" constituyera una garantía para sobrevivir⁷.

Las tendencias al dislocamiento geográfico y a la "globalización" subrayan la diferencia "estratégica" entre ésta crisis y las precedentes, tal y como puntualmente señalan Manuel Castells y Jeffrey Henderson en su Techno-economic Restructuring, Socio-political Process and Spatial Transformation: a Global Perspective⁸. En el pasado, las crisis se resolvieron poniendo en marcha diversos procesos de reestructuración, pero siempre en los límites de un determinado espacio territorial; la novedad es que, ahora, la solución a la crisis se encuentra en una "drástica expansión del radio de control organizativo"⁹, en función a "una lógica intrínseca que trasciende a los mismos países"¹⁰. Y esto ha sido posible gracias a las profundas transformaciones tecnológicas que se han llevado a cabo en los transportes y sobre todo en las telecomunicaciones: "Sólo a través de un sistema integrado de telecomunicaciones y de computadores es posible al mismo tiempo integrar y descentralizar producción, distribución y management en un sistema mundial único e interconectado. Las nuevas tecnologías en el ámbito de las telecomunicaciones son las autopistas electrónicas de la era de la informática, equivalentes al papel jugado por los sistemas ferroviarios a lo largo del proceso de industrialización"¹¹.

⁷Ibid., pp.14-15.

⁸Este es el título de la introducción al trabajo colectivo editado por los autores arriba mencionados y cuyo título general es Global Restructuring and Territorial Development, Sage, Londres, 1987.

⁹Ibid., p.1.

¹⁰Ibid., p.2.

¹¹Ibid., p.7.

Los manuales más recientes de marketing ofrecen a la empresa dos alternativas para enfrentar las dificultades de continuar por la vía de las "economías de escala" en mercados cada vez más saturados: a) reorientarse hacia sectores con elevado valor agregado o b) reintentar por la vía de la "economía de escala" ampliando, sin embargo, las estrategias de mercado para cubrir espacios inexplorados. En el primer caso se trata de abandonar la producción de masa típica del fordismo (automóviles, electrodomésticos, bienes de consumo durables), con el fin de recorrer las rutas de la era posindustrial: producción de servicios a las empresas, gestión de know how y sobre todo prestaciones dirigidas a "satisfacer exigencias específicas de clientes especiales"¹²: aceros para la industria aeroespacial y aeronáutica, plásticos especiales para computadoras y telefonía celular, nuevas fusiones de metales destinados a la producción electrónica y de semiconductores, cerámicas de altas temperaturas, etc. En el segundo caso se abandonan los mercados tradicionales y consolidados para incorporar cuotas agregadas de demanda en diferentes áreas territoriales o para adjudicarse sectores periféricos de fuerza de trabajo con bajos costos. Esta alternativa ofrece diferentes facetas: en primer lugar, una creciente homogenización de los productos, una especie de "desnacionalización" (una pérdida de las características "nacionales" residuas de los productos) con el fin de hacerlo "vendible" en cualquier mercado (el ejemplo emblemático de este nuevo tour de force del capitalismo contemporáneo es el llamado "auto mundial" que se consolida durante las décadas de los setentas y ochentas bajo estrictas normas de uniformidad); segundo, una creciente tendencia a la fragmentación de los componentes del ciclo de montaje y a la formación de industrias especializadas proveedoras de los mismos componentes bajo una multiplicidad de marcas, con el fin de reconstruir "economías de escala" en estos sectores;

¹²G.S.Day, Market Driven Strategy. Processes for Creating Value, Macmillan, 1990.

y, tercero, la conformación de una empresa con una creciente vocación transnacional, una tendencia, como diría M.E. Porter¹³, a distribuir la "cadena del valor" entre las diversas fases del ciclo de valorización: la adquisición de materias primas, la proyección del producto final, el montaje y la distribución final del producto en una gama creciente de realidades nacionales y territoriales. En el primer caso, la industria se "des-masifica", especializándose; en el segundo, se estandariza globalizándose. En ambos casos, abandona su anclaje territorial original para des-territorializarse. Pierde su propia referencia al ámbito nacional y promueve la desterritorialidad de las demás empresas. Incorpora procesos de trabajo y semielaboraciones distribuidos en una multiplicidad de estados nacionales y de áreas territoriales, hasta el punto que resulta difícil precisar la "nacionalidad" de un producto y de su productor¹⁴.

Una situación semejante se puede observar en los productos que incorporaran tecnologías sofisticadas. Un microprocesador se proyecta en California, pero utiliza memorias dinámicas de acceso aleatorio producidas en algún país del Extremo Oriente y se monta sobre un chasis de aleaciones metálicas especiales proveniente de una empresa sueca. Un avión a reacción montado en Estados Unidos funciona con motores ingleses, utiliza piezas particulares

¹³Michael E. Porter (comp.), Competition in Global Industries, Harvard Business School Press, Boston, 1986.

¹⁴"El ciudadano americano que, por ejemplo, compra en la General Motors un Pontiac Le Mans--escribe Robert Reich--, se compromete sin saberlo en una transacción internacional. De los 10 000 dólares pagados a la GM, cerca de 3 000 van a Corea del Sur por el montaje y otros trabajos realizados por obreros no especializados, 1 750 dólares van a Japón por componentes avanzados (motores, transmisiones y electrónica), 750 dólares a Alemania Occidental por los proyectos de diseño y estilo, 400 a Taiwán, a Singapur y Japón por la compra de refacciones menores, 250 dólares a Gran Bretaña por publicidad y comercialización y alrededor de 50 dólares a Irlanda y Barbados por la elaboración de los datos". The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism, Random House, Nueva York, 1991 (hay trad. en español por Editorial Diana).

provenientes de Francia, Italia o China e incorpora electrónica japonesa, una gran cantidad de cálculos y proyectos de componentes especiales se elabora con potentes computadores distribuidos por todo el planeta y circula en tiempos reales a través de redes telemáticas intercomunicadas. El intercambio de productos finales de vendedor a comprador residentes en países diferentes constituye un porcentaje decreciente e inclusive minoritario (menos del 50%) del comercio internacional. La mayor parte de las transacciones interestatales esta conformada por componentes materiales e inmateriales, que circulan en redes productivas globales, a través del laberinto multinacional de la empresa global, o mejor aún, del proceso de trabajo global, dentro del cual es prácticamente imposible precisar (y al Estado nacional qué impuestos definir) la contribución en valor agregado que cada "nación" aporta. Y en el mismo sentido, resulta cada vez más difícil ubicar la nacionalidad de la fuerza de trabajo que ha "incorporado" su propio valor a la mercancía, definir su "localización", "verla" y organizarla. En esta peculiar "confusión", parece con todo perfilarse una nueva estratificación de la fuerza de trabajo y de las naciones. De nuevo, Reich observa:

"Un exámen más preciso permite percibir la misma configuración: la producción homogenizada de masa (lo que queda de ella y aún es una parte importante) se realiza principalmente en los países donde los salarios son bajos (excepto lo que se monta en las naciones con salarios más altos donde tienen que ser vendidos los productos terminados, tanto porque el montaje es más económico como porque existen barreras proteccionistas); la actividad de ubicación y solución de problemas y de intermediación estratégica se desarrolla en cualquier país que cuente con recursos de invención y capacidad creativa. Por tal motivo la empresa global con alto valor agregado se desenvuelve en una asociación de personas especializadas, cuyas capacidades creativas se integran reciprocamente en tanto que toda la producción

estandarizada de masa se comisiona a mano de obra no especializada de cualquier parte del mundo"¹⁵.

1.1. Una revolución espacial: del territorio a la red.

Las transformaciones mencionadas parecen destinadas a influir profundamente sobre la misma dimensión espacial: sobre una de las determinaciones fundamentales de los procesos organizativos y, en general, del comportamiento social, dando origen a lo que podría definirse como una "revolución espacial". La producción industrial clásica (el modelo fordista) se fundó en lo que Castells y Henderson llaman un "espacio de lugares" (space of places), es decir, un espacio definido, en donde una serie de procesos constitutivos (producción, decisión e identidad colectiva) coinciden en el mismo "lugar", radicándose y connotándolo; por su lado, el nuevo modelo productivo se define en un "espacio de flujos" (space of flows): en un contexto en donde "las dinámicas propias de un determinado territorio dependen principalmente de las conexiones de la población y las actividades en ese territorio con las actividades y las decisiones que van más allá de sus fronteras"¹⁶. Esto no significa que no existan formas territoriales "autocéntricas" en donde sea posible "radicar". Sin embargo, podemos progresivamente constatar que las posibilidades productivas y el valor económico de cada ámbito territorial tienden a ser sobredeterminadas por los flujos decisionales que los trascienden, dirigidos y sometidos a organizaciones e intereses que se mueven siguiendo lógicas de radio superior. Hecho que, por lo demás, no se verifica en el ámbito de otra función territorialmente determinada: la de la identidad colectiva. La producción de la "comunidad". Ésta mantiene la lógica específicamente "local". Aún más, en la medida que la economía se globaliza, la comunidad se "localiza": "en la medida que la lógica

¹⁵Ibid., p.150.

¹⁶M.Castells y J.Henderson, Op.cit., p.7

dominante se basa en flujos, en la misma proporción la defensa de los intereses específicos o de identidades autónomas asume la forma de una irreducible experiencia local. Las nuevas dinámicas territoriales tienden a organizarse alrededor de la contradicción entre poderes sin lugar y lugares sin poder¹⁷.

Los teóricos de la escuela francesa de geografía política, encabezados por Jacques Levy, ofrecen una amplia y profunda reflexión sobre las transformaciones del "espacio político"¹⁸. Para ello, elaboraron los conceptos antinómicos de territoire-resau ("territorio-red"). El territoire corresponde a un determinado tipo de espacio caracterizado por la exhaustividad y la contiguidad, es decir que contiene todos los puntos (los "lugares") significativos de acuerdo a una relación que ve a cada uno de ellos confinar con por lo menos otro en una superficie delimitada. El reseau, por el contrario, implica la exhaustividad pero no la contiguidad: es un concepto que "se exime de la definición de superficie y construye libremente vinculaciones entre puntos--con todos o una parte de ellos--comprendidos en una área convencionalmente delimitada"¹⁹; en tal forma integra a la exhaustividad como simple posibilidad-límite, pero excluye a la contiguidad, sustituida más bien por una relación de conexión. Ambos conceptos tienen su origen en las matemáticas y se refieren, en el primer caso, a medidas de tipo "continuo" (medidas propias de los espacios, las superficies, kilómetros, por ejemplo, y el tiempo). En el segundo, prevalecen las medidas de tipo "discreto", en donde la grandeza está constituida

¹⁷Ibid.

¹⁸Jacques Levy, L'espace legitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique, Presses de la Fondation National de Sciences Politiques, Paris, 1994; J. Levy (coord.), Geographies du politique, Presse de la Fondation National de Sciences Politiques, Paris, 1991; Marie-Francoise Durand, Jacques Levy, Denis Retaille, Le monde: espaces et systemes, Presses de la Fondation de Sciences Politiques, Paris, 1993.

¹⁹J. Levy, L'espace legitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique, cit., p. 76.

por unidades aisladas; en este caso cuenta "el número de unidades de distancia discreta que separan dos puntos"²⁰ como, v.gr., la cantidad de horas necesarias para pasar de un punto a otro con un medio determinado, o el costo de transporte de una mercancía específica, etc.

El territoire, en esta lógica, representa la dimensión espacial típica de formas de economía estable y permanente (en primer lugar, la agricultura) y de relaciones sociales basadas eminentemente en el control (la presencia cuasi omnimoda de un Estado fuerte en el ámbito político). Pero, sobre todo, representa la dimensión espacial de la identidad (espace d'identité lo define Levy, o espace identifié--"espacio identificado"-- mediante el "control"). La red (reseau), por el contrario, representa la dimensión típica de la comunicación, de los intercambios "abstractos", "simbólicos", "inmateriales", como la difusión de una lengua, o la circulación de las ideas en el ámbito de la cultura, o inclusive las formas específicas de la economía desenfrailada de la viscosidad y de la pegajosidad de la "superficie" (la economía postindustrial, la estructura de "servicios"). Ahora, con la formación de una economía-mundo, con la estructuración de redes globales capaces de organizar procesos productivos transnacionales, estas dos dimensiones del espacio tienden a separarse drásticamente. Y a modificar radicalmente las relaciones de "trascendencia" y de "inmanencia" que tradicionalmente las habían caracterizado. En el brusco "salto de escala" que los procesos económicos están llevando a cabo, en este momento la red (reseau) cataliza los procesos de decisión más significativos y "organiza" las variables dominantes, mientras que el territoire viene minimizado y sobredeterminado. En toda la historia de la humanidad hoy, quizá, la fuerza soft, impersonal, impalpable del reseau--del retículo en el que se organiza la economía postindustrial-- tiende a prevalecer sobre el peso telúrico, material y físico del territoire. El network sobre el pays. La

²⁰Ibid., p. 50.

comunicación sobre el control. El ámbito de la circulación de las mercancías sobre el lugar de producción de la identidad.

La neta separación entre el espacio de la economía y el espacio de la política o, para decirlo de una manera más precisa, la tendencial contraposición entre la espacialidad de los flujos (o del reseau) que de manera creciente "organiza" la esfera de la economía y de la producción de mercancías y la espacialidad de los lugares (o del territoire) que, por el contrario, continúa a dominar la esfera de la política, por lo menos en lo que se refiere a la función sustancial de producción y gestión de identidad; entre estos dos espacios hay una ruptura, decíamos, que se antoja "epocal", pues provoca la fractura de la relación histórica, aparentemente inescindible que desde sus orígenes se había establecido en el nexo economía capitalista y Estado nacional. Se sabe, en efecto, que el capitalismo se "formó" en el ámbito territorial del Estado nacional. Que aquél, para decirlo con Levy, se articulaba con el Estado nacional por una relación de "inmanencia" (la "escala" de uno estaba incluida en la escala del otro) y de "plenitud" (las condiciones de existencia de uno eran determinantes del otro). En ese entonces el mercado recibía del Estado la dimensión de su propia territorialidad al favorecer el proceso de expansión de la espacialidad microcomunitaria original a través de la construcción de la red carretera, de la igualdad y la homologación jurídico-normativa, de la aprobación de tributos "nacionales" y de la garantía de seguridad constituida por su "monopolio del uso legítimo de la fuerza". Se formaba así, por esta vía, el mercado "nacional". Después, con la llegada de las grandes tecnologías unificadoras del territorio (las tecnologías "capaces de hacer olvidar las distancias" en el radio medio-grande del Estado nacional: el motor de explosión interna, la electricidad, el telégrafo, el teléfono), las dos espacialidades empezaron a entrelazarse, sobreponerse y coincidir: el espacio "territorial" del Estado y el de la "red" del mercado asumieron las mismas fronteras. Identidad y comunicación se colocaron, en un momento excepcional

de equilibrio, en la misma área espacial que simultáneamente era territoire y reseau, conjugándose de tal manera que uno y otro obtenían ventajas de su ad latere: la empresa (por lo menos la que logró adquirir el rango de empresa nacional por excelencia) terminó por contribuir en la producción de identidad, mientras el Estado desarrolló el papel "comunicativo" de la asignación de bienes, la distribución de la riqueza, la estabilidad macroeconómica²¹ y la mediación social.

No sólo: a la empresa el Estado la sobredeterminó en alguna medida al prestarle la forma organizativa "burocrática" (en sentido weberiano), la formalización de los procedimientos y las prácticas coercitivas del mando. Asimismo, la empresa "delegó" al Estado una serie de tareas productivas consideradas insuficientemente rentables. El territorio nacional se constituyó entonces como "lugar", en sentido técnico: un espacio en donde la distancia era indiferente (isotropía), tanto desde el punto de vista de la circulación de mercancías como de la circulación de valores. Y concluyó por reunir todas las condiciones consideradas necesarias para formas de auto-organización, la cual presupone, precisamente, una constante relación de adecuación "entre el espacio de los problemas formulados por una sociedad y el espacio de sus soluciones"²².

No había espacios cerrados o incomunicados. El territoire estatal y el reseau económico establecían relaciones con el exterior, uno bajo la forma de relaciones internacionales y el otro bajo la del comercio exterior. Se trataba, empero, de relaciones "foráneas" en donde siempre, con claridad, se establecía la distinción entre un dentro y un fuera. Las relaciones de "inclusión" y "exclusión" eran igualmente nítidas. Por lo demás, el reseau económico

²¹Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill, 1989 (1a. ed. 1956). Trad. en cast. Hacienda pública. Teórica y aplicada, McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A., México, 1993, pp. 3-17.

²²J. Levy, L'espace legitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique, cit., p. 83.

permanecía en el territorio gracias a la "plenitud" totalizante del Estado nacional. Éste ofrecía fronteras y medidas. El capital, era poseedor de la nación. La "geopolítica" se colocaba como lógica universal, como "regla" de las relaciones políticas y económicas.

Pero se trataba sólo de un equilibrio inestable, pasajero, y no de una situación estable de llegada. El empuje interno del reseau económico a favor de la expansión más allá de los límites del territorio nacional estaba destinado a fracturarlo. Algunas variables, entonces imperceptibles, se orientaban ya a modificar bruscamente la relación de trascendencia-inmanencia entre política y economía, entre Estado y mercado que se encontraban en los orígenes del capitalismo y había caracterizado el proyecto keynesiano de un compromiso histórico a lo largo de una buena parte del siglo XX. El nuevo salto tecnológico, que define a los últimos decenios (la conjugación de computadores y telemática que, según Castells y Henderson, hace posibles la global assembly line y el planetary bazaar)²³, permite rebasar al reseau económico más allá de las fronteras del territoire político.

El nuevo espacio que se ha creado constituye una espacialidad inédita, que no corresponde a una área territorial delimitada, pues coincide con la totalidad del territorio planetario. Por esta vía maestra el capital se des-territorializa. Se libera de toda forma de determinación territorial--de cada "lugar" en sentido técnico, pues coloca al mundo como su "lugar"--, y eleva a su propia espacialidad como trascendente respecto a cualquier otra forma territorializada, aún vinculada a cualquier forma de identidad territorial.

No estamos frente a un aumento de cantidad a un proceso en curso desde tiempo atrás. Se trata de una "revolución": una "revolución espacial", semejante a la que con sus "descubrimientos geográficos" y la ruptura de la concepción eurocentrista del mundo dio origen al Renacimiento y al Iluminismo, a la Modernidad, en suma. Se trata de

²³Techno-economic Restructuring..., cit., p.6.

una revolución que, en primer lugar, afecta a uno de los fundamentos de la "política" tal y como entonces se constituyó: la idea misma de soberanía. La base del Estado moderno. La soberanía--entendida como potestas superiorem non recognoscens--descansaba en la asunción implícita de una relación de trascendencia del espacio estatal territorializado respecto a cualquier otro espacio socialmente significativo. Sobre la posibilidad de establecer una precisa relación de "inclusión" de los distintos subsistemas sociales respecto al sistema "político" de referencia, calificado, precisamente, por ser "el sistema de comportamiento más inclusivo en una sociedad"²⁴. El ius excludendi alios, mismo que constituía el atributo calificativo de la soberanía o, si se quiere, su "esencia" misma, suponía inevitablemente la existencia de un límite, de la posibilidad de separación cierta entre el lugar del "nosotros" y el de "ellos". Una vez más de un territorio delimitado con certidumbre y estabilidad. De esta plenitud del territorio derivaba la posibilidad de identificar y sustanciar las connotaciones "esenciales" de la "política" en la modernidad: el "monopolio del uso legítimo de la fuerza" de Weber y el monopolio de la "decisión" de Schmitt. Identificaciones que ahora es imposible hacer, desde el momento que la unidad territorial del Estado viene a su vez "incluida" en (y sobredeterminada por) una más amplia espacialidad influyente que lo trasciende y que es capaz de un más elevado nivel de "inclusión"²⁵.

²⁴David Easton, A Framework for Political Analysis, 1965, trad. it., L'analisi sistemica della politica, Marietti, Casale Monferrato, 1984, p. 77. (Hay también trad. en cast.).

²⁵Marco Revelli arroja la idea de que al territorio se puede aplicar la categoría marxista de la subsunción real del trabajo al capital. En esta idea está implícita "la imagen de una incorporación directa, de una 'puesta en marcha' del territorio como factor directamente en condiciones de engendrar valor como 'fuerza productiva social'". El territorio estaría viviendo el tránsito de ser una "simple 'condición exterior de la producción'... a factor productivo directo". El territorio se habría convertido en una "máquina territorial integrada constituida por infraestructuras, redes

La política, por su parte, ha tratado de alguna manera de redefinirse en la nueva dimensión espacial, persiguiendo una espacialidad que se dilataba sin cesar hasta el punto de perder sus límites. La política ha tratado también de des-territorializarse como demuestran las tendencias a redefinir la guerra como "medidas de policía", implícita en algunas de las motivaciones de la guerra del Golfo; la creciente carga de responsabilidades sobre la Organización de Naciones Unidas (ONU) para tratar de resolver crisis y conflictos locales; la problemática de aplicar globalmente los derechos del hombre elevada a inédita motivación por políticas intervencionistas en los asuntos internos de los Estados. Pero ha fracasado (la guerra del Golfo, finalmente, reveló sus objetivos geopolíticos como motivación real; las intervenciones de la ONU en Bosnia y Somalia han puesto en evidencia su dramática impotencia y los derechos del hombre son sistemáticamente violados por los Estados fuertes, en Granada y en Chechenia, en China y en Chiapas). Y ha fracasado porque las categorías de la política siguen estando tercamente vinculadas con el territorio. Aún presuponen un espacio plano domirado por la contigüidad. Siguen siendo, sustancialmente, categorías "geopolíticas".

A este horizonte siguen relacionadas las ideas de soberanía, pero también las de identidad (que debe, de cualquier forma, hacer referencia a algún concepto de "inclusión" y de "exclusión" y, por lo mismo, a "límites"). Pero también el concepto de orden se encuentra en la mira. En efecto, para él, la contigüidad espacial--el isotropismo--sigue siendo

de comunicación y de intercomunicación, por depósitos de 'confianza' y enlaces de intercomunicación". "¿No es éste el modelo, se pregunta Revelli, de los sistemas integrados de subcontratación o maquila, de las ramificaciones productivas de la empresa red, de las líneas industriales en las que se articulan y se encarna la creciente práctica del out-sort, de la descentralización productiva, de la externalización a fondo de las funciones productivas y de los servicios?" (Marco Revelli, "Crisis del Estado-nación, territorio, nuevas formas de conflicto y de socialidad" (trad. de G. Almeyra), en Viento del Sur, No. 11, Invierno 1997, México, pp. 59-60.

esencial (un ordenamiento que no sea válido y eficaz en cualquier punto de una superficie, no puede integrar el concepto político de orden). Todas las funciones que denotan la naturaleza "monopolista" del Estado nacional moderno, mismas que lo hacen, en efecto, un ordenamiento "soberano"--emitir leyes, administrar justicia, imponer tributos sobre la riqueza, defender la integridad territorial--pueden concebirse sólo dentro de la categoría de la geometría plana euclidiana: en el ámbito, efectivamente, de superficies delimitadas en modo exclusivo por fronteras estables y ciertas. De esta manera, en la nueva dimensión espacial global conformada por el desgarrador salto tecnológico de las postrimerías del milenio, termina por dominar incontrastado el otro "poder" que logra practicar, sin contradicciones, la lógica de la des-territorialidad y a "pensar sobre sí mismo" prescindiendo de la determinación territorial, ya que es poseedor intrínseco de estas características: el poder económico que, desde sus inicios, ha adquirido la forma de la "red", del reseau y que ahora, de incluido es incluyente, de inmanente trascendente, dicta sus propias reglas del juego al antiguo soberano. Sobredetermina así, desde su nueva posición espacial ocupada, a los antiguos poderes estatales.

1.2. La ruptura de la cadena "Estado-territorio-riqueza".

La nueva relación entre "espacio de la política" y "espacio de la economía", y sus consecuencias en términos de crisis de la figura misma del Estado nacional, la ha ubicado con claridad Giulio Tremonti en un texto audaz escrito en colaboración con Giuseppe Vitaletti²⁶.

²⁶Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale, Laterza, Bari, 1994, pp. Cfr., también, de ambos autores La Fiera delle tasse. Stati nazionali e mercato globale nell'età del consumismo, Il Mulino, Bologna, 1991. Para seguir las ideas de Tremonti, se puede ver el sugerente libro colectivo F. Galgano, S. Cassese, G. Tremonti y T. Treu intitulado Ricchezza senza nazioni. Nazioni senza ricchezza, Il Mulino, Bologna, 1992.

Para estos autores el "fin del Estado" tiene que ver, precisamente, con la ruptura de la cadena "Estado-territorio-riqueza" y con la creciente dificultad que enfrentan los Estados para mantener el control de la riqueza a partir del control del territorio a través del uso de medios físicos (las aduanas) o jurídicos (el control de cambios).

"Lo que existió a lo largo de los siglos se acabó: el territorio ha llegado a ser para todos los Estados, ilimitado e incontrolado. La estática de las actividades agrícolas y de la vieja producción industrial fue sustituida por la dinámica del consumo y por la disolución misma de la unidad básica de la industria: la fábrica.

"En el nuevo mundo económico perdió significado el control de un territorio limitado, perdió significación el territorio del mundo, no controlado por ningún Estado. La soberanía política territorial se hundió en la nueva dimensión económica. El territorio, que fue su fortaleza, hoy es su debilidad.

"El Estado "moderno" ha llegado a ser tan pequeño con respecto a los fenómenos que se desenvuelven a escala mundial, como abundante para las exigencias del gobierno local. El Estado "moderno", sobre todo en su forma "nacional" clásica, devino insuficiente, por exceso y por defecto. Todo sucedió porque cambió el ambiente: la relación entre riqueza y territorio"²⁷.

La primera consecuencia de la crisis de soberanía del Estado nacional radica en la creciente incontrolabilidad de la riqueza²⁸, en su tendencial

²⁷G. Tremonti y C. Vitaletti, El federalismo fiscale..., cit., p. 40.

²⁸"...el desarrollo de nuevos mercados y de nuevas tecnologías operativas ha dado a los propietarios y a los gestores de capitales un poder y una libertad sin precedentes. Desde siempre los gobiernos han confiado en su capacidad de engaño y de sorpresa para conducir la política

extra-territorialidad. En el nuevo mundo post-geopolítico²⁹, la relación entre riqueza y naciones se trastocó: éstas no tienen posibilidad de "utilizar" a aquélla, las naciones no tienen ya capacidad de convertirla en una variable dependiente. Por el contrario, es la riqueza la que "elige" a las naciones, poniéndolas a su servicio. Ahora es el capital--entendido como riqueza abstracta--la única potencia superiorem non recognoscentem. El capital ha devenido en una potencia autónoma, al punto de configurarse como el único titular de la soberanía, el único capaz de "decidir" el destino de las naciones(y de decidirlo no indirectamente, como en el pasado,

económica y monetaria. En este momento los operadores cuentan con una vista electrónica tan aguda que es imposible que los gobiernos logren sorprenderlos. Las redes neurales, las estrategias de arbitraje cuantitativo y la elevada capacidad de análisis estadístico muestran que los mercados se encuentran en grado de analizar y prever todos los aspectos de cualquier posible acción política antes de que los órganos de control tengan el tiempo de concluir sus reuniones preliminares". Gregory J. Millman, The Vandals' Crown, Mac Millan, 1995 (trad. it. Finanza barbara. Il nuovo mercato mondiale dei capitali, Garzanti Editore, Italia, p. 291.

²⁹Escribe Jean-Luc Shilling en "La coyuntura 1994-1995. I mercati finanziari": "Parece haber llegado para los operadores financieros 'el tiempo del mundo finito' anunciado por el escritor Paul Valery: ellos actúan efectivamente a nivel global y en tiempo real (subrayados nuestros), gracias a las nuevas tecnologías de telecomunicación. Masivos flujos monetarios buscan permanentemente, 24 horas sobre 24, la colocación más remunerativa en un contexto económico de libre cambio que después del derrumbe del bloque soviético abraza ya la totalidad del planeta. La modernización sigue a un ritmo incansable... Los cambios en las políticas de colocación de los assets, la mayor influencia de los inversionistas... y la mayor propensión a las posiciones especulativas llevan a una progresiva volatilidad de los mercados bursátiles y de cambios, reduciendo la capacidad de acción de los bancos centrales. La situación podría inclusive considerarse peligrosa visto... el uso inhábil (o el abuso) de las nuevas técnicas financieras que tienen que ver con los productos derivados..." L'etat du monde. Edition 1996, Le Decouverte, Paris, 1995 (trad. it. Stato del mondo. 1996. Anuario economico e geopolitico mondiale. Il Saggiatore, Milan, 1996, p. 130.

sino directamente, como un acto impersonal de imperio).

La pérdida de soberanía de los Estados se articula en tres leyes fundamentales: la lex mercatoria, la lex fisci y la lex pauperum:
12

"La lex mercatoria es la ley que, en la república internacional del dinero, gobierna los movimientos del capital apátrida e irresponsable. La lex fisci establece la caída de la soberanía monetaria y fiscal: las divisas nacionales no son más que argent de poche y la riqueza, no es el Estado el que resuelve los tributos que deberá pagar, sino ella la que define donde estará dispuesta a pagarlos. La lex pauperum expresa la crisis de las socialdemocracias de masa que, históricamente, presupusieron el aumento y no la reducción del poder económico de los Estados"³⁰

Es un regreso, en una cierta medida, a la lógica mercantilista, dominante en los orígenes de la modernidad, cuando el Estado nacional embrionario templaba su fuerza por la cantidad de riqueza monetaria que lograba extraer de su territorio. Y es sin duda un drástico paso atrás con respecto a la estructura y funciones de lo que Offe argumentó como el modelo de Estado típico del capitalismo en su momento de mayor desarrollo: el Estado que hace de la palanca fiscal (de su propia capacidad extractiva y distributiva) el eje fundamental de su papel de "mediación social"; de "gobierno" de la composición social y del ciclo económico en interés del capital colectivo (de la permanencia del sistema basado en el trabajo como mercancía). En este nuevo contexto, la autonomía del fisco se perdió. El poder fiscal ha iniciado un tránsito de poder legal (válido erga omnes) a poder contractual (que funciona sólo entre

³⁰Ibid., p. 44. Cfr., también, F. Galgano, "Le istituzioni della società postindustriale" en G. Galgano et al., Nazioni senza ricchezze. Ricchezze senza nazioni, Il Mulino, Bolonia, 1993, pp. 26-28.

contrayentes), es decir, que está dejando de ser un poder "soberano" para devenir un poder "negociado" con sujetos móviles, cambiantes, errantes que, en última instancia, pueden hacer valer la propia condición de extra-territorialidad ("no es el Estado el que resuelve, los tributos que deberá pagar {la riqueza}, sino ella la que define dónde estará dispuesta a pagarlos")³¹. La riqueza, por su parte, no puede ser gravada, como en el caso del impuesto al valor agregado (IVA), en su punto de partida, en su origen (nace por doquier y por doquier se desplaza), ni, como en el caso del impuesto sobre la renta (ISR), teniendo como punto de referencia el lugar de residencia de su titular (éste, si es un trabajador dependiente, está anclado a su territorio, pero si es un "poder financiero", como Dios, se encuentra "en todo lugar"). Puede, también, ser identificada y gravada en el momento en que se adquiera, al final de su ciclo, cuando se transforma en "consumo". Y ser identificada en las "cosas", en el producto que se intercambia. De aquí la crisis del fisco dominante en este siglo, "personal" y "general" y vinculado con la idea de la progresividad de la alicuota. Y, por el contrario, la necesidad contemporánea de poner en práctica un modelo fiscal favorable a la tributación de las cosas, a la tributación del consumo ("tratar de gravar las cosas y el consumo objetivamente en lugar de obligar a tributar a los personas idealistamente"³²). Un modelo así será, sin duda, más

³¹Tremonti y Vitaletti, Il federalismo fiscale..., cit., p.44.

³²Giulio Tremonti, "Il futuro del fisco" en F.Galgano, Nazioni senza ricchezza. Ricchezza senza nazioni..., cit., p.69. No se refiere a un cambio de énfasis en el sentido de intentar pasar de los impuestos directos a los indirectos y tampoco se refiere a la "utopía del impuesto al gasto". Se trata de un modelo impositivo diverso al actual. Se trata de llevar adelante un "movimiento que, liberando progresivamente a las personas, conduzca la política fiscal hacia las cosas. Cosas en el sentido de objeto posible de nuevas formas de tributación: la borrowing capacity (capacidad de endeudamiento) como manifestación de poder económico y por lo tanto de capacidad contributiva, las estructuras de producción y distribución de mercancías, la publicidad y los networks, licencias y redes comerciales, etc." (pp.69-70).

realista; empero, hasta ahora, no parece ofrecer una hipótesis viable en el sentido de otorgar una respuesta a los principios de redistribución y equidad fiscal que estuvieron en los fundamentos de las funciones de "gobierno" de la composición social, en los cimientos de la complicada ingeniería de mediación que puso en práctica para regular las relaciones entre las clases y que, con cierta eficacia, garantizó una de las fases de expansión del capitalismo más prolongadas. La crisis del Estado-nación va por ahora aparejada a una profunda diferenciación económica y social dentro de y entre las naciones.

1.3. Homogeneización y diferenciación trans-nacional e intra-nacional.

Ninguna sociedad logra en realidad sobrevivir a una condición de absoluta indiferenciación; a una situación, digámoslo así, de identificación de todos con todos. Al liquidarse un sistema jerárquico, un modelo de inclusión/exclusión, se tiende a la reproducción de uno nuevo, más adecuado y operacional a su lógica de funcionamiento. La historia es un cementerio de combinaciones sociales en el plano euclideo de los requerimientos específicos de cada "ordenamiento". Y la "economía-mundo" no podía ser, ciertamente, la excepción. Ella también debe recrear sus jerarquías, conformar sus segmentos, "reordenar":

"El mercado mundial--escribió Armand Mattelart--combate entre dos lógicas: la de la globalización y la de la desmasificación generalizada. Esto lleva a la investigación de los "segmentos transnacionales" es decir a los grandes grupos de individuos que conviden, más allá de sus propias fronteras nacionales, las mismas condiciones de vida, los mismos sistemas de valores, prioridades, gustos y normas, que

comparten, en otras palabras, 'mentalidades socioculturales' análogas"³³.

El mismo Mattelart, expresa:

"La globalización y la localización son las dos caras de un mismo fenómeno, a tal punto que, desde principios de los ochentas, la dimensión de la globalización ha provocado un cierto movimiento antagonista: la revancha de las culturas locales. La tensión entre la especificidad de las culturas, por un lado, y las fuerzas centrífugas del universalismo mercantil, por el otro, ha puesto de manifiesto la complejidad de las reacciones contra la afirmación de un mercado planetario(...). Estas respuestas han adquirido las formas de la resistencia, del cambio, de la parodia, de la adaptación y la reapropiación; pero, sobre todo, de una fuerte nostalgia a favor de las diferencias y de los mecanismos de diferenciación"³⁴.

Estas diferencias y estos mecanismos de diferenciación no son antitéticos, empero, a la globalización mercantil pues a final de cuentas terminan por ser funcionales a ella, representando inclusive la misma forma con que se "legitima". La diferenciación genera, en efecto, los puntos de contacto e "identidad" indispensables para su expansión; permite organizar los flujos de acumulación y reestratificación del mercado de trabajo; hace posible la conservación del orden en el mercado global el cual presupone como todo orden, identidades estables (y estabilizadas); y crea, también, un punto que merece particular atención, las figuras de su "otredad". No se trata ahora, como en el viejo modelo

³³A. Mattelart, "Come resistere alla colonizzazione delle menti?", en Le Monde Diplomatique (ed. italiana), abril de 1994, p. 2.

³⁴Ibid.

de las divisiones territoriales nacionales, de la creación del "extranjero", porque perteneciente a lo que está más allá de la frontera geográfica o territorial. La nueva lógica es la de la "desespacialización", construida con otros criterios de "otredad" definidos, precisamente, por sus contornos socioculturales, mismos que remodelan los nuevos "segmentos transnacionales" con base a las distancias que sólo en parte coinciden con el espacio y que se miden, más bien, en estratos de ingreso, niveles de consumo, potencialidad productiva, posibilidad de acceso a bienes y servicios, etc.³⁵

Las fronteras transnacionales, metaespaciales, definen las distancias que separan entre sí a los Estados nacionales. No son, empero, distancias geográficas medidas en kilómetros, sino en dólares (del ingreso pro capite), en consumo de bienes y energía, en acceso a las tecnologías contemporáneas. El "Nuevo Mundo" de ayer era un continente

³⁵La creciente integración económica entre los países más industrializados coincide con la fragmentación de las vías de desarrollo en los países pobres. La relativa homogeneidad de estos últimos, misma que les llevó a concebir durante los años setentas las posibilidades de formular alternativas de unificación política para la defensa de sus recursos, se desbarató. Hoy no podemos hablar de un único Tercer Mundo, pues el Sur se dividió por lo menos en cinco grupos: a. los países de nueva industrialización; b. los países dependientes del petróleo; c. los países en proceso de empobrecimiento del ex bloque socialista; d. los países que han puesto en marcha grandes procesos de reestructuración para integrarse al Norte y e. los países más pobres del Sur; o bien en otros tantos cinco grupos, según otra clasificación elaborada en función de su posición en el comercio global:

a. "desenganchados" (Irán, Cuba, Algeria, etc.);
 b. "vulnerables" (Colombia, Marruecos, Indonesia, etc.);
 c. "prometentes" (Filipinas, Hungría, Polonia, Rumania, etc.);
 d. "estrellas" (Turquía, Tailandia, México, etc.);
 e. "superestrellas" (Hong Kong, Corea del Sur, Taiwan, Singapore, etc.). U. Muldur, Les formes e les indicateurs de la mondialisation de la technologie et de l'economie, CEE-Fast, 1993, en Riccardo Petrella (ed.), Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività, Manifestolibri, Roma, 1995, pp. 79-81.

geográficamente distante, antropológicamente desconocido y dividido por un inmenso océano. El "Nuevo Mundo" de ahora es aún más distante, aunque no lo divide geográficamente una inmensa superficie húmeda, precisamente porque ha sido capaz de dar origen a una nueva antropología planetaria hasta no hace mucho desconocida. Y para su comprobación empírica, bastan quizá algunos datos.

Tomemos el indicador más general para medir la riqueza de las naciones y sus habitantes: el Producto Interno Bruto (PIB) pro capite³⁶. Entre el país que ocupa la cima de la clasificación (Suiza, con 36 410 dólares) y el que se encuentra en el sótano de la misma (Mozambique, con 80 dólares) (1993), hay una diferencia abismal: el primero supera al segundo por 455 veces.

Pero, sin ir hasta el extremo de los evidentes y excepcionales privilegios económicos de los que puede gozar un miembro de la Confederación Helvética, tomemos la media del PIB pro capite de los 674 millones de habitantes que forman las siete más grandes economías industriales del mundo (el llamado G7 integrado por Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña) equivalente a 22 768 dólares y confrontémoslo con el PIB pro capite de otros países que se encuentran en los estratos medio inferiores y medio superiores y encontraremos que está 46.4 veces por encima de los ingresos medios de los 1 221 millones de pobladores de la República Popular China, 78 veces de los 936 millones de pobladores de la India, 9.7 de los

³⁶Los datos provienen de L'etat du monde. Edition 1996, La Decouverte, Paris, 1996 (Trad. italiana, Stato del mondo 1996. Anuario economico e geopolitico mondiale, Il Saggiatore, Milan, 1995, 720 p. "El Producto Interno Bruto (PIB) es la medida de la riqueza creada en el país durante un año, obtenida de la suma del valor agregado de los varios sectores económicos. Se incluye el valor agregado de la producción agrícola e industrial de autoconsumo, así como el de los "servicios no vendibles" (educación pública, defensa, etc.) y se excluyen la economía subterránea, las actividades ilegales (como el tráfico de drogas) y el trabajo doméstico de las mujeres casadas", p. 21.

147 millones de miembros de la Federación Rusa, 7.5 de los 162 millones de la República Federal de Brasil y 6 veces de los 94 millones de personas que forman la población de los Estados Unidos Mexicanos³⁷. Para alcanzar el ingreso medio de un ciudadano americano, el 70% de la humanidad, es decir alrededor de cuatro mil millones de seres humanos, tendrán que multiplicar sus propios ingresos por 10; de éstos, alrededor de 2 900 millones, por 50 y poco menos de 500 millones al menos por 100.

En apenas 32 países (los integrantes del G7 más 25 países que forman las llamadas "economías emergentes"³⁸), de un total de 173, se concentra el 82% del PIB mundial; aunque bastan sólo siete de ellos para cubrir el 65% del PIB planetario. Los restantes 142 países, 82% del total, producen el restante 18.4% del PIB mundial (1993). En términos del Índice de Desarrollo Humano, un indicador elaborado por el Programa para el Desarrollo de la ONU que toma en cuenta tres factores (salud, instrucción e ingreso) y por lo tanto buscar ir más allá de las apariencias estadísticas del PIB pro capite³⁹, los resultados no

³⁷Los datos del PIB son de 1993, mientras que los de población corresponden a una estimación de 1995, Ibid., pp. 683 y 689.

³⁸Este grupo está integrado por China, Hong Kong, India, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Corea del Sur, Taiwan, Tailandia, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Venezuela, Grecia, Israel, Portugal, Sudáfrica, Turquía, República Checa, Hungría, Polonia y Rusia.

³⁹Ibid., p. 677. En condiciones ideales, el Indicador de Desarrollo Humano (IDH) debería tomar en cuenta numerosos factores. Empero, para fines prácticos, el Programa para el Desarrollo de la ONU tomó en consideración tres: nivel de sanidad, representado por la esperanza de vida; nivel de instrucción, representado por el índice de alfabetización de la población y por la media de los años de estudio (pesando con un multiplicador de 2/3 el primero y 1/3 el segundo); y el ingreso, representado por el PIB pro capite, con dos ponderaciones importantes: una, el poder de compra real en el país y dos el hecho de que un aumento del PIB pro capite no significa un aumento de bienestar en términos lineales (por ej. el aumento del bienestar es mayor en el pasaje de 1 000 a 2 000 dólares que en el de 14 000 a 15 000 dólares).

son menos dramáticos. Entre las primeras 25 naciones que ostentan las mejores calificaciones (de 0.874 a 0.932), el 96% pertenecen al mundo Occidental (13 en Europa Occidental, 2 en Norteamérica, 1 en el Medio Oriente, 2 en Oceanía, 1 en el Caribe y una más en Asia). Sólo Japón proviene de otra matriz cultural, no obstante haya optado por la "occidentalización" desde hace más de un siglo atrás). En el otro extremo, de las 25 naciones con los más bajos índices de desarrollo humano (de 0.191 a 0.289), el 92% se localizan en el continente africano. De América Latina, los países mejor situados son: Barbados (20) con 0.894, Uruguay (33) con 0.859, Trinidad y Tobago (35) con 0.855, Bahamas (36) con 0.854, Argentina (37) con 0.853, Chile (38) con 0.848, Costa Rica (39) con 0.848, Venezuela (46) con 0.820, Colombia (50) con 0.813 y México (52) con 0.804⁴⁰. La información estadística disponible, ilustra la existencia de una creciente diferenciación económica y social y una profundización de las desigualdades. En efecto, en 1992, la ONU denunciaba que mientras "en 1960 el 20% más rico de la población mundial contaba con un ingreso 30 veces superior al del 20% más pobre, en 1990, la diferencia a favor del 20% más rico alcanzó la cifra de 60 veces"⁴¹.

Si analizamos otros indicadores llegaremos a resultados semejantes. Tomemos a la energía, "recurso de recursos". En ocho países se concentra el 64.8% del consumo global de energía primaria; en 8 el 81.6 del consumo de energía nuclear; y en 5, el 49.3% del consumo de energía hidroeléctrica. Y como la mayor parte de estos países forman parte del Norte

⁴⁰Ibid., pp. 678-682. Los cálculos corresponden al año de 1992.

⁴¹III Rapporto sullo sviluppo umano. Come ridurre le diseguaglianze mondiali, Rosenberg & Siller, Turín, 1993, p. 11. El 20% de la población mundial más rica se apropió, en 1960, del 70.2% del ingreso global; en 1989, esa cantidad se elevó al 82.7%. Y así como unos ganan, otros pierden: el 20% de la población mundial más pobre alcanzó, en 1960, al 2.3%, para descender casi treinta años más tarde, en 1989, al 1.4%. L.R. Brown, State of the World 1994. Rapporto sul nostro pianeta del Worldwatching Institute, Isedi, Turín, 1994, pp. 4 ss.

desarrollado e industrializado, tenemos que "el consumo medio de energía de un habitante del Norte es diez veces mayor que el un habitante de un país en vías de desarrollo y llega a ser hasta 90 veces entre un canadiense y un habitante de Bencladesh"⁴². Un hindú consume un promedio de 20 kgs. de acero al año, 13 veces menos que un inglés, 21 veces menos que un estadounidense y 29 veces menos que un japonés. Un chino utiliza un ventésimo del papel utilizado por un normal ciudadano estadounidense, un trentaiseisavo de aluminio y un cuarentaseisavo de etileno.

La gran frontera trans-nacional que divide al Occidente, al Norte, "sin espacios" y el resto del mundo, no es la única concebible en la época de la globalización. Dentro de las mismas grandes áreas socioeconómicas que se dividen el espacio global (el Norte y el Sur, la Metrópoli y la Provincia--que quiere decir, "a favor de los vencidos" y que, en el antiguo ordenamiento romano, se aplicaba a los territorios colocados dentro o fuera de la península itálica y sometidos a la jurisdicción de un magistrado representante de Roma--) y dentro de las mismas unidades nacionales que integran a cada una de ellas, se reproducen las fronteras, las diferenciaciones e identidades. Algunas de ellas menos artificiales que el Estado-nación o, por lo menos, precedente en el tiempo a su constitución: la etnia, la articulación ling stica, los vínculos geográficos regionales. Otras, resultado de los drásticos desgarramientos de la "globalización" en el tejido social y geográfico del Estado-nación y que ha dado origen o ulteriormente estimulado a las "nuevas áreas o regiones de desarrollo" a las que Kenechi Ohmae ha definido los "Estados-regiones": noroeste y noreste de Italia, Baden-Würtemberg, Gales, San Diego-Tijuana, Hong Kong-China meridional, Silicon Valley-Bay Area en California, Pusan, en el extremo sur de Corea, las ciudades de Fukuoka y Kitakyushu al norte de la isla japonesa de Kyushu, el llamado Growth Triangle de Singapur, la región del Rodano-Alpes en Francia,

⁴²Popolazione e sviluppo, Pontificia Accademia Scientiarum, Vita e Pensiero, Milan, 1994, p. 42.

etc⁴³. En el Rapporto sullo Sviluppo Umano para 1996 de la ONU, se constata un ulterior agravamiento de la "polarización económica, tanto entre países como dentro de ellos mismos". En 89 países del otrora Tercer Mundo se redujeron sus niveles de vida con respecto a los que tenían hace una década. Y 19 países, entre los cuales están Venezuela, Sudán, Ruanda, Liberia, Ghana y Haití, cuentan con ingresos per cápita inferiores a los de 1960. Pero también los países ricos ven ampliarse la tijera entre ricos y pobres: en Australia y Gran Bretaña el 20% de la población más rica gana 10 veces más que el 20% más pobre y en Estados Unidos y Suiza, nueve veces más. Pero, donde la distancia entre unos y otros es mayor se encuentra en Brasil, Guatemala y Tanzania. El problema de la pobreza se ha agravado de tal manera, que el Rapporto agrega un nuevo índice para calificar las situaciones que se encuentran más allá de la miseria, la "pobreza de capacidades humanas" (CPM por la expresión en inglés: "capability poverty measure") y en ellas se encuentra el 37% de la población en los todavía llamados eufemísticamente "países en vías de desarrollo". En el otro extremo crece "una élite global emergente, que vive en las ciudades y (se encuentra) frecuentemente relacionada entre sí, (que) amasa poder y riqueza mientras la mitad de la humanidad queda fuera": los 358 billonarios que existen en el mundo reúnen un patrimonio superior al de todos los países donde vive el 45% de la población mundial⁴⁴.

⁴³Kenichi Ohmae, The End of the Nation State. The Rise of Regional Economics, McKinsey & Co., 1995 (trad. it. La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali, Baldini & Castoldi, Milán, 1996, pp. 129-130.

⁴⁴"De continuar esta tendencia, escribe en la Introducción al Rapporto James Gustave Speth, las diferencias económicas entre países industriales y en vías de desarrollo no podrán ser definidas injustas, sino deshumanas". Cada vez más se puede constatar que no basta con el crecimiento económico para superar las diferencias entre y dentro los países. Vanna Vannuccini, "Un uomo su quattro sta peggio di 30 anni fa. Sempre piu lontani i paesi ricchi e il terzo mondo", La Repubblica, Roma, 16 julio 1996, p. 22.

La "globalización" genera, así, por un lado,--"desde arriba", como un acto de prepotencia vencedora y por lo mismo, con una inigualable capacidad de atracción--, a su propia sociedad, a una sociedad transnacional("la identificación de todos con todos que deriva de la generalización del intercambio,[y en donde] cada comunidad pierde su propia individualidad"), producto de la uniformación de los intercambios que, en sus puntos de mayor desarrollo, lleva a la extinción de toda diferenciación. Pero a este tentativo de disolución del Estado-nacional en el amplio espacio global del mercado, las identidades primarias responden, "desde abajo", hacia lo particular, lo "local", lo "étnico", lo "racial", buscando en las ocultas "fuerzas telúricas" los recursos originarios de identificación que les permitan enfrentar el desarraigo mercantil.

La crisis de las instituciones políticas de los Estados nacionales no es más que la expresión fenoménica de la "privación" de identidad, de la pérdida de control sobre el propio habitat, del sentimiento de alienación de los momentos que forman la existencia cotidiana. Por este motivo, los planteamientos del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) de Chiapas⁴⁵, responden con promesas de reapropiación "hacia abajo", desde una escala local que se proyecta hacia la totalidad nacional buscando reafirmar el sentido de pertenencia, el sentido territorial, el sentimiento de ser y hacer, de "inclusión". De esta manera, el localismo exasperado se manifiesta como la forma política de la globalización económica y social.

La universalidad de la mercancía no comporta, automáticamente, la universalidad de los valores y, menos aún, la universalidad de los derechos. Por el contrario, los desafía y los está desmontando con meticulosidad quirúrgica, uno a uno. ¿Qué queda después de que el territorio nacional abdica a favor de la escala planetaria como espacio de referencia(en donde la máquina ideal de la garantía de

⁴⁵EZLN. Documentos y comunicados. lo. de enero/8 de agosto de 1994, ERA, Mexico, 332 p.

derechos que era el Estado-nación pierde vigencia?). ¿Qué hacer en un mundo que --no obstante estar unido espacialmente y reconocido como "mundo finito", en donde cada uno vive "visualmente" al lado del otro--, se manifiesta y se enorgullece de hacer evidentes, sin escrúpulos, con una violencia y una hostilidad sin precedentes, diferencias y desigualdades que se antojan irreducibles?⁴⁶.

¿Alternativas?. Los Estados tienen una responsabilidad fundamental en la esfera pública. A ellos toca por definición el financiamiento, la organización y la administración de los servicios públicos. Y a menos que éstos no sean privatizados, la cuestión de la Reforma del Estado constituye un nudo de fundamental importancia política que no puede reducirse a dejar el campo al mercado, cuando en éste, se sabe, dominan las empresas transnacionales, o despojarse de los monopolios públicos para transformarlos en monopolios privados, o recortar el gasto público para convertirlo en gasto de deuda externa. No. Es necesario abandonar a Hobbes y Nietzsche, Malthus y Darwin, es decir, los escenarios

⁴⁶En un breve, pero estimulante ensayo, Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica (Laterza, Bari, 1995, 88 p.), Ralf Dahrendorf señala que la internacionalización de la economía, en particular la producida por los mercados financieros, ha llevado sobre todo a Estados Unidos y a Gran Bretaña, a enfrentar el desafío global haciendo de la competitividad un tema fundamental. Pero al transformarla en una filosofía ha tenido que pagar un alto precio: la anomía (Durkheim), en el sentido de suicidio, pues ha arrojado a importantes grupos de la sociedad a la marginalidad, al analfabetismo de masa, a la casi destrucción total de los núcleos urbanos al punto de formar una verdadera "generación sin esperanza" (pp. 78-79). "La cuestión fundamental de nuestros tiempos, agrega el autor de Clases y conflicto de clases en la sociedad industrial, no es la justicia en el sentido tradicional de la redistribución, sino la inclusión" (p. 86). Por lo tanto, el gran desafío de Occidente y de las naciones que se identifican con su proyecto histórico, es el de resolver la cuadratura del círculo (quadrare il cerchio) con el fin de "crear un equilibrio civil" entre "creación de riqueza, cohesión social y libertad política" (p. 58).

catastróficos de la sobrevivencia de pocos en el ámbito de una recesión permanente y regresar a Adam Smith, Karl Marx, John M. Keynes, J.A. Schumpeter y M. Kalecki y al conjunto de condiciones que confluyen a conformar el bienestar⁴⁷. A la Reforma del Estado habrá que, pensar en los términos de Myrdal, Sen, Dasgupta y Desai, es decir, incorporando a las variables económicas las que tienen que ver con los derechos humanos, la pluralidad social y la democracia. En esta perspectiva, la Reforma del Estado pasa a través de un nuevo contrato social, de una autoridad legal y legítima, de un gobierno redimensionado en su tamaño y eficiente, con gobiernos locales fuertes y un gobierno federal no invasor y sofocante, aunque con posibilidades de movimiento en su propio ámbito.

Y en esta dirección, en la del futuro, será necesario volver la mirada al pasado del presente.

1.4. Desarraigo universal y arraigo local.

En franca oposición a las previsiones de Marx que confiaba en un temprano triunfo a escala planetaria de las fuerzas racionales del comunismo, ni la nación ni la religión han sido devoradas por la historia. En el movimiento comunista así lo entendió Stalin al reflexionar sobre el problema de la "nacionalidad". En el Congreso de Baku (1920), el respeto a las naciones, a la nacionalidad y a los

⁴⁷En un ensayo polémico y refrescante, Héctor Guillén propone construir una alternativa económica heterodoxa a través de "la búsqueda problemática de otra metodología", "la contextualización social de las actividades económicas", "una representación diferente de la economía", la concepción de la moneda de crédito como endógena a la acumulación y al crecimiento y la incorporación de la incertidumbre y del tiempo como desequilibrio. La realización de una política económica alternativa podría apoyarse en tres grandes fuentes de recursos: a) "eliminar la ociosidad de la capacidad de producción instalada"; b) llevar a efecto una "nueva renegociación de la deuda externa del sector público"; y c) construir una "reforma tributaria profunda" (La contrarrevolución neoliberal, ERA, México, pp. 215-216 y 222-223).

sentimientos nacionalistas ocuparon el mismo nivel que la problemática del internacionalismo. Sin embargo, ni Stalin ni Tito imaginaron que a la implosión de los regímenes comunistas seguiría una decidida afirmación del espíritu nacional.

Aún más. Muchos esperaron que la globalización del mercado, la Babel de las lenguas, la ósmosis de las culturas, el achicamiento de las distancias gracias a los modernos medios de comunicación, el crecimiento y la expansión de los flujos migratorios en todas las direcciones y la confianza en resolver los problemas mundiales a escala planetaria, conduciría al hombre del siglo XXI a recorrer el camino que lleva de la madre-patria a la Tierra-patria, a transformarse en ciudadano del mundo en una "aldea global". Los profetas de la universalidad estuvieron siempre presentes.

Pero también estuvieron presentes los aguafiestas de todos los tiempos. El primero fue el filósofo polaco Leszek Kolakowski, antes marxista y ahora católico y actualmente profesor emérito en Oxford. En un libelo del título Il villaggio introvabile ("La aldea inexistente"), Kolakowski demuestra que los presupuestos para ser "ciudadano del mundo", en realidad provocan en el hombre un profundo sentimiento de soledad y angustia, hasta el grado de obligarlo a probar la necesidad de regresar sobre sus propios pasos en busca del pasado, de la familia, de la religión, de la patria. Para el filósofo polaco el patriotismo planetario no existe. Para que tal cosa sucediera, en términos lógicos y de experiencia histórica, sería necesario que la Tierra se viera amenazada por seres provenientes de otros mundos. La percepción del peligro impulsa a la unidad. Y mientras eso no tenga lugar, el hombre se dejará llevar por el pánico al sentir que pierde su "ambiente natural". La noción de universalidad sigue siendo, con todo, un concepto y como dice el filósofo: "el concepto de perro no muere".

¿"Aldea global" es entonces igual a "aldea inexistente"? El politólogo estadounidense Huntington, famoso por haber formado parte de la Comisión Trilateral y ahora director del John M. Olin

Institute for Strategic Studies de la Universidad de Harvard, sostiene que el problema no existe formulado de esa manera. Para él, el futuro inmediato será una "guerra de culturas". La división entre países ricos y países pobres, entre Norte y Sur no tiene razón de ser desde el momento que la caída del bloque socialista arrastró con él al llamado Tercer Mundo y al bloque de naciones que representaban al "mundo libre". Para Huntington, las culturas y sus conflictos dominarán la escena mundial como tiempo atrás lo hicieron los Estados-nación y las ideologías. Ahora, los hombres se agruparán alrededor de grandes polos culturales, de los cuales derivarán las peculiaridades que adoptarán el capitalismo y la democracia : el occidental, el latinoamericano, el confucianismo, el islamismo, el hinduismo, el eslavo-ortodoxo y, quizá, el africano⁴⁸. En la percepción de Huntington los individuos pertenecientes a determinadas culturas poseen una peculiar forma de resolver los binomios cruciales de hombre-Dios, individuo-comunidad, ciudadano-Estado. Los procesos de modernización económica en curso y las transformaciones en la vida social, alejan a los hombres de sus originarias identidades locales, regionales y nacionales. Estos mismos procesos debilitan al Estado-nación como fuente de valores comunes. Lo único que queda son la cultura y la religión. Habría que preguntarse ahora si las naciones están dispuestas o pueden unirse o separarse con base a criterios o necesidades de carácter histórico, económico, étnico-religioso o cultural.

Huntington no ofrece una respuesta satisfactoria a las tendencias separatistas en acto en diversas partes del mundo y en donde el común denominador es la reivindicación de autonomía, con un fuerte énfasis en aspectos de carácter tradicionalista, irracional y mítico. Esto implica que los análisis deberán ser más cuidadosos, precisos y profundos. La originalidad de nuestro tiempo radica en que, contra lo que piensa Huntington, los hombres no

⁴⁸Samuel P. Huntington, "Speranze e conflitti nelle democrazie della 'terza ondata'. La sfida del XXI secolo si gioca a oriente", en Liberal, 17, agosto 1996, pp. 11-12.

chocan sobre el gran problema del siglo, sino que se encuentran atravesados por él. ¿Cuál es ese problema?. En el fondo es la lucha entre conservadurismo y progreso, desarraigo o vinculación a los valores culturales, globalización o localismo, cosmopolitismo o nacionalismo, individuo o comunidad, en suma, tradición y modernidad.

De cualquier manera, lo importante es hacer triunfar la capacidad de decisión sobre el fatalismo. Y en este conflicto, la perspectiva nacional, y en el futuro, el federalismo dentro y fuera de los Estados, podrá contener mejor ese enfrentamiento. Es probable que en las próximas décadas presenciemos reivindicaciones autonomistas por doquier, ensordecedores reclamos a favor de micro Estados con fundamentos étnico-religioso-culturales ansiosos de vivir bajo el cobijo de la propia bandera. Pero podrían ser sólo, como dijo recientemente Jean Daniel⁴⁹, "los signos de una crisis, no de un destino". Podrían ser, en efecto, las incómodas manifestaciones de una "forma embrional de democracia a geometría variable", que obligue a encontrar compromisos parciales, producto de luchas y de continuas negociaciones que, como justamente escribe Christian Marazzi en su provocador ensayo⁵⁰, muestren que

"...la esencia misma de la democracia consiste en hacer trabajar positivamente los conflictos, en crear las premisas para que saberes y vivencias diferentes puedan emerger, en producir los espacios en los cuales las racionalidades locales puedan encontrar una

⁴⁹"Alle radici della Nazione", La Repubblica, Roma, 25 de junio de 1996, pp.1 y 14.

⁵⁰Christian Marazzi, Il posto dei calzini. La svolta linguistica dell'economia e i suoi effetti nella politica, Edizioni Casagrande, Bellinzona, Suiza, 1994, 150 p.. El fondo del ensayo de Marazzi consiste en observar que, al mismo tiempo que la sociedad capitalista contemporánea exalta la esfera publicitaria y de la comunicación, simultáneamente resulta cada vez más huérfana de una verdadera comunidad política.

mediación razonable. Y razonable es no reprimir con la intolerancia los confines que derivan de lógicas subjetivas distintas, porque estas lógicas son carne y sangre de la sociedad, constituyen su riqueza. Razonable es permitir a estas lógicas salir a la superficie, comunicarse en un plano de igualdad sin perder su especificidad, poner en movimiento exigencias y reivindicaciones que permitan avanzar hacia modos más justos de vivir juntos...que todos tengan un espacio en el 'cajón de los calcetines'..."

VIII: ¿Hacia un "nuevo federalismo fiscal"?

"Las más diversas asambleas legislativas, sus consensos y disensos, y los poderes administrativos de múltiples y variados orígenes, constituyen condiciones necesarias de la libertad. La libertad es una planta de muchas raíces. Cuando notables fuerzas e ingentes riquezas y conocimientos se recogen en el puño de una autoridad central, es demasiado fácil construir o adquirir la mayoría del Parlamento. La libertad no es más que un nombre: todo se lleva a cabo como entre patrones y siervos".

Carlo Cattaneo, L'ordinamento del Regno, en Antologia, Bolonia, Il Mulino, 1962, pp.150-151.

mediación razonable. Y razonable es no reprimir con la intolerancia los confines que derivan de lógicas subjetivas distintas, porque estas lógicas son carne y sangre de la sociedad, constituyen su riqueza. Razonable es permitir a estas lógicas salir a la superficie, comunicarse en un plano de igualdad sin perder su especificidad, poner en movimiento exigencias y reivindicaciones que permitan avanzar hacia modos más justos de vivir juntos...que todos tengan un espacio en el 'cajón de los calcetines'..."

VIII; Hacia un "nuevo federalismo fiscal"?

"Las más diversas asambleas legislativas, sus consensos y disensos, y los poderes administrativos de múltiples y variados orígenes, constituyen condiciones necesarias de la libertad. La libertad es una planta de muchas raíces. Cuando notables fuerzas e ingentes riquezas y conocimientos se recogen en el puño de una autoridad central, es demasiado fácil construir o adquirir la mayoría del Parlamento. La libertad no es más que un nombre: todo se lleva a cabo como entre patrones y siervos".

Carlo Cattaneo, L'ordinamento del Regno, en Antologia, Bolonia, Il Mulino, 1962, pp.150-151.

1. Las premisas internas. Las crisis económico-financieras de 1976, 1982, 1985, 1987 y 1994-1995 y sus repercusiones sobre el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales. La reorganización de la estructura recaudatoria del gobierno federal.

El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales de México, relacionadas estrechamente desde 1980 con la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se han transformado a lo largo de casi dos décadas en relación directa con las crisis económico-financieras que periódicamente ha vivido el país desde 1976.

Cada etapa de la Ley de Coordinación Fiscal ha correspondido a otras tantas fases de la crisis fiscal del Estado y a las respuestas que se han intentado en el ámbito de las relaciones entre los varios órdenes de gobierno propias del federalismo fiscal. Así, tendremos: 1o. la reforma administrativa del gobierno federal de 1977; 2o. la reforma fiscal integral elaborada durante el período 1978-1983; 3o. el proceso de reestructuración del sistema tributario de 1986 a 1988; 4o. las propuestas dirigidas al perfeccionamiento del esquema tributario y de reforma administrativa de 1989-1992 y 5o. las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal con el fin de promover la conformación de un "Nuevo Federalismo", teniendo como trasfondo la crisis financiera de 1994-1995.

1.1. Las crisis económico-financieras de 1976, 1982, 1986, 1987 y 1994-1995 y su repercusión sobre el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales.

Los éxitos económicos del desarrollo estabilizador (tasas de crecimiento del 6.5%, incrementos del PIB per cápita, estabilidad de precios, crecimiento económico con recursos propios, urbanización acelerada y expansión y diversificación de la estructura social) mostraron sus límites con la

clausura autoritaria del sistema político y la exclusión social de amplios sectores de la población de las ventajas del crecimiento económico.

Sin embargo, para hacer frente a las demandas sociales y económicas de los nuevos actores urbanos, el sistema político inició un largo y trabajoso proceso de apertura ("la casa presidencial abierta al pueblo", la reforma político-electoral de 1978 y la legalización del Partido Comunista, quien pudo acceder al Congreso de la Unión) y se ofrecieron oportunidades a los excluidos a través del llamado "desarrollo compartido" (se obtuvieron tasas de crecimiento económico superiores a las del desarrollo estabilizador y se fomentó la distribución del ingreso mediante aumentos salariales generalizados). Para alcanzar lo anterior, y cuando el modelo económico del desarrollo estabilizador había dejado de generar nueva riqueza y perdió capacidad autopropulsiva, el gobierno federal recurrió al endeudamiento externo, a la expansión del gasto público y a la generación de déficit fiscales, de balanza de pagos y a una aguda expansión monetaria que se tradujo, en una primera fase, en inestabilidad inflacionaria y, posteriormente, en devaluaciones y fugas de capital.

En 1976, el gobierno federal se propuso llevar a cabo la reforma administrativa más profunda en la historia de la administración pública del país. Para ello, se realizó una revisión amplia de la estructura organizativa del gobierno federal que cubrió al 95% de la administración centralizada. Se crearon cinco nuevas secretarías de Estado y un departamento administrativo y la revisión de funciones en 19 de las 20 dependencias directas del Ejecutivo.

Entre los objetivos del programa de reforma administrativa se podrían destacar los referentes a la organización del gobierno, la adopción de la programación como instrumento fundamental de gobierno y el fortalecimiento de la organización política y del federalismo.

En el ámbito hacendario se llevaron a cabo diversas reformas a la Ley General de Deuda Pública, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Asimismo, se creó un sistema integrado de planeación y se propuso llevar a efecto una reforma fiscal integral.

En 1977 se dio así inicio a la Reforma Administrativa del gobierno federal, en donde se replantearon tanto la Ley de Coordinación Fiscal de 1953 como el sistema tributario hasta entonces vigente. La aprobación, en diciembre de 1978, de una nueva Ley de Coordinación Fiscal, misma que entró en vigor el 1.º de enero de 1980, implicó una reforma estructural en materia impositiva pues obligó a: 1. una reestructuración de la imposición indirecta; 2. al inicio de un proceso de reforma de la imposición directa; 3. a rediseñar el sistema de coordinación intergubernamental y 4. a instrumentar la reorganización de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El elemento central de este proceso de reformas hacendarias y de la coordinación intergubernamental tiene como epicentro una transformación de la administración de los ingresos federales, como bisagra de los cambios operados en el esquema administrativo del gobierno federal.

En rigor, habría que contemplar estas transformaciones fiscales a lo largo de un proceso de medio plazo pues cubre el periodo 1978-1983 y durante el cual se podrían, a su vez, destacar cuatro subfases claramente diferenciadas: a. la revisión de la imposición directa (revisión del Impuesto sobre la Renta) (ISR); b. la reestructuración del sistema de imposición indirecta (reestructuración radical del sistema de imposición indirecta que llevó a la adopción del Impuesto al Valor Agregado (IVA)); c. la reestructuración del sistema de coordinación fiscal (el punto anterior llevó a una revisión y reestructuración del sistema de coordinación fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas y los municipios. El objetivo formal era el de "mejorar la eficiencia en la operación de los impuestos... (y)... distribuir de una forma más equitativa la carga fiscal nacional"); y, d. la

reforma fiscal orientada hacia el saneamiento de las finanzas públicas.

El período de transformación de las reformas tributarias federales, que bien podría definirse como etapa de la Reforma Fiscal Integral (1978-1983), se encuentra, atravesado por la crisis económico-financiera de 1982. Sin embargo, antes de referirnos a ella para revisar de qué manera impactó al federalismo fiscal y a las relaciones intergubernamentales, habría que hacer mención a las transformaciones en el ámbito de la revisión de la imposición directa.

La crisis de 1976 y el descubrimiento de la clara dependencia del gobierno federal de los empréstitos externos, llevó a una reformulación del mejoramiento de los ingresos tributarios de la federación. El primer rubro que se tocó fue el referente al Impuesto sobre la Renta (ISR) al introducir el concepto de "globalización del ingreso de los individuos" y eliminar, por lo consiguiente, el "tratamiento cedular a un buen número de ingresos existente hasta ese momento". La "globalización" no cubrió, empero, el universo del ingreso de los contribuyentes, ya que mantuvo "la exención al capital de los individuos por la enajenación de acciones en bolsa y un gravámen cedular a los intereses financieros"⁵¹. La globalización de los ingresos obligó a la reestructuración de la tarifa del gravámen de las personas físicas y a ajustar las tasas de los diferentes niveles de la tarifa en relación con los niveles de ingreso. Asimismo, se sustituyeron las deducciones de las cantidades fijas por carga familiar, por la deducción generalizada de un salario mínimo.

Al mismo tiempo que se presentó la reestructuración del impuesto sobre la renta (ISR), se llevó a cabo la referente a la imposición indirecta y a la transformación de la Coordinación Fiscal que se

⁵¹Francisco Gil Díaz, "Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1980-1992", V Seminario Regional de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste (1992), en Análisis estratégico en la administración de ingresos de las entidades federativas de México, Indetec, Guadalajara, Jal., 1993, p. 57.

estableció entre el gobierno federal y las entidades federativas. En efecto, se crearon así el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Todos estos sustituyeron al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (un impuesto plurifásico acumulativo), a alrededor de 31 impuestos especiales federales (incluso el impuesto del timbre) y se derogaron alrededor de 445 impuestos estatales y municipales que gravaban un amplio abanico de actividades y se eliminaron los tributos alcabalariorios. El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) gravaba aguas envasadas y refrescos, cerveza, vinos y bebidas alcohólicas, cigarros, gasolinas, seguros, servicio telefónico y otros más.

Para cerrar el círculo, con la introducción del IVA se transformó significativamente a la Ley de Coordinación Fiscal, incorporando la novedad de que las entidades federativas participarían sobre el total de los impuestos federales. Con este paso se eliminó la llamada concurrencia fiscal, pues los estados coordinados tendrían prohibido aplicar impuestos a las ventas en las actividades gravadas con el IVA a nivel federal, armonizando la aplicación de los impuestos con las ventas de todo el país. Como ya tuvimos oportunidad de señalar ampliamente, se establecieron tres fondos que en su conjunto distribuirían las participaciones federales correspondientes a las entidades federativas a cambio de que éstas renunciaran a su potestad tributaria. Estas reformas fiscales confluían en el proyecto federal de saneamiento de las finanzas públicas (aumento de la tasa del IVA al 15%; pero, en el caso de bienes y servicios suntuarios 20%, y alimentos y medicinas 6%).

Por primera vez en la historia de la republica, y teniendo a la espalda las crisis de 1976 y 1982, se contó con un marco jurídico nacional (la Ley de Coordinación Fiscal) que a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal llegaría a conformar un órgano articulado de 31 entidades federativas y un Distrito Federal para llevar a cabo la recaudación

nacional de un número simplificado de impuestos. Una operación de esta naturaleza contribuyó a la centralización fiscal del gobierno federal y a la subordinación paralela de las entidades federativas y los municipios mediante, en este caso, la renuncia de estas entidades al ejercicio constitucional de su autonomía financiera y, por lo mismo, a la abdicación de su autonomía política. Para que esto fuera posible, tuvieron que confluír dos circunstancias: por un lado, la presión económica de las crisis de 1976 y 1982 y la promesa explícita del mejoramiento económico de sus respectivos erarios; y, por el otro, la aceptación abierta de sus representantes, no a la voluntad general, aunque abstracta de la Nación, sino a la decisión particular, concreta que por vía institucional conllevaba la disciplina al Poder Ejecutivo y la obediencia a un partido.

No quisiera soslayar otros aspectos relacionados íntimamente con la crisis económica de 1982. Ésta impactó fuertemente las relaciones fiscales intergubernamentales. Destacaré dos resultados: los primeros, positivos; los segundos, negativos. Entre los primeros, por un lado, el crecimiento continuo de las participaciones en ingresos de la federación a favor de los estados y los municipios hizo posible un mejoramiento significativo de sus respectivas haciendas públicas; y, por el otro, obligó a una severa reflexión sobre la descentralización del poder político. Ésta permitió confluír en la necesidad de empezar a tomar en serio al municipio presentando una iniciativa presidencial de Reforma Municipal en 1983. En virtud de ésta se modifica y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de otorgar al municipio atribuciones y facultades sustantivas y una nueva estructura de su hacienda pública, a partir de los ingresos provenientes de los gravámenes a la propiedad inmueble, restituyéndole formalmente al municipio su libertad fiscal. Pero, también, por otro lado, hubo impactos negativos en las relaciones fiscales intergubernamentales, entre los que se podrían destacar: 1. aunque resultaba clara la necesidad de llevar a cabo una revisión cuidadosa de las relaciones

fiscales intergubernamentales para saber de qué manera fueron afectadas por la crisis, no se supo llevarla a la práctica en la medida en que lo exigía la profundidad de las circunstancias; 2. no se advirtió, por parte de los estados y los municipios, un esfuerzo recaudatorio a partir de sus propias fuentes de ingresos, para destrabar los efectos negativos de su dependencia de las participaciones federales; 3. por el contrario, en los estados y municipios se fortaleció la tendencia a depender estratégicamente de las participaciones federales; 4. la caída de la recaudación fiscal en los tres órdenes de gobierno y las dificultades de cada uno de ellos, para hacerle frente; 5. el retiro general de los gobiernos estatales en sus propósitos de actualización de su sistema catastral y sus gravámenes a la propiedad inmueble; 6. una escasa o pálida voluntad política y administrativa por parte de los estados y municipios en materia de: a. actualización de sus sistemas hacendarios; b. aumento de la eficiencia de sus administraciones tributarias; y, c. la modernización de su legislación fiscal. Todo esto ha tenido como resultado, entre otras cosas, la existencia de una tasa elevada de evasión fiscal.

Un efecto insoslayable de las crisis de 1982 y 1985, y que se manifestó prácticamente a lo largo de la primera mitad de los años ochentas, fue también el de poner a revisión el sistema vigente de asignación de recursos fiscales a los estados y municipios, mediante los fondos de participaciones, proponiendo otros criterios ya que los recursos fiscales del Fondo Financiero Complementario de Participaciones no satisficieron el propósito de corregir la concentración de las participaciones en las entidades con mayor desarrollo económico. Además, los recursos del Fondo de Fomento Municipal carecieron de importancia en el catálogo de los ingresos totales municipales.

Entre 1986 y 1988, en plena apertura comercial y teniendo como trasfondo la profundización de la crisis de 1982 en 1985 (debido entre otras cosas a la caída en picada de los precios internacionales del petróleo y a los terremotos de la Ciudad de

México) y el crack de la Bolsa Mexicana de Valores de 1987, se llevó a cabo una segunda revisión de la imposición directa y aprovechando un aumento significativo de la base tributaria se redujeron las tasas del Impuesto sobre la Renta (ISR) para hacerlas más competitivas internacionalmente.

Un objetivo central de esta fase consistió en reafirmar la capacidad recaudatoria de los ingresos tributarios, promover la eficiencia de las inversiones y ofrecer condiciones favorables para el saneamiento financiero de las empresas. Se redujo la tasa máxima de personas físicas de 55% a 50% y las tarifas se indizaron al salario mínimo (hecho de poco éxito pues esta vinculación no permitió una adecuada actualización). En medio de una inflación de dos a tres dígitos se llevaron a cabo ajustes por inflación a intereses, ganancias, pérdidas cambiarias, depreciación actualizada y de los activos de las empresas, pérdidas pendientes de amortización y las aportaciones netas de capital de las empresas. Por último, se introdujo, también, un esquema de transición para determinar la base del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a costos históricos (base tradicional) y la base gravable ajustada por inflación.

De 1988 a 1992 se llevó a cabo la tercera etapa de reformas al sistema tributario y de transformaciones en el federalismo fiscal. El trasfondo político, económico y social era, a finales de 1988 y principios de 1989, el de una situación de emergencia. El cambio de gobierno federal se llevó a cabo en condiciones abiertas de ilegitimidad y en los límites de la legalidad (la llamada "caída del sistema"), la hiperinflación, la recesión y el deterioro del salario y de las condiciones de vida de las clases subalternas de la sociedad nacional.

Por lo que toca al sistema tributario habría que subrayar la reducción del Impuesto Sobre la Renta (ISR) (de 42% en 1986 a 35% en 1988, para empresas y del 60.5% al 35%, en el mismo lapso, para personas físicas); la introducción del impuesto a los activos de las empresas (para combatir la evasión fiscal), como un impuesto complementario del ISR; el aumento en el número de contribuyentes; la ampliación de la base

de algunos gravámenes y la derogación de otros (por ej. el gravamen al servicio telefónico, seguros y refrescos dentro del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IESPS) y el derecho de minería); la deducción del ISR por participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa (del 38.9% al 35%); en otros aspectos del ISR hubo reducciones o eliminaciones importantes que llevaron a un "sacrificio recaudatorio anual de dos puntos del Producto Interno Bruto".

También en lo referente al ISR se firmaron acuerdos para evitar la doble tributación con diez países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y uno de América Latina; se eliminaron tratamientos preferenciales o de excepción tales como el régimen de Bases Especiales de Tributación y el de Contribuyentes Menores, pues bajo estas figuras se ocultaban, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, evasores y elusores fiscales que, produciendo el 18% del PIB, contribuían con apenas el 1% de la recaudación del ISR, equivalente al 0.01% del PIB⁵². Estos contribuyentes, pequeños y menores, se encontraban preferentemente entre los sectores agropecuario, transportes, industria editorial, etc. Y para ellos se estableció, entonces, el Régimen Simplificado, facilitándoles el tránsito de la economía informal a la formal.

En lo referente a la imposición indirecta, se redujo el porcentaje del IVA al pasar del 15% y 20%, establecido en 1983, al 10% generalizado nacionalmente. Sólo en alimentos y medicinas se mantuvo la tasa cero. La reestructuración del esquema de aplicación del IVA implicó una disminución recaudatoria equivalente al 1% del PIB.

Otros aspectos de las reformas de 1988-1992 son los referentes a la intensificación de los controles fiscales, simplificación de trámites, combate a la evasión fiscal y facilidades fiscales a los pequeños y medianos contribuyentes que equivalían a más del 90% del total.

⁵²Francisco Gil Diaz, *Op.cit.*, p.65.

federativas, a través de los esquemas de colaboración administrativa.

En el contexto de la reforma fiscal integral, misma que tuvo inicio a partir de 1978, el gobierno federal formuló un Plan General de Administración Tributaria, en materia de administración de ingresos, propuesto para la adecuación del sistema tributario en función de las necesidades de la administración pública federal⁵³.

El Modelo Integral de Recaudación Fiscal (MIRF) se desarrolló entre 1979 y 1987 y tuvo como objetivos centrales lograr la universalidad de la recaudación y fomentar la voluntariedad de los contribuyentes. Para ello tuvo que realizar un cambio fundamental en el sistema de administración de ingresos: 1o. la introducción del sistema de administración por contribuyentes y no por impuesto y 2o. la creación de Administraciones Fiscales Regionales, con las que se inicia el proceso de desconcentración, otorgándole a este nivel las funciones de coordinación y supervisión de las operaciones.

La estructura funcional de la Subsecretaría de Ingresos se vinculará con la estructura geográfica para establecer una relación articulada entre impuesto y territorio. Bajo la reforma de 1993, los tres niveles geográficos (central, regional y local) tendrán la siguiente correspondencia orgánica: a nivel central las funciones administrativas (política de ingresos, planeación y programación, evaluación y normatividad) tendrán como correspondencia orgánica las direcciones generales de Política de Ingresos, Interventoría, Fiscal Internacional, Planeación y Evaluación, etc.. A nivel regional, las funciones administrativas serán las de coordinación y supervisión y su correspondencia orgánica tendrá que ver con las Administraciones

⁵³ "Módulo de Estadística Económico Fiscal", Dirección General de la Política de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, julio de 1980 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Antecedentes de la Modernización", en Revista de Administración Pública, No. 80, INAP, en El análisis estratégico en la administración de ingresos de las entidades federativas de México, Indetec, Guadalajara, Jal., 1993, p. 76.

Ingresos, Coordinación con Entidades Federativas, Coordinación General de Operación Administrativa, Administración Fiscal Regional y Oficinas Federales de Hacienda).

El desarrollo de la administración de ingresos hacia esquemas funcionales y organizacionales que permitieran alcanzar mayores niveles de recaudación a través del logro de mayores niveles de cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes, ha sido un proceso que cubre ya más de tres lustros. Se trata, empero, de un proceso que, arrancando desde el gobierno federal, ha llevado a una necesaria unificación de los impuestos en todo el país. Una tarea de tales dimensiones ha implicado una transformación de amplia portada histórica en el ámbito, primero, de la administración pública federal y, después, de las administraciones locales y municipales. Su resultado ha sido, empero, seriamente cuestionado pues si bien es cierto que permitió la consolidación de la federación, las entidades federativas y los municipios, por el contrario, se debilitaron. Hoy, la Nación cuenta con un gobierno federal fuerte y rico y estados y municipios débiles y pobres.

De 1983 a 1988 se otorgó una importancia fundamental a la función informática, precisamente durante la fase de consolidación del modelo integral de recaudación y su desarrollo hacia el actual sistema integral de recaudación. Simultáneamente al desarrollo de los sistemas de información tuvo lugar el proceso de desconcentración administrativa.

A partir de 1993 se introducen nuevos cambios en la organización de la Subsecretaría de Ingresos al agregarle al organigrama original de 1980, las direcciones generales de Interventoría, Fiscal Internacional, Planeación y Evaluación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y Administraciones Locales.

El modelo de recaudación federal configura la actual administración de ingresos estatales, dado el impulso que en la última década han tenido las acciones de administración tributaria en las entidades

En el marco general de las reformas tributarias se inscriben los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal de 1991, gracias a los cuales se modificó la composición de los Fondos. Así, el Fondo General de Participaciones se distribuyó en tres partes: una en proporción directa al número de habitantes; otra con base a los impuestos federales asignables y la tercera, en proporción inversa a la participación por habitante de las dos anteriores. Desapareció el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, incorporándose al Fondo General de Participaciones. Como factor para determinar el Coeficiente de Participación en el Fondo de Fomento Municipal se agregaron el crecimiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua.

Otro aspecto que no puede pasarse por alto, es que la Ley de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las crisis deben analizarse en términos funcionales con la reorganización de la estructura recaudatoria del gobierno federal. Permitáseme, entonces, un breve desarrollo sobre este tema.

1.2. La reorganización de la estructura recaudatoria del gobierno federal. El proceso de centralización.

La estructura recaudatoria del gobierno federal se encuentra en la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Hasta 1977, la dependencia estaba constituida en direcciones por impuestos (Impuestos Sobre la Renta, Ingresos mercantiles, Impuestos Especiales, Auditoría Fiscal Federal, Difusión Fiscal, Administraciones Fiscales Regionales y Oficinas Federales de Hacienda), situación que impedía la conformación de sistemas integrales de administración y la secuencia armónica de las acciones administrativas, mismas que se lograron a partir de 1980 con la introducción de otra división funcional (Política de Ingresos, Recaudación, Fiscalización, Técnica de Ingresos, Informática de

Regionales de Recaudación, Auditoría Fiscal y Jurídica de Ingresos. Por último, el nivel local desempeñará como función administrativa la de Operación y su correspondencia orgánica será con las Administraciones Locales de Recaudación, Auditoría Fiscal, Jurídica de Ingresos y Aduanas.

El modelo integral de recaudación fiscal se consolidó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público simultáneamente con las formas de colaboración de impuestos, en las que las entidades federativas ejercieron las funciones de administración tributaria sobre gravámenes federales que la federación les otorgó mediante los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que las entidades celebraron a partir de 1980. En efecto, con el convenio de colaboración administrativa de 1988, la Secretaría de Hacienda no sólo consolidó el modelo de recaudación iniciado a través del modelo integral de recaudación sino que también obligó al cambio en la propia Secretaría de Hacienda llevándola hacia el nuevo esquema generado por el sistema integral de recaudación. Con todo esto, habría que subrayar que el desarrollo en materia de coordinación y colaboración administrativa de la Ley de Coordinación Fiscal se encuentra íntimamente relacionado con el desarrollo de la propia Secretaría de Hacienda en sus procesos y sistemas de recaudación.

A lo largo de este período se fue consolidando una estructura de relaciones jurídicas, administrativas, organizativas, económicas e institucionales en donde las entidades federativas, en materia de administración de ingresos coordinados, se sujetaron a las políticas, estrategias y disposiciones del gobierno federal en relación a la política y administración de ingresos. Estos planteamientos muchas veces han establecido disposiciones extrañas al ambiente específico de los estados, y éstos han tendido que enfrentar directamente los problemas que su aplicación implicaba, tanto frente a sus propios contribuyentes como en relación con el diseño y desarrollo de sistemas, normas, capacitación de personal y de recursos financieros para enfrentar los procesos de colaboración administrativa. En el

proceso, las entidades federativas (e inclusive los municipios más importantes del país) cancelaron su condición de entidades libres y soberanas, es decir, su condición de igualdad horizontal frente al poder federal. Este hecho fundamental, que constituye un elemento crucial de la teoría política del federalismo, no admite que la diferenciación funcional de niveles de gobierno se traduzca en diferenciación jerárquica y por ende en la aceptación de una escala vertical con mandatos de arriba hacia abajo.

La crisis económico-financiera de 1994-1995 tendrá lugar en el momento en que la administración de ingresos en los estados, definida por la colaboración administrativa en materia fiscal federal de la Ley de Coordinación Fiscal, se encontraba en un tránsito problemático. En efecto, habría que remontarse cinco años atrás para apreciar el problema en toda su dimensión.

Cuando a partir de 1990 las entidades federativas estuvieron a punto de concertar el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal mediante el cual no se delegarían a los estados las funciones operativas de recaudación del IVA, excepto la función de fiscalización, las entidades enfrentaban ya un grave problema de readecuación administrativa interna de sus áreas de ingresos. La situación era paradójica ya que, por un lado, contaban con infraestructura tecnológica, orgánica y de recursos humanos excedente para las funciones de recaudación de ingresos propios, hecho que contrastaba al ponerse claramente de relieve la inexistencia práctica de éstos; pero, por la otra, esas mismas entidades no tenían forma de hacer frente al nuevo compromiso en materia de fiscalización pues se les exigía contar con un fuerte apoyo en recursos estatales que no podían proveer, pues no se encontraban capacitados para llevar a cabo funciones de auditoría fiscal federal.

En este contexto, las áreas de ingresos estatales se redujeron significativamente; aunque, a nivel nacional, se podía apreciar la existencia de diversos grados de desarrollo entre las varias entidades federativas del país, con potencialidades

distintas para mejorar su capacidad recaudatoria de ingresos propios⁵⁴ pues este renglón había ocupado, en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal y en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, un rango muy secundario dada la importancia del esquema de administración del IVA, dominante hasta 1990.

La crisis económico-financiera de 1994-1995 tendrá repercusiones de mayor profundidad⁵⁵, pues

⁵⁴Ibid., pp.104-108. El Indetec dividió los sistemas de administración de ingresos en tres grandes tipos: 1. los sistemas semiautomatizados; 2. los sistemas automatizados y 3. los sistemas con enfoque integral y con sistema integral descentralizado.

⁵⁵El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal llegó a su fin porque los estados dependen de las participaciones federales y carecen de ingresos propios. Además, la descentralización educativa y de salud aumentó el desequilibrio de sus finanzas. Si se quisiera hacer un balance general del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ese sería en el sentido de que dio origen a un estado central opulento y entidades periféricas famélicas.

En el ámbito del federalismo fiscal, la crisis planteó tres situaciones: a. la federación requiere excedentes fiscales y por ello no podrá derivar recursos a favor de los estados y municipios. De manera inevitable tendrán que recortarse gastos de inversión y gasto corriente; b. por la situación económica los contribuyentes no podrán pagar impuestos; y c. los estados se encuentran endeudados con la banca comercial y el servicio de la deuda está in crescendo. Todo esto implica una enfermedad estructural que se llama deficiencia de ahorro. La banca comercial tendrá menores posibilidades de apoyar a las finanzas locales. Para salvarse de la crisis, los gobiernos locales tendrán que explorar nuevas alternativas como, por ej., el "vasto potencial" del impuesto predial; cobrar más por los mismos derechos (basura, alumbrado público, pavimentación, etc.); recurrir a ingresos no tributarios concesionando algunos servicios; "crear" nuevas fuentes de tributación (por ej. los llamados impuestos "al pecado": cigarros, licores, etc.); y "superponer" impuestos locales a los estatales y federales.

La deuda de las entidades federativas y los municipios es una deuda estructural que obedece a dos razones fundamentales: una deficiencia de ahorro de las finanzas públicas pues recurrieron a créditos costosos para financiar gasto corriente y a que Banobras "no cumplió cabalmente su papel de banco del federalismo" al otorgar recursos "caros, inapropiados e insuficientes".

coincide dramáticamente con una serie de tendencias internas y foráneas en acto desde hacía ya un lustro y que conducen al cambio en la administración de los ingresos. Las demandas críticas en el ámbito estricto del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales se articulan inevitablemente con los momentos cruciales de crisis política, institucional y social que actualmente se desarrollan. En este contexto se han difundido, en distintos foros varias proposiciones en torno a las definiciones de un "nuevo federalismo fiscal", un "auténtico federalismo" y un "federalismo democrático".

2. Las dimensiones externas e internas del cambio y su impacto en el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales.

El punto crítico del federalismo hacendario radica en la descentralización del gasto y para resolverlo será necesaria la aportación de nuevos y mayores recursos y la descentralización de funciones. Así como se resolvió el problema de la concurrencia tributaria habría que resolver la concurrencia del gasto: a la federación tocarán los grandes diseños estratégicos de las políticas nacionales (obras de infraestructura y pautas de política social nacional) y a los estados y municipios las obras y funciones en donde éstos puedan ser eficientes.

El federalismo hacendario no puede colocarse en el horizonte de "una economía de estancamiento estabilizador. Debemos retomar una amplia cultura de crecimiento de la producción, de la entidad social, de fortalecimiento nacional para aprovechar la globalización y no para que la globalización se aproveche de nosotros". Francisco Suárez Dávila, "El federalismo hacendario: oportunidad de actuar para el futuro" (texto mimeografiado presentado en el Foro Nacional. Hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jal., 29-31 de marzo de 1995, pp. 17-19, 21-22, 25-26, estos pasajes no figuran en el texto del mismo título publicado en la Memoria (Leon, Gto., 1995), pp. 183-190).

Antes de pasar revista a las propuestas favorables a un "nuevo federalismo" sugeridas por académicos, expertos, analistas, funcionarios públicos de gobierno y/o de partido, etc., quisiera mencionar algunas de las tendencias externas e internas que están modificando los horizontes culturales y económicos de los sistemas de administración de los ingresos y del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales.

Independientemente de su carácter interno o externo, podríamos agrupar tales tendencias en tres dimensiones diferentes: 1. las económicas; 2. las político-sociales y 3. las organizativas. Entre las primeras podríamos subrayar las referentes a los procesos de desterritorialización de los capitales y la conformación de una nueva geografía de la riqueza y cuya expresión podemos apreciarla en los fenómenos de mundialización, integración regional y erosión de los acuerdos institucionales y de clase que en el pasado hicieron posible la existencia de las soberanías económica y política propias del Estado-nación y que ahora parecen poner énfasis en la experimentación de procesos constitutivos de Estados-región; la transición de una economía de demanda a una economía de oferta y la ampliación de la brecha entre la economía real y la economía financiera; el crecimiento acelerado de la economía informal (contrabando, narcotráfico, tráfico de armas, ambulante, delitos de cuello blanco, especulación financiera, etc.); y, por último, las transformaciones de la estructura social y de la Población Económicamente Activa (PEA) que han venido configurando una nueva geografía del trabajo. Entre las expresiones propias de la dimensión político-social podrían mencionarse el aumento de las demandas sociales por parte de una sociedad más compleja, diferenciada y exigente; la expansión de los procesos de ciudadanización y de la identificación del ciudadano como sujeto-objeto fiscal; las reclamaciones cada vez más numerosas, insistentes y enfáticas de ciudadanos y contribuyentes de una administración pública y fiscal más abierta, honesta, eficiente y equitativa; la creciente preocupación

racionalizadora, modernizadora, innovadora y tecnodemocratizadora de los altos niveles de la administración de los ingresos públicos. Por último, en la tercera dimensión, la organizativa, encontraremos la demanda social y los requerimientos de grupos internos a las organizaciones complejas dispuestos a intervenir a favor de la eliminación de la irracionalidad de las estructuras organizativas, de la necesidad de llevar a cabo el desplazamiento de los modelos burocráticos con formas de mando autoritario-vertical-acrítico e inflexible, con el objetivo central de superar la rigidez y lentitud de la gestión administrativa y reemplazar la aplicación discrecional y personalizada de las disposiciones legales y reglas de carácter universal, por la observación precisa de las normas y disposiciones legales.

¿Cuáles son las respuestas en los ámbitos de la estructura recaudatoria y la administración de los ingresos y del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales a las demandas económicas, político-sociales y organizativas de los entornos nacional y mundial, de la sociedad organizada, de las áreas ilegales de la economía y la sociedad y de las estructuras administrativas que pugnan por la innovación en términos de eficiencia, racionalización y democratización de las relaciones fiscales?.

2.1.La transformación de la estructura recaudatoria del gobierno federal y la administración de los ingresos.El Sistema Tributario Nacional. La reforma administrativa tributaria.Del centralismo al federalismo.

“Dejádlos cantar, mientras paguen’,dijo Mazzarino a quien le dio a conocer las canciones en donde se mofaba por un nuevo tributo”⁵⁶

La transformación de la estructura recaudatoria del gobierno federal y la administración de los ingresos se coloca en el horizonte de una reestructuración del Sistema Tributario Nacional.Este se ha convertido en un receptáculo de críticas, mismas que han aumentado en proporción directa a la profundidad de las crisis económicas por las que ha atravesado el país en el último ventenio. Entre las críticas más generales se podría destacar la que señala que el Sistema Tributario Nacional es incapaz de alcanzar los niveles de recaudación de ingresos que requiere el gobierno en sus niveles federal,estatal y local. Una crítica más recurrente en los momentos de crisis, es que el gobierno es ineficaz de ofrecer una respuesta adecuada a los procesos inflacionarios.

Ahora bien, en lo referente a la reforma de la administración y a la legislación tributaria, los indicadores cuantitativos nos ofrecen el siguiente panorama: 1.la carga fiscal en México es baja en relación con el Producto Nacional Bruto; 2. el atraso y obsolescencia de la administración y la legislación tributarias producen ineficiencias, escasa fuerza de penetración en el causante y ausencia de medidas de control sobre las obligaciones fiscales; 3.altos niveles de evasión y elusión fiscales; 4.corrupción e inmoralidad en los servidores públicos; 5.impreparación e incapacitación de los servidores

⁵⁶J.Wolfgang Goethe,“Massime e riflessioni,970”,(trad. de Sossio Giametta,Bur Rizzoli,Milán, 1992, p.177.

públicos para los puestos que desempeñan; y 5. formalización exagerada, penalizador, poco permanente, innecesariamente complejo y contrario a la inversión productiva y el desarrollo.

Por su parte, las haciendas públicas estatales y municipales han enfrentado crónicamente dos grandes obstáculos, mismos que han evitado la realización de una gestión y desarrollo eficientes: I. La escasez de recursos financieros que tiene sus orígenes en las limitaciones de carácter jurídico-constitucional; y II. la debilidad e ineficiencia históricas de su aparato administrativo.

Por lo que toca al primer problema, se han realizado esfuerzos y acciones prácticas para darle una solución. En ese sentido se llevaron a cabo las Convenciones Nacionales Fiscales, las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y los varios Convenios de Coordinación y se canalizaron recursos financieros a favor de las distintas entidades federativas del país, mediante subsidios, participaciones y empréstitos. Por lo que respecta al segundo punto, los estados y municipios han intentado algunos cambios y esfuerzos. Muchos de estos esfuerzos han sido aislados, sin establecer la coordinación e interrelación necesarias con otros órganos que les permitieran llegar al punto de una reforma integral de la hacienda pública.

La hacienda pública en México está encerrada en una contradicción: por un lado, el gobierno federal debe allegarse los suficientes recursos que demandan los varios niveles de gobierno; pero, por el otro, los estados y municipios deberán adecuar sus instrumentos y mecanismos administrativo-financieros con el fin de elevar su eficiencia. Para ello deberán mejorar y agilizar sustancialmente sus estructuras, sistemas y procedimientos; preparar a su personal con el fin de que adopte actitudes creativas, diligentes y responsables que fortalezcan la coordinación, la colaboración y la cooperación en el trabajo de equipo. Todo ello orientado hacia la mayor y más eficiente recaudación de los ingresos estatales y municipales.

Por todo ello, para los cambios futuros que las entidades federativas lleven a cabo, deberán tomar en cuenta:

1. una revisión de la distribución de competencias fiscales que ponga fin a la creciente dependencia de las entidades federativas respecto del gobierno federal. Esta revisión deberá delimitar las competencias fiscales propias del nivel federal y las que son exclusivas de los gobiernos estatales, las de explotación conjunta y unificada y las de libre concurrencia;
2. relacionar las reformas fiscal y tributaria de las entidades federativas con las políticas nacionales y las peculiares necesidades de las haciendas municipales;
3. aumentar la capacidad recaudatoria considerando la carga tributaria y los principios de equidad tributaria; y
4. realizar un manejo transparente de los ingresos y egresos en los niveles federal, estatal y municipal.

La reforma de la administración y legislación tributarias a nivel estatal deberá realizarse de manera integral y uniforme, en la que se examinen las tres funciones básicas de la gestión financiera: 1. la generación y recaudación de recursos; 2. su manejo y custodia y su destino y aplicación; y 3. la reestructuración deberá ser sencilla, con bajo costo, pero también eficiente con el fin de alcanzar los objetivos económicos y sociales de la comunidad. La reforma podría girar en torno al eje de tres elementos orientativos básicos: 1. modificaciones en la estructura jurídica que definan con precisión las fuentes de tributación que pertenecen al Estado, así como sus funciones. La reforma fiscal deberá encaminarse a la formulación de leyes fiscales armónicas, homogéneas, adecuadas y actualizadas; 2. las entidades federativas deberán contar con mayores recursos con el fin de alcanzar en periodos más cortos sus metas de desarrollo económico y social; 3. modernizar tecnológicamente a la Administración Tributaria Local con el fin de que pueda cumplir adecuadamente sus tareas.

La reforma administrativa tributaria deberá adecuarse a los requerimientos específicos de cada entidad federativa y amoldarse a los circunstancias

propias de su administración hacendaria. La reforma administrativa tributaria deberá realizarse en correspondencia con la reforma legal incorporando elementos de planeación, integración, organización, control y dirección. Por su lado, la reforma legal deberá revisar y actualizar la legislación tributaria existente a partir de la Constitución Estatal, el Código Fiscal, la Ley de Hacienda del Estado, la Ley de Catastro, la Ley de Registro Público de la Propiedad, las Leyes de Ingresos y Egresos, etc.

¿Cuáles son las áreas sobre las que deberá enfocar su atención la reforma?. De acuerdo con los puntos de vista de expertos en el problema, son ocho los temas que deberán tocarse: 1. Legislación tributaria. El fundamento de toda estructura tributaria es jurídico, por eso es importante llevar a cabo la reforma legal tributaria a nivel de cada entidad federativa⁵⁷; 2. Organización administrativa. Esta deberá sujetarse a una transformación administrativa y tecnológica. En el marco del mejoramiento de la administración es necesario actualizar los sistemas de registro de causantes, control de obligaciones, control de créditos, revisión y liquidación, servicios al contribuyente, administración de oficinas recaudatorias, contabilidad e ingresos⁵⁸; 3. Descentralización y desconcentración de la administración fiscal. Se trata de tener un conocimiento preciso de los alcances de la

⁵⁷Las acciones a realizar en este rubro son: 1. análisis de la legislación tributaria vigente; 2. propuesta de reformas legislativas tributarias a nivel estatal; 3. presentación de las iniciativas de reformas a la ley, por parte del gobernador; 4. discusión y aprobación de la nueva legislación tributaria por la cámara de diputados de la entidad federativa.

⁵⁸En vistas a la organización administrativa, se formularon las siguientes actividades: 1. análisis de la estructura administrativa de la hacienda pública estatal; 2. diagnóstico de las condiciones actuales de la administración tributaria estatal; 3. diseño de la nueva estructura administrativa; 4. elaboración de manuales de organización y procedimientos y 5. elaboración de organigramas y manuales de disposición de puestos.

descentralización y desconcentración de la administración fiscal en las entidades federativas (delegación de autoridad y funciones a determinados niveles jerárquicos, multiplicación de oficinas recaudadoras, etc.)⁵⁹; 4. Auditoría administrativa y contable. La reforma administrativa deberá tomar en cuenta la conformación de sistemas modernos de auditoría mediante el establecimiento de un presupuesto con orientación programática y un control de gasto presupuestal. También será necesaria la organización de unidades y sistemas administrativos de planeación presupuestal, de egresos de caja con especial énfasis en los estados financieros, flujo de caja, programación de pagos, etc.⁶⁰; 5. Selección, capacitación y adiestramiento de recursos humanos⁶¹; 6. Administración del impuesto predial y sistema de catastro. En términos generales la administración del impuesto predial cuenta con inventarios de bienes raíces obsoletos, inadecuados, imprecisos, incompletos y atrasados; con sistemas de control manual, ausencia de facilidades a los causantes para cubrir el pago de sus obligaciones fiscales. Por todo lo anterior, un programa de modernización fiscal presupone la

⁵⁹Para este apartado, las acciones propuestas fueron las siguientes: 1. Análisis y diagnóstico del funcionamiento actual del sistema de recaudación fiscal; 2. Revisión, estudio y definición de zonas geográficas; 3. Análisis de las posibilidades de delegación de facultades a puestos subalternos; 4. Emisión del acuerdo del titular del poder ejecutivo estatal de delegación de facultades a subalternos.

⁶⁰En este rubro se definieron las siguientes actividades: 1. diagnóstico de la situación actual en materia de auditoría; 2. diseño y conformación de un sistema moderno de auditoría administrativa y contable.

⁶¹Para este rubro se propuso: 1. Elaborar un censo de la demanda de capacitación (perfil cuantitativo) y de los requerimientos de capacitación (perfil cualitativo); 2. diseñar un programa de capacitación; 3. seleccionar instructores; 4. elaboración de los materiales didácticos; 5. reclutamiento del personal por capacitar; 6. impartición de los cursos; 7. ubicación de los capacitados en los puestos; 8. evaluación de los cursos y de los capacitados en los puestos.

elaboración de catastros actualizados para captar a todos y cada uno de los propietarios o poseedores de inmuebles y evitar así la evasión fiscal⁶²; 7. Difusión fiscal. Con esto se pretende establecer un nexo más directo entre el causante y el fisco, tratando de mejorar la imagen del aparato administrativo que participa directamente en las operaciones recaudatorias⁶³; y 8. Coordinación fiscal federación, estados y municipios. El objetivo será el de instrumentar los mecanismos administrativos y legales dirigidos al fortalecimiento de la coordinación fiscal intergubernamental⁶⁴.

El punto cardinal de estas iniciativas radica en los procesos centrífugos, es decir, en todos aquellos movimientos dinámicos capaces de destrabar las estructuras administrativas conformadas al modelo burocrático weberiano (rigurosa jerarquización, disciplina, especialización, mandatos de arriba hacia abajo en orden rigurosamente vertical, etc.). Estas estructuras son idóneas para condiciones ambientales relativamente estables, pero cuando el entorno deviene dinámico, inclusive turbulento y/o caótico, para mantener la eficiencia de la organización se requiere, necesariamente, introducir cambios en la estructura, con el fin de hacerla "más orgánica" y "menos mecánica", de tal manera que resulte más adaptable y flexible a las

⁶²Para este apartado se presentaron las siguientes iniciativas: 1. análisis de la situación actual del impuesto predial; 2. elaboración e instrumentación de un sistema dinámico de catastro; 3. elaboración de padrones actualizados y 4. determinación de valores reales de predios urbanos.

⁶³En lo referente a este punto, se hicieron las siguientes propuestas: 1. difusión de los ordenamientos legales en materia fiscal; 2. realización de campañas a favor del pago puntual y cabal de los impuestos y 3. elaboración y aplicación de encuestas para conocer la opinión de los causantes.

⁶⁴Para este apartado se presentaron las siguientes iniciativas: 1. análisis de la situación que actualmente presenta la coordinación fiscal y 2. ofrecer propuestas tendientes a equilibrar la acción impositiva intergubernamental.

influencias del medio y capaz de responder con rapidez a las incertidumbres.

Las fórmulas organizativas que hacen posible una elevación de los niveles de eficiencia son la desconcentración y la descentralización, pues permiten alcanzar cuatro objetivos esenciales: 1. liberar las capacidades regionales y locales, sofocadas por las tendencias centralistas; 2. articular directa e inmediatamente los servicios con los contribuyentes; 3. establecer formas más cercanas de control de las obligaciones fiscales de los contribuyentes; y 4. establecer sobre los administradores, funcionarios y representantes nuevas responsabilidades y obligaciones para formas de gestión eficiente, imparcial y equitativa.

A este respecto es necesario establecer una clara distinción conceptual entre ambos procedimientos. Un apoyo pertinente es el que nos ofrece el derecho positivo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁶⁵.

La desconcentración constituye una forma secundaria, pero siempre jerarquizada de la centralización y, por lo mismo, distinta de la delegación y la descentralización.

La descentralización implica a más de una persona jurídica, siendo la primera la institución central y la segunda la institución periférica. En términos estrictos, la descentralización implica una ruptura de la relación jerárquica y, por lo mismo, la sustitución del control jerárquico por razones jurídicas y de oportunidad, por un control casi invisible de "tutela administrativa". El órgano o la institución descentralizada tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Aún más, se ha exigido que el órgano supremo sea de naturaleza electiva, con el propósito explícito de alcanzar el rango de superior jerárquico, de tal modo que pueda considerarse descentralizado en grado máximo, descentralizado en grado de autonomía.

La desconcentración supone, por el contrario, una sola persona jurídica de derecho

⁶⁵Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 45.

público, en donde subsiste la relación jerárquica, aunque dosificada mediante la atribución en forma exclusiva de una especialidad técnica al órgano desconcentrado, dotado para su ejercicio de poderes jurídicos o facultades específicas y sometido a un control atenuado por parte del superior jerárquico, por razones tanto de juridicidad como de oportunidad. Para la concepción clásica, el órgano desconcentrado no cuenta con patrimonio propio, puesto que carece de personalidad jurídica. La naturaleza electiva de los titulares de los órganos ni siquiera se plantea.

En términos prácticos, la desconcentración administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, delegaría facultades a unidades administrativas con jurisdicción regional o local, dependiendo jerárquicamente del nivel central. En otro sentido, la descentralización de este nivel de gobierno, delegaría facultades a las entidades federativas en materia de impuestos federales mediante los Convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal.

No hay que olvidar, por último, que la descentralización

"no es un fenómeno local; es una de las respuestas a la incertidumbre y a la falta de recursos... Hoy la descentralización corre pareja con el replanteamiento de la naturaleza del Estado, con la naturaleza de lo público, con una clara crisis de la concepción del estado decimonónico, con la reducción del gasto público y, por supuesto, con la limitación del crecimiento del ámbito de lo público.

"Por ello la descentralización o, si se quiere, la federalización del gobierno tiene no sólo un objetivo político, democratizar la política, sino también uno económico: facilitar la eficiencia en la escasez"⁶⁶.

⁶⁶Rafael Bañón Martínez, "Descentralización, eficiencia y legitimación", en Foro Nacional. Hacia un autentico federalismo..., cit., pp. 207 y 209.

2.2.Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales. Geografía de las asimetrías regionales.

Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales que se han dado a lo largo de la historia de México, expresan diversas formas legales, diferentes tipos de organización político-administrativa y peculiares condicionamientos tal y como han sido los desequilibrios del desarrollo regional.

Hasta ahora, el gobierno federal ha enfrentado diferentes problemas para formular una eficaz política regional; y, entre otros, destaca la asignación de recursos como elemento estratégico para su desarrollo socioeconómico.

A nadie se oculta el predominio que el gobierno federal ejerce sobre las fuentes del ingreso, situación que ha hecho posible la existencia de periodos de centralismo exasperado, otros de apoyo discrecional a determinados estados y unos más de acciones paternalistas hacia los gobiernos de las entidades federativas.

La delimitación o no de las fuentes de ingreso para cada nivel de gobierno se resuelve con la decisión de continuar con el esquema constitucional de concurrencia impositiva como la solución a las necesidades de armonización tributaria entre los diferentes niveles de gobierno, aceptando que el Constituyente no consideró necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de la federación, los estados y los municipios.

A partir de este principio, el Gobierno Federal y las entidades federativas han llevado a cabo convenios para que cada nivel gubernamental grave determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación, del cual se derivó el procedimiento de participaciones en impuestos.

En México, la asignación de recursos del gobierno federal en el marco de una política regional ha favorecido la formación de mayores

desequilibrios. Los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), las inversiones, los subsidios, el crédito y las participaciones federales, es decir, los recursos fiscales y financieros del país han beneficiado sobre todo a los estados con mayor desarrollo, y en menor proporción a las entidades federativas más atrasadas. Los estados de Baja California Norte, Nuevo León, Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, México, Jalisco y Distrito Federal, mismos que representan a la tercera parte de las entidades de la Unión, recibieron las dos terceras partes de los recursos públicos en el último medio siglo, mientras que las dos terceras partes restantes de los estados del país, recibieron el 35% del total.

Las entidades federativas que presentan un desarrollo económico-social intermedio son: Estado de México, Sinaloa, Jalisco, Colima, Morelos, Veracruz, Campeche, Querétaro, Guanajuato, Durango, Tabasco y Yucatán. Los estados más atrasados son: San Luis Potosí, Puebla, Michoacán, Hidalgo, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas, Quintana Roo, Guerrero, Chiapas y Oaxaca.

En los años posteriores a 1970, algunas entidades federativas colocadas en los niveles intermedio o atrasado, se incorporaron al grupo de estados con mayor desarrollo; éstos fueron los casos de las entidades federativas de Jalisco y del Estado de México. Viceversa, Baja California Norte muestra un crecimiento lento con tendencias agudas hacia el desequilibrio. Una situación irregular se observa también en los estados de Chihuahua y Tamaulipas.

Después de varias décadas de desarrollo regional los resultados son desalentadores: los desequilibrios lejos de disminuir han aumentado, ya que los recursos asignados a las entidades federativas se han dirigido vistosamente hacia los estados más avanzados y en proporciones menores a las entidades con niveles intermedios y atrasados de desarrollo.

En el campo teórico han surgido tres hipótesis: la primera sostiene que los países en desarrollo deben orientar y asignar sus recursos públicos hacia las entidades con mayor desarrollo, sin importar que se deriven mayores desequilibrios

regionales; la segunda sostiene que los recursos deben orientarse preferentemente hacia la inversión en infraestructura social en las regiones atrasadas, en una proporción menor en las regiones intermedias y a un financiamiento restringido a mero estímulo a las regiones avanzadas; por último, la tercera sostiene que los recursos públicos deben orientarse con estímulo a las regiones de desarrollo avanzado, de financiamiento de la infraestructura económica a las regiones de desarrollo intermedio y de un financiamiento de la infraestructura social a las regiones de desarrollo atrasado.

Hasta finales de los ochenta, diferentes instituciones realizaron diversos estudios econométricos con el fin de evaluar el impacto de las políticas de desarrollo nacional y regional y consecuentemente de la asignación de los recursos públicos sobre el desarrollo socioeconómico relativo de las entidades federativas. Estas investigaciones han crecido en la medida en que se ha tomado conciencia de los crecientes desequilibrios regionales existentes en México y de la necesidad, por parte del gobierno, de definir políticas claras y mecanismos más eficientes para la asignación de recursos públicos en los niveles estatal y regional.

Los estudios econométricos elaborados parten de la hipótesis de que el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas debe analizarse a partir de una constelación de variables y no de una sola. En este sentido el estudio econométrico elaborado por Ignacio Aguilar Alvarez, Arturo La Madrid Ibarra y Martín Luis Guzmán Ferrer e intitulado Desarrollo socioeconómico compartido de las entidades del país (1940-1970) (1970), tomó en consideración doce variables: 1) producto bruto per cápita, 2) participación del sector industrial en el producto bruto estatal, 3) participación de la PEA en el sector industrial, 4) índice de capitalización agrícola según la PEA total, 5) superficie del área de riego respecto a la superficie de labor, 6) consumo de energía eléctrica per cápita, 7) consumo de gasolina per cápita, 8) mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos, 9) consumo de azúcar per cápita, 10) porcentaje

de vivienda con servicio de agua potable, 11) porcentaje de población que usa calzado y 12) porcentaje de población que sabe leer y escribir. Estos indicadores fueron válidos en función de un período histórico determinado y una tecnología constante.

En el mismo año, el Departamento de Análisis Regional de la Sub-dirección de Estudios de Impuestos Indirectos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaboró otra investigación. Esta tomó en consideración quince indicadores económicos, sociales y de infraestructura: 1) ocupantes por vivienda con servicio de agua potable, 2) áreas de riego respecto a la superficie de labor, 3) ocupantes de vivienda con servicios de energía eléctrica, 4) número de personas por cama hospitalaria, 5) ocupantes de viviendas con servicios de drenaje, 6) kilómetro de carretera por 100 km² de superficie, 7) participación de sector agropecuario en el producto bruto estatal, 8) población escolar de 6 a 14 años por escuela primaria, 9) población económicamente activa, etc.

Veamos ahora algunas referencias estadísticas: en 1970, 10 estados de la república captaron el 77.4% del PIB: el Distrito Federal, con el 15% de la población total del país, alcanzó el 35,8% del PIB; mientras que Nuevo León, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila y Baja California Norte, con el 39% de la población total nacional, participaron con el 41.6%. Las 22 entidades federativas restantes, con el 47% de la población, contribuyeron apenas con el 22.6%. En materia fiscal y financiera se observa el mismo desequilibrio, no obstante que entre 1970 y 1977 los ingresos estatales crecieron ininterrumpidamente de 4 607 a 38 552 millones de pesos. De tales ingresos diez entidades federativas recibieron en 1986 el equivalente al 78%.

En términos sectoriales, ocho entidades federativas elaboran el 55% de la producción del sector primario; tres estados el 50% de la actividad del sector secundario y cuatro entidades federativas el 50% del sector terciario.

La población económica activa de México presenta una distribución heterogénea y desequilibrada, situación que se ha agravado en el último cuarto de siglo, como consecuencia de las transformaciones y las crisis y catástrofes socio-económicas que se han presentado durante ese período.

El Distrito Federal, en donde se encuentra el 36.7% de la PEA ocupada en las actividades propias de los sectores secundario y terciario, es la entidad más próspera del país. En el Pacífico Sur, región conformada por los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, se localiza el área más deprimida, en donde el 69.27% de la PEA se ocupa en el sector primario. Combinando las variables de la PEA, el valor industrial agregado per cápita y el producto bruto per cápita, en México localizamos 20 estados pobres, 11 en una posición intermedia y una entidad rica: el Distrito Federal.

En las postrimerías del siglo XX, esta radiografía basada en tres indicadores, muestra las contradicciones que enfrentan las estructuras nacionales: un crecimiento demográfico apenas por debajo del 2%, alta concentración del ingreso, desequilibrios regionales internos y en la balanza comercial y de pagos, escasísimo peso de la sociedad organizada en las decisiones políticas y económicas fundamentales y un sistema político insuficientemente emancipado para fungir como árbitro en los conflictos, pugnas y demandas contradictorias provenientes de los diferentes sectores de la sociedad⁶⁷.

⁶⁷El proceso de "emancipación del sistema político" significa que éste se ha autonomizado de los poderes de hecho de la sociedad civil, generando las estructuras y los recursos para mediar "autónomamente", como poder legítimo, en las fracturas de la sociedad civil. Por poder legítimo se entiende la formación de un sistema de legitimación contrapuesto tanto al poder de hecho como a los eventuales sistemas de legitimación existentes en la sociedad civil.

La "emancipación" del sistema político se refiere a un proceso dinámico no definido de una vez y para siempre, desde el momento que la sociedad civil genera continuamente fracturas y poderes de hecho en su interior, que "compiten" y se "contraponen" al poder legítimo del sistema político.

El gobierno federal ha expresado en diferentes momentos de la historia posrevolucionaria de México, su interés en enfrentar y menguar los desequilibrios regionales. A continuación haré referencia a algunos de esos instrumentos utilizados por la Federación⁶⁸.

Los primeros grandes proyectos regionales tuvieron que ver, siguiendo el modelo de la experiencia estadounidense del Tennessee Valley, con el desarrollo de las cuencas hidrológicas. El objetivo era el de aprovechar la riqueza natural de las cuencas para construir presas, canales de riego y obras de contención de inundaciones. El modelo seguido fue el de algunos organismos descentralizados y cuyo objetivo era el de realizar programas específicos al margen de las dependencias gubernamentales existentes. Bajo estos criterios se constituyeron la Comisión del Papaloapan(1947), la Comisión de Tepalcatepec(1947), la Comisión del Río Fuerte(1951), la del Sistema Lerma-Chapala-Santiago(1950), la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, la Comisión del Río Pánuco(1960) y la Comisión del Río Balsas(1960)⁶⁹.

Cuando el sistema político es incapaz de "autonomizarse" de las particularidades del o de los poder(es) de hecho de la sociedad civil, estamos ante una crisis de eficacia que podrá llevar a una crisis de legitimidad. Si, en un momento dado, ambas situaciones confluyen, hay altas probabilidades de desembocar en una crisis del sistema político(Cfr. Paolo Farneti, Sistema político e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica, Turín, Edizioni Giappichelli, 1971, pp.111-112).

⁶⁸Ignacio Pichardo Pagaza, Revista de Administración Pública, No.19, México, INAP,

⁶⁹Las críticas que recibieron estos organismos se refieren a los problemas de coordinación con los organismos regionales. Además, si se trataba de organismos que buscaban la descentralización económica, ¿por qué entonces resultaban tan fuertemente dependientes de la administración federal?. Además, fueron incapaces de relacionar a la población con la obra pública, por lo que impidieron la participación y la identificación de las comunidades con la iniciativa gubernamental.

Al inicio de los años setentas se ofreció otra alternativa para enfrentar los desequilibrios regionales: la de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (CoProDes). En la presidencia de los CoProDes se encontraba el gobernador de cada entidad, el cual contaría con la colaboración de funcionarios estatales o municipales radicados en la zona y de representantes de los diversos sectores de la población.

Asimismo, con los objetivos de llevar adelante iniciativas de coordinación y programación se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, con la participación de funcionarios de las dependencias federales, organismos y empresas de participación estatal. Complementariamente, la Comisión de Estudios del Territorio Nacional permitió conocer técnicamente las condiciones en que se encontraban millones de hectáreas del país. Al desarrollo regional coadyuvaron también organismos como el Programa de Parques y Ciudades Industriales y los Programas de Obra Pública a cargo de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, el Plan Acapulco y diversos fideicomisos.

A lo largo de los años setenta y ochenta, se intentaron en México distintos proyectos de delimitación regional. Para ello se propusieron distintas metodologías y marcos conceptuales de carácter económico, ecológico, político y social. Ninguno, sin embargo, logró cierto consenso, por lo que hacia la segunda mitad de los ochenta se aceptó la propuesta de llevar adelante los proyectos de planeación sobre la base de que cada entidad federativa conformaba una región. Bajo esta premisa, se redujeron significativamente los enfrentamientos entre los que defendían las estructuras políticas y administrativas formales de las diferentes entidades federativas del país contra las prerrogativas reales de que gozarían los organismos encargados del desarrollo de las regiones económicas.

Por si lo anterior no fuera suficiente, se constató que la división política que delimitaba las áreas de influencia de los diferentes estados del país contaba con la suficiente legitimidad. Gracias a ella, era posible sentar las bases necesarias de estabilidad

y permanencia requeridas para mantener el poder de decisión indispensable para hacer frente a los requerimientos regionales mediante políticas y planes flexibles que permitieran con el paso del tiempo menguar las desigualdades y los desequilibrios.

Sin embargo, durante los años noventa esa constatación no fue ya suficiente. Basten algunos datos: en cinco entidades federativas del país se concentró durante los tres trimestres acumulados de 1996, el 52.6% del PIB. Sólo el Distrito Federal produjo el 24.1% del PIB, cantidad semejante a la de 18 entidades federativas del país⁷⁰.

En 1970, las 125 ciudades principales del país producían el 65% del PIB, 71% del valor de las manufacturas, 74% del comercio y 75% de los servicios. Dos décadas más tarde, en 1990, éstas proporciones se elevaron a 73%, 79%, 81% y 82%, respectivamente. Esto quiere decir que el 5.2% de los municipios del país producían alrededor del 75% del PIB. Más aún, los 10 municipios principales del país, situados en otras tantas entidades del país, y los cuales representan el 0.42% del universo municipal nacional, aumentaron su participación en el PIB del 44.7% en 1970 al 47.8% en 1990.

"Estas 10 ciudades conforman el centro de un primer nivel de planeación económico-espacial que permit(irá) hacer compatible un programa de fortalecimiento de la productividad urbana con una política de desconcentración. Ésta será una prioridad de

⁷⁰INEGI, Sistema de cuentas nacionales, en El Financiero, 30 de noviembre de 1996, p.3. En términos de la distribución del ingreso es cada vez más evidente la existencia de "dos México", pues mientras en Nuevo León y Tamaulipas viven el 6.7% de la población y su ingreso per cápita llega a los 4 mil 515 dólares anuales, en Chiapas, Guerrero y Oaxaca se concentra el 10.6% de la población con un ingreso per cápita de mil 794 dólares por año (Yalín Cacho L., "Grave desequilibrio en la distribución de la riqueza, advierte Salvador Cerón. Pobre y deficiente la economía del país", El Financiero, 8 de junio de 1998, p.24.

naturaleza territorial exigida por la apertura comercial internacional que demanda el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. La globalización económica terminará con el tradicional descuido en los criterios locacionales de las empresas mexicanas, pues ahora su supervivencia dependerá en alguna medida de la selección óptima de la ciudad que le garantice minimizar sus costos de producción y de transporte"⁷¹.

Ésta es una indicación de planeación vigente en los hechos y constatable por un ejercicio estadístico pluridecenal, pero que obliga a un diseño estratégico con el fin de que las entidades federativas y los municipios tengan un papel aún más relevante en el desarrollo regional y nacional. Bajo ese tenor se requerirán cambios en los siguientes áreas: 1) revisar las esferas de competencias del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios con el fin de devolverles las que les son propias y que se encuentran actualmente en manos del gobierno central; 2) en el marco de un nuevo federalismo, traladar recursos, facultades, competencias y poder político hacia los gobiernos locales; 3) promover la formación de aparatos administrativos calificados, con habilidades para diseñar y realizar planes económico-espaciales y coordinar estrategias de descentralización y 4) reforzar las capacidades fiscales y financieras de los estados y municipios, a partir de las fuentes de ingreso que les son propias.

La revisión de las competencias gubernamentales, fiscales y financieras de los niveles federal, estatal y municipal no tendrá efectos significativos si se insiste en pasar por alto los puntos estratégicos que a continuación se enumeran: a) la decisión y el compromiso del gobierno federal para lograr avances significativos en ese renglón; b) la existencia en los horizontes de la clase política nacional y de las élites regionales de proyectos

⁷¹Gustavo Garza, "La planeación económica del sistema urbano de México", en Federalismo y Desarrollo, Año 9, No.50, julio-agosto de 1995, p.25.

alternativos de nación, en donde la descentralización, el federalismo, la autonomía municipal, la reducción de las desigualdades socioeconómicas y regionales y la democratización constituyan sus ejes maestros; y 3) una revisión sustancial de las políticas nacionales en los ámbitos económico y fiscal.

3. Hacia un "nuevo federalismo hacendario". La formación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendario. Visiones y perspectivas.

Desde la entrada en vigor de la actual Ley de Coordinación Fiscal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el tratamiento de las finanzas públicas federal, estatales y municipales ha sido prevalecientemente financiero y recaudatorio. La perspectiva dominante giró siempre, desde las perspectivas del ingreso y del gasto, en torno al fortalecimiento de la hacienda pública federal, mientras que las haciendas públicas estatales y municipales devinieron una suerte de oficinas periféricas de recaudación de ingresos y distribución condicionada del gasto público.

Las crisis recurrentes de 1976 a 1987 y los altos costos de la de 1994-1995 calculados hasta 1997 en un 17% del PIB⁷² y cuya secuela económico-financiera, político-social, institucional y de ética pública y privada apunta a la necesidad de llevar a cabo una reformulación nacional del pacto constitucional para fortalecerse internamente y colocarse bajo condiciones más favorables de negociación en los procesos de mundialización en acto, tienen una incidencia insoslayable sobre el federalismo en los ámbitos político y económico-fiscal.

⁷²De acuerdo con INEGI, el Producto Interno Bruto (PIB) de 1997 fue de 3 billones 291 mil millones de pesos. El costo de los llamados "errores de diciembre" de 1995 se calculó en más de 70 mil millones de dólares, Exámen de la situación económica de México, Vol. LXXIV, No. 866, Enero 1998, Banamex-Accival, México, 1998, p.29.

Por lo que se refiere a este último, los cuestionamientos a la Ley de Coordinación Fiscal son de proveniencia muy diversificada como ya lo constatamos en otro apartado⁷³. En general, y desde la perspectiva del ingreso, se puede verificar una opinión crítica en torno a dos de las tareas fundamentales inconclusas que, en su momento, constituyeron las ideas fuertes de la Ley de Coordinación Fiscal: a. lejos del discurso oficial, los hechos y tendencias verificables cuantitativamente ponen en claro que, en lugar de promover el federalismo, se acentuaron las líneas favorables a la expansión del centralismo del gobierno federal; y b. a poco menos de veinte años de entrar en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, las desigualdades intra e interestatales se ahondaron aún más al favorecerse a las entidades federativas y los municipios con mayor desarrollo económico relativo. El por qué se llegó a tal situación, se puede visualizar desde dos ángulos distintos: 1. la peculiaridad de las fórmulas y los montos de la distribución de las participaciones y 2. la ausencia de un reordenamiento estructural de los tres órdenes de gobierno que ha hecho posible la existencia de fuertes limitaciones a la potestad tributaria de las entidades federativas y a la libertad económica de los municipios.

En lo tocante al gasto, las observaciones críticas se han acentuado paralelamente a la intensificación de las medidas de descentralización puestas en práctica por el gobierno federal a partir de 1985. Habría que recordar que en lo referente a este punto, cada uno de los tres órdenes de gobierno tiene ciertas competencias y responsabilidades, a veces en forma autónoma y 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 (desarrollo regional y combate a la pobreza), Ramo XXVIII (participaciones federales a los estados y municipios) y la inversión pública federal.

Los intentos de descentralización del gobierno federal hacia las entidades federativas se

⁷³Cfr., Cap. IV, 1.3. ¿Implosión o federalismo?.

sitúan en las siguientes áreas: 1. la federalización educativa y en menor proporción la de salud. Con respecto a este último rubro se transfirió la operación de los servicios básicos a los estados (hasta el momento sólo al 43.75% del total de las entidades federativas del país); 2. la iniciativa de desconcentración de recursos, facultades y atribuciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; y 3. la responsabilidad de los ayuntamientos, en coordinación con sus comunidades, para asumir bajo su responsabilidad el ejercicio directo del 50% de los recursos del Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las apreciaciones críticas se nueven en torno al hecho de que en la asignación del gasto, hay desequilibrios significativos en los diferentes niveles de gobierno y una distribución inequitativa y discrecional entre entidades federativas. En 1996, el 85% de la inversión pública federal la ejerció el sector público central, las participaciones a entidades federativas representaron el 12.7% del gasto público total y sólo el 2.6% del gasto público presupuestal se canalizó a los municipios.

En lo referente al gasto, parece existir un consenso en la necesidad de, por un lado, ampliar el margen de recursos destinados a estados y municipios y, por el otro, llevar a efecto una profunda reforma favorable a la descentralización de muchas de las funciones que actualmente desempeña el gobierno federal. La experiencia de las entidades federativas en los procesos de descentralización que hasta ahora se han realizado ha ahondado las suspicacias sobre sus eventuales ventajas, pues han implicado mayores responsabilidades de gasto sin una compensación suficiente de recursos. Además, la descentralización ha aumentado la responsabilidad de los estados sin contar con una participación activa en los procesos de planeación, programación y presupuestación.

Durante la XXVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales⁷⁴ se revisó y se hicieron

⁷⁴Ponencia presentada por el Grupo Zonal 5 (Guanajuato, Michoacan, Queretaro y San Luis Potosi) en

observaciones críticas al sistema de participaciones, a la colaboración administrativa y al crédito. Se propuso la necesidad de ampliar el campo de la coordinación fiscal hacia el gasto público, de tal modo que se pudiera contar con un órgano de coordinación y colaboración en el gasto, en los mismos términos en que ahora existe para el ingreso. En ese sentido se propuso la creación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria. La esencia de la propuesta fue en el sentido de que se

"...permita a las entidades federativas tener mayores campos de tributación local, así como compartir con el Gobierno Federal la potestad de algunos de sus gravámenes; que se eliminen condiciones existentes en leyes federales que limitan la posibilidad de recursos a las entidades federativas o que condicionan a estas...que se les dé a las entidades federativas participación en los cambios en la legislación fiscal que incide en las participaciones... (...)...abordar de manera integral los problemas de gasto y su corrección con el ingreso(...).

"...el endeudamiento debe fortalecer las haciendas locales y no convertirse en la solución de problemas propiciados por el desequilibrio financiero. Debe coadyuvar en el incremento de la inversión pública y atender necesidades de la población..."⁷⁵.

Campeche, Camp., 5 de junio de 1994: "Hacia un nuevo federalismo hacendario", en Indetec, No.100, 30 de junio de 1996, pp.62-66.

⁷⁵Ibid., p.66.

3.1. El "Nuevo Federalismo": el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* y el *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*.

El gobierno de Ernesto Zedillo se inició con los llamados "errores de diciembre" de 1994, mismos que sacaron a flote las distorsiones económicas que desde el bienio precedente se fueron persistentemente acumulando. Se inició así una de las más profundas crisis de la economía nacional en el siglo XX, con impactos de largo plazo en todos los órdenes de la vida social e institucional. El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales fueron por ello mismo objeto de una serie de replanteamientos al reducirse significativamente los márgenes de maniobra económicos del gobierno federal. Así, en diversas reuniones y foros⁷⁶ se fue delineando el "nuevo federalismo fiscal" desde la perspectiva del gobierno federal. Los principales supuestos sobre los que se pretende fundamentar al "nuevo federalismo fiscal" son:

"...fortalecer el mecanismo fiscal, como un medio para contribuir al equilibrio pleno de las finanzas públicas nacionales y alentar el ahorro, la inversión y el empleo. Es fundamental asegurar en el nuevo federalismo fiscal el equilibrio pleno de las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno...

⁷⁶Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, Consejo Asesor Fiscal, Comisión de Estudios Fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Foro sobre las relaciones económicas entre la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal (Yucatán, marzo de 1995) y Foro sobre la relaciones políticas entre la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal (Colima, febrero de 1995) ambos organizados por el Senado de la República; Foro de Consulta Popular sobre Federalismo Fiscal para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (Villahermosa, Tabasco, 20 de abril de 1995) sólo para mencionar algunos de ellos.

"(...)redefinir de manera clara y transparente el ámbito fiscal de cada uno de los tres niveles de gobierno(...)canalizar mayores recursos y responsabilidades a los Estados y Municipios...que los mayores recursos fiscales vayan acompañados...de mayores responsabilidades fiscales...(para)...vincular los ingresos y los gastos en cada nivel de gobierno de manera efectiva"⁷⁷.

En las discusiones previas a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, destacó la intervención de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal⁷⁸ por la formulación de algunas preguntas fundamentales y obligatorias y cuyas respuestas van en el sentido de enmarcar al "nuevo federalismo fiscal".

La primera cuestión fue en el sentido de no subordinar el mejoramiento del federalismo fiscal a la distribución de los porcentajes de los ingresos federales entre los diferentes órdenes de gobierno. Los problemas que enfrenta el federalismo fiscal en México y su eventual reestructuración no radican únicamente en la "mecánica de distribución de los ingresos públicos"; sino, más bien, en poner en marcha "una revisión profunda y serena de la participación del sector público mexicano en el producto nacional" y contar con una percepción estratégica de cuál será la relación entre el sector público y el sector privado y si deberá tener lugar o no un aumento en la recaudación global del sector público, al transferir recursos del sector privado al sector público.

Una segunda cuestión es que al sector público lo integran gobiernos, pero también organismos e institutos, de ahí que una respuesta importante tendrá que ver con la velocidad de recaudación de unos u otros.

⁷⁷Pedro Noyola de Garagorri, "Federalismo fiscal", en Indetec, No.100, cit., p.79.

⁷⁸Javier Beristáin Iturbide, "Coordinación hacendaria", Ponencia presentada en el *Foro Nacional sobre Federalismo*, realizado durante los trabajos para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Puebla, Pue., 25 de abril de 1995, en Indetec, No.100, cit., pp.89-91.

Y una tercera y última cuestión: resulta de la mayor importancia la distribución equitativa de los fondos fiscales entre gobierno federal, gobiernos estatales y municipales pues

"el federalismo es incompatible con la penuria municipal o estatal al lado de un gobierno federal con holgura presupuestal".

Los "elementos esenciales" a favor de un "nuevo federalismo fiscal" irían en el sentido de que es necesario

"redistribuir funciones y acompañarlas de los recursos correspondientes; impulsar nuevamente el sistema de participaciones tradicionales-- con particular énfasis en la colaboración administrativa--; construir un nuevo sistema institucional de transferencias no condicionadas, para una efectiva redistribución de la riqueza (por lo que es necesario que exista un sistema institucional, oportuno y equitativo, con reglas claras y transparentes para su asignación); y estimular el crecimiento de los ingresos propios de las Entidades y Municipios..."⁷⁹.

La CXLIV Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales estableció una clara jerarquización de problemas a enfrentar para concretar el "nuevo federalismo" en el marco de la Coordinación Hacendaria: 1. la coordinación tributaria (mayores participaciones e ingresos propios por nuevas potestades tributarias a favor de los estados); 2. gasto público (transferencia de potestades de recursos para descentralizar gasto y funciones del gobierno federal a las entidades federativas); y 3. deuda

⁷⁹ Ibid., p. 91.

pública (dar posibilidades a estados y municipios de acceder a programas financieros de endeudamiento)⁸⁰.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoce formalmente nuevas posibilidades para el federalismo en México. En forma explícita acepta el agotamiento de un modelo de coordinación fiscal "centralista" y "centralizador", en donde alrededor del gobierno federal han gravitado, a lo largo de varias décadas, las entidades federativas y los municipios del país.

El "nuevo federalismo" se definirá como

"(el) 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 propias del Gobierno Federal"⁸¹.

Una definición así del federalismo no requeriría del adjetivo calificativo, por lo que se puso en evidencia que "algo está podrido en Dinamarca". Más interesante resulta, por lo tanto, pasar revista a las connotaciones del "nuevo federalismo". A este respecto se establecen sus tres características fundamentales como instrumento: 1. de compensación; 2. de redistribución de competencias y 3. de descentralización.

En lo referente a la "esencia compensatoria" del Pacto Federal se subraya la necesidad de transformar al federalismo en un instrumento de "redistribución de los recursos y las oportunidades", de tal manera que todos los órdenes de gobierno y los órganos del gobierno federal asumirán

⁸⁰Marco Antonio Fox Cruz, "Nueva mecánica de trabajo para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", en Indetec, No.100, cit., p.93.

⁸¹"Objetivos en materia de Federalismo, Finanzas Publicas y Reforma Fiscal, del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", en Indetec, No.100, Cit., p.98.

"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"⁸².

En segundo lugar, en lo que toca a la distribución de competencias, se requiere una

"profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno... (para ello se)... propone fortalecer la vida institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades"⁸³.

Por último, la tercera dimensión del "nuevo federalismo" se ubicaría en el propósito de

"impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad..."⁸⁴.

El "nuevo federalismo" tiene como objetivos básicos la democracia, la unidad nacional y el desarrollo equilibrado y como supuestos la estabilidad de las finanzas públicas federal, estatales y municipales y la consolidación de sus fuentes propias de ingreso.

Los objetivos estratégicos del "nuevo federalismo" son: a) la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos y b) la municipalización. Veamos a cada uno de ellos. Por lo que se refiere al primer inciso, la

⁸² Ibid., p. 98.

⁸³ Ibid., p. 98.

⁸⁴ Ibid.

descentralización de funciones se llevará a cabo en educación básica, salud, medio ambiente, fomento agrícola y desarrollo rural; la descentralización de recursos fiscales se llevará a la práctica a través de una reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas y los municipios. El objetivo último de esta reforma consistirá en la creación de un Sistema de Coordinación Hacendaria mismo que tomará en cuenta la distribución de los ingresos, las facultades de recaudación y las responsabilidades de gasto; la descentralización de los programas públicos implicará la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios para favorecer el desarrollo regional y combatir las desigualdades regionales y la pobreza (a través de servicios básicos, empleo y producción).

El centro del "nuevo federalismo fiscal" serán los gobiernos locales, pues en la medida en que cuenten con más recursos y responsabilidades, los ciudadanos participarán en las decisiones de ingreso y gasto que les afecten directamente. Sin embargo, no es suficiente con esta declaración.

Para sustanciar al "nuevo federalismo" se busca el fortalecimiento de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno con base en los siguientes tres criterios: 1. la transferencia de potestades tributarias de la federación a las entidades federativas y municipios, para vincular la imposición fiscal con las preferencias comunitarias; 2. elevar cuantitativamente los recursos transferidos a estados y municipios y asignarlos en forma transparente y universal, y 3. mejorar la colaboración administrativa entre los niveles de gobierno en el ámbito fiscal. Cada nivel de gobierno debe aprovechar sus "ventajas comparativas" en las tareas de fiscalización.

El "nuevo federalismo" se propone también una modificación del marco jurídico y la definición de las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Así, para 1998, el gobierno mantendrá su capacidad rectora y para ese entonces propondrá una Ley de Desarrollo Social para precisar las responsabilidades

federales, estatales y municipales y una revisión de la legislación sobre planeación (Comités de Planeación, Convenio de Desarrollo Social, acuerdos de coordinación con grupos sociales, etc.).

El segundo objetivo estratégico es el del fortalecimiento del municipio. En ese sentido van: a) la participación en planes y programas sectoriales y regionales; b) la ampliación del período de gobierno municipal y c) la representación y participación de las comunidades y pueblos indígenas. El proceso de municipalización se refiere al conjunto de medidas tendientes a otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a los municipios y en fundar la integración nacional en "ayuntamientos fuertes", vinculados a las "necesidades básicas" de la población y "representativos de las comunidades". Un elemento significativo del "nuevo federalismo" radicará en coadyuvar a las entidades federativas con el fin de fortalecer a los municipios en donde existan mayorías indígenas, un aspecto en donde aflora, aunque sea a nivel puramente instrumental, la importancia del levantamiento indígena de Chiapas y su repercusión en la institución del federalismo fiscal.

El *Plan Nacional* ofrece, también, una revisión de la política fiscal ("estimular la actividad productiva, la inversión y el ahorro") e impositiva (al diseñar impuestos ver su incidencia en el ahorro público y privado) y de los buenos propósitos que persigue el Consejo Asesor Fiscal. También se ocupa de las orientaciones generales y de las buenas intenciones a las que deberán responder las finanzas públicas (disciplina fiscal, apoyo al crecimiento económico y estabilidad de precios; política permanente de austeridad y racionalización; apoyo al desarrollo social y a los sectores estratégicos; llevar a cabo una reforma administrativa; la profesionalización del sector público; la supervisión, control y evaluación de los resultados y la revisión y mejoramiento de las normas de registro y control de las finanzas públicas y de la contabilidad gubernamental).

Más tarde, a dos años de dado a conocer el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* y teniéndolo

precisamente como marco, el gobierno federal dio a conocer el 6 de agosto de 1997 el "Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000"⁸⁵. Las líneas principales de acción de este "Programa" tenderán a desplegarse en torno al desarrollo político institucional, el desarrollo social, el crecimiento económico, el desarrollo regional y el desarrollo administrativo. Por su parte, los subprogramas buscarán llevar a la práctica los objetivos estratégicos del federalismo y la descentralización, el federalismo hacendario y la renovación municipal con el fin de que ambos hagan frente al proceso que dominó a lo largo de todos los regímenes políticos de la Revolución Mexicana en donde "el Gobierno Federal ...incrementó su poder y esfera de acción frente a los gobiernos estatales y municipales"⁸⁶

El "Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000" manifiesta como objetivos centrales la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incorpore las tareas de ingreso, gasto y crédito y la actualización del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Con éste último se propone la definición de nuevas reglas de acción de las relaciones intergubernamentales con base en los principios de cooperación y coordinación.

Aunque formalmente fundado en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* (publicado en 1995), el "Programa para un Nuevo Federalismo" (dado a conocer en agosto de 1997), ofrece iniciativas más avanzadas que reflejan la calidad, la difusión y el impacto de los análisis y observaciones críticos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal realizada desde muy diversas posiciones profesionales, administrativas, de niveles de gobierno y de militancia política⁸⁷.

⁸⁵ Diario Oficial de la Federación, México, 6 de agosto de 1997, pp.2-32.

⁸⁶ Ibid., p.5.

⁸⁷ Vid a este respecto el punto 3.2. "Hacia formas alternativas de federalismo: de un "auténtico y/o verdadero federalismo" a un "federalismo democrático".

El "Nuevo Federalismo" persigue fundamentalmente

"revertir la concentración de atribuciones y decisiones del centro, a fin de impulsar las potencialidades locales, mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la Administración Pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales..." que permitan a la República sortear los retos del próximo milenio⁸⁸.

El "Programa" define un conjunto de "líneas estratégicas" (unidad nacional, estado de derecho, justicia social y desarrollo nacional y regional), de "líneas generales de acción" (desarrollo político institucional, desarrollo social, crecimiento económico, desarrollo regional y desarrollo administrativo) y de "subprogramas" (federalismo y descentralización, federalismo hacendario y renovación

⁸⁸ Ibid., p.7. Los objetivos generales del "Nuevo Federalismo" son diez: 1. fortalecer la unidad nacional a través del federalismo; 2. vigorizar la autonomía política de las entidades federativas; 3. redistribuir facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales; 4. actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática mediante los principios de cooperación y colaboración en las relaciones intergubernamentales; 5. descentralización de funciones administrativas del gobierno federal hacia los estados; 6. transitar del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incluya mayores ingresos y capacidades de gasto a las entidades federativas; 7. redistribución de la inversión y el gasto federal a favor de un desarrollo regional más homogéneo; 8. fortalecer institucionalmente a las entidades federativas para apoyar la descentralización del desarrollo social (educación, salud y medio ambiente, bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda); 9. promover el desarrollo administrativo y de la participación social en los tres niveles de gobiernos; y 10. fortalecer las atribuciones y responsabilidades políticas y administrativas del municipio.

municipal). Estos últimos ofrecen la parte medular del "Nuevo Federalismo".

Los procesos de descentralización--entendidos en términos de "redistribución del poder político", como "proceso de devolución de facultades a las entidades federativas" y como un replanteamiento del equilibrio vertical entre los tres órdenes de gobierno "en favor de los estados federados y el Municipio"--constituyen probablemente la mayor innovación político-institucional de la iniciativa del Poder Ejecutivo federal. Para llevar a término estos procesos se propone continuar con los Convenios de Cooperación (Art.116,frac.VII de la Constitución Política) y con las tareas y funciones propias de la Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo⁸⁹. Las "líneas de acción" contemplan la descentralización de una serie de funciones en las áreas de Educación Pública; Salud; Desarrollo Social; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Comunicaciones y Transportes; Turismo; Energía y Reforma Agraria⁹⁰.

La reorientación del federalismo fiscal en México obliga también a revisar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal hasta ahora vigente. En este sentido se propone la conformación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que

"...incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las entidades federativas, mediante instrumentos que amplíen sus capacidades para generar recursos propios, mayor certeza en el acceso de sus participaciones(...) Ampliar las potestades tributarias susceptibles de ser ejercidas por

⁸⁹ La Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo está integrada por los secretarios de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el asesor del Presidente de la República en asuntos del federalismo y otros funcionarios que determine el Ejecutivo Federal.

⁹⁰ "Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000", en Diario Oficial de la Federación, cit., pp.12-14.

los gobiernos locales, y así fortalecer sus finanzas y generar un mayor control y participación de la ciudadanía en las decisiones del gasto público e incrementar la correspondencia entre la recaudación propia y las necesidades locales... Impulsar la descentralización y la colaboración administrativa en materia fiscal para aprovechar las ventajas comparativas de cada orden de gobierno"⁹¹.

En dirección del Federalismo Hacendario se proponen distintas medidas en el ámbito de los ingresos tributarios⁹², las participaciones federales⁹³, el gasto público⁹⁴, el crédito público⁹⁵ y

⁹¹ Ibid., pp.15-16.

⁹² Derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, Reformas al IVA para otorgar competencia a los estados en la prestación de servicios de hospedaje, reformas a la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que permitan a las entidades gravar a partir de 1997 con impuestos locales a los vehículos con menos de 10 años de antigüedad (antes podían gravar a vehículos con más de 10 años de antigüedad), cambios a la Ley de Coordinación Fiscal para gravar la expedición de bebidas alcohólicas y colocación de anuncios en vía pública, reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta para que en los estados se impongan gravámenes del 6% sobre loterías, rifas y concursos, restablecimiento en 1997 de la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos a favor de las entidades federativas, modernización de los sistemas de catastro y revisar los precios de los bienes y servicios públicos de estados y municipios. Cfr. Ibid., pp.16-17.

⁹³ Mejorar los sistemas de información en la distribución de los recursos participables; revisar los criterios para la distribución de los fondos participables; mejorar las fórmulas de distribución, incluyendo variables representativas de los criterios que se quieran medir y buscar romper el efecto suma cero de los mecanismos de distribución de recursos, Cfr. Ibid., p.17.

⁹⁴ Proponer nuevos modelos de gasto con el fin de distribuir y equilibrar vertical y horizontalmente las funciones de gasto social y de la inversión pública federal estableciendo criterios claros, precisos y homogéneos de asignación, eficiencia y equidad, Cfr. Ibid.

las relaciones entre Ingreso, Gasto y Deuda. Asimismo se dieron a conocer algunas medidas proclives a favorecer la Descentralización y Colaboración Administrativa y el mejoramiento de los Sistemas Hacendarios de las Entidades y Municipios⁹⁶.

El triángulo de las innovaciones institucionales del "Nuevo Federalismo" se cierra con las iniciativas tendientes a la Renovación Municipal con el fin de hacer frente a las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que viven crecientemente los municipios del país. El decreto presidencial de agosto de 1997 intenta ofrecer una respuesta, desde la perspectiva del gobierno federal, al hecho sin precedentes históricos en México, de que el municipio haya devenido, con poco ruido pero mucha eficacia, el principal campo de batalla de los actores

⁹⁵ Modificar la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento (Art. 9o.) con el fin de que los gobiernos estatales y municipales tengan acceso oportuno y diferenciado a los mercados de financiamiento público y privado; fortalecer la banca de desarrollo, fideicomisos y fondos de fomento público para impulsar al desarrollo regional y el crecimiento económico de estados y municipios "con mayor atraso relativo"; elevar los flujos crediticios con ingresos no tributarios, incorporando recursos de la iniciativa privada y de Inversión en Infraestructura (FINERA) con el objetivo de financiar servicios públicos e infraestructuras; facilitar el acceso al crédito de estados y municipios con mecanismos de cobertura cambiaria (tipo Fondo de Apoyo a los Estados y Municipios) con el fin de apoyarlos en la realización de obras prioritarias; apoyar a estados y municipios en la reestructuración de sus deudas y desarrollar los sistemas de información hacendaria, Cfr., *Ibid.*, pp. 17-18.

⁹⁶ A este respecto habría que subrayar la pretensión de incorporar "nuevas potestades tributarias" a favor de las entidades federativas; crear modelos que permitan adecuar presupuesto, contabilidad y gasto público a los recursos federales por descentralizar; regular las relaciones hacendarias entre estados y municipios; perfeccionar los sistemas de información y control de gestión para enfrentar las nuevas funciones estatales y municipales en los ámbitos de la colaboración administrativa, las potestades tributarias y el uso de las transferencias federales en los procesos de descentralización y/o reasignación de facultades, Cfr., *Ibid.*, p. 19.

más dinámicos de la vida política en los niveles regional y nacional⁹⁷.

La renovación del municipio se percibe como la necesidad de modificar los marcos jurídico-políticos y mejorar la infraestructura administrativa (recursos humanos, técnicos y materiales) con vistas a dinamizar y equilibrar, mediante la cooperación, las relaciones intergubernamentales. Los municipios requieren una creciente capacitación y profesionalización de sus cuadros políticos (presidentes municipales, regidores y síndicos) y administrativos (servidores públicos) tanto para reforzar sus habilidades en las áreas directamente relacionadas con la gestión hacendaria (financiamiento, responsabilidades fiscales y ejercicio del gasto público) como en aquéllas que tienen que ver con la dirección política, es decir, con el arte y la habilidad de articular a la sociedad con la acción política de gobierno:

"...los ayuntamientos requieren de un marco jurídico y político claramente definido que responda a la nueva realidad pluralista del país, además de un amplio esfuerzo de fortalecimiento institucional que les permita constituirse en eficaz instancia de gobierno local y mantener la legitimidad que de origen obtuvieron de la voluntad popular"⁹⁸

Entre las líneas de acción tendientes a vigorizar la vida político-institucional del Municipio se podrían destacar las siguientes: ampliar el período

⁹⁷ Desde la segunda mitad de los ochentas y a lo largo de los noventas, la lucha política por la conquista de los municipios del país ha estado en el centro de los principales partidos políticos nacionales y regionales de México. Y, más recientemente, a raíz de la insurrección chiapaneca del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), la autonomía municipal se ha convertido en la fina estrategia de los pueblos indígenas zapatistas o no para reconstruir su vida social y afirmar su dignidad política. Cfr., José del Val, "La guerra contra los pueblos; ya se perdió", La Jornada, 22 de mayo de 1998, pp. 1 y 14.

⁹⁸ "Decreto por el que se aprueba... cit., pp. 19-20.

constitucional de los ayuntamientos; consolidar la expresión plural de la vida comunitaria en la integración de los cabildos; articular la relación de los ayuntamientos con sus comunidades periféricas e incentivar diversas formas de participación social en la gestión municipal (consejos técnicos, sectoriales, de participación ciudadana, elaboración de mecanismos de consulta directa, etc.); favorecer el desarrollo de los municipios con población indígena mayoritaria, en el marco del "Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1995-2000"; ampliar la capacidad técnica y económica de los municipios para enfrentar sus tareas sustantivas en materia de servicios públicos y seguridad pública y de elaboración y/o actualización de la reglamentación municipal y Bando de Policía y Buen Gobierno; fortalecer la finanzas públicas municipales incentivando la recaudación de sus propias fuentes de ingreso; conformar sistemas estatales de coordinación hacendaria que hagan posible una distribución de las participaciones federales fundadas en la certidumbre y la equidad y asegurar la participación de los municipios en el desarrollo estatal y regional⁹⁹.

Con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las distintas acciones Político-institucionales, Hacendarias, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Educación, de Salud, de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de Comunicaciones y Transportes y de Reforma Agraria, consideradas todas ellas en el espectro de actividades del "Programa para un Nuevo Federalismo" se dio a conocer una amplia gama de medidas, ya puestas en práctica, y correspondientes a cada uno de los ámbitos arriba señalados. Destacaré aquí algunas de las más significativas: 1. las reformas al Art. 105 de la Carta Magna por medio de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia en las controversias que en materia constitucional surjan entre los varios niveles de gobierno. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá competencia en las acciones que tengan por objeto la

⁹⁹ Ibid., pp.20-21.

existencia de una posible contradicción entre una norma de carácter general (incluyendo las electorales) y la Constitución; 2. se modificó el Art. 99 de la Constitución para otorgarle jurisdicción al Poder Judicial de la Federación en materia electoral; 3. en 1996 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Un año después se amplió considerablemente su presupuesto al pasar de 100 a 2 405 millones de pesos; 4. Se derogó la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles con el fin de que las entidades federativas establecieran los impuestos que determinasen en la materia; 5. Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) con el objetivo de permitir a los estados la posibilidad de gravar los servicios de hospedaje; 6. En 1996 se modificó el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos con el fin de eliminar la exclusividad de la Federación en ese impuesto. A partir de 1997, su ejercicio estuvo a cargo de las entidades federativas; 7. se reformó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1996 con el fin de otorgar a los estados la facultad de establecer derechos por la expedición de licencias a empresas con venta de bebidas alcohólicas y publicidad en la vía pública; 8. A partir de 1996 se elevó el Fondo General de Participaciones. La Recaudación Federal Participable pasó del 18.51% al 20%, esto implicó un aumento del 8% real con respecto al año precedente; 9. A la Ley de Coordinación Fiscal se agregó el Art. 3-A. Gracias a éste los estados recibirán el 20% de la recaudación federal por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a bebidas alcohólicas y cervezas y el 8% por el mismo gravámen al tabaco; 10. En los fondos creados por la federación, estados y municipios en donde existen puertos de peaje se llevaron a cabo una serie de cambios: se elevó en 150% la aportación federal, lo que significó el 50% de los ingresos netos. Por otro lado, los gobiernos locales sólo contribuirán con el 20% por cada peso aportado por la federación, con el fin de que aquéllos destinen esos recursos a obras de vialidad e infraestructura; 11. el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano se incorporó al Fondo de Fomento Municipal por lo que éste último pasó del 0.56% al 1% de la Recaudación

Federal Participable; 12. los municipios fronterizos o marítimos desde los cuales se llevan a cabo operaciones de exportación de petróleo y gas natural, elevaron su participación federal en 18% real durante 1996; 13. con las reformas de 1996 a los Arts. 130 y 158 de la Ley al Impuesto sobre la Renta se estableció a nivel local un impuesto del 6% a los ingresos derivados de loterías, rifas y concursos. Con esto se pretende fortalecer las haciendas públicas locales con un fuente local de ingresos; 14. en 1997 se restableció a solicitud expresa de las entidades federativas la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos; 15. se instrumentó el "Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios" para reestructurar sus adeudos en Unidades de Inversión (UDIs); 16. se modificó el período de entrega de la Reserva de Contingencia. En 1995 se entregaba el 50% en los dos primeros cuatrimestres y el 50% restante al final del ejercicio. A partir de 1996 se distribuye el 90% mensualmente y el 10% restante a la conclusión del ejercicio; 17. a partir de 1997 entró en vigor un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal entre la SHCP y los gobiernos de los estados con el fin de que éstos puedan auditar y fiscalizar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo (IMPAC) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Las entidades federativas recibirán como incentivo económico por el monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorías del IVA y del IEPS, el 100% y del ISR e IMPAC, el 75%; 18. en 1997 se restableció, a solicitud de las entidades federativas, la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que hayan celebrado el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, percibirán el 100% de la recaudación del ISAN en su territorio; 19. en 1996 se dio por concluido el proceso de reestructuración de adeudos de estados y municipios mediante la ampliación de plazos, ajuste de pagos en el tiempo y el otorgamiento de un subsidio federal con tasas de interés mediante

el esquema de fideicomiso en UDIs; 20. en 1996 se iniciaron los créditos Riesgo-Municipal a favor de éste último sin necesidad del aval solidario de los gobiernos estatales; 21. a partir de 1996 se iniciaron los programas de BANOBRAS a favor de la descentralización educativa y de los servicios de salud; 22. en 1996 se suscribió el "Acuerdo Nacional para la Descentralización" y el "Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud". Hasta agosto de 1997 se habían constituido 27 Organismos Públicos Descentralizados (OPDs). Se espera que al final del proceso se transfieran 121 mil plazas de personal de salud de las ramas médica, paramédica y administrativa; 23. se inició la descentralización del Ramo XXVI. Hasta mediados de 1997 los gobiernos municipales ejercían de manera directa el 65% del total de recursos destinados al combate a la pobreza, mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal. El restante 35% es operado por los gobiernos de los estados a través de los Convenios de Desarrollo Social; 24. entre 1996 y 1997 se modificaron las fórmulas de distribución de las participaciones federales; y 25. a partir de 1997 los ayuntamientos, junto con los Consejos de Desarrollo Municipal, podrán aprobar obras con costos no superiores a 100 mil pesos. Se calcula que el 80% de las obras que se llevaron a cabo durante ese año, con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, se encuentran bajo ese rango de inversión

Empero, independientemente del rosario de buenas intenciones a que nos tienen acostumbrados los exponentes del neoliberalismo económico, un lastre en el desempeño práctico del "nuevo federalismo" durante los años fiscales de 1996 y 1997, será lo que en el apartado de las finanzas públicas ocupa un espacio particular bajo el rubro de "contingencias presupuestales" (el desequilibrio financiero en el sistema de seguridad social; la reestructuración de la cartera crediticia de la banca que llevará a crear "reservas presupuestales preventivas"; y apoyos a obras de infraestructura concesionadas, el Programa de Reestructuración del Sistema de Carreteras Concesionadas, "que no (tuvieron) los resultados

esperados"). El costo del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), el fideicomiso de apoyo a los bancos, sería igual, en 1996, al del endeudamiento de las entidades federativas, una cantidad que sumaría los 48 mil millones de pesos. Sin embargo, el costo alcanzó en realidad, hacia finales de 1996, los 70 mil 500 millones de pesos, es decir, 22.5 mil millones más de lo programado¹⁰⁰ (2.7% del PIB). Por su parte, el gobierno capitalizó los pasivos carreteros con 26 mil 100 millones de pesos con cargo al presupuesto de deuda pública de 1996 (1% del PIB)¹⁰¹. La cobertura de estas ineficiencias a cargo del presupuesto público de 1996 fue 132% superior a los recursos destinados a las participaciones federales a favor de las 31 entidades federativas, el Distrito Federal y los 2 418 municipios del país. Para 1997, las aportaciones para la reforma a la seguridad social y al financiamiento a los programas destinados a la cartera vencida de los bancos alcanzaron el 1.32% del PIB, una suma equivalente al 46.64% de los recursos destinados a las

¹⁰⁰Oscar Ramírez N. y Ernesto Sarabia, "¿Es viable aumentar impuestos?. Liberar más recursos para superar los rezagos del campo: diputados", en El Economista, 24 de septiembre de 1996, p.38 y Víctor Chávez, "Intereses por 10 mil mdp de los programas de rescate financiero", El Financiero, 12 de noviembre de 1996, p.8. Para mayo de 1998, el monto total del Fobaproa alcanzaba los 552 mil millones de pesos ("Pospone el Congreso hasta después de septiembre la discusión del Fobaproa", El Financiero, 20 de mayo de 1998, p.5.), alrededor de 65 mil millones de dólares que el gobierno federal pretende convertir en deuda pública interna. De acuerdo con el secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez, la deuda del Fobaproa para mayo de 1998, equivale al 12% del PIB, misma que, de consolidarse, elevaría en cerca del 50% del PIB la deuda pública de México (Cfr. "Riesgo de quiebra en el sistema bancario: Ortiz", El Financiero, 26 de mayo de 1998, p.4).

¹⁰¹Alicia Salgado y Jaime Hernández, "Cargan el monto al presupuesto de deuda de 1996. Capitalizó el gobierno pasivos carreteros por 26 mil 100 mdp", El Financiero, 4 de diciembre de 1996, p.10.

transferencias no condicionadas del gobierno federal a los estados y municipios¹⁰².

Otro rubro que también conspira contra los buenos propósitos del "nuevo federalismo" y los beneficios colectivos implícitos en una mayor distribución de recursos en favor de las entidades federativas y los municipios, es el monto de la deuda pública presupuestaria misma que ascendió, en 1997, a 120 mil 293 millones de pesos, una suma superior en 137.40% a la destinada al Ramo XXVIII, correspondiente a Participaciones a Entidades Federativas y Municipios¹⁰³

3.2. Hacia formas alternativas de federalismo: de un "auténtico y/o verdadero federalismo" a un "federalismo democrático".

Desde otras perspectivas, y a lo largo de la experiencia de casi veinte años de vigencia de la Ley Federal de Coordinación Fiscal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se han ido abriendo paso análisis y proposiciones críticas elaboradas desde muy diversas posiciones funcionales, profesionales e ideológicas. Esta diversidad de apreciaciones críticas, por cierto de rangos, jerarquías y alcances disímiles, han desembocado, más recientemente, en opciones e inclusive en cuerpos doctrinarios más acabados y alternativos que cuentan con el apoyo de fuerzas políticas de alcance nacional. Estas hipótesis alternativas de federalismo político y fiscal se agrupan en torno a la intención de conformar un

¹⁰²En efecto, las participaciones a entidades y municipios llegaron, en el presupuesto de egresos para 1997, a 87 mil millones de pesos, es decir, equivalentes al 2.83% del PIB. Cfr., David Colmenares Páramo, "Una somera lectura presupuestal", El Financiero, 19 de noviembre de 1996, p.8.

¹⁰³Víctor González, "Contracción de 4.6% en el gasto para la Superación de la Pobreza", El Financiero, 8 de noviembre de 1996, p.7.

"auténtico y/o verdadero federalismo" o un "federalismo democrático"¹⁰⁴.

El proyecto de un "auténtico federalismo" se delinea desde las posiciones del Partido Acción Nacional. Un exponente de relieve de esta organización política y ex-gobernador interino del Estado de Guanajuato, sostiene que la constitución de un "auténtico federalismo" pasa a través de la reforma del Estado, entendida ésta no sólo como una "transformación de...(las)... instituciones, sino fundamentalmente de la manera en cómo se ejerce y distribuye el poder". Esto sugiere la hipótesis de

"...cambiar el modelo presidencialista actual que inhibe la separación de poderes, las relaciones de equilibrio que deben existir entre los tres niveles de gobierno y, fundamentalmente, la participación ciudadana en el quehacer de gobernar"¹⁰⁵.

Para construir un "nuevo y auténtico federalismo" es necesario desandar el proceso de concentración de atribuciones administrativas y financieras que el gobierno federal realizó a lo largo de varias décadas. Para revertir tal tendencia es necesario introducir modificaciones sustanciales a la política fiscal, con base a las siguientes proposiciones: 1. elaborar la fórmula para la distribución de participaciones federales a las entidades federativas y municipios con criterios de equidad y delimitando legalmente las atribuciones de estados y municipios. Que estas entidades asuman "responsabilidades...de acuerdo con sus capacidades"; 2. instituir una sola caja recaudadora, para que los gravámenes de los tres niveles de gobierno sean cobrados en una ventanilla fiscal única, administrada

¹⁰⁴Foro Nacional.Hacia un auténtico federalismo.Memoria,Guadalajara,Jal.,29-31 de marzo de 1995, Leon,Gto., 1995,462 p.

¹⁰⁵Carlos Medina Plascencia, en "Foro Nacional sobre Federalismo", Puebla, Pue.,25 de abril de 1995, en Federalismo y Desarrollo,48,marzo-abril 1995,p.27.

por las entidades federativas bajo la supervisión del gobierno federal; 3.la creación de una "bolsa de apoyo" para los estados mas atrasados, gracias a un fondo "operado por el gobierno federal, bajo la supervisión del Congreso de la Unión"; 4.definir en la legislación "los mecanismos para que estados y municipios puedan participar en el diseño de la política tributaria, tengan la capacidad de establecer tasas impositivas y cuenten con más fuentes de financiamiento propias". Que los municipios puedan cobrar y administrar el impuesto predial, opinar sobre las tablas de valores ante los congresos locales y tener injerencia en los cobros y derechos al comercio informal; e) contemplar la posibilidad de que determinados recursos y atribuciones administrativos de la federación se trasladen a las entidades federativas y/o a los municipios en función de sus requerimientos y posibilidades. La federación deberá actuar "subsidiariamente" con los gobiernos apoyándolos para alcanzar sus objetivos. La noción de "subsidiariedad" establece que una instancia superior no debe invadir el campo de competencia de las inmediatas inferiores que integran una determinada organización social o política. Se trata de que

"exista tanto municipio como sea posible y sólo tanto Gobierno Federal y autoridades estatales como sea necesario"¹⁰⁶.

En su participación en el "Foro Nacional.Hacia un auténtico federalismo", el exponente del panismo fue más explícito en su definición del "verdadero federalismo" al requerir que: 1.los municipios y las entidades federativas debieran alcanzar "su plena autonomía financiera"; 2.reconocer a los municipios la capacidad de planear,decidir y ejecutar la obra pública en relación "con las necesidades reales de la población"; 3.que las entidades federativas y los municipios diseñen sus

¹⁰⁶Carlos Medina Plascencia, "Federalismo y participación ciudadana", en Foro Nacional.Hacia un auténtico federalismo..., cit., p.293.

propias estrategias de desarrollo; 4.iniciar un programa de descentralización en diferentes ámbitos (salud,vivienda,desarrollo económico,educación,etc.) responsabilizándose los municipios ante su propia población; 5.establecer relaciones entre los gobiernos federal,estatales y municipales, con el fin de evitar la duplicidad de funciones entre los varios niveles de gobierno y terminar con el dispendio de recursos; 6.establecer el servicio profesional de carrera a partir del ámbito municipal¹⁰⁷.

El núcleo del "auténtico federalismo" no se agota en dotar de mayores recursos y atribuciones a estados y municipios; el núcleo central, sostiene Medina Plascencia, radica en la "democracia participativa", en las relaciones entre autoridades y sociedad, en el papel "protagónico" de la sociedad en las decisiones públicas.

Por su intervención en el "Foro Nacional.Hacia un auténtico federalismo", María de la Luz Núñez Ramos, en ese momento presidenta municipal de Atoyac de Alvarez,Guerrero, tipifica la segunda versión alternativa sobre el federalismo, ésta vez definido como "federalismo democrático".

La piedra de toque de esta opción reposa en el papel estratégico, en términos políticos y económicos, que deberá desempeñar la institución municipal; concebida,empero, desde una perspectiva más avanzada que la del Artículo 115 Constitucional que "ya se agotó".

Para construir un "federalismo democrático" será entonces necesario liberar al municipio del

"...patrimonialismo burocrático y del corporativismo (y de) los partidos políticos (que), sin excepción, hacen de los ayuntamientos correas de transmisión de sus pretenciones parciales".

"...desmantelar el ilegítimo y paraconstitucional poder central: el poder del presidencialismo, el poder de los gobernadores que es peor y ha sido una de las causas del

¹⁰⁷Ibid., pp.294-296.

paternalismo atrofiante, y el mal uso del poder de los ayuntamientos que dan la espalda a la sociedad"¹⁰⁸.

El "federalismo democrático" debe entenderse como negación irreducible de todo tentativo de conformación de un poder central. Por ello, no se pretende

"...sustituir al poder presidencialista por el poder centralista de 31 gobernadores y un jefe del DF, omnipotentes y omnipresentes, ni tampoco por 2 400 caciques municipales...

"El federalismo es el Estado que intenta colocar la capacidad de decidir lo más cerca de la soberanía popular, que entiende la sustancia del Artículo 39 y procura que ese pueblo del cual dimana el poder, sea incorporado al ejercicio del poder"¹⁰⁹

Por encima del ordenamiento constitucional que establece tres órdenes de gobierno, se ha venido creando en la práctica un sistema de relaciones reales desordenado y oprobioso en donde cada nivel de gobierno invade y suplanta al inferior, destruyendo el espíritu y la letra del federalismo. Así,

"...(e)l Ejecutivo Federal tiene al país sembrado de delegaciones de casi todas sus dependencias, las cuales realizan su mejor potencial en la suplantación de las facultades estatales y municipales y en muchos casos...tienen más personal y recursos que los gobiernos de los estados. Éstos, por su lado, tienen invadidos a los municipios de policías, delegaciones y subdelegaciones que

¹⁰⁸ María de la Luz Nuñez Ramos, "El municipio libre, corazón y alma del federalismo democrático", en Foro Nacional. Hacia..., cit., p. 308-309.

¹⁰⁹ Ibid., p. 310.

hacen y deshacen a su antojo, pisoteando a la autoridad municipal y atropellando su libertad. El gobierno central oculta la información de la hacienda, de lo recaudado y de lo participable. Los gobernadores, por su parte, nunca hacen pública la recaudación propia ni las participaciones que reciben, y menos lo que corresponde a los municipios. Y éstos, en su inmensa mayoría, jamás entregan a la sociedad datos ni cuentas. La pirámide del control ya no tiene porvenir"¹¹⁰.

En el Anexo I, "Municipio libre y federalismo democrático", se sugieren cambios al Artículo 115 Constitucional y la integración de una "nueva geografía municipal" que imponga un número límite en población y la obligación de otorgar recursos suficientes y oportunos.

En términos del federalismo fiscal se propone que se establezca la obligación de que el gobierno federal entregue directamente las participaciones federales en

"anualidades adelantadas y del total del gasto programable, repartir la renta en esta proporción: 50% directo a los municipios, 25% a los gobiernos de los estados y el restante 25% a los poderes republicanos.

"Hoy a los estados apenas si llega un 20% del gasto total programable y de éste, quizá un máximo de 20% a los municipios; o sea que el 4% del gasto programable nacional se ejerce vía municipal. Aquí se encuentra el fondo de la inconformidad, de los conflictos y del centralismo burocrático"¹¹¹.

En el ámbito de las libertades económicas de los municipios, éstos deben determinar el impuesto predial y contar con la plena autoridad para aprobar

¹¹⁰ Ibid., pp. 310-311.

¹¹¹ Ibid., p. 320.

su Ley de Ingresos y los niveles de derechos, rendimientos, contribuciones e impuestos especiales, etc., y que las legislaturas locales asuman su respectiva responsabilidad al conocer y revisar sus cuentas públicas.

, En el Anexo II, "Proclama de Atoyac", se reproducen los acuerdos tomados en el Encuentro Nacional "El Municipio Libre y el Nuevo Federalismo Democrático" (Atoyac de Álvarez, Gro., 24-26 de febrero de 1995) se repropone al municipio como el zentrum del federalismo ("el municipio libre es el pilar del nuevo federalismo") y se sugiere una reforma del Artículo 115 Constitucional para ampliar las facultades y atribuciones de los ayuntamientos y del Artículo 71 Constitucional para que los municipios tengan la posibilidad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión y que se reconozcan las figuras jurídicas del plebiscito y del referendun.

En materia de federalismo fiscal el documento se mueve en el sentido de modificar los instrumentos jurídicos y administrativos que permitan definir las competencias tributarias de los municipios, aumentar sus ingresos, y participar en las decisiones para la asignación de los recursos financieros que a ellos competen. Se propone también una "reforma social" incluida en una Ley Federal de Desarrollo Social; que más del 50% de los recursos del Ramo XXVI sean "administrados, autorizados y ejercidos por los municipios directamente". Por último se otorga un significado alto a la noción de ciudadano ("la fuerza de un municipio corresponde con el nivel de organización y participación de sus pobladores") como pieza clave para el tránsito hacia la democracia y el respeto al derechos de autodeterminación de los indios y de establecer demandas específicas de género de las mujeres.

Las tres posiciones sobre el federalismo que acabamos de reseñar ilustran sobre una discusión en curso y sus eventuales consecuencias prácticas. El hecho de que, por lo menos conceptualmente, existan amplias áreas de acuerdo en diferentes cuestiones, ilumina sobre los eventuales avances del futuro y ofrece una garantía mínima de que no se estará

escribiendo en el agua. Sin embargo, no es el federalismo en sentido amplio, es decir político, económico, social, etc. el que está decididamente asegurado. A favor de esta infeliz circunstancia conspira la debilidad política y la notoria estrechez cultural de la clase política. Las posibilidades reales están más bien presentes en el ámbito del federalismo fiscal tout court. El caso se antoja contradictorio. Y lo es, ya que si el federalismo político no ofrece garantías de realización por la vía estricta de la iniciativa y la voluntad políticas, el federalismo fiscal (un concepto autónomo que puede prescindir del federalismo político) merece una más seria atención. ¿Por qué el federalismo fiscal puede prescindir del federalismo político?. Porque se puede construir en la perspectiva de una diversa estructura de las relaciones financieras entre Estado federal, entidades federativas y municipios (en primer lugar los espacios ocupados por las entidades federativas y los municipios) fundadas en el reconocimiento de una más completa capacidad de autogobierno por parte de los niveles institucionales subnacionales y sobre una efectiva correspondencia entre la responsabilidad del gasto y la del ingreso. El federalismo fiscal no sólo es el principal instrumento para llevar a cabo una reorganización del poder entre centro/periferia (aunque sería mejor hablar de periferias), sino también puede constituir una ocasión favorable para resanar las cuentas públicas mediante un modelo redistributivo de los recursos más coherente y cercano a la recaudación tributaria.

El federalismo fiscal deberá activar, visto en esta perspectiva, un circuito virtuoso de responsabilidad efectiva de las comunidades administradas, mismas que deberán entender que para gozar de un determinado nivel y tipología de servicios tendrán que asumir, total o parcialmente, los gastos del financiamiento directo, obligándose a ser más cautelosas por el lado del gasto.

¿Qué es, entonces, el federalismo fiscal?. ¿Será, quizá, como diría Giuliano Cazzola¹¹² una especie

¹¹²"Federalismo e solidarietà", pp.227-234.

de "hágalo usted mismo" de gran respiro, elevado a la categoría de regla de comportamiento colectivo (inclusive de las instituciones) dispuestas a dar la espalda a cualquier praxis de solidaridad?. Recordemos, como ya tuvimos oportunidad de hacerlo desde el inicio de este trabajo, que el término de federalismo fiscal surgió en la historia del pensamiento económico-financiero (en los Estados Unidos y en la peculiar circunstancia de la compleja lucha política del gobierno federal contra la segregación racial) "como reacción al exceso de localismo y de diferencias entre las corporaciones locales y entre los estados existentes dentro de un Estado federal"¹¹³. En los orígenes del federalismo fiscal se encuentra la voluntad de llevar a la práctica correcciones solidarias de política económica y social, respecto a una distribución territorial de los recursos fiscales simétrica a la de los ingresos y la riqueza; correcciones que no se consideran suficientemente merecedoras de tutela por parte de las corporaciones territoriales periféricas. El principio solidarístico-equitativo pertenece al código genético del federalismo. En tal sentido se orientan todas las posiciones. De tal manera, y para concluir, podríamos resumirlas de la siguiente manera: 1) el ejercicio práctico de la autonomía tributaria para la disponibilidad de recursos propios (establecidos previamente a nivel constitucional) con posibilidades de maniobrar, en sus respectivas jurisdicciones, determinadas proporciones o alícuotas dentro de determinados mínimos y máximos); 2) la participación en la Recaudación Federal Participable para cubrir los costos de determinadas funciones; y 3) la eliminación de casi todas las transferencias vinculantes o condicionadas, permitiendo con esto a las entidades federativas y municipios mayor elasticidad de asignación de sus propios recursos. La dinámica a seguir es la de transferir prácticamente a las entidades federativas y municipios distintas funciones del gobierno federal.

¹¹³Giarda, Regioni e federalismo fiscale, Il Mulino, Bolonia, 1995, p. 19.

A diferencia de lo que sucedió en el pasado, en el segundo ciclo del federalismo en México en donde el federalismo político impulsó al federalismo fiscal y a las relaciones intergubernamentales otorgándole un valor puramente instrumental al federalismo y subrayando estratégicamente las connotaciones centralizadoras del proyecto constitutivo del Estado nacional, el tercer ciclo lleva como tractor al federalismo y en su species al federalismo fiscal. Sobre la base de éste, en el momento en que se han prácticamente agotado los recursos económicos y los márgenes de maniobra del Estado nacional centralizador, se podrá iniciar a construir un proyecto estatal federal capaz de confrontar, solidaria y cooperativamente, los retos que le imponen los requerimientos democráticos "de abajo" y "de adentro" y los imperativos de la mundialización provenientes "de arriba" y "de fuera".

IX. Conclusiones.

1. La relación "política" y "economía" constituye un binomio inescindible para entender al capitalismo moderno. Entre ambos términos se entreteteje una estrecha red de relaciones en donde se encuentran implicadas las finanzas públicas, los presupuestos públicos y la política fiscal. Por ello, la crisis del Estado moderno no puede entenderse sino como crisis de la política fiscal. Sin embargo, esta crisis no puede sólo explicarse en el marco del desnivel entre recaudación y gasto social. Habría otras variables que cubrirían más ampliamente el por qué de la crisis fiscal del Estado: a. las relaciones políticas; b. el modelo de desarrollo económico; y c. el grado de eficiencia de la administración pública.

La política desempeña un peso particular en la formación de la deuda pública pues ésta última desempeña el papel de un instrumento para desplazar temporalmente los recursos públicos entre las generaciones. Las relaciones públicas deben desarrollarse en los límites de un determinado espacio social para evitar la búsqueda de mayores gastos para obtener consenso o el apoyo de un específico interés particular; por lo anterior, se requieren mecanismos que impidan a la clase política manipular intergeneracionalmente recursos de toda la sociedad a su favor.

La estructura y los proyectos económicos de un país influyen, directa y/o indirectamente, en la formación de la deuda pública. La posesión o no de determinados recursos naturales y la naturaleza o envergadura de un determinado proyecto estatal (industrialización, obras de infraestructura, políticas de privatización, etc.) exigen la utilización de cantidades variables de recursos públicos. En la eficiencia o no del uso de tales recursos radica la diferencia entre superávit o déficit fiscales.

El grado de eficiencia del aparato administrativo en la medida que no es capaz de

optimizar los recursos invertidos, puede favorecer la formación de la deuda pública.

Estos tres factores, con su peculiar desempeño han contribuido a generar la situación actual. Si esto es cierto, habrá que corregir las fáciles e impresionistas explicaciones sobre la crisis fiscal, pues ésta no es un producto exclusivo de la estructura del gasto público finalizada al mantenimiento del Estado social ya que, como lo demuestran otras experiencias nacionales, se puede fácilmente conjugar el financiamiento y la organización de los servicios sociales con un nivel de endeudamiento público limitado y un sistema fiscal eficaz y no opresivo. En la experiencia mexicana, no ha sido ciertamente un *Welfare State* incompleto el que ha llevado a la crisis del sistema fiscal, sino la incapacidad de organizar eficientemente al Estado, de llevar ineficientemente a la práctica proyectos económicos (petrolización, privatización financiera, etc.) y de no poder gestir y utilizar en forma óptima los recursos públicos.

2. En este momento existen en el mundo veinte países con sistema federal. Son, sin embargo, los más importantes del planeta con casi tres cuartas partes de la población mundial. Más aún, el sistema federal se presenta como una de las alternativas más viables en las nuevas experiencias plurinacionales en curso e ideólogos y estadistas de las más diversas latitudes, en diversos momentos de la historia moderna, lo han invocado como la vía maestra para la conformación de un sistema mundial. Por todo lo anterior, las discusiones en torno a las características y desarrollo del federalismo han aumentado en cantidad y calidad dentro y fuera de los estados con sistema federal. Entre los debates más relevantes se encuentran los que giran alrededor de la relaciones intergubernamentales entre los diversos niveles de gobierno, de la tensión entre centralización y descentralización, de las cuestiones referentes a las facultades de ingreso y en materia de gasto y de las formas de participación, vigilancia y control del ciudadano-contribuyente-electoral frente a la transformación de los recursos privados en públicos y del uso de éstos últimos.

3. El federalismo fiscal no significa federalismo tributario, sino financiero. En este

sentido se trata de una especificación referida a los comportamientos del sector público, en sus niveles de ingreso y de gasto. El federalismo fiscal es una forma de intervención pública. Aún más, el término federalismo se refiere específicamente al papel de la federación y no al de los gobiernos federados. En la literatura técnica internacional prevalece el momento del gasto (de la atribución de los servicios entre los distintos niveles de gobierno) y es preeminente el papel de la federación.

La teoría del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales, tanto en su enfoque normativo (economía del bienestar) como en sus enfoques positivos (la sociología fiscal, la teoría económica de la burocracia y el esquema "principal-agente", entre otros) ofrecen diversas propuestas teórico-analíticas que no pueden ser pasadas por alto. Es, empero, necesario aclarar el marco metateórico en el que se desarrollan para no caer en seguimientos y, peor aún, imitaciones extralógicas o ahistóricas. La presentación que hemos hecho de estas teorizaciones radica en el convencimiento de que la creciente complejidad de las experiencias estatales (no importa si unitarias o federales) ha llevado al federalismo fiscal y a las relaciones intergubernamentales a iguales niveles de complejidad. Esto obedece al hecho de introducir nuevas dimensiones a la política fiscal, entre las cuales destacan el otorgar mayor atención a las cuestiones relacionadas con el territorio y los espacios sociales y políticos periféricos ("nuevo federalismo") y el tiempo (relaciones intertemporales entre los distintos niveles de gobierno y los elementos integrantes del ingreso y el gasto, circunstancia que conlleva también a articular los aspectos macro y microeconómicos).

En el mismo orden de ideas, la complejidad del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales en el ámbito del Estado nacional (y con mayor razón frente al desafío histórico de posibles nuevas experiencias de estados plurinacionales) obliga a interrelacionar sus originarias explicaciones teóricas, situadas inicialmente en el campo exclusivo de la economía, con otras disciplinas sociales y diversas alternativas teóricas y metodológicas. La economía tendrá cada vez mayores alcances explicativos en la medida que

reconozca su pluralismo teórico y metodológico y sepa construir campos unificados cada vez más comprensivos.

En México, el federalismo fiscal se refiere en principio al papel sobresaliente de la federación y su actuación en los momentos del ingreso y del gasto. Empero, es también cierto que, a diferencia del federalismo fiscal estadounidense que privilegia el momento del gasto, en México se ha caracterizado por actuar como un sistema centralizado y centralizante organizado para la obtención de ingresos.

Entre los estudiosos del federalismo fiscal mexicano se ha dado una atención preferente al estado que guarda la relación de la federación con las entidades federativas y los municipios; pero es hasta fechas muy recientes que empieza a estar en la agenda de sus preocupaciones la relación entre los estados y sus respectivos municipios.

En los últimos años, a raíz de la crisis económico-financiera de 1994-1995, y ante el alud de críticas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se ha empezado a hablar de un "nuevo federalismo" asociado a una estrategia de descentralización y de federalismo hacendario, en donde se tendrían presentes los momentos del ingreso, el gasto y el crédito.

4. En México se pueden distinguir tres grandes ciclos en la conformación del federalismo mexicano: 1. el del centralismo federalista, en donde se entrelazan los momentos constitutivos del Estado y la Nación; 2. el del federalismo centralista en donde se conjugan los momentos formativos (el "Complejo institucional") de la sociedad política y de la distribución de la riqueza y del poder; y 3. ¿Implosión o federalismo? en donde se plantean los grandes desafíos contemporáneos internos y externos al Estado nacional y la urgencia de responder con un federalismo innovador a través de la descentralización fiscal capaz de generar crecimiento económico y una relación entre gobernantes y gobernados regulados por el principio constitucional del "no taxation without representation".

Los dos primeros ciclos del federalismo han sido fundamentalmente centralizadores, tanto desde el punto de vista político-militar como económico-financiero. El tercer ciclo parecería orientarse estratégicamente hacia la descentralización.

5. Como hemos podido constatar, en México, una de las causas que ha favorecido la debilidad de las entidades federativas se encuentra en las importantes facultades fiscales otorgadas constitucionalmente al gobierno federal (Art. 27, parafs. 4o. y 5o.; Art. 73, fracs. III, IV, V, VI, VII, XXIX y Art. 118, frac. I). En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 estableció el principio de conurrencia impositiva entre la federación y los estados, limitó la facultad de los gobiernos estatales para allegarse recursos (Art. 124) e hizo a los municipios depender de las legislaturas locales (Art. 115). Las premisas fundamentales de estos principios fueron: conurrencia impositiva entre la federación y los estados en la mayor parte de las fuentes de ingresos; limitaciones a la capacidad impositiva de las entidades federativas; y restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados. Por esta vía, las entidades federativas obtienen la mayor parte de sus ingresos fiscales, no por conurrencia constitucional con la federación en el cobro de impuestos, es decir, no mediante el ejercicio directo de su potestad tributaria, sino a través de las participaciones federales establecidas por la Ley Federal de Coordinación Fiscal en los fondos General de Participaciones, Financiero Complementario de Participaciones y de Fomento Municipal. Las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas no se originan, por lo tanto, en la Constitución General de la República, sino por una concertación administrativa (Convenios de Adhesión y Convenios de Colaboración Administrativa) que se lleva a cabo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los estados que integran la Unión.

Una de las tesis de este trabajo es que el fisco en México debe hacer reposar en la Constitución General de la República el cómo y cuánto debe pagar el ciudadano-contribuyente-elector. Así, al principio constitucional de "no taxation without representation" habrá que agregar el de "no taxation beyond constitution" o "no taxation without legislation". Con esto se pretende desprender del Poder Ejecutivo la discrecionalidad y el "urgentismo" de las medidas de política fiscal y establecer límites que hagan posible la existencia de una política fiscal equilibrada para

hacer frente a las tareas sustanciales del Estado y solidaria tanto con los sectores y las regiones más débiles de la sociedad nacional como con las generaciones futuras que no tendrían por qué cargar con los errores, ineficiencias y privilegios de los gobernantes en turno. Se trata, en suma, de transitar del fisco del príncipe al fisco bajo tutela de la sociedad civil. ¿En qué podría consistir ese límite óptimo de la recaudación tributaria? Se deberían crear las condiciones, como diría G. Myrdal, que hagan posible "una sólida influencia en el desarrollo de la productividad potencial de los individuos(...), un mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de las masas pobres(...) sin deprimir las condiciones de la mayor parte de quienes gozando inicialmente de una situación ventajosa, tuvieron que pagar al principio los efectos de las reformas".

6. Los problemas de la distribución de competencias en materia tributaria entre la federación y las entidades federativas, constituye una de las cuestiones más complejas del federalismo. Por ej., el impuesto sobre la renta (ISR) (por lo demás el impuesto más importante de todos), ha representado uno de los logros más importantes para los gobiernos centrales en los países que han adoptado el sistema federal. El haber alcanzado ese fin no ha sido fácil para la federación, pues en realidad ha sido más bien una victoria gradual y, en muchos casos, todavía parcial. En efecto, en México y en general en los países con niveles medios y bajos de desarrollo económico, la centralización fiscal, más fuerte que en los países desarrollados, se encuentra asociada con políticas fiscales más regresivas que progresivas.

7. El federalismo mexicano establece en la Constitución las facultades implícitas a favor de los Poderes de la Unión; estas facultades se derivan de las expresamente conferidas y que resultan imprescindibles para cumplir con las facultades expresas. Sin embargo, la previsión constitucional de poderes implícitos ha devenido el punto de partida principal para el aumento continuo de competencias a favor del poder central. Este no es un fenómeno exclusivo de México. Por el contrario, se podría afirmar que en la totalidad de los países organizados federalmente, ha estado presente una poderosa tendencia favorable a la

centralización, tendencia que ha contribuido a la debilidad de sus estados miembros y al fortalecimiento de los órganos federales.

8. Las crecientes necesidades económicas de los estados federados para atender las grandes necesidades sociales de educación, vivienda, obras públicas, salud, etc., han obligado a la federación a buscar nuevos y más recursos, aumentando con ello la recaudación federal y debilitando, en consecuencia, la de las entidades federativas. Pero, también, determinadas decisiones económicas provenientes de la federación han configurado un mapa de dramáticos desequilibrios regionales y estatales que, paradójicamente, reclaman nuevas formas de intervención central en desmedro, una vez más, de la autonomía y soberanía de las entidades federativas.

9. En cada entidad federativa debiera constituirse un sistema de coordinación hacendaria, en materia financiera y fiscal, con el fin de atender la relación entre estados y municipios en cuestiones relacionadas con la planeación, el ingreso, el gasto y el endeudamiento.

La coordinación hacendaria exige adecuar y modernizar los marcos jurídicos, en particular las leyes de coordinación fiscal de los estados (que en realidad son de coordinación impositiva), las de presupuesto, contabilidad, gasto público y las de deuda pública. Esta es una tarea de suma importancia ya que hasta ahora, para la regulación de estas materias, sólo 14 entidades federativas de las 31 que integran la Unión, cuentan con una Ley de Coordinación Fiscal y 17 no han aprobado una Ley de Deuda Pública.

10. La democracia y el federalismo se construyen de abajo hacia arriba y a partir de los elementos más simples de la vida colectiva: las comunidades, los cantones, los municipios. En estas unidades primarias se encuentran todas las potencialidades del federalismo y de la democracia.

Entre los 2 418 municipios del país se distribuye el 4% de las participaciones federales, porcentaje que comparado con los que se distribuyen en otros federalismos con un desarrollo económico similar al de México (Brasil, v.gr.), ponen en evidencia las fuertes limitaciones de nuestro federalismo fiscal; pero, también, el vasto potencial para aumentar sus

recursos a través del impuesto predial, de la exploración de fuentes inéditas de tributación, de introducir modificaciones constitucionales (por ej. al Art. 73) con el fin de eliminar el privilegio a favor de grandes empresas publicas (PEMEX, CFE, etc.) y privadas (instituciones bancarias y de crédito) de no pagar el impuesto predial y de proceder a una cuidadosa revisión de los domicilios fiscales de las grandes corporaciones que cuenten con empresas en diferentes lugares del territorio nacional, entre otras medidas.

Para detonar el federalismo fiscal en México se requiere modificar el punto de vista: hasta ahora se ha partido del gobierno federal hacia abajo; empero, hay que partir desde abajo, del municipio, hacia arriba: la entidad federativa y la federación. Desde esta perspectiva resulta de la mayor relevancia entender que los impuestos se generan donde se pagan bajo un contrato de mutua responsabilidad entre quien recauda y quien paga, en función de objetivos explícitos.

No es posible contribuir al fortalecimiento del federalismo si en los cimientos de éste no se encuentra el impulso económico-financiero y político-institucional al municipio. A este respecto no habría que pasar por alto que si entre los 2 418 municipios del país se distribuye el 4% de las participaciones federales, sólo 100 de ellos se benefician del 85% de ese porcentaje.

11. A partir de 1995 el titular del Poder Ejecutivo Federal ha hablado de la necesidad de establecer en México un "nuevo federalismo". Uno de los ejes maestros ha sido el énfasis puesto en los aspectos relacionados con el territorio y los espacios sociales y políticos en donde las entidades federativas y los municipios han ido adquiriendo un creciente papel protagonista. Esta situación está directamente vinculada con la crisis fiscal del Estado; pero, también, con el desmoronamiento de la figura institucional del presidencialismo y con el redimensionamiento hacia abajo de la hegemonía que nacionalmente ejerció el Partido Revolucionario Institucional (PRI), como partido del Estado, a través del corporativismo, el patrimonialismo y el clientelismo. Otra vertiente central del "nuevo federalismo" parece configurarse alrededor de una serie

numerosa de medidas de desconcentración administrativa y de descentralización de responsabilidades.

11a. En la discusión sobre el "nuevo federalismo" existe una novedad que no puede ser omitida. Nos referimos a la presencia activa de una gran diversidad de actores sociales y políticos (partidos políticos, funcionarios públicos de elección popular, académicos, analistas económicos y políticos, etc.) que han invadido la arena pública arrebatándole el monopolio al Poder Ejecutivo Federal. Con ésta presencia social múltiple y diversificada, el debate en torno al "nuevo federalismo" se ha enriquecido significativamente. Y aunque las opiniones vertidas respecto a un "nuevo federalismo" se agrupan mayoritariamente en torno a la solicitud de un aumento cuantitativo de las participaciones federales a favor de las entidades federativas y los municipios, -- hecho que no tendría nada que extrañar en un sistema federal como el nuestro, en donde el gobierno federal maneja alrededor del 80% de los ingresos y el resto se divide entre los estados y los municipios, 16% y 4%, respectivamente y en donde la mayoría de las entidades federativas integran el 85% de su presupuesto con las participaciones federales -- sin lugar a dudas un cambio en las proporciones cuantitativas implicaría escribir ya otra historia. Sin embargo, el problema de fondo no estriba en las distribuciones cuantitativas, sino en las modificaciones cuantitativas de nuestro federalismo fiscal y, en términos estrictos, en la creación de las condiciones adecuadas para que las entidades federativas ejerzan su autonomía financiera y los municipios su libertad económica.

11b. Como diría Jacinto Faya Viesca⁵, "aún no se ha escrito la historia del federalismo fiscal", en donde las tensiones provocadas por las competencias fiscales, ocuparían un lugar relevante. Todavía más, el tema de la descentralización (que en México va y viene como péndulo en función de las "urgencias" sexenales y que, sin embargo, tiene connotaciones estratégicas desde los puntos de vista político, económico, cultural, administrativo, etc.) sólo podrá llevarse a la

⁵El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal, México, INAP, 1988, p.42.

práctica en la medida que el tema anterior, precisamente el de una justa y equilibrada distribución de competencias fiscales entre el gobierno federal y los estados miembros, se resuelva en términos de relaciones cualitativamente diferentes a las hoy existentes.

El nudo crítico del "nuevo federalismo" y de las propuestas de federalismo hacendario (ingreso, gasto y crédito) tienen que ver con los procesos de descentralización, tanto del gasto como del ingreso. Sin embargo, para que este proceso sea viable y no se presenten los desequilibrios que hemos visto en las entidades federativas a raíz de la descentralización de la educación y la salud, se requieren: a. un adecuado, transparente y no discrecional apoyo financiero; b. la descentralización de funciones y responsabilidades; c. apoyar la capacitación de personal especializado capaz de formular, desarrollar y evaluar proyectos; d. superar la inequidad con la que se han distribuido los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal; e. otorgarle rango constitucional a la definición y delimitación de competencias fiscales entre la federación, las entidades federativas y los municipios y f. la existencia de un Poder Judicial eficiente en el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad con el fin de evitar que al amparo del federalismo se presenten abusos provenientes de cualquiera de los tres órdenes de gobierno (Art. 105 constitucional).

11c. Pero el federalismo tiene que ver también con la estructura de la división de poderes y la autonomía, las interrelaciones y las competencias que se dan entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. En México, la preponderancia del poder ejecutivo y, más específicamente, la de su titular, determina jurídica, política, económica y culturalmente la existencia de un federalismo teórico y un centralismo práctico: el gobierno federal puede deponer gobernadores y nombrar interinos en su lugar; la legislatura federal puede llegar al límite de desaparecer los poderes locales, situación que implica la eliminación del gobernador, diputados y legislaturas locales; el presidente de la república, a través de los comandantes de zona, vigila e inclusive somete a los gobernadores y a otros funcionarios públicos y el

partido de Estado conforma, articula y subordina a la clase política de las entidades federativas en función de las necesidades del poder central. Lo anterior implica que la conformación del federalismo en acción conlleva necesariamente a un replanteamiento de dos aspectos cardinales de la organización política actual de México: A) el redimensionamiento del presidencialismo y el equilibrio de poderes y B) la separación de partido y Estado y la conformación de un sistema de partidos y de formas de participación ciudadana.

En resumen, la construcción en México de un federalismo innovado y renovador es posible a través de dos vías: A. la del federalismo político o maximalista; y B. la del federalismo fiscal o minimalista.

La vía maximalista contempla un proyecto de reestructuración del poder central fundado en la construcción de cuatro grandes vectores: 1. la necesidad de mantener en manos de la federación facultades de gasto estratégicas (defensa nacional, seguridad pública, justicia, relaciones exteriores, política monetaria, política regional, coordinación de la política fiscal, construcción de infraestructura nacional, etc.) y, por el lado del ingreso, capacidades recaudatorias exclusivas (impuesto sobre la renta, impuestos sobre los factores de la producción móvil: impuestos a los ingresos por capital, herencias, transferencias de riqueza y utilidades empresariales; impuesto al activo; impuesto al ingreso corporativo e impuesto al valor agregado, etc.); 2. un proceso de descentralización económico y administrativo. En el primer caso se tendrán que poner a revisión las políticas de ingresos y egresos, el sistema de participaciones y otros tipos de transferencias y subvenciones del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales (el 81.7% de los recursos financieros estatales y el 60.5% de los recursos municipales provienen de las participaciones federales); en el segundo caso, deberá llevarse a cabo la descentralización de funciones y responsabilidades, apoyado por vigorosos programas de capacitación de personal especializado en las áreas de la gestión estatal y municipal; 3. una redistribución federalizada del poder político la cual conlleva una reforma del Estado. Los puntos centrales de esta reforma son la

reestructuración constitucional de funciones y responsabilidades del poder presidencial, una reorganización constitucional de funciones y responsabilidades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en términos de equilibrio y contrapeso entre sí, una reforma electoral favorable a la equidad y a la legitimación de los procesos electivos en los ámbitos territoriales de la federación, los estados y los municipios, la conformación de un sistema de partidos políticos, la libertad de organización y participación ciudadana en los procesos electorales federales, locales y municipales y la incorporación de las figuras de consulta y participación ciudadanas como el plebiscito, el referendum, la consulta popular, etc. en asuntos de trascendencia federal, estatal y/o municipal; y 4. una atribuciones impositivas de la federación, las entidades federativas y los municipios y homologar las modificaciones constitucionales que tengan que ver con el federalismo en los ordenamientos vigentes en la federación, las entidades federativas y los municipios.

Si el federalismo político no ofrece garantías de desarrollo imputables a las más diversas causas, el federalismo fiscal (un concepto emancipado que puede prescindir del federalismo político), exige una mayor atención, pues podría actuar como una vía alternativa a la maximalista. ¿Por qué el federalismo fiscal puede prescindir del federalismo político?. Porque es viable construirlo en la perspectiva de una diversa estructura de relaciones financieras entre el estado federal (o central) y las entidades descentralizadas (en primer lugar las entidades federativas) fundadas en el reconocimiento de una más completa capacidad de autonomía por parte de los niveles institucionales periféricos y sobre una efectiva correspondencia entre la responsabilidad del gasto y la del ingreso. El federalismo fiscal podría ser tanto un instrumento estratégico para llevar adelante una reorganización del poder entre centro y periferia (o periferias), como también constituir una ocasión favorable para resanar las cuentas públicas mediante un modelo redistributivo de recursos más coherente y cercano a la recaudación tributaria. Si no es factible pasar de la política a la economía por reduccionismos culturales o incapacidad

para operar sus procesos, entonces se puede recorrer la vía contraria: transitar de la economía a la política.

11. Pero el desafío de la reforma del federalismo no se encuentra sólo en la necesidad de ofrecer respuestas viables y creíbles a las transformaciones internas de la sociedad nacional, pues un reto de igual o quizá mayor envergadura, lo están planteando los procesos de mundialización económico-financieros, tecnológico-industriales y telemático-cibernéticos. A lo largo de este trabajo nos hemos referido fundamentalmente a tres aspectos por los que "el tiempo del mundo finito" de la revolución espacial y de la ruptura de la cadena "Estado-territorio-riqueza" obligan a una refuncionalización crítica del federalismo: a. la obtención diversificada del ingreso y sus efectos fiscales; b. la existencia de sociedades abiertas y el libre desplazamiento de la riqueza y c. la competencia tributaria interregional y el peligro de formas de desprendimiento y secesión territoriales. Veamos rápidamente a cada uno de ellos:

a. la época contemporánea vive de información e imágenes. La economía industrial y de servicios post-industrial ha dado paso a una economía de lo inmaterial en donde las relaciones no son más entre hombre y máquina, como en la economía industrial o entre hombres como en la era de la terciarización. Ahora, en el centro de las relaciones se encuentran el intercambio y la interacción continua entre individuo, ideas e imágenes y éste es el producto consumido. Los cambios en la relación de producción generaron también una gran diversidad de puntos de producción del ingreso y por lo mismo una gran diversificación fiscal. Los efectos han sido radicales en el sistema de administración tributario pues a la diversificación productiva sucedió la diversificación en la localización territorial de un único espacio estatal. Los casos más evidentes tienen que ver con los ingresos financieros cuyo comportamiento fuera de toda duda es apátrida e inmaterial. Se producen a través de las redes informáticas que relacionan a las grandes plazas financieras con sus intermediarios internacionales. Se mueven en una realidad global desvinculada de la percepción común del tiempo, en donde a cada instante miles de millones de pesos cambian de titularidad o de denominación. Esto significa que no tienen un punto de

referencia nacional para cumplir sus obligaciones fiscales. No hay nacionalidad fiscal. Pero no sólo los ingresos financieros se ubican en esta dimensión global. También las sociedades y los propietarios pueden decidir, adoptando oportunas medidas de planeación fiscal, hacerse cobrar sus impuestos en un país en lugar de otro. Capitales, personas jurídicas y personas físicas han ingresado a una nueva era del fisco. Sus ingresos no tienen una dimensión territorial, de tal modo que la maquinaria recaudatoria nacional termina por no incorporar al fisco una cantidad indeterminada de esos recursos volátiles.

b. El estado nacional es cada vez menos autónomo y soberano en definir su propia política fiscal. El torreón donde se protegía el fisco nacional ha sido derrumbado por los embates de la competencia fiscal derivada directamente de la apertura de los mercados y los sistemas económicos. Se trata de una competencia que tiende a reducir la presión fiscal al tratar de asegurar capitales y analistas simbólicos, esto es, a los especialistas que elaboran ideas y modelos (las dos realidades más significativas íntegramente apátridas de los inicios del tercer milenio) a través de un tratamiento y protección inmejorables. Los gobiernos nacionales no pueden permitirse los márgenes de discrecionalidad fiscal conocidos hasta ahora al establecer determinados modelos impositivos. La confrontación y la competitividad de las políticas fiscales evitará que éstas se encierren en los límites de sus fronteras nacionales. Esto conllevará al hecho de que, nuevas reglas constitucionales junto con la competencia global, impondrán nuevas formas de ser del fisco: los recursos tendrán que optimizarse, pues no pueden elevarse ilimitadamente al estar obligadas a confrontarse con las políticas fiscales de otros países. Frente a una creciente tendencia hacia la mundialización, con sociedades y mercados abiertos, la políticas impositivas y la forma de establecer las ventajas comparativas de los territorios bajo un determinado régimen fiscal, podría constituir la demarcación entre la prosperidad y el atraso.

c. La mundialización de los mercados exige una creciente especialización productiva de las áreas territoriales. Esto obliga a los gobiernos estatales y

municipales contar con estructuras capaces de llevar a su territorio tanto la capacidad de recaudación fiscal como la gestión de la economía, entendida como la participación de la administración pública en la gestión de los servicios y en la construcción de infraestructuras. El saber dirigir y manejar los cambios, por lo demás cada vez más rápidos y continuos, hace de los gobiernos locales unidades recaudadoras y centros de coordinación. Todo lo anterior representa un conjunto de variables comparativamente más ventajosas para las entidades federativas del norte frente a las de otras regiones de México. Una razón fundamental de esta peculiar circunstancia radica en su condición de entidades federativas fronterizas con la economía nacional más poderosa del mundo y con la cual se encuentran relacionadas por una multiplicidad de intereses. En un escenario catastrófico para el pacto federal mexicano, y de no mediar otras determinaciones (nacionalismo, eficacia del modelo económico de desarrollo, federalismo político y fiscal articulador, coordinador y potenciador de iniciativas regionales, etc.), podría prospectarse la posibilidad de una secesión, tal y como se ha planteado ya en otras áreas regionales prósperas (nordeste de Italia, Cataluña, Chechenia, etc.) con respecto a sus propias entidades nacionales. Se trata de un escenario en donde artificialmente hemos exasperado el comportamiento de las variables; pero que, quizá, en el mediano o largo plazo podría verificarse, primero, por no ofrecer una respuesta eficaz a las diferencias regionales e interestatales entre el norte y el sur del país que el federalismo político y el federalismo fiscal vigentes no han aún resuelto y, segundo, por no elaborar las políticas públicas adecuadas para construir alternativas de desarrollo regional y estatal en las áreas de menor crecimiento relativo, en función de sus propias peculiaridades y posibilidades de especialización, mismas que le permitirían situarse más ventajosamente en el mercado interno o en los flujos internacionales de capitales y mercancías.

12. En 1997 entró en funcionamiento el Sistema de Administración Tributaria (SAT) con la intención de separar el diseño de políticas y su operación. En términos formales y prácticos, la política de ingresos y la coordinación con las entidades federativas sigue en

manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por el lado del gasto, el llamado "nuevo federalismo" tiene aún mucho camino por recorrer respecto a la descentralización de las transferencias condicionadas y la racionalización del gasto en relación con las potestades tributarias que en el uso de su autonomía financiera y de su libertad económica puedan ejercer, respectivamente, las entidades federativas y los municipios.

13. Como señalamos anteriormente, los cambios cuantitativos y cualitativos del federalismo fiscal constituirán una poderosa palanca de cambio a favor, inclusive, del federalismo político y del federalismo social y regional. En esta medida, el federalismo fiscal permitiría superar la crisis fiscal de los varios órdenes gubernamentales y plantear una colocación más ventajosa en los actuales procesos de mundialización. En este mismo sentido, se requiere un tratamiento no ideológico de la relación entre Estado y mercado, la presencia de una voluntad política capaz de tejer amplios y más avanzados consensos sociales y el proyecto estratégico de construir una nueva articulación del mercado interno a partir de los diversos componentes de la sociedad nacional.

14. La información es estratégica y deberá estar por encima de cualquier tipo de interés oficial, oficioso, privado y/o privilegiado. La información es patrimonio público y no puede mantenerse en el ámbito privilegiado de unos cuantos so pretexto de constituir un "secreto de Estado". En este sentido es un bien de interés público. Por ello, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) deberá ser un instituto autónomo del Gobierno Federal y colocarse en la perspectiva de un órgano de interés general. La difusión, el conocimiento y el uso sin distinciones de la información estadística constituye un elemento sine qua non de una sociedad libre y democrática y del ejercicio abierto, universal y no descrecional de los recursos económicos de la Nación.

15. Frente a la diversificación que existe en el Sistema de Cuentas Nacionales y tratándose de una información pública de interés estratégico nacional, resulta de la mayor importancia contar con una sola metodología con el fin de que los informes Trimestrales de las Finanzas Públicas, Ejecutivo del Plan Nacional

de Desarrollo, de la Cuenta Pública y Presidencial, tengan un punto común de partida y se puedan comparar eficientemente cifras, balances, resultados, proyecciones, desviaciones o incumplimientos; los programas, subprogramas, metas y objetivos estarán sujetos eficientemente a auditorías especializadas. Por ello mismo es importante la creación del Órgano Superior de Fiscalización que haga posible la existencia de un sólo modelo de cuentas nacionales. Este órgano posibilitaría, además, realizar auditorías el mismo año fiscal y distribuir en el tiempo la iniciativa de ingreso-gasto, las auditorías del año fiscal antepasado y los análisis de los resultados del año anterior. Sin cuentas públicas la democracia es una ficción y el federalismo fiscal inexistente.

16. Es necesario llevar a cabo un balance de las actividades de investigación, difusión y asesoría realizadas por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, con sede en Guadalajara, Jalisco, a casi veinte años de su fundación. Su actividad ha sido sumamente relevante para el conocimiento del federalismo fiscal en México, por más que ingresar a sus archivos se considere aún un privilegio de quien ocupa posiciones de relieve en las áreas financieras de las haciendas públicas federal, estatales y municipales. El INDETEC sigue siendo custodiado como la biblioteca de Jorge en el convento benedictino de In nome della rosa de Umberto Eco. De cualquier modo, después de una experiencia de dos décadas, el INDETEC exige una revisión crítica de sus métodos, enfoques, técnicas de análisis, programas de difusión, áreas privilegiadas de atención, capacidad de convocatoria e incidencia en las políticas públicas y, en particular, en la concepción teórica y las orientaciones ideológicas del federalismo fiscal en México.

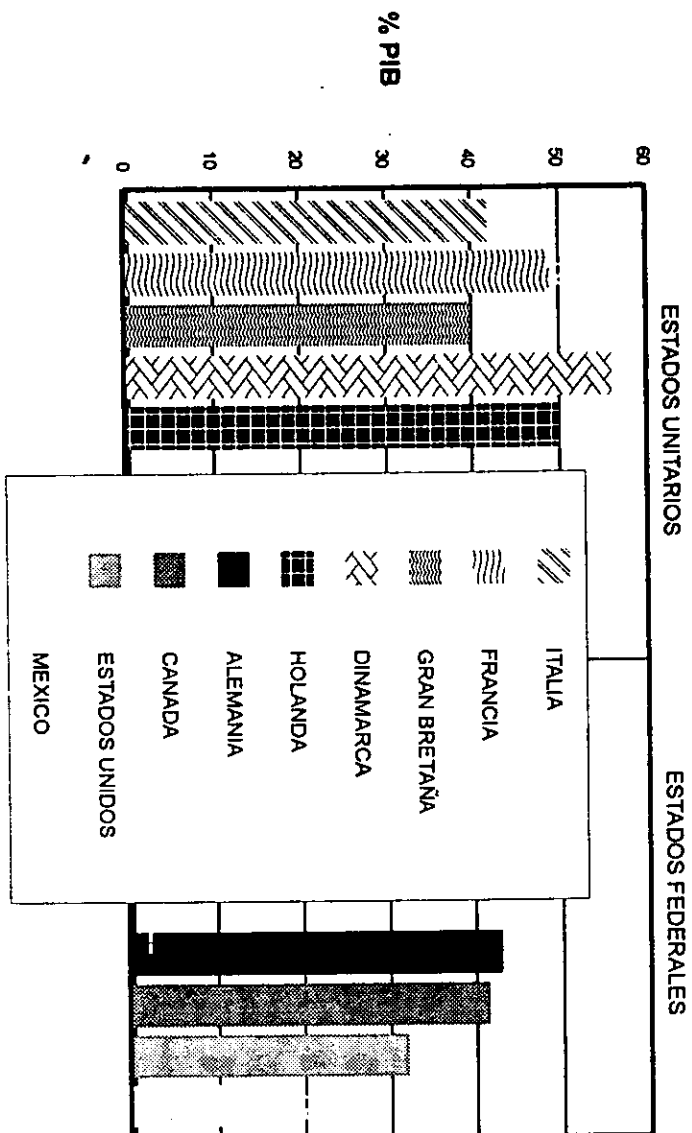
Sin embargo, independientemente de la existencia de un Instituto que se ocupa exclusivamente del federalismo fiscal, universidades y centros de investigación (públicas y privadas), organizaciones no gubernamentales y/o fundaciones deberán contribuir con sus investigaciones en torno a esta temática con el fin de ampliar la masa crítica sobre ella, pues aún es débil, estrecha y repetitiva. Es necesario explorar nuevas áreas, confrontar hipótesis, establecer

comparaciones nacionales e internacionales, profundizar en las experiencias estatales y municipales, llevar a la práctica métodos econométricos y matemáticos para el estudio de series históricas, de impactos distributivos de las reformas fiscales y de fórmulas idóneas para la distribución equitativa y eficiente de los recursos públicos, etc. La Sociedad y el Estado en México se verán seguramente beneficiados.

ANEXOS ESTADISTICOS

A N E X O 1

LA PRESION FISCAL EN 1990



Fuente: Un federalismo unitario e integrable per l'Italia. Fondazione Giovanni Agnelli, Turin, octubre 1994.

(*) INEGI. El Ingreso y el gasto público en México. Ed. 1995. México. 1996

MATERIAS TRIBUTARIAS RESERVADAS EN FORMA EXPRESA A LA FEDERACION.

-
- Comercio exterior, (Importación y exportación)*
 - Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de la federación
 - Instituciones de crédito y sociedades de seguros
 - Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación
- ARTICULO 73
- Energía eléctrica
 - Producción y consumo de tabacos labrados
 - Gasolina y otros productos derivados del petróleo
 - Cerillos y fósforos
 - Aguardiente y productos de su fermentación
 - Explotación forestal
 - Producción y consumo de cerveza
-

* También dispuesto en el artículo 131 Constitucional.

MATERIAS DE TRIBUTACION QUE NO PUEDEN GRAVAR LOS ESTADOS.

-
- ARTICULO 117 - Tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio
- La entrada a su territorio, ni la salida de él, de mercancía nacional o extranjera
 - La circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, a través de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía
 - Diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia

-
- ARTICULO 118 - Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones

DERECHOS ESTATALES O MUNICIPALES QUE NO PUEDEN MANTENERSE POR LA COORDINACION EN MATERIA DE DERECHOS.

ARTICULO 10A

- Licencias, general, concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, excepto:
 - Licencias de construcción
 - Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes de agua y alcantarillado
 - Licencias para fraccionar o lotificar terrenos
- Licencias para conducir vehículos
- Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos
- Certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total
- Concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios
- Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, excepto:
 - Registro civil
 - Registro de la Propiedad y del Comercio
- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, derechos por el uso o tenencia de anuncios. Excepto:
 - Derechos de estacionamiento de vehículos.
 - Actos de inspección y vigilancia

ENAJENACIONES QUE NO PODRAN GRAVAR LOS ESTADOS

- I. Embarcaciones, maquinaria y equipo que únicamente sean susceptibles de ser utilizados en la explotación pesquera.
- II. Alimentos balanceados para animales y las materias primas necesarias para producirlos, productos de medicina veterinaria, así como insecticidas, herbicidas y fungicidas.

• *Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, vigente a partir del 1o. de enero de 1980, artículo trigésimo tercero*

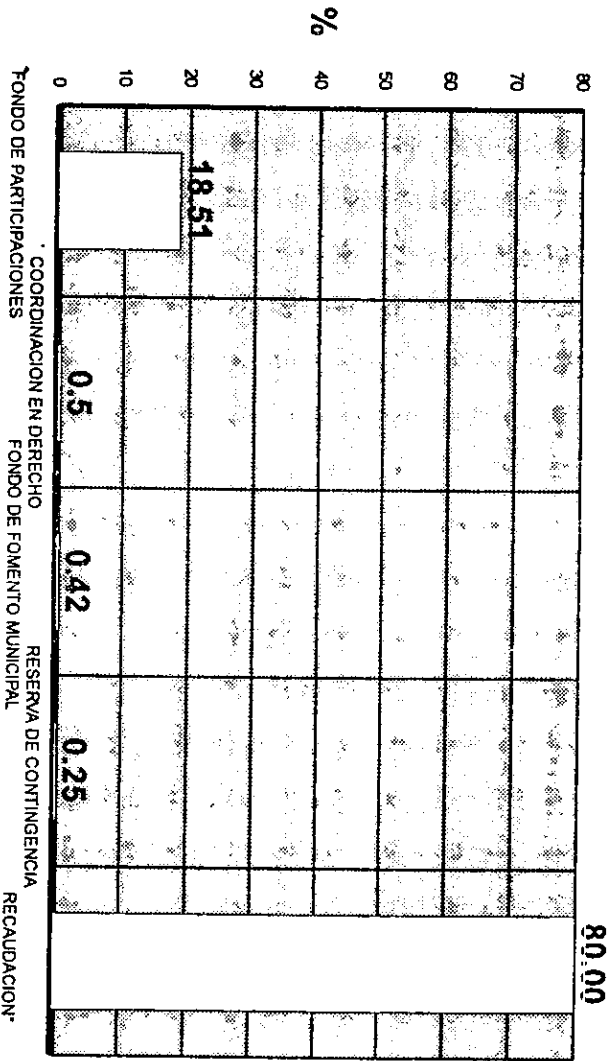
MATERIAS TRIBUTARIAS RESERVADAS EN FORMA EXPRESA A LOS MUNICIPIOS.

-
- ARTICULO 115
- Contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre:
 - Propiedad inmobiliaria
 - Su fraccionamiento
 - Su división
 - Consolidación
 - Traslación
 - Mejora
 - Las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
 - Las participaciones federales a Municipios
 - Los ingresos derivados de a prestación de servicios públicos a su cargo.

* *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, Fracción IV*

A N E X O 2

DISTRIBUCION DE LA RECAUDACION FEDERAL PARTICIPABLE (1991)



*POR BASES ESPECIALES DE TRIBUTACION DE 1989 ACTUALIZADA

Fuente: Revista Índice, No. 73, noviembre-diciembre 1991.

**PARTICIPACIONES FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO
PROPORCION DEL PIB***

(Porcentajes)

	1980	1985	1990	1994
Nacional	2.3	2.7	3.0	3.3
Aguascalientes	2.6	3.4	3.8	4.6
Baja California	2.7	3.2	3.8	4.0
Baja California Sur	2.0	4.2	4.2	4.5
Campeche	4.2	0.7	1.5	1.5
Coahuila	1.9	2.4	2.5	2.7
Colima	1.8	3.5	3.6	4.3
Chiapas	2.9	4.4	6.1	6.1
Chihuahua	2.0	2.5	2.7	3.2
Distrito Federal	2.1	2.6	2.8	2.2
Durango	1.6	2.3	2.7	3.4
Guanajuato	1.9	2.3	2.7	4.9
Guerrero	1.9	2.6	2.9	3.6
Hidalgo	1.4	2.5	2.6	3.8
Jalisco	2.1	2.2	2.5	3.0
México	2.7	2.4	2.3	2.9
Michoacán	1.7	2.4	2.4	3.8
Morelos	2.0	2.5	3.0	4.0
Nayarit	2.1	3.3	4.0	4.9
Nuevo León	2.6	2.4	2.3	2.4
Oaxaca	2.0	2.6	3.1	5.2
Puebla	1.9	2.2	2.7	4.2
Querétaro	2.5	2.5	2.8	3.7
Quintana Roo	2.3	3.4	3.0	3.3
San Luis Potosí	1.7	2.4	2.6	3.4
Sinaloa	2.8	3.2	3.8	3.9
Sonora	2.5	3.5	3.9	3.8
Tabasco	4.6	6.6	8.3	6.6
Tamaulipas	1.9	2.9	3.3	3.8
Tlaxcala	2.2	3.5	3.9	5.0
Veracruz	2.3	2.8	3.3	3.8
Yucatán	1.8	3.1	3.1	4.3
Zacatecas	1.6	3.4	3.3	4.7

(*)PIB estimado con base en un modelo econométrico de desagregación geográfica.

Fuente: elaborado por la Dirección Adjunta de Promoción y Asistencia Técnica de Banobras con base en información de SHCP e INEGI.

PARTICIPACIONES FEDERALES
(Tasa anual de crecimiento real)

	1985/1980	1990/1985	1994/1990
Total	3.0	2.6	5.3
Aguascalientes	11.1	4.8	7.5
Baja California	3.7	5.4	2.7
Baja California Sur	14.9	4.0	3.3
Campeche	7.2	7.3	2.7
Coahuila	4.4	2.4	4.3
Colima	16.9	3.5	5.9
Chiapas	7.2	3.8	3.0
Chihuahua	5.1	3.4	5.4
Distrito Federal	-0.3	1.5	-0.5
Durango	11.0	3.7	6.9
Guanajuato	5.2	4.2	11.8
Guerrero	7.6	5.2	11.1
Hidalgo	13.6	3.8	10.3
Jalisco	0.4	3.0	7.0
México	-1.5	0.5	9.1
Michoacán	6.9	4.2	13.2
Morelos	6.4	6.0	8.5
Nayarit	11.3	3.2	6.3
Nuevo León	-1.7	0.5	3.7
Oaxaca	10.4	4.0	16.1
Puebla	3.8	3.6	12.7
Querétaro	5.5	4.4	8.4
Quintana Roo	13.2	6.2	6.8
San Luis Potosí	9.6	4.1	9.1
Sinaloa	3.1	4.1	2.8
Sonora	7.4	4.0	0.7
Tabasco	2.2	-0.3	-1.9
Tamaulipas	7.6	2.2	5.9
Tlaxcala	17.1	4.5	8.0
Veracruz	3.0	3.3	5.7
Yucatán	8.9	3.9	8.5
Zacatecas	20.5	2.5	8.3

Fuente: Elaborado por la Dirección Adjunta de Promoción y Asistencia Técnica de Banobras, con base en información de SHCP, INEGI y estimaciones propias.

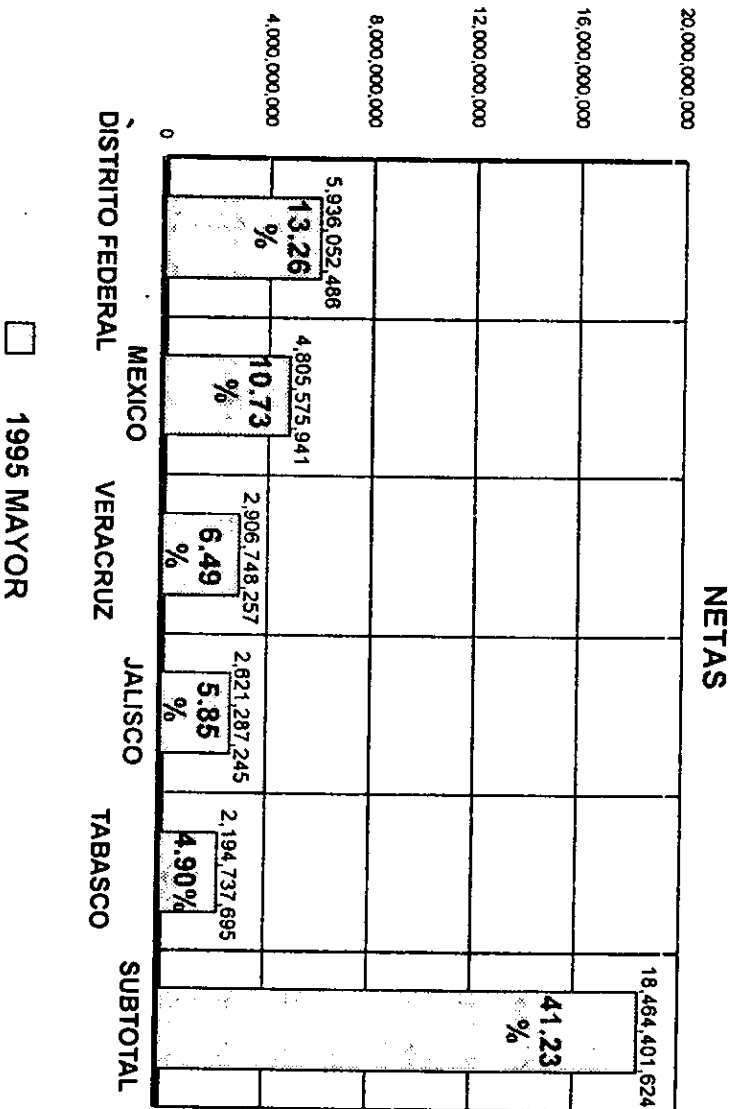
PARTICIPACIONES FEDERALES PER CAPITA
(Nuevos pesos de 1990)

Participaciones Federales Per cápita*				
Nuevos pesos de 1990				
	1991	1992	1993	1994
Total	256	271	273	285
Aguascalientes	298	319	315	326
Baja California	378	388	378	400
Baja California Sur	410	406	406	425
Campeche	508	472	486	499
Coahuila	246	253	254	273
Colima	359	373	370	407
Chiapas	260	259	261	257
Chihuahua	244	280	265	283
Distrito Federal	474	532	482	456
Durango	207	216	224	252
Guanajuato	167	183	193	217
Guerrero	158	180	198	210
Hidalgo	167	185	194	226
Jalisco	227	242	248	264
México	192	191	221	227
Michoacán	147	165	175	202
Morelos	235	246	257	282
Nayarit	260	271	291	306
Nuevo León	314	318	350	331
Oaxaca	137	162	177	210
Puebla	160	186	194	213
Querétaro	264	280	295	305
Quintana Roo	319	324	350	365
San Luis Potosí	170	183	200	219
Sinaloa	265	289	251	272
Sonora	392	389	367	388
Tabasco	662	664	613	654
Tamaulipas	294	311	284	319
Tlaxcala	246	261	272	306
Veracruz	210	214	217	232
Yucatán	216	222	232	259
Zacatecas	196	211	216	247

(*)Población estimada con una interpolación geométrica, con base en el Censo General de Población y Vivienda de 1990 INEGI.

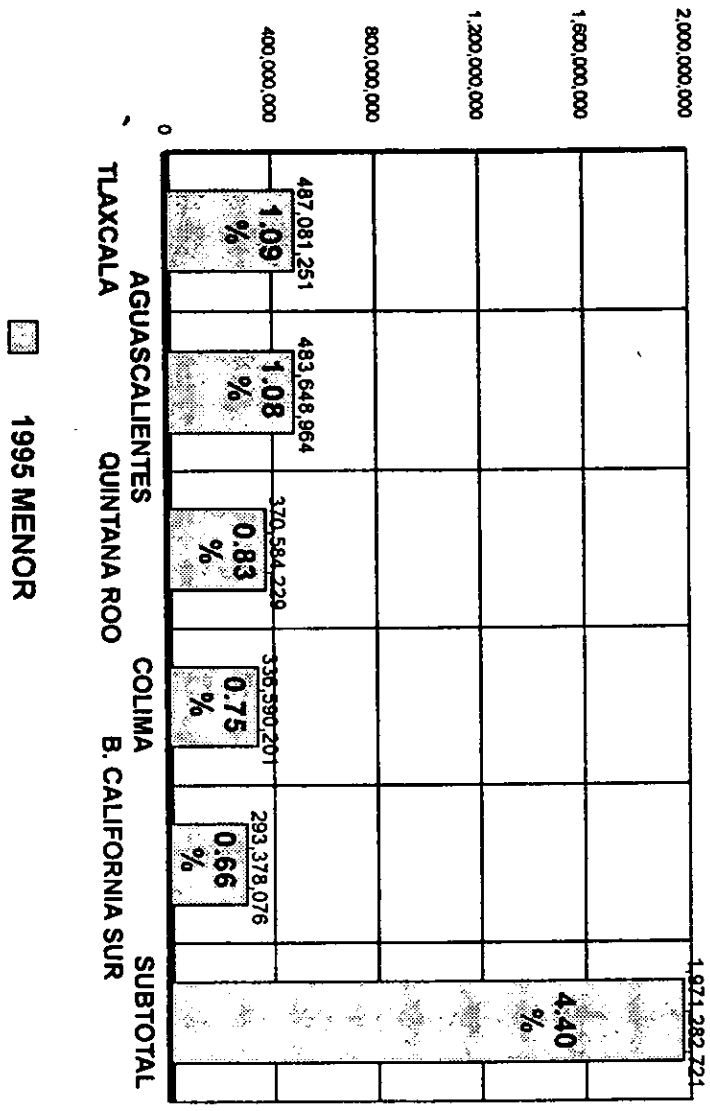
Fuente: elaborado por la Dirección Adjunta de Promoción y Asistencia Técnica de Banobras, con base en información de SHCP e INEGI.

LA DESIGUALDAD EN EL FEDERALISMO FISCAL: 1995-1996
PARTICIPACIONES TOTALES



Fuente: cuadros elaborados con base a la información de David Colmenares Páramo, "El federalismo fiscal y las desigualdades regionales (evaluación y propuestas)", en Economía Informa, No. 24, junio de 1996, p. 7.

LA DESIGUALDAD EN EL FEDERALISMO FISCAL: 1995-1996
PARTICIPACIONES TOTALES
NETAS



1995 MENOR

Fuente: cuadros elaborados con base a la información de David Colmenares Páramo, "El federalismo fiscal y las desigualdades regionales (evaluación y propuestas)", en Economía Informa, No. 24, junio de 1996, p. 7.

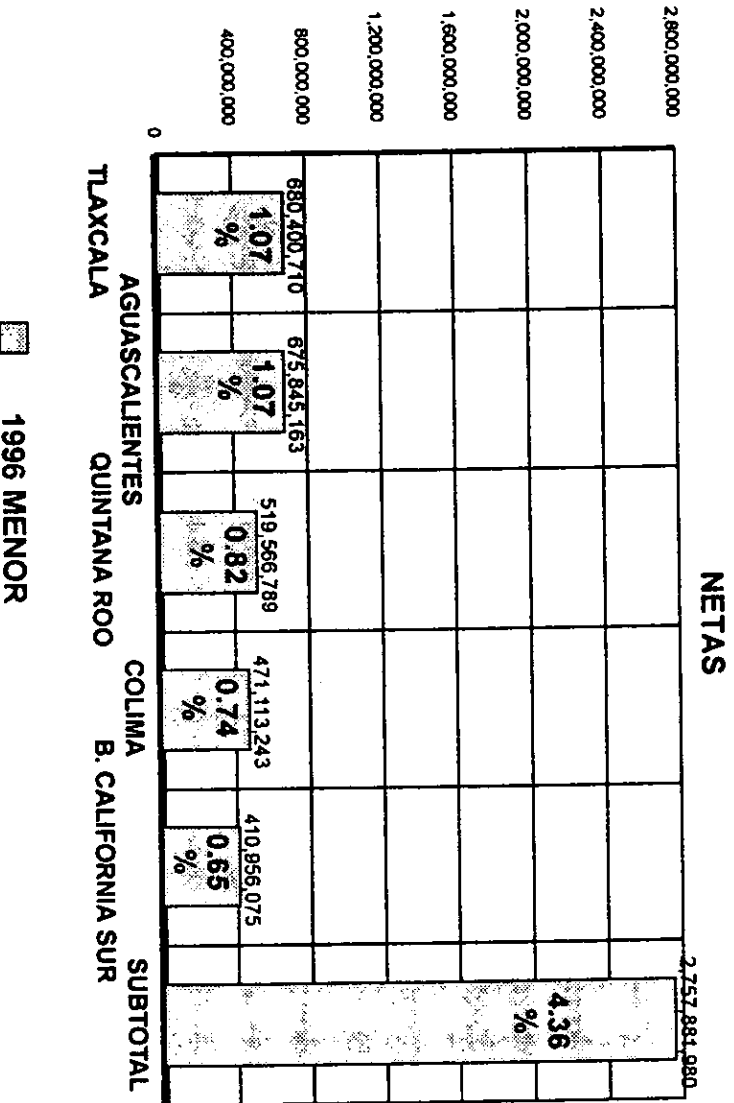
LA DESIGUALDAD EN EL FEDERALISMO FISCAL: 1995-1996
PARTICIPACIONES TOTALES

	MEXICO		VERACRUZ		JALISCO		TABASCO		SUBTOTAL	
28,000,000,000									25,918,397,704	
24,000,000,000										
20,000,000,000										
16,000,000,000										
12,000,000,000										
8,000,000,000										
4,000,000,000										
0										
	8,312,900,885	6,762,204,270	4,081,036,433	3,678,326,513	3,083,929,603					
	13.13 %	10.68 %	6.44 %	5.81 %	4.87 %					
									40.93 %	

1996 MAYOR

Fuente: cuadros elaborados con base a la información de David Colmenares Páramo, "El federalismo fiscal y las desigualdades regionales (evaluación y propuestas)", en Economía Informa, No. 24, junio de 1996, p. 7.

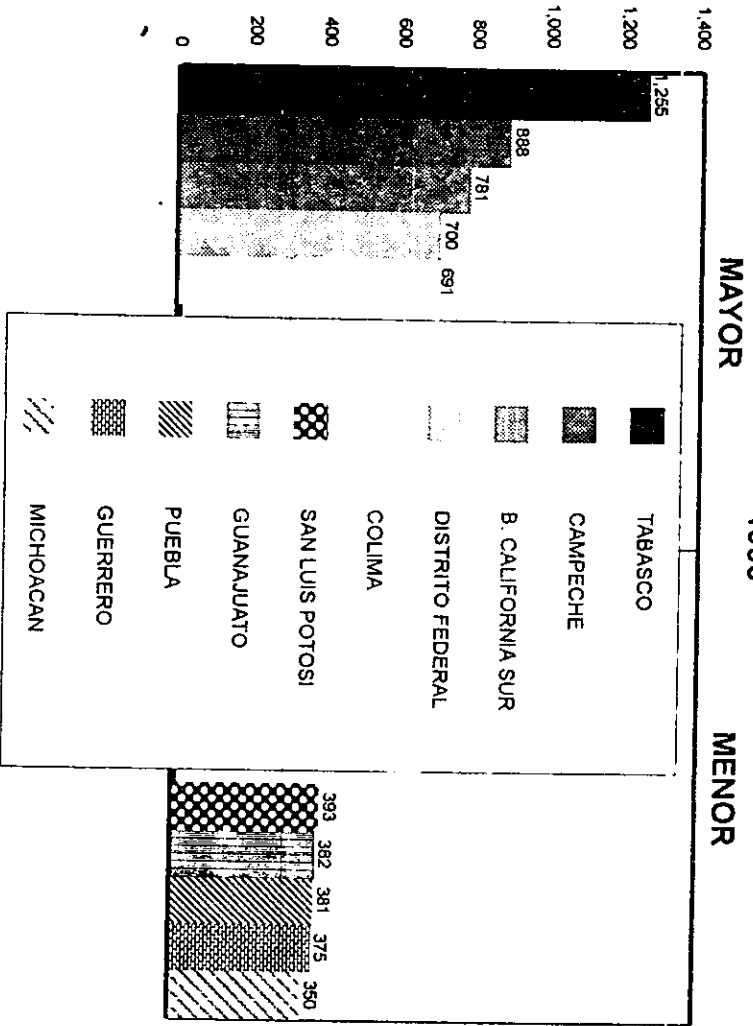
LA DESIGUALDAD EN EL FEDERALISMO FISCAL: 1995-1996
PARTICIPACIONES TOTALES



Fuente: cuadros elaborados con base a la información de David Colmenares Páramo, "El federalismo fiscal y las desigualdades regionales (evaluación y propuestas)", en Economía Informa No. 24, junio de 1996, p.

LA DESIGUALDAD EN EL FEDERALISMO FISCAL: 1995-1996

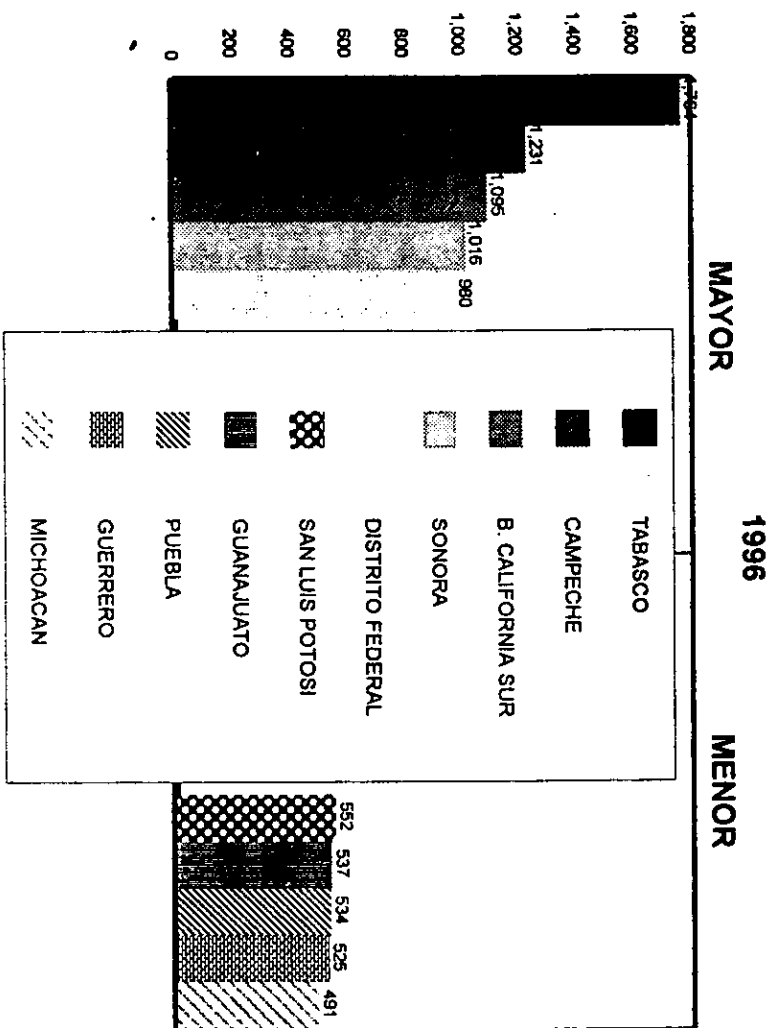
PARTICIPACIONES TOTALES



Fuente: cuadros elaborados con base a la información de David Colmenares Páramo, "El federalismo fiscal y las desigualdades regionales en México", en Encuentro de la Economía Mexicana, No. 9, México, D.F., 1997.

LA DESIGUALDAD EN EL FEDERALISMO FISCAL: 1995-1996

PARTICIPACIONES TOTALES

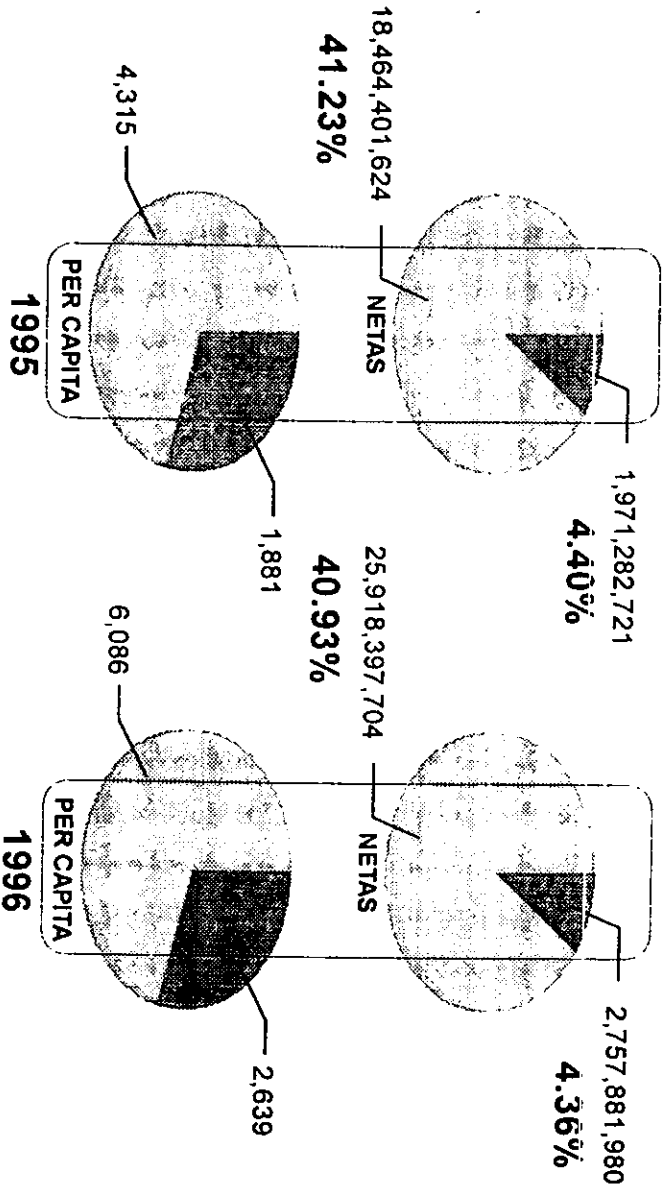


Fuente: cuadros elaborados con base a la información de David Colmenares Páramo, "El federalismo fiscal y las desigualdades regionales (evaluación v propuestas)", en Economía Informa, No. 24, junio de 1996, p. 7

LA DESIGUALDAD EN EL FEDERALISMO FISCAL: 1995-1996

PARTICIPACIONES TOTALES

SUB-TOTALES



Fuente: cuadros elaborados con base a la información de David Colmenares Páramo, "El federalismo fiscal y las desigualdades regionales (evaluación y propuestas)", en Economía Informa, No. 24, junio de 1996, p. 7.

COEFICIENTE DE INTEGRACION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES(1980-1987)

Año	Total del coeficiente	Composición del coeficiente	Concepto
1980	16.89	13.00	Porcentaje fijo que estableció la Ley de Coordinación Fiscal.
		1.58	Compensación por los impuestos derogados o suspendidos en los estados con la entrada en vigor del IVA.
		1.27	Compensación por pérdidas ocasionadas por el apoyo al Sistema Alimentario Mexicano.
		0.69	Para calcular las participaciones de los estados petroleros.
		0.35	Compensación por gastos de administración de impuestos federales.
1981	16.94	16.89	Porcentaje fijo, igual que en 1980.
		0.03	Compensación por las pérdidas ocasionadas por derogar o suspender impuestos, debido a la reforma del IVA.
		0.02	Compensación por pérdidas de los estados por la suspensión de la facultad para expedir pasaportes provisionales.
1982	17.44	16.94	Coefficiente anterior.
		0.50	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.
1983	16.98	16.94	Coefficiente anterior.
		0.02	Compensación por la reforma del IVA que amplía su base a servicios profesionales.
1987	17.48	0.02	Pérdida en la recaudación del DDF por el impuesto sobre pozos artesianos.
		0.50	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.

COMPOSICION DEL COEFICIENTE DE INTEGRACION DEL FONDO
AJUSTADO(1988-1989)

<i>Año</i>	<i>Total del coeficiente</i>	<i>Composición del coeficiente</i>	<i>Concepto</i>
1988	17.38	13.09	El Fondo Ajustado, que se calculó aplicando el factor de distribución a la recaudación federal participable bruta menos el 30% del punto anterior. Devoluciones sobre impuestos en la recaudación federal participable bruta. Igual que el anterior.
		4.29	
1989	17.50	13.09	Incremento en las devoluciones sobre impuestos definidas para 1988.
		4.41	

Fuente: Evaluación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, Mimeo gr., SHCP, México, febrero de 1994.

COMPOSICION DEL COEFICIENTE DE INTEGRACION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES(1990-1994).

<i>Año</i>	<i>Total del coeficiente</i>	<i>Composición del coeficiente</i>	<i>Concepto</i>
1990	18.26	17.23	Porcentaje de la recaudación federal participable neta del FGP en el año anterior.
		1.03	Porcentaje de la recaudación federal participable neta del FFC en el año anterior.
	18.76	0.50	Adicional para los estados coordinados en materia de derechos.
1991	18.62	18.26	Como el anterior.
		0.25	Porcentaje que equivale a 50% de la integración de la reserva de contingencia.
1993		0.11	80% de lo recaudado en 1989 por ISR en las entidades federativas.
	19.12	0.50	Proporción adicional para los estados coordinados en materia de derechos.
1994	18.62	18.62	Coefficiente anterior.
	19.62	1.00	Proporción adicional para los estados coordinados en materia de derechos.

Fuente: Evaluación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México. Mimeog., SHCP, México, febrero de 1994.

COMPOSICION DEL DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES(%).

	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Primera parte	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda parte	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera parte	9.66	9.66	9.66	9.66

Fuente: Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Mimeo., México, febrero de 1994.

ELEMENTOS QUE INTERVIENEN EN LA DETERMINACION DEL COEFICIENTE DE PARTICIPACIONES PARA DISTRIBUIR EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES ENTRE LAS ENTIDADES (1980-1992).

ELEMENTOS QUE INTERVIENEN EN LA DETERMINACION DEL COEFICIENTE DE PARTICIPACIONES PARA DISTRIBUIR EL FONDO GENERAL ENTRE LAS ENTIDADES			
1980- 1983	1984-1990	1991	1992
Monto de participaciones que recibió la entidad en 1979.	I.V.A.		
Recaudación de impuestos locales y municipales suspendidos o derogados en 1979.	Tenencia	Tenencia	Tenencia
Monto que por gastos de administración recibió la entidad en 1979.	Menores - BET - Imp/prod. trab. - Imp/ing. global de las empresas - 1% - I.V.A. - I.S.R.		
	Especiales - Gasolina - Aguas envasadas - Cerveza - Bebidas alcohólicas - Tabacos labrados	Especiales - Gasolina(88 y 89) - Cerveza - Bebidas alcohólicas - Tabacos labrados	Especiales - Gasolina - Cerveza - Bebidas alcohólicas - Tabacos labrados
	Autos nuevos	Autos nuevos	Autos nuevos
		Coefficiente de participación del año inmediato anterior en la segunda parte	Coefficiente de participación del año inmediato anterior en la primera parte
		Población	Población
		Participaciones recibidas en la primera parte	Monto de participaciones recibidas en la primera y segunda parte

GARANTIAS Y RESERVAS EN EL SISTEMA DE PARTICIPACIONES RELACIONADAS CON EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES(1980-1993).

AÑO	GARANTIA	RESERVA	INTEGRACION	OBJETIVO	MONTO DE AFECTACION	APLICACION
1980-1983	Carta de Garantía.		Recursos adicionales aportados por la Federación	Recibir mayores recursos que los percibidos por su participación en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y en diferentes impuestos especiales.	Participaciones que el estado recibiera con el nuevo sistema, respecto a las que se le aseguraban con base en el factor de crecimiento promedio.	Al cierre del ejercicio
1984-1987	Fondo General de Participaciones del año inmediato anterior		A partir de la Recaudación Federal Participable	Garantizar a las entidades al menos la misma cantidad de participaciones que hubieran percibido en el Fondo General el año inmediato anterior.		En forma mensual, cuatrimestral y anual
1988	El Fondo General puede ser inferior al 17.351061% de la Recaudación Federal Participable.	Reserva de Contingencia	Recursos aportados por la Federación 0.5% de la Recaudación Federal Participable.	Compensar a las entidades que se vieran afectadas por el cambio de sistema.	Diferencia entre las participaciones recibidas con el sistema vigente respecto a las que le hubieran correspondido con el sistema vigente en 1987.	Cuatrimstral
1989	El Fondo General no puede ser inferior al 17.351061% de la Recaudación Federal Participable. Monto de participaciones recibidas en el Fondo Ajustado el año inmediato anterior.	Reserva de Contingencia	Recursos aportados por la Federación 0.5% de la Recaudación Federal Participable	Compensar a las entidades que se vieran afectadas por el cambio del sistema	Diferencia entre las participaciones recibidas con el sistema vigente respecto a las que le hubieran correspondido con el sistema vigente en 1987	Cuatrimstral
1991-1993		Contingencia Compensación	0.25% de la Recaudación Federal Participable. Remanentes de la coordinación en derechos Remanente del 70% del Fondo de Incentivo Municipal	Garantizar que las participaciones de las entidades (FG más FFM) crezcan por lo menos en igual porcentaje que la Recaudación Federal Participable del año respecto de la de 1990 Compensar a las entidades que siguen afectadas por el cambio de la fórmula de participaciones.	Participaciones de la entidad en 1990 por incremento en la Recaudación Federal Participable, monto mínimo de participaciones de la entidad Participaciones que le hubieran correspondido a la entidad con el sistema vigente en 1990, o más las participaciones en base que le correspondieron en el caso determinado	50% cuatrimestral 50% anual De la entidad con coeficiente efectivo menor hacia el mayor, hasta agotarse De la entidad menos afectada a la entidad más afectada

EVOLUCION DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL(1984-1991)

1. Durante el período 1984-1989.¹

La distribución entre los estados del Fondo de Fomento Municipal se realizaba en 2 fases:

- a) Los estados recibían hasta una cantidad igual a la que les hubiera correspondido en el año inmediato anterior.
- b) El incremento que tuviera el Fondo de Fomento Municipal se distribuía entre los estados, con base a las reglas aplicables en el Fondo Financiero Complementario.²

O sea:

$$FFM_t^i = FFM_{t-1}^i + C_t^i \Delta FFM_t$$

Donde:

$$C_t^i = \frac{\frac{N^i}{FGP^i}}{\sum \left(\frac{N^i}{FGP^i} \right)}$$

1 Artículo 2-A.fracc.II.inciso b) segundo parrafo.

Ley de Coordinación Fiscal 1984 a 1989.

2.El FFC se distribuía en proporción inversa a la participación por habitante,que tuviera cada entidad en el Fondo General (Art.4o.,LCF).

FFM_i^i = Participaciones en el Fondo de Fomento Municipal del Estado "i" en el año i.

FFM_{i-1}^i = Participaciones en el Fondo de Fomento Municipal del Estado "i" en el año inmediato anterior, i-1.

C_i^i = Coeficiente de participaciones en el Fondo de Fomento Municipal para el Estado "i" en el año "i".

ΔFFM_i = Incremento en el Fondo de Fomento Municipal en el año "i".

N^i = Población del Estado.

FGP^i = Monto de participaciones en el Fondo General del Estado "i".

2. Para 1990.

La distribución del Fondo de Fomento Municipal, sufre una variante; a los Estados ya no se les garantiza el monto de participaciones que recibieron el año inmediato anterior, sino que el monto total de este fondo se distribuirá entre los estados "en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad en el Fondo General de Participaciones".³

Es decir: $FFM_i^i = C_i^i FFM_i$

En este año, la forma de distribución no hace alusión, como para el período 1984-1989, al Fondo Financiero Complementario, ya que a partir de 1990 este fondo se adhiere al Fondo General.

3) En 1991.

A partir de este año la distribución de este fondo tiene un procedimiento de distribución particular, el que se realizará mediante la aplicación de un coeficiente de participación determinado por:

$$C_i^i = \frac{C_{i-1}^i \frac{IPDA_{i-1}^i}{IPDA_{i-2}^i}}{\sum \left(C_{i-1}^i \frac{IPDA_{i-1}^i}{IPDA_{i-2}^i} \right)} = \frac{C_{i-1}^i (1 + r^i)^{(i-1)-(i-2)}}{\sum [C_{i-1}^i (1 + r^i)^{(i-1)-(i-2)}]}$$

3. Art. 2. fracc. III, inciso 2) segundo párrafo, LCF, 1990.

Donde:

C_{i-1}^i = Coeficiente de participaciones en el Fondo de Fomento Municipal del Estado "i" el año inmediato anterior, a que se hace el cálculo.

$IPDA_{i-1}^i$ = Recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua en la entidad "i" en el año inmediato anterior para el que se hace el cálculo.

$IPDA_{i-2}^i$ = Recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua en la entidad "i" en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

r^i = Tasa de crecimiento en la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua en la entidad "i" entre el primero y segundo año inmediatos anteriores para el que se efectúa el cálculo.

Es decir, la distribución del Fondo de Fomento Municipal, ahora depende de la recaudación de sus impuestos propios; ya que el artículo 115 fracción IV inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que "los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así...

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria". . .

Además que, en gran número de entidades federativas los Derechos de Agua son administrados directamente por los municipios.

Esquema de la Distribución del Fondo de Fomento Municipal

1987-1991

30% Entre todos los municipios del país

F.F.M.
0.42% R.F.P.

70% Entre los municipios de los Estados coordinados en Derechos

ELEMENTOS QUE INTERVIENEN EN LA DETERMINACION DEL COEFICIENTE DE PARTICIPACIONES PARA DISTRIBUIR EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL(1980-1991).

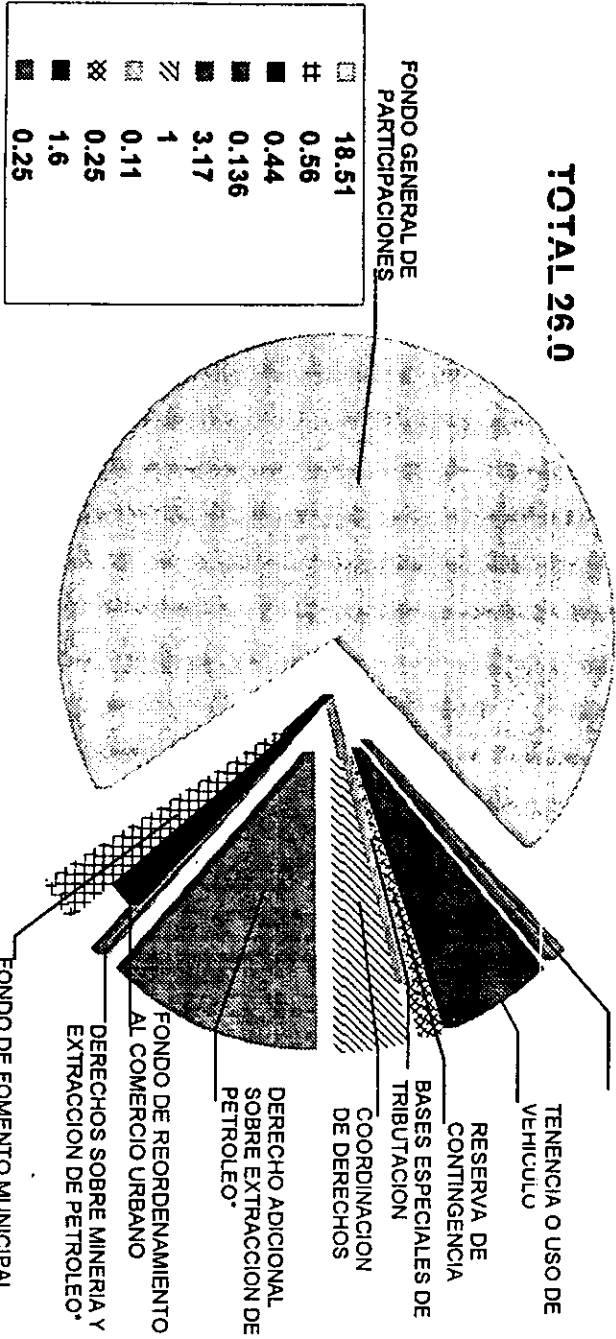
1980-1989	1990	1991
Mismos elementos y criterios utilizados para determinar el coeficiente de participaciones del Fondo Financiero Complementario, con la excepción de los elementos pertenecientes al Distrito Federal no por participar de este fondo	población de la entidad o monto de participaciones que le correspondió a la entidad en el Fondo General de Participaciones, exceptuando las participaciones que se les distribuyeron por Reserva de Contingencia, y la segunda parte de dicho fondo	<p>Coeficiente de participaciones en el Fondo de Fomento Municipal del año inmediato anterior.</p> <p>Recaudación de impuesto predial y derechos de agua que obtuvo la entidad en los dos últimos años.</p>

ELEMENTOS QUE INTERVIENEN EN LA DETERMINACION DEL COEFICIENTE DE PARTICIPACIONES PARA DISTRIBUIR EL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO(1980-1989).

1980	1981-1983	1984-1989
Partes iguales	Participaciones que le correspondieron a la entidad en el Fondo General	Población de la entidad
Participación de la entidad en impuestos federales	Gasto corriente federal en materia de educación en la entidad	Participaciones que le correspondieron a la entidad en el Fondo General
Gasto corriente federal en educación primaria y secundaria en la entidad	Gasto corriente de la Federación en apoyos financieros en el estado	(Relación per-cápita de las participaciones)
	Población (expresados en relación por habitante)	
	Partes iguales	

ESQUEMA DE INTEGRACION DE LOS FONDOS PARTICIPABLES (1994) (PORCENTAJES)

TOTAL 26.0



*PORCENTAJES PARTICIPABLES QUE DE MANERA ADICIONAL RECIBEN LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS O CON LITORALES.

**INCLUYE: FISCALIZACION CONJUNTA, VERIFICACION DEL PADRON DE CONTRIBUYENTES, NOTIFICACION E IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES.

Fuente: Elaborada por la Direccion Adjunta de Promocion y Asistencia Técnica, con base en información de la SHCP (para esquema de Integración de los Fondos Participables, 1994).

A N E X O 3

**IMPUESTOS VIGENTES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
CONTEMPLADOS EN LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
PARA 1992 ***

- Predial,
- Traslación de dominio de bienes inmuebles,
- Transmisión de inmuebles,
- Adquisición de bienes inmuebles,
- División y lotificación de inmuebles,
- Lotes o solares baldíos sin bardear o con falta de banquetas,
- Fraccionamientos,
- Incremento de valor y mejoría específica de la propiedad,
- Diversiones y espectáculos públicos,
- Asistencia a juegos permitidos y espectáculos públicos,
- Juegos permitidos, rifas y loterías,
- Profesiones,
- Enajenación de bienes,
- Tenencia y uso de vehículos que no consuman gasolina o derivados de petróleo,
- Anuncios y propaganda en la vía pública,
- Funcionamiento de horario extraordinario en establecimientos comerciales,
- Ingresos de establecimientos,
- Establecimientos de enseñanza de organismos descentralizados y particulares,
- Transporte público en zonas urbanas,
- Instrumentos públicos y operaciones contractuales,
- Sobre ejercicio de actividades mercantiles, industriales, agrícolas y ganaderas,
- Sobre actividades comerciales y oficios ambulantes,
- Adicionales,
- Extraordinarios,
- Otros impuestos.

Fuente: Leyes de ingresos para los municipios de las entidades federativas,
1992.

**DERECHOS VIGENTES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
CONTEMPLADOS EN LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
PARA 1992 ***

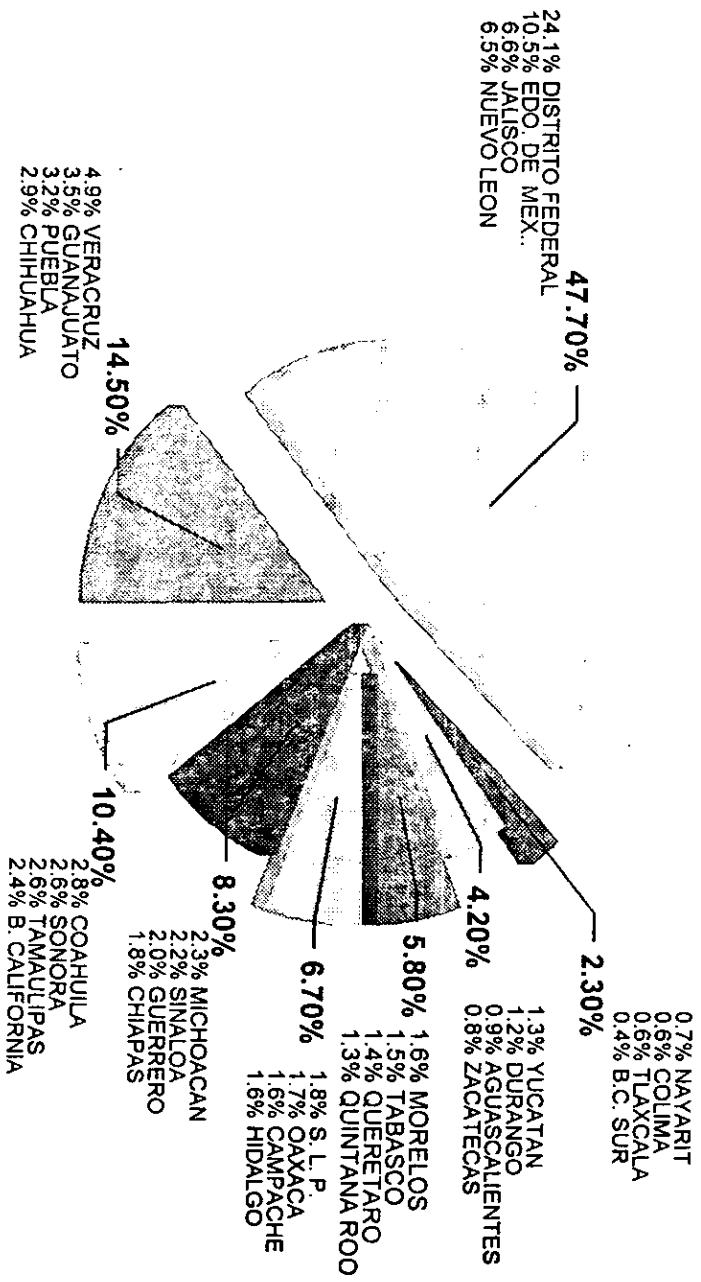
- Registro público de la propiedad y del comercio,
- Registro civil,
- Rastro,
- Matanza de ganado,
- Depósito de animales en los corrales municipales,
- Cementerios o panteones,
- Limpia o aseo público,
- Recolección de basura,
- Agua potable, alcantarillado y/o drenaje,
- Alumbrado público,
- Mercados,
- Bomberos,
- Seguridad pública,
- Tránsito y/o vialidad,
- Uso de la vía pública,
- Estacionamiento (en la vía pública),
- Licencias o permisos para construcción, reconstrucción y ampliación de inmuebles.
- Construcción,
- Reparación y/o reconstrucción y/o ampliación,
- Demolición,
- Fraccionamiento y/o fraccionar y/o lotificar,
- Asignación de número oficial,
- Alineamiento y/o medición de terreno,
- Deslinde,
- División, subdivisión y/o fusión y/o relotificación,
- Registro de responsable de obra,
- Uso de suelo,
- Supervisión de obra,
- Certificación y/o certificados y/o legislación de inmuebles.
- Servicios catastrales,
- Desarrollo urbano,
- De cooperación para obras públicas,
- Revisión de proyectos y anteproyectos de planos,

- Certificados, certificaciones, legislaciones, actas y copias de documentos,
- Licencias, permisos y/o registros,
- Inspección y vigilancia,
- Inspección sanitaria,
- Servicios médicos,
- Servicios de transportación municipal,
- Explotación comercial de materiales de construcción,
- Otros derechos.

Fuente: Leyes de ingresos para los municipios de las ciudades federativas 1992.

A N E X O 4

PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL (DISTRIBUCION POR ENTIDADES) (Sept. 1996)

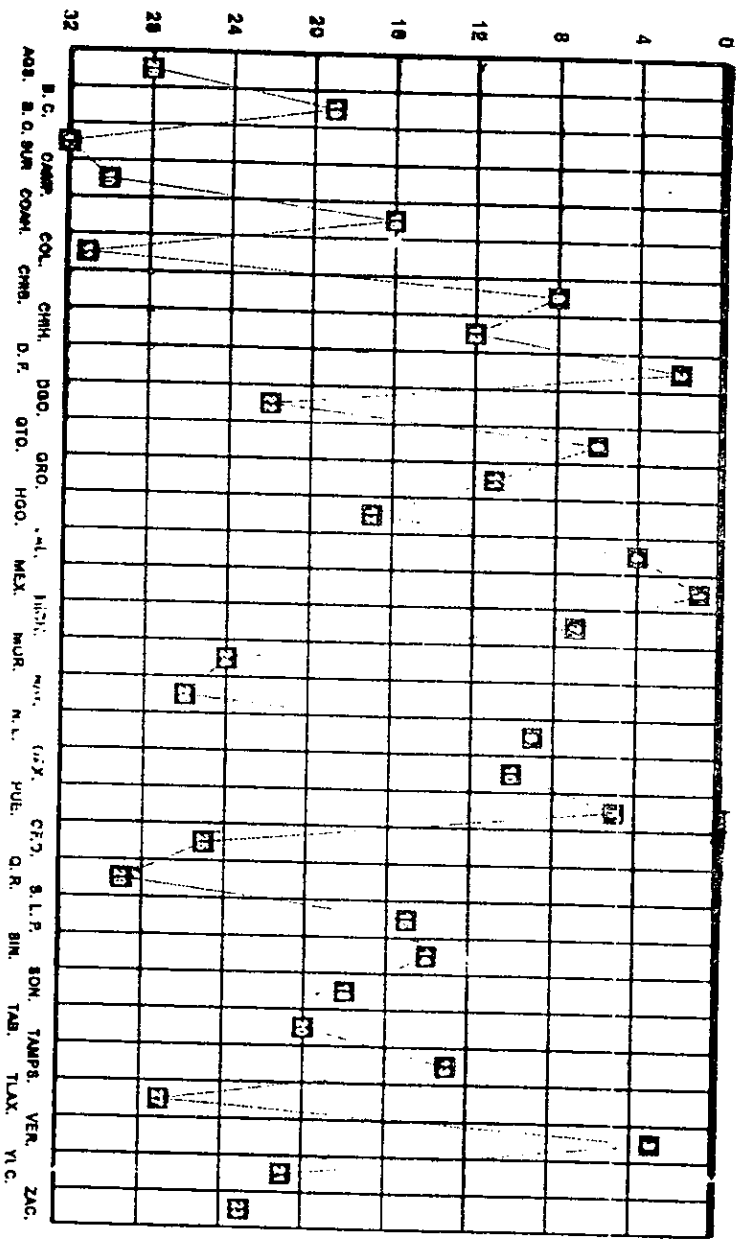


Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, México.

LUGAR QUE OCUPAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
(de acuerdo a criterios seleccionados).

Población
Aporte al Producto Interno Bruto
Inversión Pública Realizada
Participaciones Federales Recibidas
Participaciones Per Capita
Generación de Impuestos
Diferencia entre Participaciones e Impuestos Asignables
Entrega de Participaciones Municipales

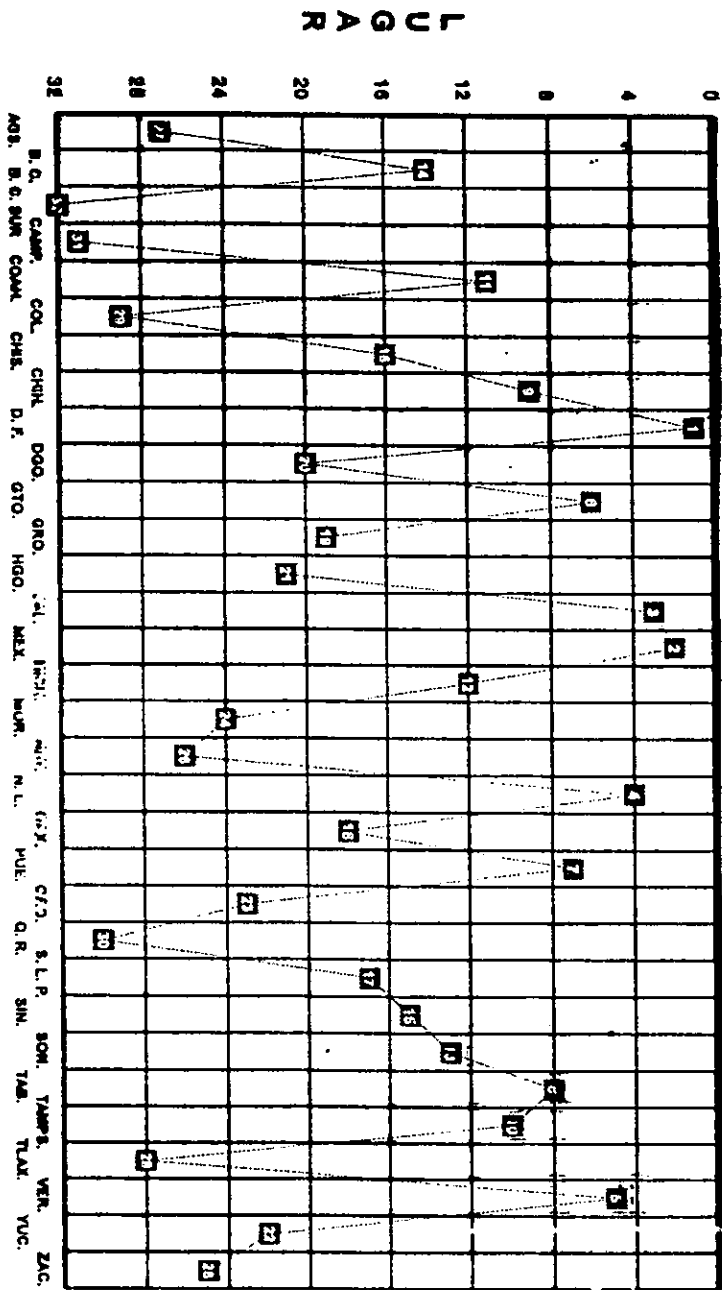
LUGAR QUE OCUPAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE ACUERDO A CRITERIOS SELECCIONADOS



POBLACION

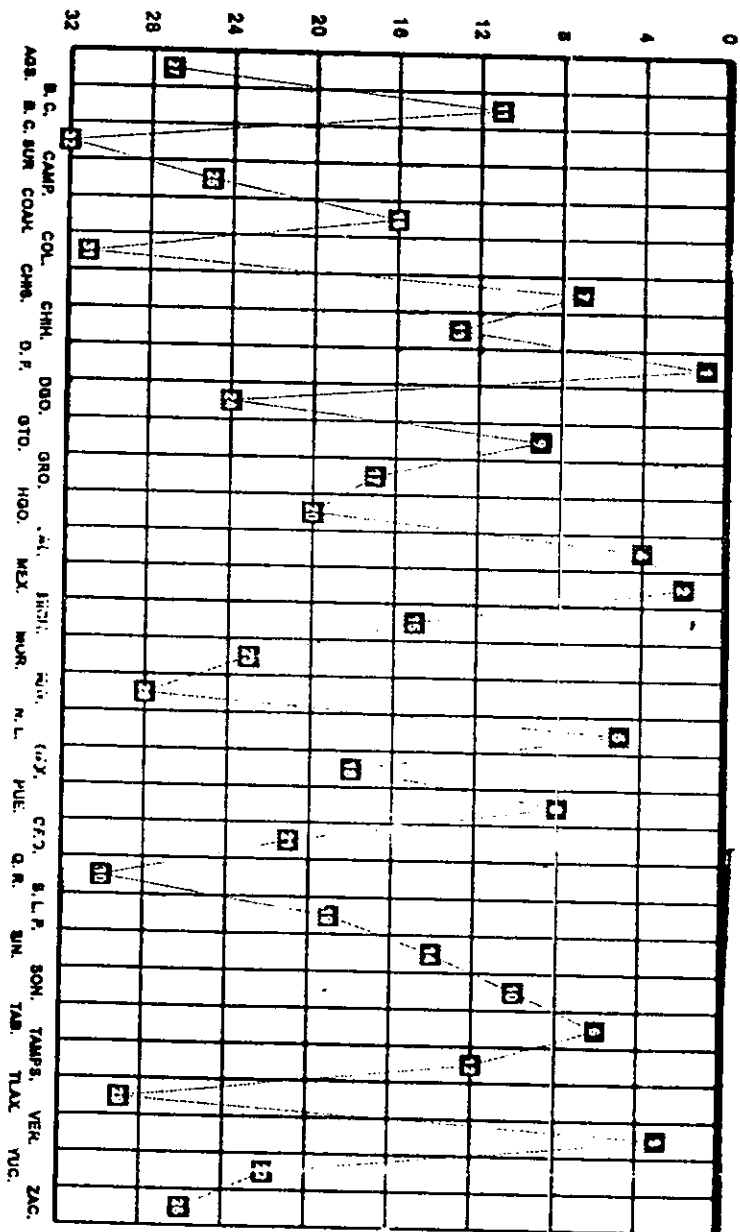
LUGAR

LUGAR QUE OCUPAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE ACUERDO A CRITERIOS SELECCIONADOS



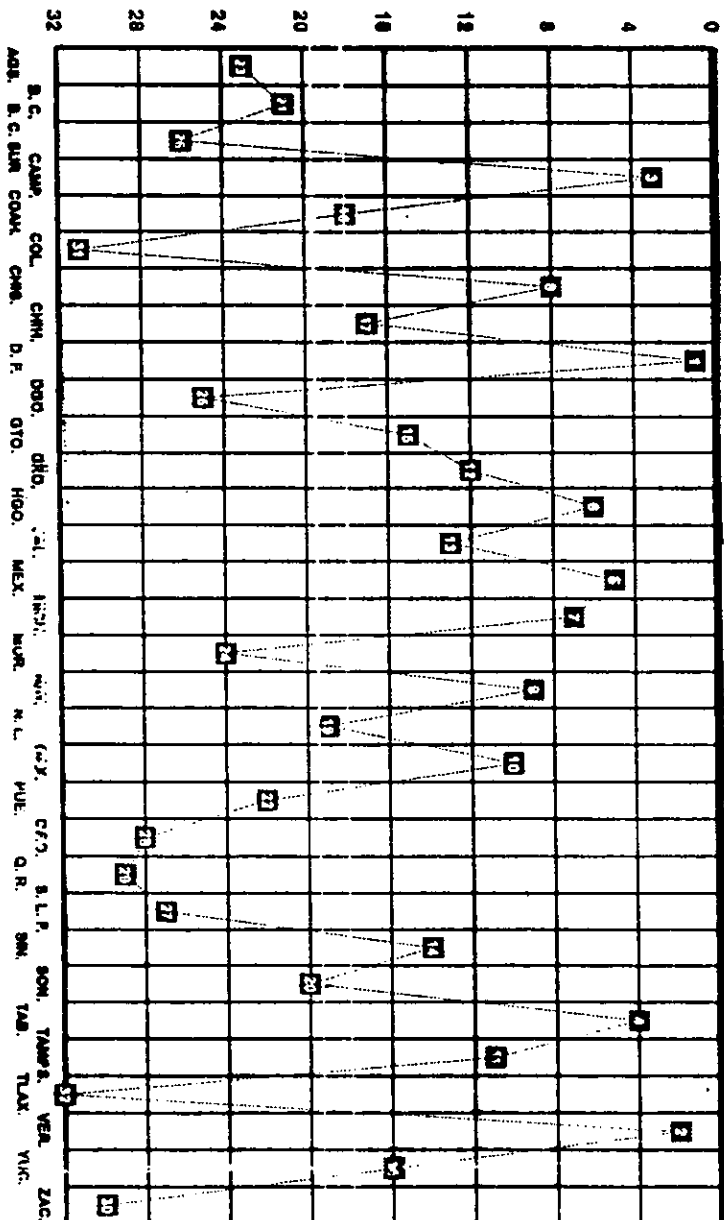
APORTE AL PRODUCTO INTERNO BRUTO

LUGAR QUE OCUPAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE ACUERDO A CRITERIOS SELECCIONADOS



PARTICIPACIONES FEDERALES RECIBIDAS

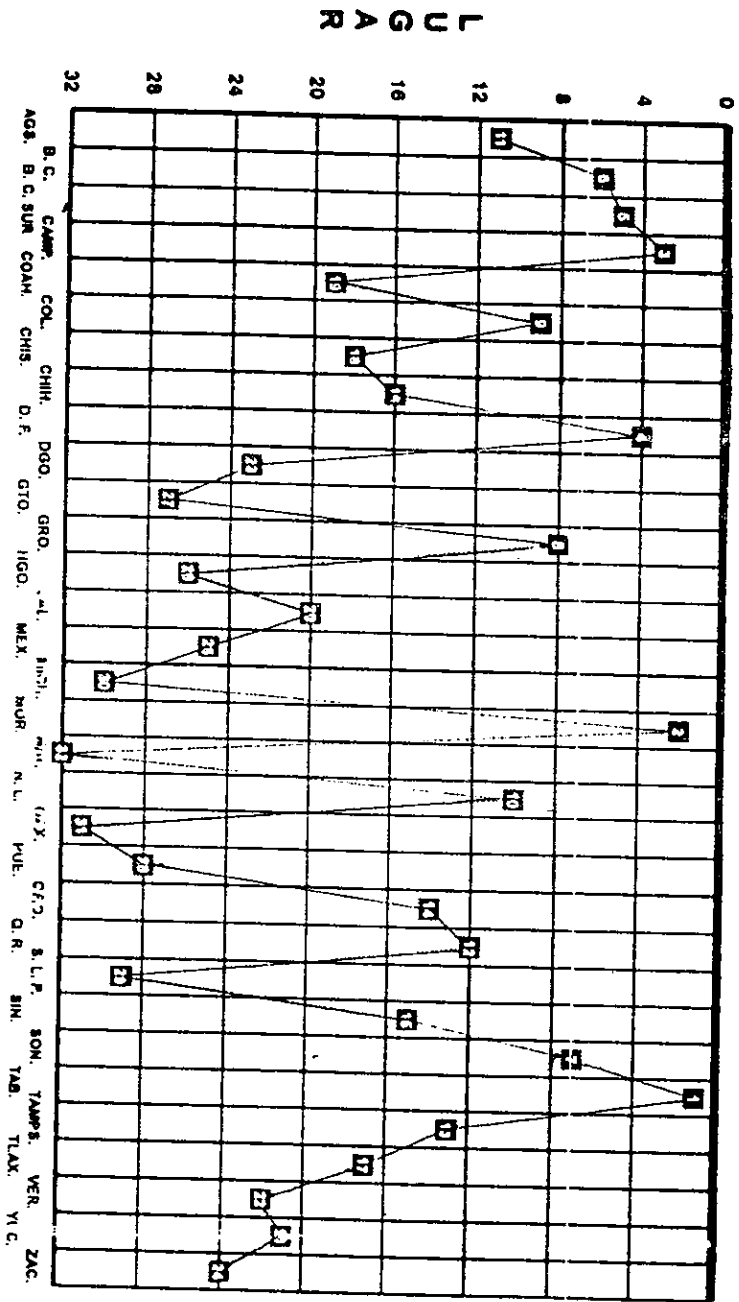
LUGAR QUE OCUPAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE ACUERDO A CRITERIOS SELECCIONADOS



INVERSION PUBLICA REALIZADA

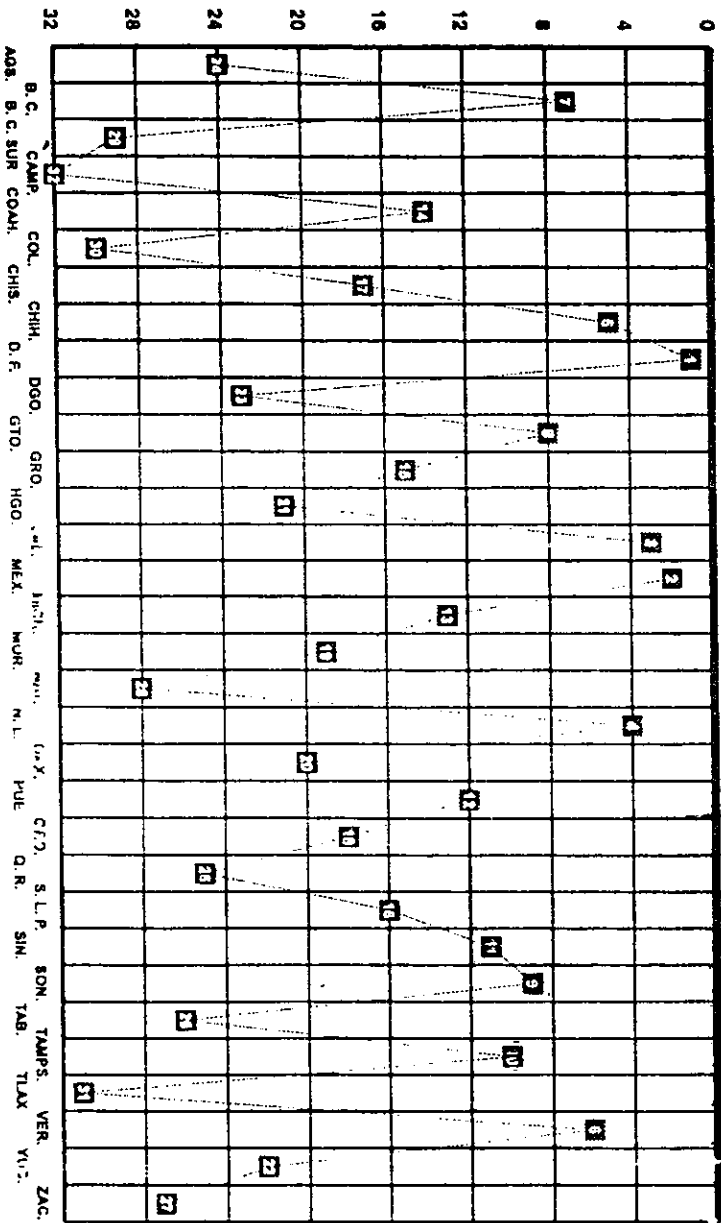
LUGAR

LUGAR QUE OCUPAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE ACUERDO A CRITERIOS SELECCIONADOS



PARTICIPACIONES PERCAPITA

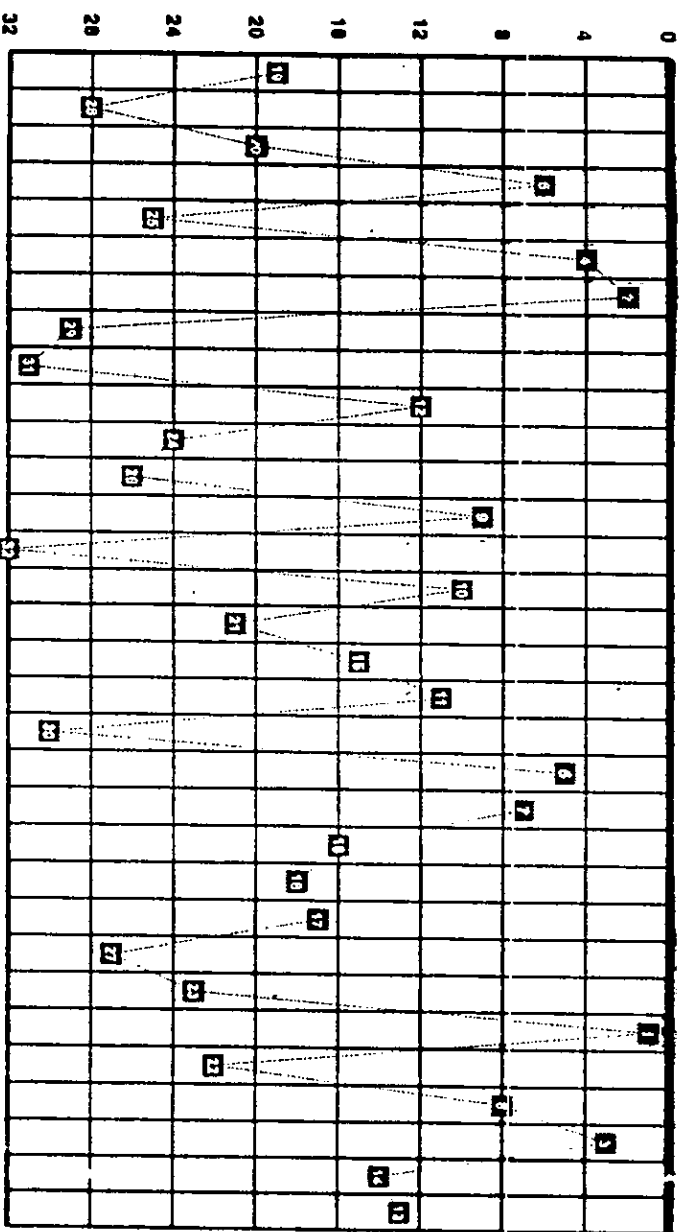
LUGAR QUE OCUPAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
DE ACUERDO A CRITERIOS SELECCIONADOS



GENERACION DE IMPUESTOS

LUGAR

LUGAR QUE OCUPAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE ACUERDO A CRITERIOS SELECCIONADOS

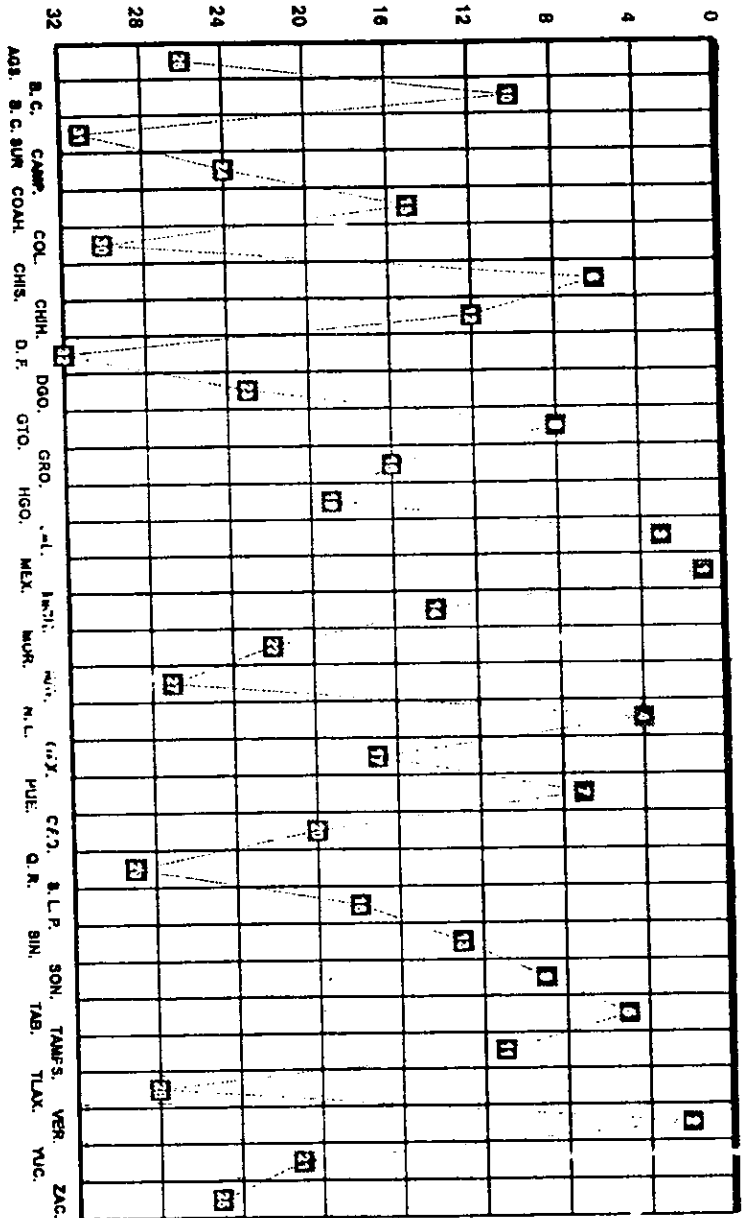


■ DIFERENCIA ENTRE PARTICIONES E IMPUESTOS ASIGNABLES

LUGAR

B.C. CAMP. COL. CHIH. CHIB. D.F. DGO. GTO. GRO. HGO. JAL. JALISCO. MEX. MUR. N.L. N.L. PUE. Q.R. Q.R. S.L.P. SON. TAB. TAMPS. TLA. VER. ZAC.

LUGAR QUE OCUPAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE ACUERDO A CRITERIOS SELECCIONADOS



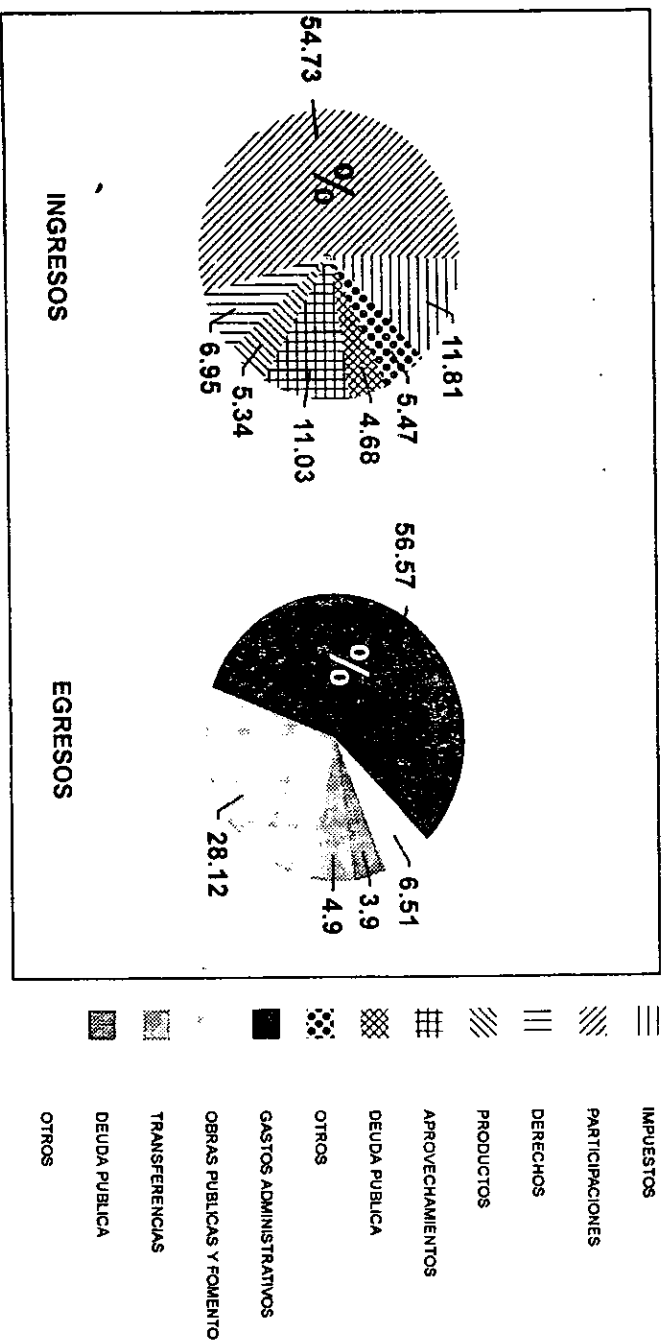
ENTREGA DE PARTICIPACIONES MUNICIPALES

LUGAR

A N E X O 5

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS 1980-1991

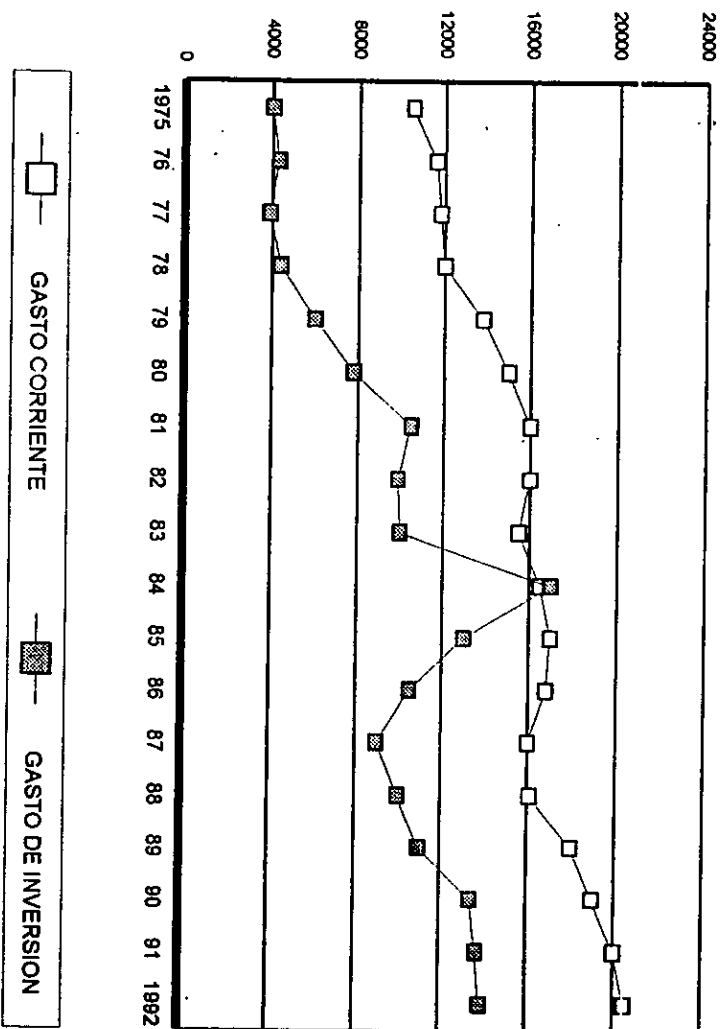
PROMEDIO DEL PERIODO



Fuente: Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal. INAP, México, 1996.

EVOLUCION DE COMPOSICION DEL GASTO MUNICIPAL, 1975-1992

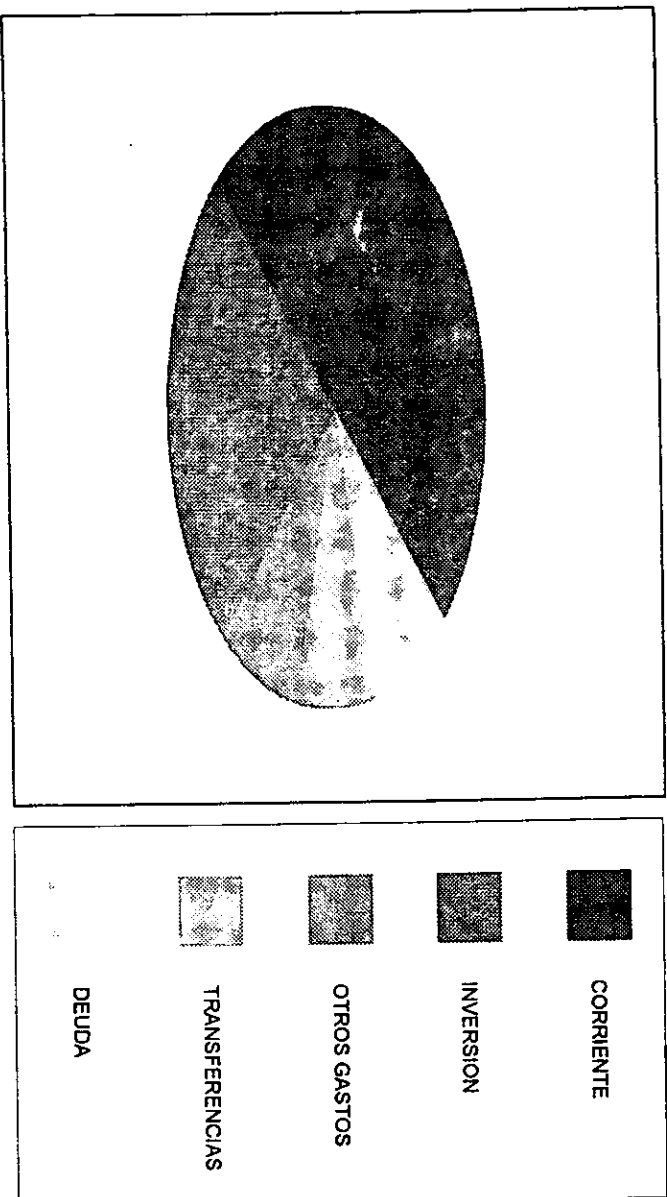
(A PRECIOS CONSTANTES, 1978=100)



Fuente: Enrique Cabero Mendoza (Coord.), Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México. CIDE/Forrua, México, 1996, p. 32.

ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DEL TOTAL DEL GASTO MUNICIPAL A NIVEL NACIONAL, 1975-1992

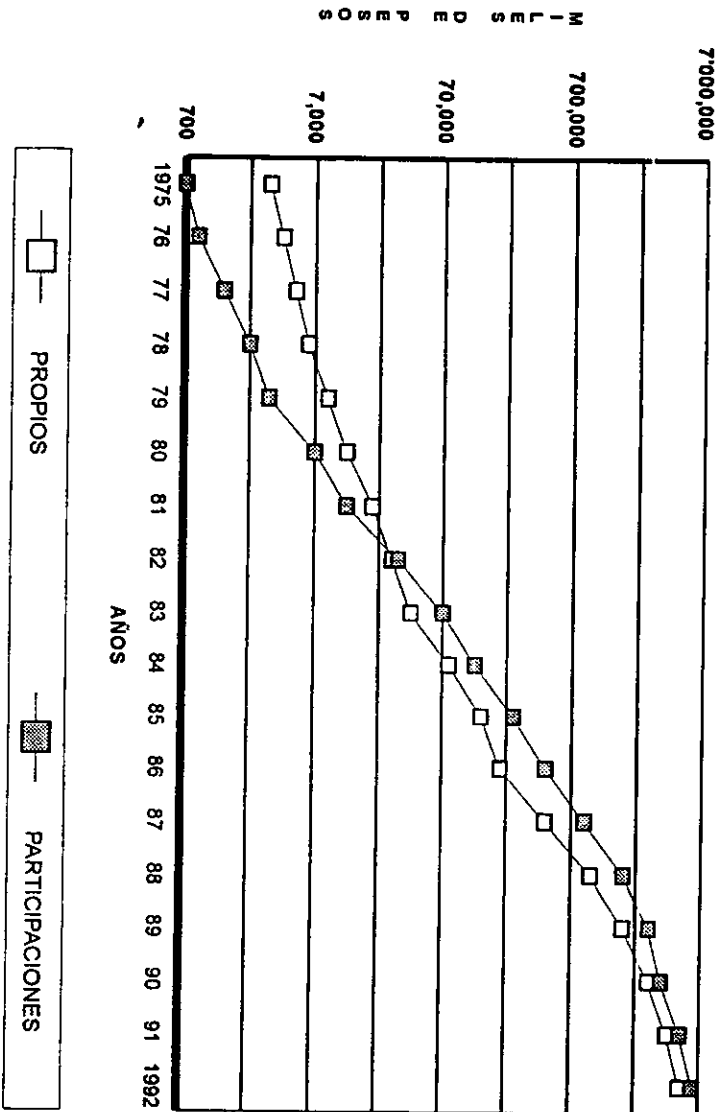
(A PRECIOS CONSTANTES, 1978=100)



Fuente: Enrique Cabrero Mendoza (Coord.) Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión
hacendaria en municipios urbanos de México, CIDE/Porrúa, México, 1996, p. 32.

EVOLUCION DEL INGRESO MUNICIPAL, 1975-1992

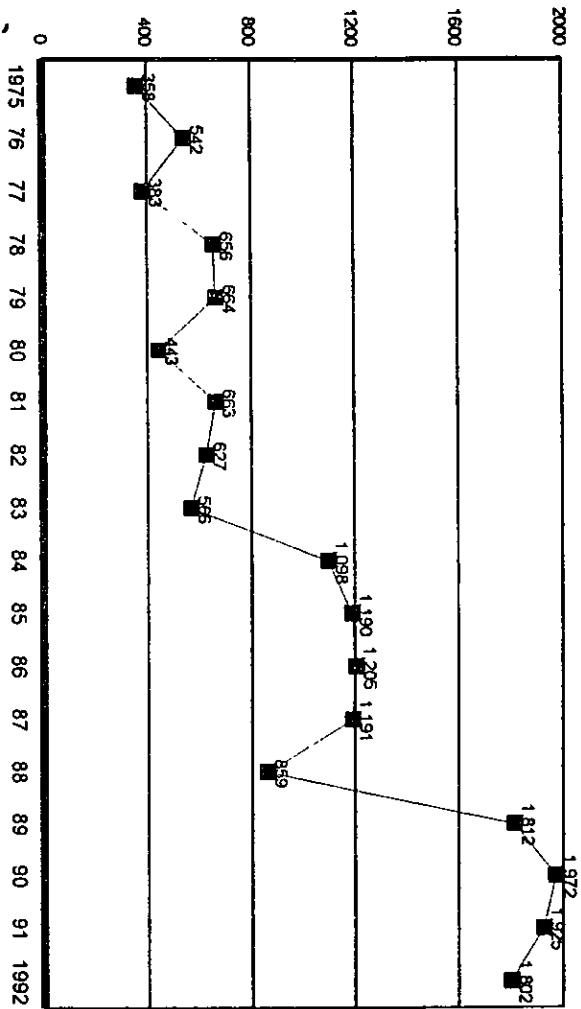
(A PRECIOS CONSTANTES, 1978=100)



Fuente: Enrique Cabrero Mendoza (Coord.), Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, CIDE/Porrúa, México, 1996, p. 32.

EVOLUCION DE INGRESOS MUNICIPALES POR DEUDA, 1975-1992

(A PRECIOS CONSTANTES, 1978=100)

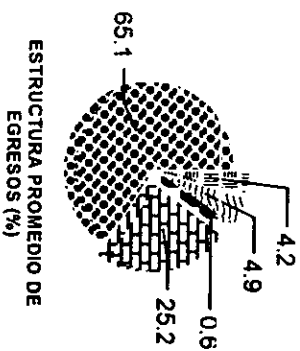
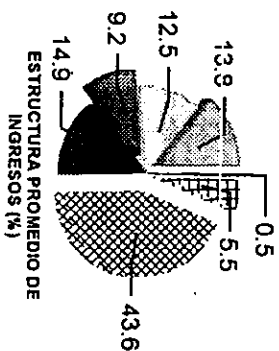


Fuente: Enrique Cabrero Mendoza (Coord.), Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, CIDE/Porrúa, México, 1996, p. 32.

ANÁLISIS FINANCIERO POR TIPOS DE MUNICIPIOS, 1975-1992

MUNICIPIOS METROPOLITANOS (INGRESOS MAYORES A 100 MILLONES)

GRUPO I



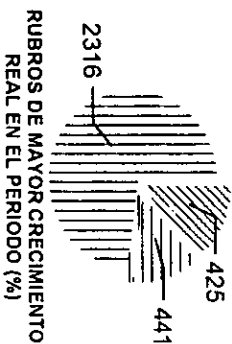
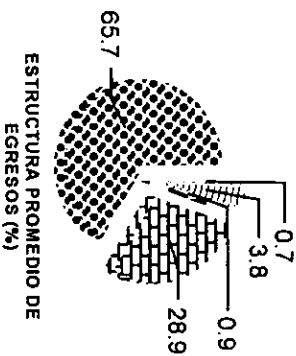
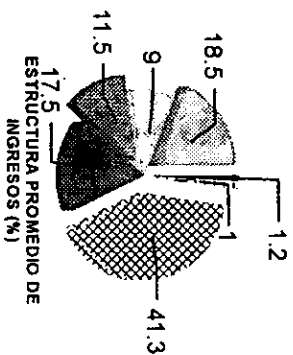
	IMPUESTOS		OTROS INGRESOS		TRANSFERENCIA
	DERECHOS		DEUDA		OTROS GASTOS
	PRODUCTOS		CORRIENTE		DERECHOS
	APROVECHAMIENTOS		DE INVERSION		IMPUESTOS
	PARTICIPACIONES		DEUDA		PARTICIPACIONES

Fuente: Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal. INAP, México, 1996.

ANÁLISIS FINANCIERO POR TIPOS DE MUNICIPIOS, 1975-1992

MUNICIPIOS URBANOS GRANDES (INGRESOS ENTRE 50 Y 100 MILLONES)

GRUPO II

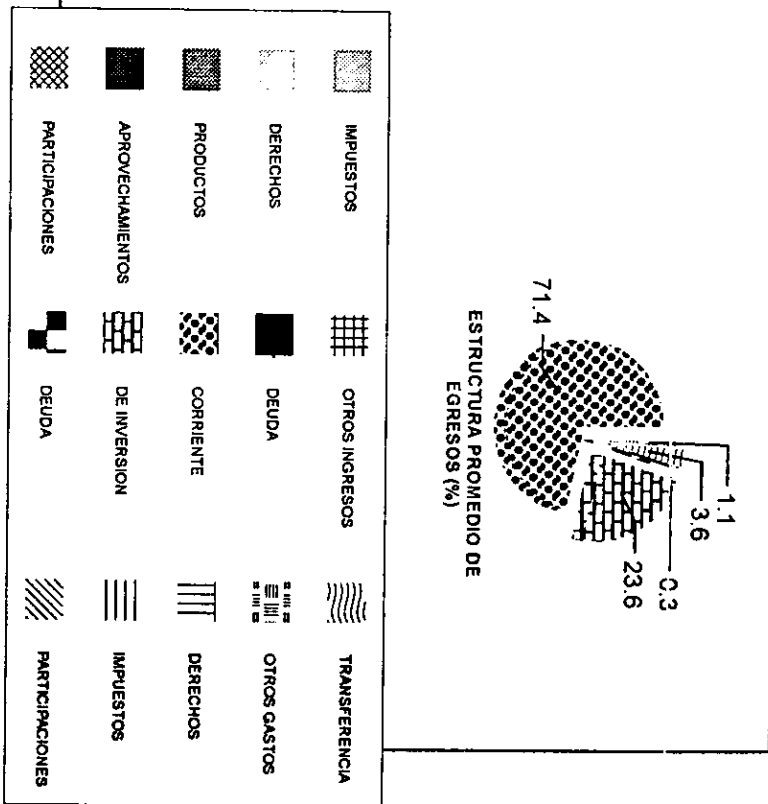
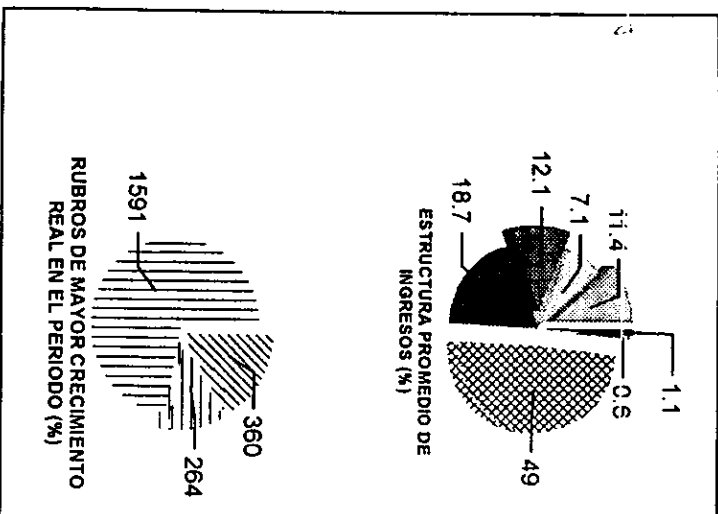


	IMPUESTOS		OTROS INGRESOS		TRANSFERENCIA
	DERECHOS		DEUDA		OTROS GASTOS
	PRODUCTOS		CORRIENTE		DERECHOS
	APROVECHAMIENTOS		DE INVERSION		IMPUESTOS
	PARTICIPACIONES		DEUDA		PARTICIPACIONES

ANALISIS FINANCIERO POR TIPOS DE MUNICIPIOS, 1975-1992

MUNICIPIOS URBANOS MEDIOS (INGRESOS ENTRE 10 Y 50 MILLONES)

GRUPO III



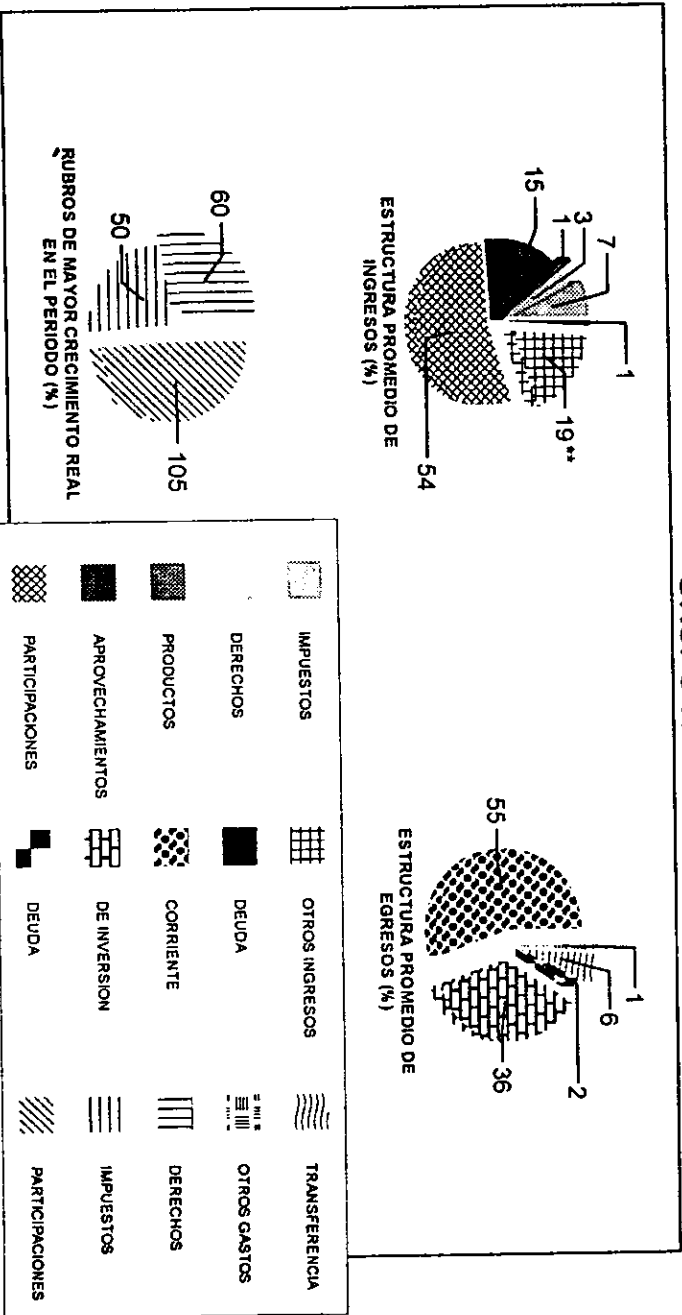
	IMPUESTOS		OTROS INGRESOS		TRANSFERENCIA
	DERECHOS		DEUDA		OTROS GASTOS
	PRODUCTOS		CORRIENTE		DERECHOS
	APROVECHAMIENTOS		DE INVERSION		IMPUESTOS
	PARTICIPACIONES		DEUDA		PARTICIPACIONES

Fuente: Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal. INAD 244/1992

ANALISIS FINANCIERO POR TIPOS DE MUNICIPIOS, 1975-1992

MUNICIPIOS RURALES (INGRESOS MENORES A 5 MILLONES)*

GRUPO IV



	IMPUESTOS		OTROS INGRESOS		TRANSFERENCIA
	DERECHOS		DEUDA		OTROS GASTOS
	PRODUCTOS		CORRIENTE		DERECHOS
	APROVECHAMIENTOS		DE INVERSION		IMPUESTOS
	PARTICIPACIONES		DEUDA		PARTICIPACIONES

*EL PERIODO DE ANÁLISIS PARA ESTE GRUPO ES DE 1984, 1994 Y SU FUENTE ES LA CONTADURÍA GENERAL DE CUOSA DEL PODER LEGISLATIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, MÉXICO
 **ESTE MONTO CLASIFICADO COMO "OTROS INGRESOS" FORMA PARTE DE INGRESOS PROVENIENTES DEL NIVEL FEDERAL POR LO QUE SUMANDO AL DE PARTICIPACIONES LLEGA A UN 73%

Fuente: Diagnóstico del Sistema de Contaduría y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, INAP, México, 1996.

MUNICIPIOS, POBLACION, IMPUESTO PREDIAL Y SUPERFICIE DE MEXICO, 1990

Estado	Número Mpio.	Población	PEA	Recaud. Impuesto Predial Mill \$ Corr.	Impuesto Predial Per. Cápita \$ Corr.	Impuesto Predial Per PEA \$ Corr.	Densidad Población Hab./Km²	Distribución Porcentual		
								No. Mun. (%)	Población (%)	Sup. Km² (%)
AL NACIONAL	2,390	81,249,645	24,063,283	1,007,072	12,395	41,851	41	100.0	100.0	100.0
AGUASCALIENTES	11	719,659	217,092	2,282	3,171	10,512	132	0.5	0.9	0.3
BAJA CALIFORNIA	4	1,660,855	578,395	26,094	15,711	45,114	24	0.2	2.0	3.6
B.C.S.	5	317,764	104,980	7,525	23,681	71,680	4	0.2	0.4	3.8
CAMPECHE	9	535,185	152,902	1,809	3,380	11,831	11	0.4	0.7	2.6
COAHUILA	38	1,972,340	605,251	25,808	13,085	42,640	13	1.6	2.4	7.7
COLIMA	10	428,510	136,046	3,430	8,004	25,212	83	0.4	0.5	0.3
CHIHUAHUA	111	3,210,496	874,267	11,041	3,439	12,629	43	4.6	4.0	3.8
CHIHUAHUA	67	2,441,873	797,051	33,999	13,923	42,656	10	2.8	3.0	12.5
CD. DE MEXICO	16	8,235,744	2,961,270	477,342	57,960	161,195	5,568	10.1	0.1	
CHIHUAHUA	39	1,349,378	359,994	8,250	6,114	22,917	11	1.6	1.7	6.3
GUANAJUATO	46	3,982,593	1,063,208	38,231	9,600	35,958	131	1.9	4.9	1.6
VERACRUZ	75	2,620,637	636,938	16,634	6,347	26,116	41	3.1	3.2	3.3
VERACRUZ	84	1,888,366	508,551	6,065	3,212	11,926	91	3.5	2.3	1.1
VERACRUZ	124	5,302,689	1,588,190	41,000	7,732	25,816	66	5.2	6.5	4.1
MEXICO	121	9,815,795	2,948,159	108,967	11,101	36,961	460	5.1	12.1	1.1
CHIHUAHUA	113	3,548,199	920,154	9,056	2,552	9,842	59	4.7	4.4	3.1
VERACRUZ	33	1,195,059	359,813	10,702	8,955	29,743	241	1.4	1.5	0.3
VERACRUZ	20	824,643	238,079	997	1,209	4,188	31	0.8	1.0	1.4
VERACRUZ	51	3,098,736	1,036,770	20,061	6,474	19,350	48	2.1	3.8	3.3
VERACRUZ	570	3,019,560	775,844	1,056	350	1,361	32	23.8	3.7	4.8
VERACRUZ	217	4,126,101	1,110,489	13,624	3,302	12,268	122	9.1	5.1	1.7
VERACRUZ	18	1,051,235	298,222	4,172	3,969	13,990	92	0.8	1.3	0.6
QUINTANA ROO	7	493,277	165,424	10,410	21,104	62,929	10	0.3	0.6	2.6
TAMAULIPAS	56	2,003,187	541,908	10,061	5,022	18,566	32	2.3	2.5	3.2
TAMAULIPAS	18	2,204,054	674,431	44,386	20,138	65,813	38	0.8	2.7	3.0
TAMAULIPAS	70	1,823,606	577,205	37,806	20,731	65,498	10	2.9	2.2	9.3
TAMAULIPAS	17	1,501,744	406,096	1,083	721	2,667	59	0.7	1.8	1.3
TAMAULIPAS	43	2,249,581	710,047	8,675	3,856	12,218	28	1.8	2.8	4.1
TAMAULIPAS	44	761,277	203,908	593	779	2,908	190	1.8	0.9	0.2
TAMAULIPAS	207	6,228,239	1,792,272	16,190	2,599	9,033	87	8.7	7.7	3.7
TAMAULIPAS	106	1,362,940	413,593	2,772	2,034	6,702	35	4.4	1.7	2.0
TAMAULIPAS	56	1,276,323	306,734	6,951	5,446	22,661	17	2.3	1.6	3.7

Fuente: a) Departamento del Distrito Federal, Cuenta Pública del Distrito Federal, Tomo II, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989 y 1990.

b) Dirección de Operación y Evaluación del Sistema de Coordinación Fiscal, SHCP, Panorama Nacional del Impuesto Predial, 1991.

c) INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988, pp. 413-466.

d) Indetec, No. 77, julio-agosto, p. 130.

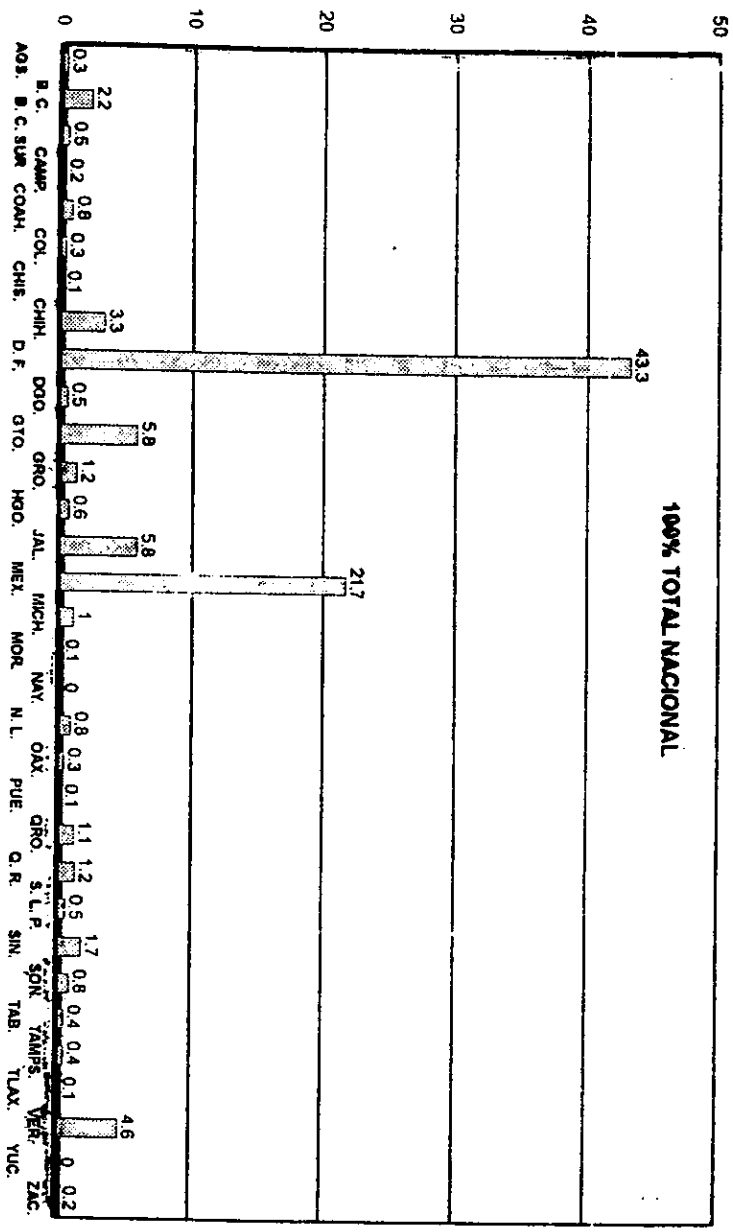
e) Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Información Básica de los Municipios de México, 1992.

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL(1985-1990).
(DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL)

Fuente: a) Departamento del Distrito Federal, Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal, Tomo II, México, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989 y 1990.
b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Panorama Nacional del Impuesto Predial, Dirección de Operación y Evaluación del Sistema de Coordinación Fiscal, México, 1991.
c) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, México, 1990, pp. 413-465.
Cfr., Revista Indetec, No. 78, septiembre-octubre 1992.

RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL (1985-1990)

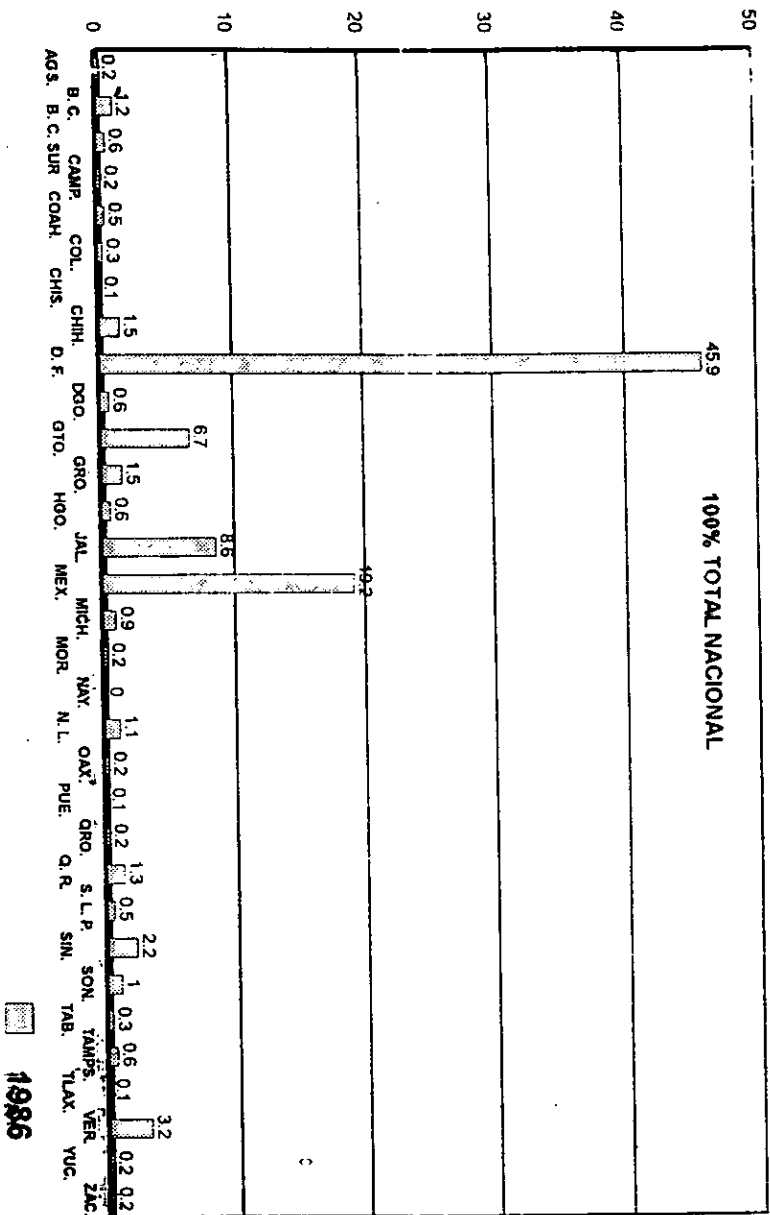
(DISTRIBUCION PORCENTUAL)



1985

RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL (1985-1990)

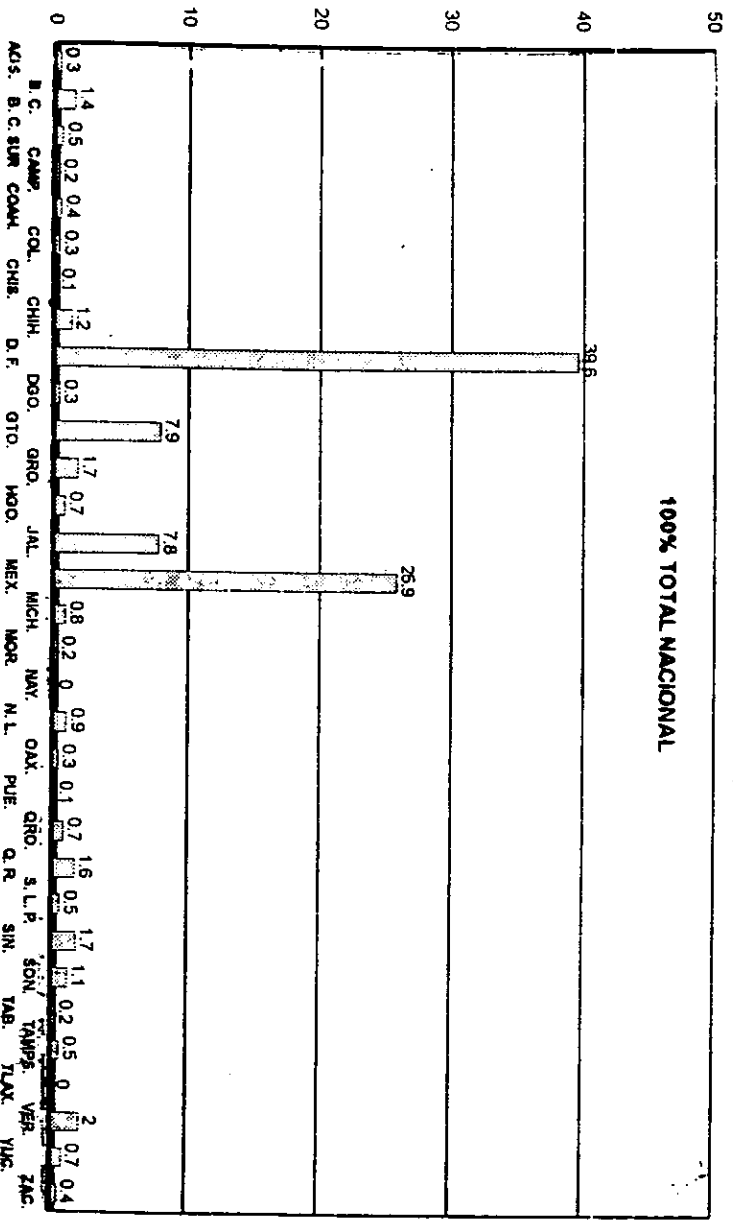
(DISTRIBUCION PORCENTUAL)



1986

RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL (1985-1990)

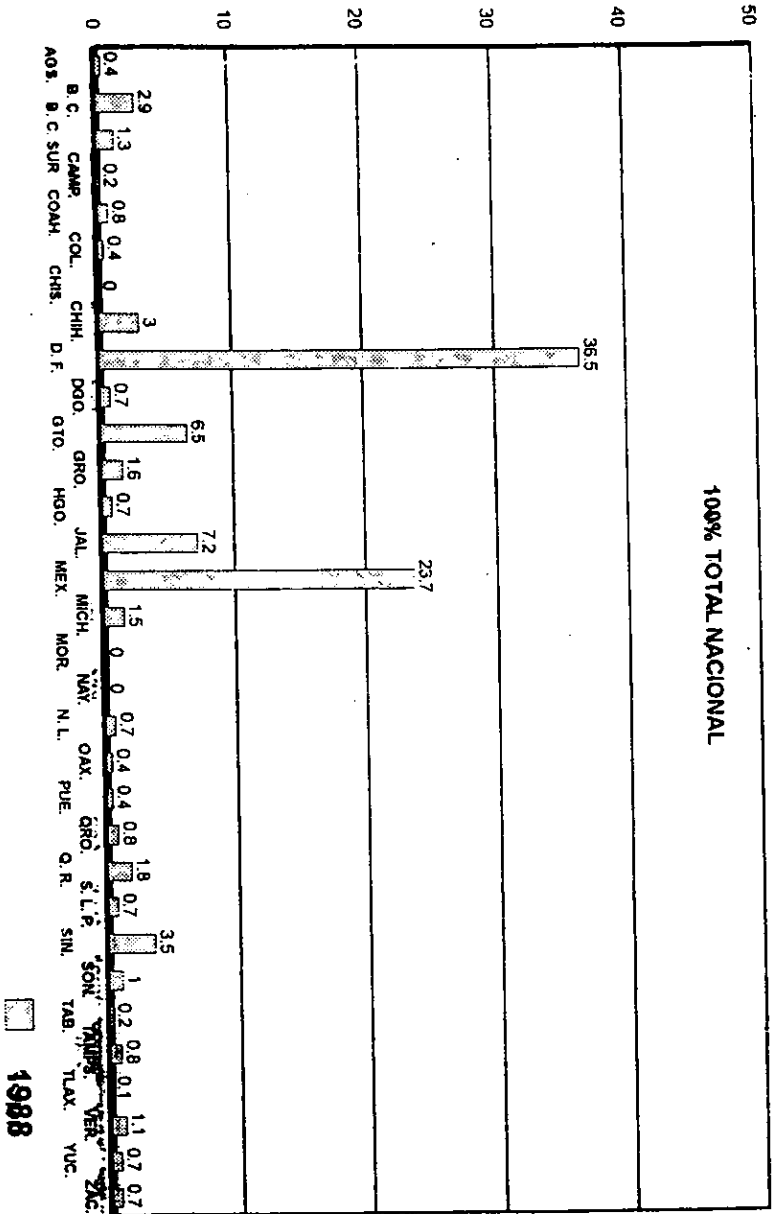
(DISTRIBUCION PORCENTUAL)



1987

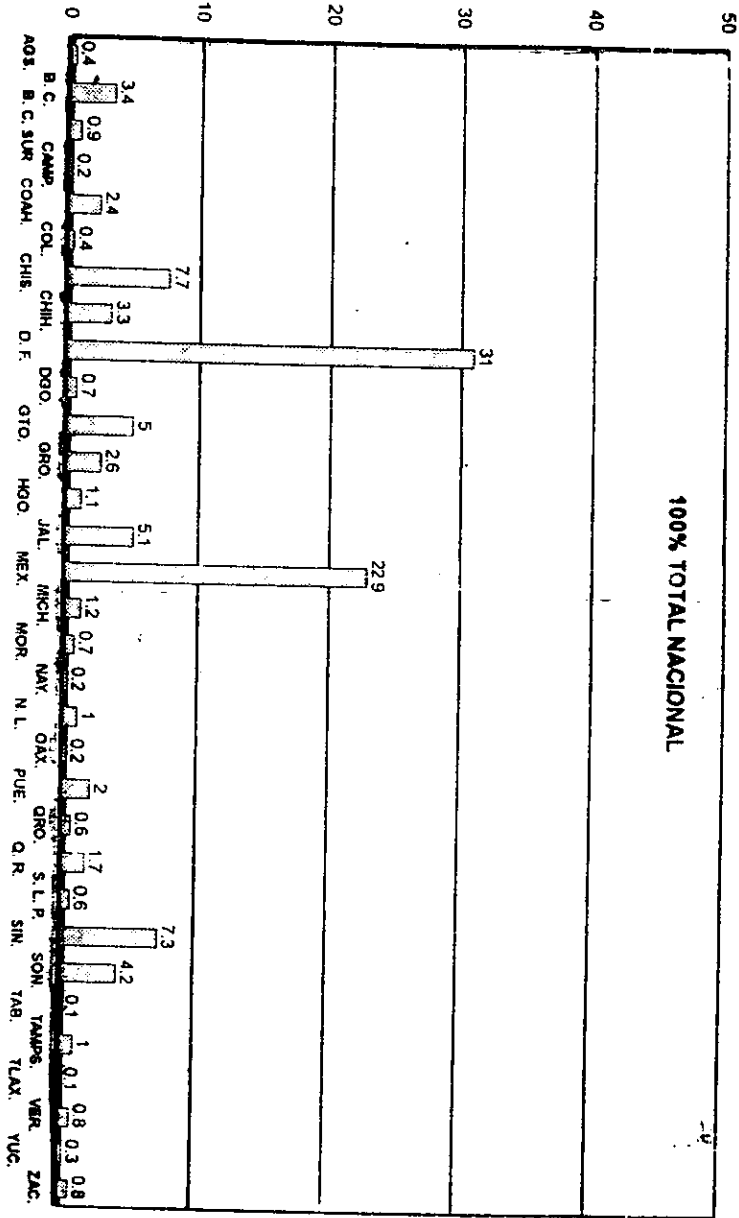
RECAUDACION DEL IMPUESTO PREPIAL (1985-1990)

(DISTRIBUCION PORCENTUAL)



RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL (1985-1990)

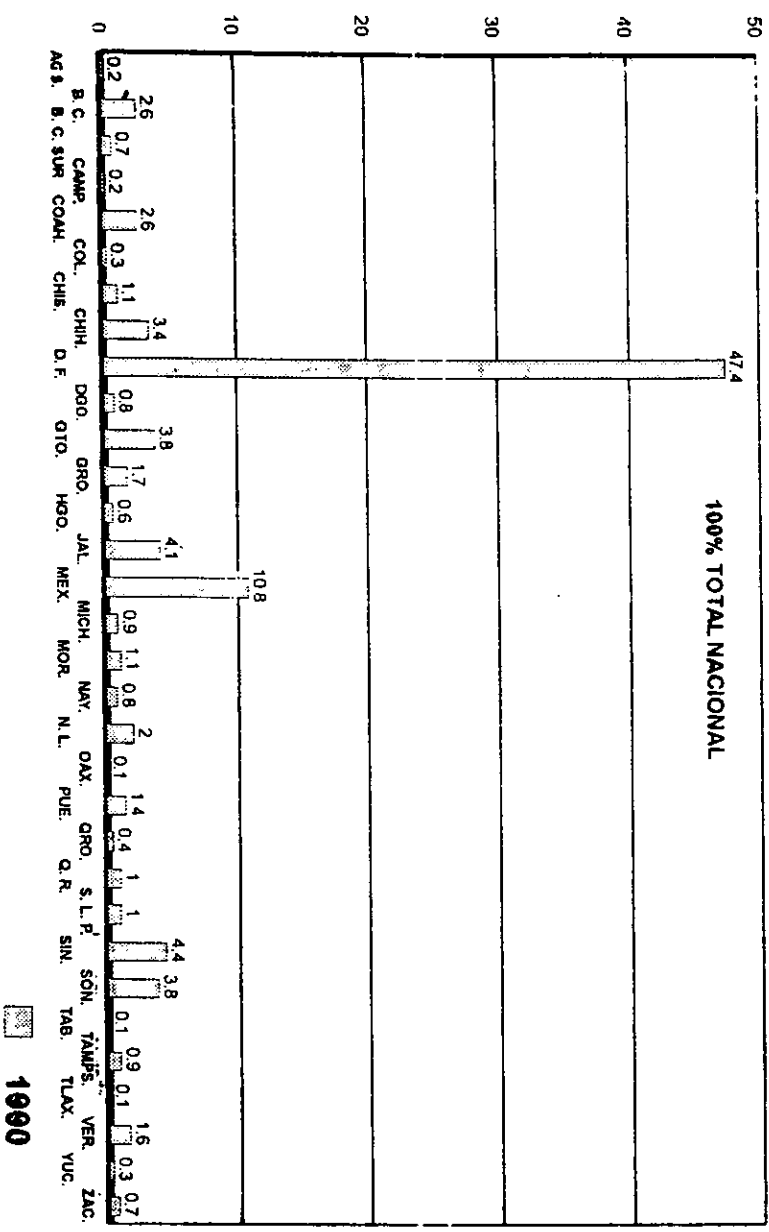
(DISTRIBUCION PORCENTUAL)



1989

RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL (1985-1990)

(DISTRIBUCION PORCENTUAL)



1990

RECAUDACION DE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES DE PREDIAL Y AGUA, 1992
(Nuevos pesos)

ESTADO	DERECHOS		TOTAL	PESO	ESPECIFICO	PORCENTAJE
	PREDIAL	DE AGUA		PREDIAL	AGUA	
GUASCALIENTES	5,722,689	21,052,719	26,775,402	21.37%	78.63%	0.47%
BAJACALIFORNIA	69,297,988	235,272,766	304,570,754	22.75%	77.25%	5.29%
BAJACALIFORNIA SUR	12,780,443	28,633,327	41,413,770	30.86%	69.14%	0.72%
BAMPECHE	4,502,619	8,681,080	13,183,699	34.15%	65.85%	0.23%
BAJAHUILA	34,417,444	87,536,532	121,953,976	28.22%	71.78%	2.12%
BOLIMA	6,493,113	23,392,201	29,885,314	21.73%	78.27%	0.52%
CHAPAS	19,422,356	28,772,566	48,194,922	40.30%	59.70%	0.84%
CHIHUAHUA	77,823,763	152,755,429	230,579,192	33.75%	66.25%	4.01%
CENTRO FEDERAL	1,209,669,000	466,587,000	1,676,256,000	72.16%	27.84%	29.13%
CHURANGO	4,709,744	28,156,849	32,866,593	14.33%	85.67%	0.57%
COAHUILA DE ZARAGOZA	79,595,748	116,458,578	196,054,326	40.60%	59.40%	3.41%
QUERETARO	43,459,281	295,827,412	339,286,693	12.81%	87.19%	5.90%
COAHUILA DE ZARAGOZA	17,801,409	13,501,659	31,303,068	56.87%	43.13%	0.54%
COAHUILA DE ZARAGOZA	85,099,000	377,927,223	463,026,223	18.38%	81.62%	8.05%
COAHUILA DE ZARAGOZA	236,608,275	308,302,135	544,910,410	43.42%	56.58%	9.47%
COAHUILA DE ZARAGOZA	13,830,906	34,035,183	47,866,089	28.89%	71.11%	0.83%
COAHUILA DE ZARAGOZA	19,998,850	22,964,978	42,963,828	46.55%	53.45%	0.75%
COAHUILA DE ZARAGOZA	9,420,856	9,812,220	19,233,076	48.98%	51.02%	0.33%
COAHUILA DE ZARAGOZA	92,028,378	337,874,941	429,903,319	21.41%	78.59%	7.47%
COAHUILA DE ZARAGOZA	18,889,245	19,159,203	38,048,448	49.65%	50.35%	0.66%
COAHUILA DE ZARAGOZA	29,477,861	30,947,895	60,425,756	48.78%	51.22%	1.05%
COAHUILA DE ZARAGOZA	22,831,674	44,563,562	67,395,236	33.88%	66.12%	1.17%
COAHUILA DE ZARAGOZA	29,663,827	74,874,000	104,537,827	28.38%	71.62%	1.82%
COAHUILA DE ZARAGOZA	15,770,972	24,872,517	40,643,489	38.80%	61.20%	0.71%
COAHUILA DE ZARAGOZA	64,333,103	111,815,500	176,148,603	35.52%	63.48%	3.06%
COAHUILA DE ZARAGOZA	95,444,320	127,431,000	222,875,320	42.82%	57.18%	3.87%
COAHUILA DE ZARAGOZA	4,179,309	7,575,514	11,754,823	35.55%	64.45%	0.20%
COAHUILA DE ZARAGOZA	44,035,176	113,410,524	157,445,700	27.97%	72.03%	2.74%
COAHUILA DE ZARAGOZA	1,801,734	14,596,707	16,398,441	10.99%	89.01%	0.29%
COAHUILA DE ZARAGOZA	65,865,190	94,791,208	160,656,398	41.00%	59.00%	2.79%
COAHUILA DE ZARAGOZA	9,039,639	15,188,276	24,227,915	37.31%	62.69%	0.42%
COAHUILA DE ZARAGOZA	14,334,334	18,554,064	32,888,398	43.58%	56.42%	0.57%
TOTALES	2,458,348,246	3,295,324,762	5,753,673,008	42.73%	57.27%	100.00%

Fuente: Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996.

NORMATIVIDAD QUE SE ANALIZA PARA OBSERVAR EL DERECHO QUE TIENEN LOS MUNICIPIOS PARA EMITIR BONOS U OBLIGACIONES DE DEUDA PUBLICA.

- A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - B) Ley de Coordinación Fiscal
 - C) Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.
 - D) Ley General de Deuda Pública.
 - E) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
 - F) Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios
 - G) Ley del Mercado de Valores.
 - H) * Leyes de Deuda Pública de los Estados y Municipios de
 - Baja California
 - Coahuila
 - Durango
 - Guanajuato
 - Guerrero
 - Michoacán
 - Querétaro
 - Quintana Roo
- * Leyes de Deuda Pública de los Estados de:
- Estado de México
 - Puebla
- * Leyes de Deuda Pública de los Municipios de:
- Estado de México
 - San Luis Potosí

LEYES DE DEUDA PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL.FORMAS
EN QUE INCURSIONAN EN EL MERCADO DE VALORES LOS
ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

ESTADOS	LEY DEUDA PUBLICA ESTADO Y MUNICIPIO	LEY DEUDA PUBLICA ESTADO	LEY DEUDA PUBLICA MUNICIPIO	EMISION DE BONOS	EMISION DE VALORES	CUALQUIER CLASE DE FRANCA- MIENTO	EMISION DE TITULOS DE CREDITO A PLAZO
B.C.	X						ART. 4
COAH.	X			ART. 8-IV			
DGO.	X			ART. 19	ART. 9-V		
GTO.	X					ART. 6	
GRO.	X						ART. 50
EDO. MEX.		X		ART. 22	ART. 12		
EDO. MEX.			X	ART. 11	ART. 12		
MICH.	X			ART. 12			
P.V.E.		X					ART. 2
QRO	X			ART. 9	ART. 12		
Q. ROO	X			ART. 12, 21			
S.L.P.			X				ART. 4

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

Aguilar, G.F., Los presupuestos mexicanos desde los tiempos de la Colonia hasta nuestros días, s.p.i., 1947.

Aguilar Villanueva, L.F., "El federalismo mexicano, funcionamiento y tareas pendientes", en Hernández Chávez, A., ¿Hacia un nuevo federalismo?, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Anaya Cadena, Vicente (Coord.), Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, Gobierno del Estado de Tlaxcala/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1997, 414 p.

Angeles, L. (Selec.), Reforma del Estado: las razones y los argumentos. Perspectivas de la modernización política, IEPES-PRI/Fundación Cultural Somex, México, 1990.

Anguiano Equihua, R., Las finanzas del sector público en México, México, 1968.

Arellano Cadena, R., Federalismo fiscal. Retos y propuestas, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosío, México, 1994.

Arrow, K.J., Social Choice and Individual Values, Wiley and Sons, Nueva York, 1951.

Ashford, D.E., The emergence of Welfare State, Basil Blackwell, Oxford, 1986.

Ávalos A., R., et al., Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996.

Ayala Espino, J., Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982), SEMIP/Azúcar, S.A./UNAM/FCE, México, 1988.

Ayala Espino, J., Límites del mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.

Ayala Espino, J., Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado, Miguel Ángel Porrúa, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, 520 p.

Aziz Nassif, A. y J. Tamayo (Coords.), El nuevo Estado mexicano, 4 vols. (Vol. I. Estado y economía, Vol. II. Estado y política, Vol. III.

Estado, actores y movimientos sociales, Vol.IV.Estado y sociedad, Nueva Imágen/Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1992.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Informe de Actividades 1985, México, 1986.

Banco Interamericano de Desarrollo, Federalismo fiscal, Washington, D.C., 1994.

Bañón Martínez, R., "Descentralización, eficiencia y legitimación", en Foro Nacional.Hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jal., 29-31 de marzo de 1995.

Bauman, Z., Intimations of Postmodernity, Routledge, Londres-Boston, 1992.

Berra, M. (Ed.), Ripensare la tecnologia. Informatica, occupazione e sviluppo regionale, Bollati Boringhieri, Turín, 1995.

Borgatta, G., Appunti di scienza delle finanze e diritto finanziario, Giuffre', Milán, 1933.

Brennan, G. y J.Buchanan, The Power to Tax.Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

Brennan, G. y J.Buchanan, The Reason of Rules.Constitucional Political Economy, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

Breton, A. y A.D.Scott, The Economic Constitution of Federal States, Australian National University Press, Canberra, 1978.

Brosio, G., Economia e finanza pubblica, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993.

Brosio, G., Equilibri instabili.Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali, Bollati Boringhieri, Turín, 1994.

Brunner, O., "La 'casa como complejo' e l'antica 'economica' europea", en Per una nuova storia costituzionale e sociale.Vita e pensiero, Milán, 1970, en L.Ornaghi, "Stato e ordine economico", en A.Panebianco (Ed.), L'analisi della politica.Tradizioni e ricerca, modelli, teorie, Il Mulino, Bologna, 1989.

Cabrero Mendoza, E. (Coord.), Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, CIDE/Porrúa, México, 1996.

Calderón Rodríguez, J.Ma., Las transformaciones de la administración pública en México: reforma

administrativa, modernización administrativa y reforma del Estado (1970-1994), (texto inédito), 3 vols., INAP/UNAM, México, 1995.

Calva, J.L., "Problemas fundamentales de la economía mexicana", Ponencia inaugural del Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 1993.

Camacho Morales, J., Apuntes para la historia financiera de México 1959-1963, Tlacopan, México, 1963.

Cámara de Diputados, México a través de sus constituciones. Antecedentes y evolución de los artículos 107 a 136 constitucionales, XLVI Legislatura, Tomo VIII, México, 1967.

Camargo, P.P., El control fiscal en los estados americanos y en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1969.

Caretti, P. et al., Stato federale o stato delle autonomie, Testimonianze, San Domenico di Fiesole, 1994.

Carmagnani, M. (coord.), Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Carmagnani, M., Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Caso Rapahel, A., Política monetaria, inflación y crecimiento económico: el caso de México, Limusa, México, 1979.

Castells, M. y J. Henderson, Global Restructuring and Territorial Development, Sage, Londres, 1987.

Castillo Polanco, L.A., "Regulación y gravamen de la propiedad inmobiliaria: una alternativa de acción municipal", Premio Banobras 1994, México, 1994.

Cattaneo, C., L'ordinamento del Regno, en Antologia, Il Mulino, Bolonia, 1962.

Centro de Estudios Municipales, Enciclopedia de los Municipios de México, Secretaría de Gobernación, México, 1988.

Ciampi, C.A., Un metodo per governare, Il Mulino, Bolonia, 1996.

Cipolla, C.M., Allegro ma non troppo, Il Mulino, Bolonia, 1988.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, La reforma del Estado, Vol. 2, en Colección Política y Administración, México, 1992.

Conlan, T., New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan, Introd. de Samuel Beer, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1988.

Córdova, A., Ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen, ERA, México, 1972.

Cullis, J. y P. Jones, Public Finance and Public Choice, McGraw-Hill, Gran Bretaña, 1992.

Cosciani, C., Istituzioni di Scienza della Finanza, UTET, Turín, 1970 (trad. cast. Ciencia de la Hacienda, Edersa, Madrid, 1980.

Chandley, H. A., A Preliminary Survey of the Mexican Revenue Problem with Suggestions for the Reconstruction of the System, Prol. de E. R. A. Seligman, Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, Secretaría de Hacienda, México, lo. de julio de 1918, trad. de Emilio Guzmán Lozano, en Revista de la Escuela de Estudios Contables del Instituto Tecnológico de Monterrey, Vol. II, julio de 1950 en Yáñez Ruiz, M., El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1958, Vol. III, pp. 183-201.

Darhendorf, R., Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e liberta' politica, Laterza, Bari, 1995.

Day, G. S., Market Driven Strategy. Processes for Creating Value, Macmillan, 1990.

De Fiores, C., "El neofederalismo. Aspetti teorici e profili costituzionali", en Le Regioni, XXIII, No. 1, febrero 1995, pp. 81-95.

De Siervo, U., "Un dibattito confuso e non sempre credibile", en P. Caretti et al., Stato federale o Stato delle autonomie?, Testimonianze, San Domenico di Fiesole, Florencia, 1994.

Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda pública estatal y municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Dotsey, M. y King, R. G., "Business cycles", en J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (Eds.), The new palgrave: A dictionary of economics, Vol. I, Macmillan, Londres, 1987.

Downs, A., An Economic Theory of Democracy, Harper and Row, Nueva York, 1957 (trad. it. Teoria economica della democrazia, Il Mulino, Bolonia, 1988).

Durand, M. F., J. Levy y D. Retaille', Le monde: espaces et systems, Presses de la Fondation de Science Politique, Paris, 1993.

Easton, D., A Framework for Political Analysis, 1965 (trad. it., L'analisi sistemica della politica, Marietti, Casale Monferrato, 1984 (Hay tambien trad. en cast.)).

Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, Miemogr., febrero de 1994.

EZLN. Documentos y comunicados. 10. enero/8 de agosto de 1994, ERA, México, 1995.

Fabbrini, S., Politica e mutamenti sociali. Alternative a confronto sullo stato sociale, Il Mulino, Bolonia, 1988.

Farneti, P., Sistema politico e societa' civile. Saggi di teoria e ricerca politica, Edizioni Giappichelli, Turin, 1971.

Fasiani, M., Principi di Scienze delle Finanze, Giappichelli, Turin, 1941, 2 vols.

Faya Vazquez, J., El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.

Ferrara, M., Il Welfare in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata, Il Mulino, Bolonia, 1984.

Flora, P. y A.J. Heidenheimer (Eds.), The Development of the Welfare State in Europe and America, Transaction Books, New Brunswick, N.J., 1981.

Foro Nacional. Hacia un auténtico federalismo. Memoria, 29, 30 y 31 de marzo de 1995, Guadalajara, Jal., México, 1995.

Freeman, C. (ed.), Long waves in the world economy, Butterworths, Londres, 1983.

Friedrich, C.J., Trends of federalism in theory and practice, Praeger, Nueva York, 1968.

Frobel, F., J. Heinrichs y O. Kreye, The New International Division of Labor, Cambridge University Press, 1980

Fundación de Investigaciones Económicas Latinamericanas, Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en Argentina, Buenos Aires, 1993.

Galgano, F., S. Cassese, G. Tremonti y T. Treu, Nazioni senza ricchezza; ricchezza senza nazioni, Bolonia, Il Mulino, 1993.

García Flores, M., Fray Servando y el federalismo mexicano, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.

García Ramírez, R., Las finanzas públicas en México y la reforma impositiva, 1979-1980, UNAM, México, 1982.

Garza, G., y S. Rivera, Dinámica macroeconómica de las ciudades en México, INEGI/El Colegio de México/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1995.

Genel, J., La estrategia del Estado en el desarrollo financiero: el problema del financiamiento no inflacionario en México, CEMLA, México, 1977.

Giarda, P., Regioni e federalismo fiscale, Il Mulino, Bolonia, 1995.

Gil Díaz, F., "Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1980-1992", V Seminario Regional de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste, Santiago de Chile, 1992, en Quezada Enríquez, M. y E.A. Rea Azpeitia, El análisis estratégico en la administración de ingresos de las entidades federativas de México, Indetec, México, 1993.

Gioia, F., Il concetto di bene meritorio nell'economia pubblica, Tesis de Licenciatura, Facoltà di Scienze Politiche "C. Alfieri", Università degli Studi di Firenze, Florencia, 1994.

Godzins, M., The American System: A New View of Government in United States, Rand McNally, Chicago, 1966.

Goethe, J.W., Massime e riflessioni, 970, trad. de Sossio Giametta, Rizzoli, Milan, 1992,

González, M. del R., Las relaciones entre el Estado y la Iglesia en México, H. Cámara de Diputados, México, 1992.

González Casanova, P., La democracia en México, ERA, México, 1966.

González Tiburcio, E., Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1991.

Gramlich, E., "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en Oates, W.E. (Ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington Books, Lexington, Mass., 1977.

Grewald, B.S., "Economic Criteria for the Assignment of Functions in a Federal System", en Towards Adaptive Federalism, A.C.I.R., Paper 9, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1981.

Grewald, B.S., H.G. Brennan y R.L. Mathews, The Economics of Federalism, Australian National University Press, Canberra,

Guerrero, O., El Estado en la era de la modernización, Plaza y Valdés Editores, México, 1992.

Guillén Romo, H., La contrarrevolución neoliberal en México, Ediciones ERA, México, 1997, 257 p.

Gumpel, H.J. y H.B. Margain, Taxation in Mexico, Little, Brown for Harvard University Press, Boston, 1957.

Gutiérrez, E. (Coord.), Testimonios de la crisis. 2. La crisis del Estado del Bienestar, UNAM/Siglo XXI, México, 1988

Gutiérrez Salazar, S.E. y R. Rives S., La Constitución mexicana en el siglo XX, Las Líneas del Mar, México, 1994

Hall, P.A., Governing the Economy, Cambridge, Policy Press, 1986.

Hayek, F.A. von, Law, legislation and liberty, Routledge and Kegan, Londres, 1982.

Hernández, A., "Federalismo y gobernabilidad en México", en Carmagnani, M. (Coord.), Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Hernández, A., "La mecánica cardenista", en Historia de la Revolución Mexicana, Vol. 16, El Colegio de México, México, 1979.

Hibbs, D.A., The political economy of industrial democracies, Harvard University Press, Cambridge, Mass. y Londres, 1987.

Hicks, J.R., Value and Capital, Oxford University Press, Londres, 1939.

Hicks, J.R., "Revolutions" in Economics, en Latsis, S. (Ed.), Method and appraisal in economics, Cambridge University Press, Cambridge, 1976 (trad. it. "Rivoluzioni" in economia", en Moneta, capitale e benessere. Saggi di teoria economica, Il Mulino, Bolonia, 1985).

Hierro, J. y A. Sangines K., "El comportamiento del sector público en México: 1970-1985", en F. Larrain y M. Selowsky (Comps.), El sector público y la crisis de la América Latina, El Trimestre Económico/Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Houghton, R.W. (Ed.), Public Finance, Penguin, Baltimore, 1970.

Huerta Psihas, E. y A. Manzella, La reforma del Estado. Dos aproximaciones, Academia Mexicana de Derecho Electoral/Centro Studi Nuova Ricerca, México/Italia, 1991.

Ibarra Muñoz, D., "Intervención del Secretario de Hacienda y Crédito Público en la IV Reunión de la República", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1981.

Iturriaga de la Fuente, J., La revolución hacendaria. La hacienda pública con el presidente Calles, Sep Setentas, 282, México, 1976.

Ize, A., El financiamiento del gasto público en una economía en crecimiento: el caso de México, El Colegio de México, México, 1978.

Kincaid, J., The Competitive Challenge to Cooperative Federalism, en Kenyon, D. y J. Kincaid (Eds.), Competition among States and Local Governments, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1991.

King, D.N., Fiscal Tiers, George Allen & Unwin, Londres, 1984

Knapp, G.F., The State Theory of Money, (1a. ed. 1924), Augustus M. Kelley Publishers, Clifton, New Jersey, 1973.

La Hacienda Pública en Méico a través de los Informes presidenciales, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

Lee Benson, N., La Diputación Provincial y el federalismo mexicano, El Colegio de México, México, 1955.

Leonardi, R. y R.Y. Nanetti (ed.), Regional Development in an Integrated European Economy: the Case of Tuscany, Pinter, Londres, 1993 (trad. it. Lo sviluppo regionale nell'economia europea integrata. Il caso toscano, Marsilio Editore, 1994).

Levy, J. (Coord.), Geographies du politique, Paris, 1991.

Levy, J., L'espace legitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique, Presses de la Fondation National de Sciences Politique, Paris, 1994.

Lindblom, C.H., Politics and Markets. The World's Political-Economic System, Basic Books, Nueva York, 1977.

Lobato Macias, J., Las fuentes de los ingresos publicos y su clasificación, Boy Gráfica y Eds., México, 1972.

Macedo, P. La Evolución Mercantil, Comunicaciones y Obras Públicas, La Hacienda Pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México (1a. ed. 1903), Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.

- Marazzi, Ch., Il posto dei calzini. La svolta linguistica dell'economia e i suoi effetti nella politica, Edizioni Casagrande, Bellinzona, Svizzera, 1994.
- Martínez Almazán, R., Las finanzas del sistema federal mexicano, INAP, México, 1988.
- Matteucci, N., Alla ricerca dell'ordine politico. Da Machiavelli a Tocqueville, Il Mulino, Bologna, 1984.
- Memoria. Tercera Convención Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1947, Vol. I.
- Merloni, F. y A. Bours, Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei paesi, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Millman, Gregory J., The Vandals' Crown, Free Press, Estados Unidos, 1995 (trad. it., Finanza barbara. Il nuovo mercato mondiale dei capitali, Garzanti, Milano, 1996).
- Milward, R., Public Expenditure Economics, MacGraw Hill, Londres, 1971 (trad. it. Economia della spesa pubblica. Un'applicazione introduttiva dell'economia del benessere, Padua, 1981).
- Moore, E. O., Evolución de las instituciones financieras de México, CEMLA, México, 1963.
- Mosca, G., Elementi di Scienza Politica, 1896.
- Mueller, D. C., Public Choice, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- Muldur, U., "Les formes et les indicateurs de la mondialisation de la technologie et de l'économie", CEE-Fast, 1993, en Petrella, R. (Ed.), Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività (Prol. de Rossana Rossana), Manifestolibri, Roma, 1995.
- Musgrave, R. A., Theory of Public Finance. A Study of Public Economy, McGraw Hill, Nueva York, 1959.
- Musgrave, R. A. y P. B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill, 1989 (1a. ed. 1956). Trad. en cast. Hacienda pública. Teórica y aplicada, McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A., México, 1993.
- Navarro, I., "El sistema fiscal mexicano", Estudios para la reforma del sistema fiscal de la república, Departamento Técnico Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1927.

Niskanen, W.A., Bureaucracy and Representative Government, Aldine Atherton, Chicago, 1971.

Núñez Medina, M. de la L., "El municipio libre, corazón y alma del federalismo democrático", en Foro Nacional. Hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jal., 29-31 de marzo de 1995.

Oates, W.E., Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1972 (Federalismo Fiscal, trad. al cast. de Pablo Pérez Jiménez, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977).

Oates, W.E. (Ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington Books, Lexington, Mass., 1977.

Ochoa Campos, M., La reforma municipal, Editorial Porrúa, México, 1982

O'Connor, J., The fiscal crisis of the State, St. Martin Press, Nueva York, 1973 (trad. al cast. en Península, Barcelona, 1981).

Ohmae, K., The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies, McKinsey & Co., 1995 (trad. it. La fine dello stato-nazione. L'emergere delle economie regionali, Baldini & Castoldi, Milán, 1996.

Olson, M., The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities, Yale University Press, New Haven, 1982.

ONU, Rapporto sullo sviluppo umano 1996, United Nations Development Program, 1996.

Ornaghi, L., Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo, Giuffrè, Milan, 1984.

Pacini, M., Scelta Federale e Unita' Nazionale, Quaderni della Fondazione Agnelli, Edizioni della Fondazione Agnelli, Turín, 1994.

Palavicini, F., Historia de la Constitución de 1917, 2 vols., (s.p.i.), México, (s.f.).

Pani, A.J., Apuntes autobiográficos, Porrúa, México, 1950.

Pareto, V., Corso d'economia politica (1896-1897), Boringhieri, Turín, 1948.

Pasinetti, L., Dinamica strutturale e sviluppo economico. Un'indagine teorica sui mutamenti nella ricchezza delle nazioni, UTET, Turín, 1984 (trad. it. del original en inglés, Cambridge University Press, 1984).

Petrella, R. (Ed.), Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività (Prol. de Rossana

Rossana), Manifestolibri, Roma, 1995.

Pigou, A.C., The Economics of Welfare, Macmillan, Londres, 1932.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

Polanyi, K., The great transformation. The political and economic origins of our time, Holt, Rinehart and Winston, 1944, (trad. it. Einaudi, Turín, 1974. Hay trad. en cast., Fondo de Cultura Económica, México).

Popolazione e sviluppo, Pontificia Academia Scientiarum, Vita e Pensiero, Milán, 1994.

Porter, M.E. (Comp.), Competition in Global Industries, Harvard Business School Press, Boston, 1986.

Portinaro, P.P., Appropriazione, distribuzione, produzione. Materiali per una teoria del "nomos", Angeli, Milán, 1983.

Procuraduría Fiscal de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1987.

Putnam, R., R. Leonardi y R.N. Nanetti, La pianta e le radici, Ricerche e Studi del Istituto Carlo Cattaneo, Il Mulino, Bologna, 1985.

Putnam, R., Making Democracy Work, Princeton University Press, 1993 (trad. it. La tradizione civica nelle regioni italiane, Arnaldo Mondadori Editore, Milán, 1993).

Puviani, A., Teoria dell'illusione finanziaria (la. ed. 1897), ISEDI, Milán, 1973.

Quadrio Curzio, A. y R. Scazzieri, Sui momenti costitutivi dell'economia politica, en Protagonisti del pensiero economico (1817-1936), Il Mulino, Bologna, 1983.

Rabasa, E., La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México, Porrúa, México, 1912.

Ramos, D., Técnicas presupuestarias y de gasto en la administración financiera pública, Mimeogr., inédito, México, 1993.

Rawls, J., A Theory of Justice, Oxford University Press, Oxford, 1972.

Recopilacion de leyes, decretos y acuerdos, Secretaría de Gobernación, México.

Reich, R., The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21o. Century Capitalism, Random House, Nueva York, 1991 (hay trad. en cast.).

Retchkiman, B., Aspectos estructurales de la economía pública, IIE/UNAM, México, 1975.

Retchkiman, B. y Gil Valdivia, El federalismo y la coordinación fiscal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

Retchkiman, B., Introducción al estudio de la economía pública, UNAM, México, 1983.

Revelli, M., "Economia e modello sociale nel passaggio tra fordismo e toyotismo", en Pietro Irgrao e Rossana Rossanda, Appuntamento di fine secolo, Manifestolibri, Roma, 1995, pp. 161-224.

Revelli, M., Le due destre. Le derive politiche del postfordismo, Bollati Boringhieri, Turín, 1996.

Rifkin, J., The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era, G.P. Putnam's Son, 1995 (trad. it. La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era del post-mercato, Baldini & Castoldi, Milán, 1995).

Riker, W.H., Federalism: origin, operation, significance, Little, Brown and Co., Boston, 1964.

Ringen, S., The possibility of politics. A study in the political economy of the Welfare State, Clarendon Press, Oxford, 1987.

Rojas Arceo, A., La crisis fiscal del presupuesto público en México, UAM-Iztapalapa, México, 1992.

Rose, R. y R. Shiratori, The Welfare State east and west, Oxford University Press, New York-Oxford, 1986.

Rosique Cañas, J.A., La política de desconcentración en México, Tesis de Maestría en Administración Pública, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

Rusconi, G.E., La crisi di Weimar. Crisi di sistema e sconfitta operaia, Einaudi, Turín, 1977.

Santillán López, R. y A. Rosas Figueroa, Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México, UNAM, México, 1962.

Sartori, G., La política. Lógica y método de las ciencias sociales (la. ed. en it. 1979), Trad. de Marcos Lara, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Sartori, G., "Mercato", en Elementi di teoria politica, Il Mulino, Bolonia, 1991.

Sayeg Helú, J., El nacimiento de la república federal mexicana, Sep Setentas, 159, México, 1974.

Schumpeter, J.A., Die Krise des Steuerstaats, Leuschner & Lubensky, Graz y Lipsia, 1918 (trad. it. "La crisi dello stato fiscale", trad. de Anna Marietti Solmi, en Stato e Inflazione. Saggi di politica economica, Boringhieri, Turín, 1983).

Schumpeter, J.A., Historia del análisis económico (la. ed. en ingl. 1954), trad. de Lucas Mantilla, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

Schumpeter, J.A., Storia dell'analisi economica. III. Dal 1870 a Keynes, (trad. it. de Paolo Sylos-Labini y Luigi Occhionero), Bollati Boringhieri, Turín, 1990.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La obra de la Revolución. La hacienda pública federal, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1960.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La hacienda pública en Mexico a través de los informes presidenciales a partir de la Independencia hasta 1963. Con notas aclaratorias, 2 Vols., México, 1963.

Sen, A., Choice, Welfare and Measurement, Oxford University Press, Oxford, 1982.

Servin, A., Evolución técnica del sistema impositivo federal, s. p. i., 1942.

Sierra, C.J., Historia de la administración hacendaria en México, 1821-1970, México, 1970.

Sobarzo, H., "Federalismo fiscal en México", Ponencia presentada en el Seminario sobre federalismo, El Colegio de México, México, octubre de 1995.

Solis, L., Crisis económico-financiera 1994-1995, El Colegio Nacional/Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Sordi, B., Tra Weimar e Vienna. Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra, Giuffré, Milán, 1987.

State of the World 1994. Rapporto sul nostro pianeta del Worldwatching Institute, Isedi, Turin, 1994.

- Stato del mondo. 1996. Anuario economico e geopolitico mondiale, Il Saggiatore, Milan, 1996 (L'etat du monde. Edition 1996, Le Decouverte, Paris, 1995).
- Steve, S., Lezioni di Scienza delle Finanze, CEDAM, Padua, 1976.
- Suárez Dávila, F., "El federalismo hacendario: oportunidad de actuar para el futuro" (texto mimeografiado presentado en el Foro Nacional. Hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jal., 29-31 de marzo de 1995.
- Sundquist, J., Making Federalism Work, Brookings Institution, Washington, D.C., 1969.
- Terzo rapporto sullo sviluppo umano. Come ridurre le diseguaglianze mondiali, Rosenberg & Siller, Turín, 1993.
- Tocqueville, A. de, De la democratie en Amerique, Paris, 1835 y 1840 (trad. it. La democrazia in America, edit. por Giorgio Candeloro, Biblioteca Universale Rizzoli, Milán, 1994. Hay trad. en cast. por el FCE, México, 1957).
- Tremonti, G. y G. Vitaletti, La fiera delle tasse. Stati nazionali e mercato globale nell'eta' del consumismo, Il Mulino, Bologna, 1991.
- Tremonti, G. y G. Vitaletti, Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarieta' sociale, Laterza, Bari, 1994.
- Vazquez, J. Z., "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Carmagnani, M. (Coord.), Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Vázquez Santaella, J., "La concurrencia de poderes federal y local en los campos de imposición", en Estudios para la reforma del sistema fiscal de la república, Departamento Técnico Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1927.
- Vincent, A., Theories of the state, Basil Blackwell, Oxford, 1987.
- Wallerstein, I. et al., World systems analysis. Theory and methodology, Sage, Londres, 1982.
- Wheare, K. C., Federal Government, 4a. ed., Oxford University Press, Londres, 1964.
- Weber, M., Economía y Sociedad, (1a. ed. 1921), 2 vols., Fondo de Cultura Económica, México, 1944.
- Wilkie, J. W., "Recentralization: the budgetary dilemma in the economic development of Mexico, Bolivia, and Costa Rica", en

D.T.Geithman(Ed.), Fiscal policy for industrializacion and development in Latin America, University of Florida Press, Gainesville, 1974.

Yañez Ruiz, M., El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organizacion politica, 6 Vols., Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1958-1961.

Zaid, G., La economía presidencial, Grijalbo, México, 1992.

Zysman, J., Governments, market and growth, Cornell University Press, Ithaca, 1983.

HEMEROGRAFÍA.

AA.VV., "Federalismo fiscal: responsabilidades, atribuciones y transferencias", en Trimestre Fiscal, Año 17, No.54, abril-junio de 1996, Indetec, Guadalajara, Jal.

Ackerman, S.R., "Does Federalism Matter?. Political Choice in a Federal Republic", en Journal of Political Economy, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1981.

Aghon, G., Trimestre Fiscal, No.51, en Colmenares Páramo, D., "Una somera lectura presupuestal", El Financiero, 19 de noviembre de 1996.

Aguirre Pangburn, R., "La coordinación en derechos", Indetec, No.100, junio de 1996, pp.134-136.

Beltrame, P., "Los sistemas fiscales", Revista Indetec, No.56, septiembre-octubre 1988, Guadalajara, Jal., pp.53-57.

Bergson, A., "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics", Quarterly Journal of Economics, Vol.II, 1938, pp.310-334.

Beristáin Iturbide, J., "Coordinación hacendaria", Ponencia presentada en el Foro Nacional sobre Federalismo, realizado durante los trabajos para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Puebla, Pue., 25 de abril de 1995, Indetec, No.100, 30 de junio de 1996.

Breton, A., "Towards a Theory of Competitive Federalism", European Journal of Political Economy, Vol.3, No.2, 1987.

Budebo, M.G., "La coordinación fiscal en México: diagnóstico y propuestas de reforma", Indetec, No.100, junio de 1996.

Buchanan, J.M., "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review, XL, septiembre de 1950, pp.583-599.

Buchanan, J.M., "An Economic Theory of Clubs", Economica, Vol. 32, febrero de 1955, pp. 1-14.

Cacho López, Y., "Grave desequilibrio en la distribución de la riqueza, advierte Salvador Cerón. Pobre y deficiente, la economía del país", en El Financiero, 8 de junio de 1998, p. 24.

Calle Saiz, R., "El progreso científico en la Economía Pública", El Trimestre Fiscal, Año 7, No. 26, enero-marzo 1986, pp. 55-67.

Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, No. 28, México, 26 de noviembre de 1980.

Carpizo, J., "La facultad tributaria en el régimen federal de México", El Trimestre Fiscal, Año 1, No. 1, 1978, pp. 81-106.

Cazzola, G., "Federalismo e solidariedad, 1996", pp. 227-234.

Colmenares Páramo, D., "Participaciones, recursos de gasto y nuevas potestades", El Financiero, 8 de octubre de 1996.

Colmenares Páramo, D., "El federalismo fiscal y las desigualdades regionales (evaluación y propuestas)", Economía Informa, No. 248, Facultad de Economía, UNAM, México, junio de 1996.

Colmenares Páramo, D., "Una somera lectura presupuestal", El Financiero, 19 de noviembre de 1996.

"Comentarios a las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal para 1990", Revista Indetec, No. 64, marzo-abril 1990.

"Considerandos con que se presentaron los diferentes Convenios de Colaboración Administrativa desde 1980, y breves comentarios de sus rasgos distintivos", Indetec, No. 100, junio de 1996.

"Contrastes de la marginación. El presidencialismo centralista, la causa. En la miseria, dos mil 403 municipios del país", El Financiero, 27 de marzo de 1995.

"Controversia entorno al plan de apoyo crediticio", El Financiero, 28 de mayo de 1995.

Creel Luján, L.J., "Jurisdiction to Tax in Mexico", Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol. II.

Creel Luján, L.J., "Aspecto jurídico de la competencia impositiva en México", El Foro, Segunda Época, II, 1.

Creel Luján, L.J., "Notas sobre literatura fiscal mexicana", Revista de la Escuela de Estudios Contables del ITESM, Vol. II, julio 1950.

"Crisis de insolvencia, laberinto minado para los gobiernos estatales", El Financiero, 28 de mayo de 1995.

Chávez, V., "Cargan el monto al presupuesto de deuda de 1996. Capitalizó el gobierno pasivos carreteros por 26 mil mdp", El Financiero, 4 de diciembre de 1996.

Daniel, J., "Alle radici della Nazione", La Repubblica, Roma, 25 de junio de 1996.

De la Madrid, M., "La remodelación del sistema financiero", en Numérica, No. 22, julio de 1976.

De la Madrid, M., "La política hacendaria y el sistema de planificación", en Numérica, No. 24, septiembre de 1976.

De Siervo, U., "Ipotesi di revisione costituzionale: il cosidetto regionalismo forte", en Le Regioni, A-o XXIII, No. 1, febrero, 1995.

"Declaración conjunta de municipios fronterizos al pueblo de México", Encuentro de Alcaldes de la Frontera Norte y Asociación Mexicana de Municipios, A.C., Diario de Juárez, 29 de septiembre de 1996.

Díaz Olivares, A., "Los principios constitucionales mexicanos en materia de impuestos", Revista Indetec, No. 65, mayo-junio 1990, pp. 87-95.

"Estabilidad y perspectivas de crecimiento", La Carpeta Púrpura, A-o IX, No. 208, 16 de febrero de 1996.

"Evolución de las facultades impositivas de la Federación y de los Estados", Boletín Oficial, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s.f. (1958).

Fox Cruz, M.A., "Informe del Grupo de Trabajo sobre Gasto Educativo (1995)", Indetec, No. 100, junio de 1996.

Fox Cruz, M.A., "Nueva mecánica de trabajo para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", Indetec, No. 100, junio de 1996.

Garza, G., "La planeación económica del sistema urbano de México", Federalismo y Desarrollo, Año 9, No. 50, julio-agosto de 1995.

Gil Díaz, F., "La estructura del sistema impositivo mexicano", Trimestre Fiscal, Año 1, No. 4, Indetec, Guadalajara, Jal., 1979.

Gil Díaz, F., "La reforma impositiva en el marco del sistema mexicano, 1979-1980", El Trimestre

Económico, Vol. XLVI, No. 84, octubre-diciembre, México, 1979, pp. 915-987.

Gómez Maza, F., "Injusta estructura tributaria, afirma García Villa. Creció 856% la cartera vencida de estados y municipios, en 8 meses", El Financiero, 6 de septiembre de 1996.

González, V., "Contracción de 4.6% en el gasto para la Superación de la Pobreza", El Financiero, 8 de noviembre de 1996.

González, V., "Exigen municipios mayor equidad en la distribución de recursos", El Financiero, 4 de diciembre de 1996.

González, L., Rodríguez, L. y Gómez, A., "La evasión tributaria 'reconocida' supera los 85 mil mdp: CCE", en El Financiero, 17 de junio de 1998, p. 8.

Gutiérrez Ortega, F., "El crédito público y su vinculación con el Sistema de Coordinación Fiscal", Indetec, No. 100, junio de 1996.

Guzmán Lozano, E., "Panorama de la tributación nacional", Jus, No. 61.

"Hacia un nuevo federalismo hacendario", Ponencia presentada por el Grupo Zonal 5 en Campeche, Camp., 5 de junio de 1994, Indetec, No. 100, 30 de junio de 1996.

"Hacienda debe resolver su astringencia financiera: ABM. La banca, atada de manos en el rescate financiero de municipios", El Financiero, 15 de octubre de 1996.

Herber, B. P., "Desarrollos recientes en el campo de la Hacienda Pública", El Trimestre Fiscal, Año 7, No. 26, enero-marzo 1986, pp. 69-77.

Hoyo D'Addona, R., "Antecedentes inmediatos de la Coordinación Fiscal (1979)", INDETEC, No. 100, Tomo 2, 30 de junio de 1996.

Hoyo D'Addona, R., "La coordinación fiscal en México", diciembre de 1984, en "Disposiciones legales que se relacionan con la facultad tributaria de las entidades federativas", INDETEC, No. 65, mayo-junio 1990.

Huntington, S. P., "Speranze e conflitti nelle democrazie della 'terza ondata'. La sfida del XXI secolo si gioca a oriente", en Liberal, 17 agosto de 1996.

Imperatore, G., "Banche e fondi: modello Schumpeter", en Liberal, No. 15, junio de 1996.

INEGI, Sistema de cuentas nacionales, El Financiero, 30 de noviembre de 1996.

"Información de participaciones e incentivos económicos liquidados", Revista Indetec, No.85, noviembre-diciembre 1993.

"Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal", Cámara de Diputados, A~o III, Tomo III, No.44, 11 de diciembre de 1978.

"Intervención del Lic.Francisco Gil Diaz, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la CVI Reunión Nacional de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (1980)", Indetec, No.100, Vol.2, 30 de junio de 1996.

Kaldor, N. "Welfare Propositions and Interpersonal Comparations of Utility", Economic Journal, Vol.XLIX, 1939.

Koopmans, T., "Federalism: the Wrong Debate", Common Market Law Review, 29, 1992.

Le Gand, J., "Fiscal Inequity and Central Government Grants to Local Authorities", The Economic Journal, No.85, septiembre de 1975.

Lozano I., J.Ma., "Economía Pública y Ciencia de la Hacienda", El Trimestre Fiscal, A~o 7, No.26, enero-marzo 1986, pp.9-18.

Mancera A., M., "Reflexiones sobre ciertos cambios estructurales que se han gestado en las últimas décadas", en Hacienda Federal, Vol.13, No.75, noviembre-diciembre 1984.

Maggi, M. y S.Piperno, "Costi e benefici della finanza pubblica in Italia. Implicazioni per la questione meridionale", Economia Pubblica, A~o XXV, No.1, Franco Angeli, Milán, 1995.

Mattelart, A., "Come resistere alla colonizzazione delle menti?", en Le Monde Diplomatique (ed. italiana), abril de 1994.

Medina Plascencia, C., "Federalismo y participación ciudadana", en Foro Nacional sobre Federalismo, Puebla, Pue., 25 de abril de 1995, Federalismo y Desarrollo, 48, marzo-abril de 1995.

Menichini, R., "Tutti i poveri di sua maesta'", Il Manifesto, Roma, 24 de julio de 1996.

Migue', J.L. y G.Beranger, "Toward a General Theory of Managerial Discretion", Public Choice, Vol.XVII, 1974, pp.27-47.

Molina Ochoa, I. y L.Hernández Palacios, "La crisis fiscal del Estado en México", en Iztapalapa, No.8, UAM-I, México, enero-junio 1983.

Musgrave, A.R., "La Hacienda Pública en medio de la corriente", El Trimestre Fiscal, A~o 7, No.26, enero-marzo 1986, pp.79-87.

Niskanen, W.A., "The Peculiar Economics of Bureaucracy", American Economic Review, No. 57, 2, 1968, pp. 293-321.

"Ningún estado solventa gastos contra la pobreza", El Financiero, 22 de octubre de 1996.

"Ningún paso que da el gobierno conduce a la recuperación económica: David Ibarra", Proceso, No. 1013, 1 de abril de 1996.

Noyola de Garagorri, "Federalismo fiscal", Indetec, No. 100, 30 de junio de 1996.

Núñez Jiménez, A., "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 4, 1982.

"Objetivos en materia de federalismo, finanzas públicas y reforma fiscal del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en Indetec, No. 100, junio de 1996.

Occorsio, E., "Occupazione, il governo alla prova. L'economista Jeremy Rifkin: nuovi posti nell'economia sociale. Italiani, diffidate del modello USA così si crea povertà", La Repubblica, 9 de julio de 1996.

Ordoño Pérez, A., "Coyuntura actual de las finanzas estatales y municipales", Federalismo y Desarrollo, Año 8, No. 47, enero-febrero de 1995.

Ordoño Pérez, A. y F. Azpeitia Sánchez, "Finanzas estatales y municipales. Participaciones federales a estados y municipios", Federalismo y Desarrollo, Año IX, mayo-junio de 1995.

Ortega Lomelín, R., "Federalismo fiscal en México", Federalismo y Desarrollo, Año 9, No. 52, noviembre-diciembre de 1995,

Ortiz Mena, A., "Los 17 puntos del programa económico y hacendario", Revista Fiscal y Financiera, Vol. 36, Nos. 213-214, marzo-abril 1965.

Ortiz Mena, A., "La política fiscal como instrumento de desarrollo económico", en Investigación Fiscal, No. 27, marzo de 1968.

Ortiz Ruiz, M., "Ley de Coordinación Fiscal. Comentarios a las reformas 1988", en Revista Indetec, No. 55, julio-agosto 1988.

Ortiz Ruiz, M., "Evolución del Fondo de Fomento Municipal", Revista Indetec, No. 70, abril-mayo 1991.

Ortiz Ruiz, M., "El sistema de participaciones en la coordinación fiscal", Revista Indetec, No. 73, noviembre-diciembre 1991.

Ortiz Ruiz, M., "Elementos que intervienen en la distribución de los fondos de participaciones federales", Revista Indetec, No. 83, julio-agosto de 1993.

Ortiz Ruiz, M., "La Reserva de Contingencia (Mecánica para determinar su recurrencia)", Revista Indetec, No. 86, enero-febrero 1994.

Ortiz Ruiz, M., "La distribución de las participaciones federales a los municipios por conducto de cada estado", Revista Indetec, No. 95, julio-agosto 1995, pp. 28-33.

Ortiz Ruiz, M., "Los anticipos en el Sistema de Participaciones", Revista Indetec, No. 95, septiembre-octubre de 1995, pp. 4-12.

Ortiz Ruiz, M., "Evolución de la integración del Fondo General de Participaciones (1980-1992)", Indetec, No. 100, tomo 2, 30 de junio de 1996.

Pandolfi, F.M., "Opinioni sul federalismo", Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale, Año 26, Nos. 101-102, 3-4 trimestres, octubre-diciembre 1993.

Peacock, A.T., "Estado actual de la disciplina Hacienda Pública", El Trimestre Fiscal, Año 7, No. 26, enero-marzo 1986, pp. 89-99.

Pérez de Ayala, J.L., "Vicisitudes en la clasificación de los saberes sobre la Hacienda Pública durante los últimos años", El Trimestre Fiscal, Año 7, No. 26, enero-marzo 1986, pp. 21-54.

Pichardo Pagaza, I., Revista de Administración Pública, No. 19, INAP, México

Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996", en Diario Oficial, 22 de diciembre de 1995.

Prieto Fortún, G., "La política fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1981)", Indetec, No. 100, Tomo 1, 30 de junio de 1996.

"Propuesta para fortalecer los ingresos propios de las entidades en 1996", Indetec, No. 100, junio de 1996.

Prud'Homme, R., "Los peligros de la descentralización. Algunos aspectos negativos y sus posibles consecuencias", (trad. y síntesis de C.A. Puente López), en Federalismo y Desarrollo, Año 10, octubre-diciembre, Banobras, México, 1997, pp. 88-98.

- Przeworski, A., "Sobre el diseño del Estado. Un enfoque Agencia-Principal", en El economista mexicano. La economía y el nuevo Estado, Nueva Época, Vol. I, No. 3, abril-junio 1997, pp. 113-141.
- Quigley, M. y D.L. Rubinfeld, "Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism", American Economic Review, Vol. 7, No. 2, mayo de 1986, pp. 132-137.
- Quintana, J.M., "La Federación y su política fiscal", Jus, Nos. 68, 69 y 70.
- Ramírez N., O. y E. Sarabia", ¿Es viable aumentar impuestos?. Liberar más recursos para superar los rezagos del campo: diputados", El Economista, 24 de septiembre de 1996.
- Rea Aspeitia, E.A., "Disposiciones legales que se relacionan con la facultad tributaria de las entidades federativas", Revista Indetec, No. 65, mayo-junio 1990, pp. 35-45.
- "Reformas legales en Puebla no dañan a municipios: SHCP", en El Financiero, 17 de febrero de 1998.
- Revista Indetec, No. 73, noviembre-diciembre, 1991.
- Revista Indetec, No. 74, enero-febrero, 1992.
- Revista Indetec, No. 75, febrero-abril, 1992.
- Revista Indetec, No. 78, septiembre-octubre, 1992.
- Revista Indetec, No. 84, septiembre-octubre, 1993.
- Revista Indetec, No. 85, noviembre-diciembre, 1993.
- Rico, S., "Al borde de la quiebra, más de 100 municipios", El Financiero, 14 de octubre de 1996.
- Rico, S., "Urgente, una solución financiera: Rosendo Villarreal. Al borde de la quiebra, más de 100 municipios", El Financiero, 4 de noviembre de 1996.
- Rokkan, S., "Models and Methods in the Comparative Study of Nation Building", Acta Sociológica, Vol. XII, 1969.
- Ruffolo, G., "Il banchetto dei soliti ricchi", La Repubblica, 27 de julio de 1996.
- Sáenz, J., "Áreas en las finanzas públicas", El Trimestre Económico, Vol. VIII, No. 1.
- Salgado, A., "Cada año disminuyen 3.9% las participaciones a municipios", El Financiero, 19 de noviembre de 1996.

Salmon, P., "Decentralization as an Incentive Scheme", Oxford Review of Economic Policy, Vol. III, No. 2, 1987, pp. 24-43.

Salmon, P., "The Logic of Pressure Groups and the Structure of the Public Sector", European Journal of Public Economy, Vol. III, Nos. 1-2, 1987, pp. 55-86.

Salvati, M., "Ciclo politico e onde lunghe. Note su Kalecki e Phelps Brown", en Stato e Mercato, 1, 1981, pp. 9-45.

Samuelson, P. A., "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, noviembre de 1954.

Sapelli, G., "Gruppi di impresa e trasformazione della sovranità popolare", en Stato e Mercato, 2, 1982.

Savona, P., "Capitalismo, un secondo crack?", en Liberal, 16, julio de 1996.

Scott, A. D., "A Note on Grants in Federal Countries", Economica, noviembre de 1950, pp. 416-422.

Scott, A. D., "A Note on Grants and Resource Allocation", Journal of Political Economy, Vol. 60, junio 1952, pp. 208-217.

Scott, A. D., "The Economic Goals to Federal Finance", Public Finance, Vol. 19, No. 3, 1964, pp. 241-288.

Servin, A., "Antecedentes históricos de nuestra política tributaria", Revista de Hacienda, Vol. III, No. 14.

Servin, A., "Los ingresos, los impuestos y los servicios públicos", Revista de Hacienda, Vol. IV, No. 17.

Silva, J., "Las jurisdicciones fiscales concurrentes", El Trimestre Económico, Vol. VIII, No. 3.

Sobarzo, H., "Federalismo fiscal en México", Ponencia presentada en el Seminario sobre Federalismo, El Colegio de México, octubre de 1995, en Roberto Ortega Lomelín, "Finanzas estatales y municipales. Federalismo fiscal en México", Ponencia presentada en el Seminario "El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio", Toluca, Estado de México, 20 de octubre de 1995, Federalismo y Desarrollo, Año 9, No. 52, noviembre-diciembre de 1995.

Tello Macías, C., "Resumen de los resultados de la Coordinación Fiscal (1972-1976)", INDETEC, No. 100, 30 de junio de 1996.

Vannuccini, V., "Un uomo su quattro sta peggio di 30 anni fa. Sempre più lontani i paesi ricchi e il terzo mondo", La Repubblica, Roma, 16 de julio de 1996.

Vázquez Santaella, J., "Hacia la federalización fiscal", El Trimestre Económico, Vol. V, No. 18, julio-septiembre 1938.

Wasylenko, M., "Fiscal Decentralization and Economic Development", Public Budgeting & Finance, Vol. 8, No. 4, invierno de 1987, pp. 57-71.

Wilkie, J.W., "On methodology and the use of historical statistics" en Latin American Review, Vol. 5, No. 1, 1970.

ESTADÍSTICAS.

Banamex-Accival, México social 1992-1993. Indicadores seleccionados, División de Estudios Económicos y Sociales, México, 1993.

"Evolución de los ingresos estatales y municipales de 1975 a 1984", Revista Indetec, No. 51, octubre-noviembre de 1987.

"Evolución del gasto educativo estatal: 1992-1994", Indetec, No. 100, junio de 1996.

INEGI, El ingreso y el gasto público en México, Secretaría de Programación y Presupuesto, México,

INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México 1975-1983, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1985.

INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México 1989-1991, México, 1993.

INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales en México 1990-1994, México, 1996.

INEGI, El ingreso y el gasto público en México. Edición 1995, México, 1996.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, México, 1996.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estadísticas de finanzas públicas. Gobierno Federal. Cifras mensuales 1938-1980, México, 1981.

Secretaría de Industria y Comercio, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Estadística, México, 1972.

"Acuerdo por el que se establece el Fondo Financiero Complementario de Participaciones de los Estados y del Distrito Federal", 29 de septiembre de 1978, en "Fondo Financiero Complementario de Participaciones", Revista Indetec, No.3, 1978, pp.3-5.

"Adiciones y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal", Diario Oficial, 30 de diciembre de 1980.

Cámara de Diputados, Año III, T.III, No.44, 11 de diciembre de 1978.

Cámara de Diputados, Año I, Tomo I, No.48, 9 de diciembre de 1982.

Cámara de Diputados, Año II, No.29, 18 de noviembre de 1986.

Cámara de Diputados, Año III, No.27, 17 de noviembre de 1987.

Cámara de Diputados, Año I, No.34, 15 de diciembre de 1988.

Cámara de Diputados, Año II, No.8, 15 de noviembre de 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Mexico, 1995.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982

Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983.

Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1983.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1986.

Diario Oficial de la Federación, 17 de marzo de 1987.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1987.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1988.

Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1989.

Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 1990.

Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1991.

Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 1992.

Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1995.

Diario Oficial de la Federación, 6 de agosto de 1997.

Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 1998.

"Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas", Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1948.

"Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados", Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 30 de diciembre de 1953, pp.19-20.

"Ley de Coordinación Fiscal. Primera lectura", Cámara de Diputados, Año III, Tomo III, No.44, México, 11 de diciembre de 1978.

"Ley de Coordinación Fiscal", Diario Oficial de la Federación, México, 27 de diciembre de 1978, pp.4-9.

"Ley de Coordinación Fiscal. Debate", Cámara de Diputados, Año III, Tomo III, No.44, México, 15 de diciembre de 1978.

"Ley de Coordinación Fiscal", Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1980.

"Texto completo de la Ley de Coordinación Fiscal con las reformas de 20 de diciembre de 1993", Revista Indetec, No.85, noviembre-diciembre de 1993, pp.126-139.

"Ley de Coordinación Fiscal (Texto íntegro. Incluye reformas)", Revista Indetec, No.97, noviembre-diciembre 1995, pp.XIV-XXXII.

Leyes y Códigos de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México, (varios años).