INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE 871360

ELEMENTOS PARA LA COMPRENSIÓN DE LA NATURALEZA DEL FEDERALISMO HACENDARIO EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

NETZAHUALCÓYOTL BUSTAMANTE SANTÍN

DIRECTOR: JOSÉ RICÁRDEZ PÉREZ

CIUDAD DE MÉXICO OCTUBRE DE 2016

A María de los Ángeles, Juan Luís,
Graciela y Carmen E. Santín Estrada,
por su invaluable respaldo moral

A Gala y Juan Carlos, por sus logros futuros

ÍNDICE GENERAL

Introducción 1

CAPITULO PRIMERO
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DEL FEDERALISMO FISCAL

I. Del Federalismo Fiscal al Federalismo Hacendario 18
1.1 Su significado y concepto 18
1.1.1 Federalismo Fiscal 18
1.1.2 Federalismo Hacendario 19
1.1.3 Federalismo Fiscal a la mexicana 19
1.1.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 21
1.1.5 Sobre las participaciones según la Ley del IVA 23
1.1.6 Evaluación del sistema 23
III. Convención Nacional Hacendaria 25
1.3 Antecedentes 25
1.3.1 El Diagnóstico 27
1.3.2 Los Resolutivos de la CNH 28
IV. Nuevo, auténtico, renovado, verdadero… federalismo. Las propuestas presidenciales de Zedillo y Fox 30
1.4 Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000 30
1.4.1 La Descentralización en el Nuevo Federalismo 34
1.4.2 En búsqueda del Federalismo Hacendario 36
1.4.3 En torno a la renovación municipal 39
1.4.4 Programa Especial para un Auténtico Federalismo 41
1.4.5 Su estructura y contenido 43
1.5 Colofón 53

CAPITULO SEGUNDO
MANIFESTACIONES DEL FEDERALISMO MEXICANO

I. Significado y Características del Federalismo 54
2.1 Concepto de Federalismo 54
2.1.1 Tipología del régimen Federal 55
2.1.2 Propiedades del Federalismo 57
2.1.3 La visión contemporánea del federalismo 58
II. La gestación del Federalismo en México 60
2.2 El modelo ideal de organización política 60
2.2.1 Las diputaciones provinciales, una figura de concepción y esencia federalistas 61
III. La Hacienda Pública: de la construcción de la Nación a las postrimerías de la Revolución 64
2.3 El papel de los impuestos, la disputa por el poder (Ruptura de la Hacienda Novohispana) 64
2.3.1 El desorden financiero y la anarquía económica de la naciente Nación 64
2.3.2 Determinación de los impuestos por ámbito de gobierno: el *contingente* 66
2.3.3 La deuda, los primeros años: de su manejo errático a su conversión

exitosa 68
2.3.4 Los albores del Siglo XX 71
IV. La Construcción del Proyecto Fiscal en el Siglo XX 73
2.4 Recorrido histórico de las finanzas gubernamentales en México 73
2.4.1 La concepción tributaria del régimen posrevolucionario 73
2.4.2 El impuesto del timbre, la contribución federal y el incipiente sistema de participaciones en la primera mitad del Siglo XX 79
2.4.3 La definición de espacios, renglones y conceptos de tributación 84
2.4.4 Formación de la Hacienda pública contemporánea en México 86
2.4.5 Las competencias fiscales y el esfuerzo modernizador de la estructura tributaria 86
2.4.6 El ISIM como corolario del empeño de integración y concentración impositiva 91
2.4.7 Nuevas reglas, viejas opciones 96
2.4.8 Rumbo a la coordinación fiscal, merced a la iniciativa federal 98
2.4.9 Saldos y resultados de la "modernización" tributaria del Siglo XX 102
V. La coordinación fiscal en México. Su evolución 106
2.5 La búsqueda por eliminar la multiplicidad tributaria 106
2.5.1 Los primeros pasos 106
2.5.2 Las Convenciones Nacionales Fiscales, reuniones sin mucho éxito 107
2.5.3 Avatares y mutaciones de la Coordinación Fiscal en México 110
2.5.4 Leyes fiscales. Recuento 115
2.5.5 1953. Ley de Coordinación Fiscal 115
2.5.6 1980. Ley de Coordinación Fiscal 116
2.5.7 Perfil de la ley 117
2.6 Colofón 118

CAPITULO TERCERO
LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL FEDERACIÓN-ESTADO-MUNICIPIO

I. Las entidades federativas en la perspectiva fiscal: de la multiplicidad tributaria a la dependencia financiera 120
3.1 Lógica del papel tributario-impositivo del Estado 120
3.1.1 La Federación 121
3.1.2 Las entidades federativas en el contexto del federalismo fiscal 122
3.1.3 El sistema de Participaciones. Desincentivos 128
3.1.4 La salida fácil. La deuda en los gobiernos locales 129
II. El Municipio en México 133
3.2 La autodeterminación local, aspiración eternamente pospuesta 133
3.2.1 Los retos del Municipio mexicano 138
III. 1983, 1999. Las reformas constitucionales en materia local 141
3.3 Evolución del fortalecimiento de la institución municipal 141
3.3.1 Consideraciones sobre la reforma constitucional de 1983 al artículo 115 141
3.3.2 Consideraciones sobre la reforma constitucional de 1999 al artículo

115 142
3.3.3 Desafíos del Municipio mexicano a partir de la reforma constitucional 148
IV. La descentralización, los incentivos para su ejercicio 150
3.4 De la Centralización a la Descentralización Fiscal 150
3.4.1 *Praxis* de la descentralización 154
3.4.2 La estrategia gubernamental y la variable política 156
3.4.3 Las políticas descentralizadoras, la experiencia gubernamental 158
3.5 Colofón 161

CAPITULO CUARTO
GASTO PÚBLICO FEDERALIZADO

I. La programación y la presupuestación en México 162
4.1 El Presupuesto 163
4.1.1 Presupuesto Tradicional en México 164
4.1.2 Del Presupuesto Tradicional al Presupuesto por Programas 166
4.1.3 Elementos de la Programación 168
4.1.4 La elaboración del Presupuesto 169
II. La integración del Presupuesto (y sus Ramos). Proceso de integración del PPEF y su aprobación 171
4.2 El Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF 171
4.2.1 Perfil y contenido del PEF 171
4.2.2 Reformulación del Presupuesto 175
4.2.3 Duración del proceso presupuestario 176
4.2.4 El control presupuestal en el ámbito federal 177
4.2.5 El Presupuesto en el ámbito estatal 179
4.2.6 La presupuestación 179
4.2.7 El control presupuestal en el ámbito local 181
4.2.8 Reformulación en el nivel local 182
4.2.9 Cuenta Pública estatal 182
4.2.10 El proceso presupuestal en los municipios 183
4.2.11 Ramos presupuestarios a los gobiernos locales 184
III. La reforma presupuestaria de 1997. La Nueva Estructura Programática 188
4.3 La renovación de la arquitectura presupuestal 188
4.3.1 La necesidad y la justificación de la reforma 188
4.3.2 El gasto público, en contexto 192
4.3.3 Concibiendo la NEP 201
4.3.4 El origen y los resultados de la NEP 203
4.3.5 La NEP, su implementación 203
4.3.6 Evaluación de la NEP 205
IV. Pesos y contrapesos entre Poderes Públicos (la facultad de veto presidencial al presupuesto federal) 206
4.4 El presupuesto bajo nuevas condiciones políticas 206
4.4.1 Naturaleza jurídica del presupuesto 207
4.4.2 La reforma constitucional para adelantar presentación de presupuesto 209
4.4.3 La controversia constitucional al PEF de 2005 212

4.4.4 Antecedentes 212
4.4.5 La Facultad de veto presidencial al Presupuesto, según la Corte 213
4.4.6 La postura de la Suprema Corte 214
4.4.7 Sobre las facultades de la Cámara de Diputados en materia presupuestal 216
4.4.8 El final de la controversia constitucional al presupuesto 218
4.4.9 Los montos de la controversia 220
V. El rediseño normativo del Presupuesto 221
4.5 El veto y la facultad exclusiva de iniciativa presupuestal del Ejecutivo 221
4.5.1 La necesaria reforma al sistema presupuestal 223
4.5.2 Del Congreso, el Presupuesto 224
4.5.3 La ineludible profesionalización legislativa 226
4.5.4 El Congreso ante un inédito escenario, su papel en la discusión presupuestaria 228
4.5.5 El Presupuesto en retrospectiva, quince años de negociaciones legislativas para su aprobación. 1997-2012 231
VI. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 244
4.6 La necesidad de un nuevo ordenamiento en materia presupuestaria 244
4.6.1 El Diagnóstico 244
4.6.2 Los ejes de la nueva ley 246
4.6.3 Recuento de iniciativas de reforma a la Ley de Presupuesto 247
4.6.4 Los temas prioritarios en la Ley 250
4.6.5 El papel de las Comisiones en la discusión presupuestal 255
4.6.6 Estructura de la ley 256
4.6.7 Comentarios a la ley 258
4.6.8 La agenda pendiente en materia presupuestal 259
4.7 Colofón 261

CAPITULO QUINTO
EL SISTEMA HACENDARIO EN GUERRERO

I. Dependencia presupuestal y centralización fiscal de un estado de la República 262
5.1 El trato federal a Guerrero 262
5.1.1 El trato estatal a los municipios 265
5.1.2 Guerrero. El cordón fiscal 268
5.1.3 El gasto federal para Guerrero 2006 269
5.1.4 El gasto federal para Guerrero 2007 271
5.1.5 El gasto federal para Guerrero 2008 272
5.1.6 El gasto federal para Guerrero 2009 273
5.1.7 El gasto federal para Guerrero 2010 274
5.1.8 El gasto federal para Guerrero 2011 276
5.1.9 El gasto federal para Guerrero 2012 277
II. Guerrero y su presupuesto 278
5.2 El gasto público: ¿hacia dónde?, ¿para qué? 278
5.2.1 Ingresos y Egresos del estado 280

5.2.2 Presupuesto local, 2005 280
5.2.3 Presupuesto local, 2006 283
5.2.4 Presupuesto local, 2007 285
5.2.5 Presupuesto local, 2008 287
5.2.6 Presupuesto local, 2009 289
5.2.7 Presupuesto local, 2010 292
5.2.8 Presupuesto local, 2011 295
5.2.9 Presupuesto local, 2012 298
III. Deuda Pública en Guerrero 302
5.3 Las razones para endeudarse 302
5.3.1 Deuda 2005 304
5.3.2 Deuda 2011 306
IV. Diseño y cambio institucional en materia hacendaria 309
5.4 Reforma del fisco local, el camino por recorrer 309
5.4.1 Rediseño del proceso presupuestal en Guerrero 312
5.4.2 Leyes para la eficiencia recaudatoria y modernización administrativa 317
5.4.3 Transparencia presupuestal en el estado y los municipios 320
5.5 Colofón 329
A manera de conclusiones 330
Bibliografía 341

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Cuadro 2.1
Distribución porcentual de los Ingresos Brutos del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios 76
Cuadro 2.2
Distribución porcentual de los ingresos estatales totales entre gobiernos Estatales y Municipales 78
Cuadro 3.1
Evolución porcentual de los Ingresos Públicos 123
Cuadro 4.1
Estructura de los Decretos del PEF 1983-2004 173
Cuadro 4.2
Ciclo Presupuestario 177
Cuadro 4.3
Marco de la reforma al sistema integral de programación y presupuestación 190
Cuadro 4.4
Participaciones federales para entidades federativas y municipios 1985-2014 199
Cuadro 4.5
Aportaciones federales para entidades federativas y municipios 1998-2014 200
Cuadro 4.6
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 256
Cuadro 5.1
Ingresos Brutos del Estado de Guerrero y crecimiento real anual 1989-2014 301

Cuadro 5.2
Saldo Histórico de las Obligaciones Financieras de Guerrero 308
Cuadro 6
Reformas constitucionales y modificaciones al marco normativo de las finanzas públicas en México 337

INTRODUCCIÓN

La historia de la nación mexicana es compleja desde cualquier ángulo que se estudie. Es singular, ecléctica, poliédrica. Su génesis y evolución representan un vasto mosaico de hechos superpuestos y surrealistas.

La difícil construcción de la patria luego de 300 años de colonialismo; los persistentes y en ocasiones, malogrados intentos por consolidar la entonces nueva República y la adopción de un régimen liberal; la gesta revolucionaria como expresión del hartazgo con las facciones decimonónicas y la acometida por consolidar un Estado mediante la concepción hegemónica del poder, fueron todos ellos procesos complejos que orientaron y definieron el modelo de país que aún mantiene abiertas las expectativas de su afianzamiento pleno.

La adopción de un régimen federal para su arreglo interior, ha sido determinante en casi dos Siglos de vida independiente. Pero el federalismo nació a contracorriente y todavía está a la espera de que se revalore su verdadero significado.

La accidentada gestación de la nación mexicana y su desarrollo en el Siglo XIX estuvo caracterizada por una debilidad estructural de las finanzas públicas nacionales que se tradujo en obstáculo esencial para la estabilidad política y social ya que las facciones en conflicto mantuvieron su disputa por el poder, pero destacadamente también, por el dinero.

Ante ello, no es despreciable el hecho de que la pérdida de territorio nacional en la primera mitad del Siglo XIX se atribuya sólo a la derrota de la guerra con el vecino del norte, sino también a la necesidad de contar con fondos para el sostenimiento de la autoridad nacional en un país sumamente endeudado desde su nacimiento y hasta terminada esa centuria, cuando se tuvo por vez primera superávit fiscal.

Si en el Siglo XIX la multiplicidad tributaria dio al traste con los intentos por pacificar y armonizar a la República en ciernes, en el XX el principal rasgo que lo define es la creación de nuevas cargas tributarias en lugar de mejorar las existentes. Y la

clarificación, solo hasta 1970, de la delimitación impositiva entre los estados y la Federación.

La insuficiencia del federalismo mexicano se explica en su origen. En un evidente contrasentido, ese arreglo político se concibió desde *el centro* con la perspectiva de que lograría cohesionar la incipiente división territorial; más recientemente, bajo el argumento de preservar la unidad nacional, el desarrollo económico equitativo y abatir las desigualdades entre las regiones, se han concentrado para la Federación cualquier tipo de potestades señaladamente en materia tributaria como lo demuestra este trabajo. Desde 1824 cuando se decretó su existencia, el régimen federal ha acusado una fuerte tendencia centralizadora que fue difícil revertir durante sus primeros años de vida independiente y que en su nombre, ha permitido el robustecimiento y el monopolio de poder económico a favor del gobierno central. Las causas económicas, sociales y políticas que propiciaron el centralismo no han sido atendidas, doscientos años después. Mientras eso ocurre, es tenaz la vocación por la concentración. Las sucesivas reformas con el propósito de remolcar a los estados, se han traducido en cambios dentro de la continuidad.

En el caso de la vertiente política, la progresiva apertura emprendida por el gobierno federal desde 1977 y la alternancia en los gobiernos estatales desde 1989, ha supuesto la multiplicación de los espacios de poder a 32 órbitas locales con un fuerte ingrediente de verticalidad y rigidez en la toma de decisiones y la evidente ausencia de controles de carácter normativo y mecanismos de rendición de cuentas que limiten la supremacía de los gobernantes locales. Se ha dicho que cuando se ha descentralizado el poder político en México, más que hablar de federalismo se trata de feudalismo.

El cambio político y la pluralidad partidista en el país han generado un mayor debate sobre estos temas; baste señalar la reforma al artículo 115 constitucional, la gestación del Ramo 33, la creación del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas ahora FAFEF que otorga mayores recursos a los estados, y la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como las consistentes reasignaciones al

presupuesto federal, fehacientes botones de muestra de cambios experimentados al seno del Congreso federal en los últimos veinte años. Si bien los avances han sido marginales, tienen un profundo significado respecto a los cambios experimentados durante buena parte del Siglo XX. En definitiva, el cambio político recientemente experimentado en todos los órdenes del país, aceleró la decisión de devolución de facultades intergubernamentales.

El mexicano es un *federalismo al revés*, que se estrella con la naturaleza de su esencia. El problema no está en el modelo sino en el diseño y el funcionamiento de las instituciones que le han dado vida y vigencia en México.

En naciones que han adoptado el federalismo como forma de organización del Estado, las potestades tributarias a favor de las regiones en detrimento del gobierno central, han sido determinantes para alcanzar equilibrio y equidad entre todos. Ni mandantes ni subordinados, se busca armonía e igualdad entre las partes para la toma de decisiones y el ejercicio del poder político y económico.

Pese a que la concurrencia fiscal es intrínseca a la organización federal, en México desde hace un Siglo, la *socialización* de las facultades tributarias se advierte como una amenaza al control y monopolio del poder político, independientemente de las debilidades en la arquitectura institucional y andamiaje legal de estados y municipios.

Esta es pues una de las tareas pendientes en el México contemporáneo: vigorizar el federalismo y reivindicarlo como un instrumento simple de cohabitación de órdenes de gobierno y poderes públicos con responsabilidades determinadas.

La presente investigación tiene como eje transversal de análisis la forma de organización federal a través de un detallado recuento histórico para su adopción en nuestro país. Y su ensamblaje con un elemento fundamental para la vida pública nacional: los ingresos públicos y su asignación entre las partes integrantes de la Federación. Así también, se revisa el tortuoso y largo camino para la delimitación y la corresponsabilidad impositiva intergubernamental en la República.

Sin embargo, el objeto de estudio va más allá al exponer el concepto integral del federalismo hacendario en sus vertientes ingreso, gasto y deuda. Se hallan como características principales de los ingresos, que las principales contribuciones se encuentran en manos de Federación; respecto al gasto, el "aumento" de transferencias a gobiernos locales (gasto federalizado) y sobre la deuda, la reciente legislación en la materia para estados y municipios y la vigente restricción para contratar empréstitos en moneda extranjera.

Sostenemos que un análisis histórico de las finanzas del Estado debe analizar por separado los ingresos y los egresos: los primeros remiten a las fuentes de los recursos, mientras que los segundos se refieren a la apropiación de los recursos por parte de diversos grupos que habitan un territorio.

El interés por analizar el presupuesto está íntimamente relacionado en la aplicación de los recursos públicos. Al considerarlo, se está planteando un análisis de federalismo desde un enfoque hacendario y no exclusivamente fiscal.

Este trabajo tiene como estudio de caso al estado de Guerrero que repasa su frágil condición financiera, su estructura hacendaria y su trato fiscal con el gobierno central para ejemplificar la tensa relación entre éste y los gobiernos locales.

La adhesión de los estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se sustentó en los Convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal. Pero ¿cómo se puso fin a la resistencia estatal en materia de impuestos a la actividad mercantil? Por el cobro en 1973, de una sobretasa federal del 10% al consumo personal. De esta manera se incrementaba significativamente la participación a las entidades federativas y por tanto renunciaban a sus potestades tributarias; las participaciones se otorgaban a condición de que las entidades no mantuvieran en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria.

Esta investigación plantea además de la coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas en materia de ingresos, algunos aspectos del gasto conjunto.

A lo largo del texto se intenta aclarar si de origen el Estado mexicano se planteó centralizar el régimen tributario o solo definir las atribuciones de los tres órdenes de gobierno. O centralizar descentralizando. O centralizar bajo el garlito de federalizar. Por eso el nuestro es un federalismo *sui géneris*, híbrido, impreciso. De ahí el interés por analizar su importancia conceptual.

La tarea está inacabada. Casi 200 años después de que la Constitución de 1824 pactara que el Estado mexicano se integra por la Federación y los Estados, es iluso suponer que iniciará ahora una tendencia reversible para que los gobiernos estatales puedan asumir un mayor poder económico que los fortalezca frente al centro, como no ha sucedido antes. Lo que sí resulta factible en cambio, es adoptar un esquema en el que los estados acometan con responsabilidad, firmeza y conciencia los nuevos derroteros del federalismo que es la búsqueda del equilibrio sin condiciones, la cohabitación sin tensiones, y la corresponsabilidad en la generación de la riqueza nacional a través de la tributación y el gasto responsable. Como se verá a lo largo de cinco capítulos, la variable política siempre está presente pues la reticencia a cubrir impuestos se debe a la añeja desconfianza de hacerlo sin que las autoridades reflejen claramente cuál es su utilidad y destino. Adicionalmente existen fuertes tensiones entre grupos de poder sobre la asignación de los recursos. Con frecuencia, compartir la riqueza nacional se asocia al debilitamiento y cesión de poder.

La madurez institucional de la que hoy gozan muchos estados hoy hace asequible la oportunidad de vigorizar el sistema federal. En esa búsqueda, el modelo federal y los gobiernos subnacionales se fortalecerán irremediablemente.

OBJETIVO GENERAL

Examinar la evolución del régimen federal en México y su vertiente hacendaria a través del ingreso, gasto y deuda pública, y cómo determina las relaciones intergubernamentales entre el gobierno nacional y las entidades federativas, considerando al estado de Guerrero como estudio de caso.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

- Realizar una evaluación del desarrollo del sistema federal de gobierno en México y su impacto en la dinámica hacendaria a partir del Siglo XIX.
-Revisar de forma pormenorizada el origen y diseño del federalismo fiscal en México y su sistemática transformación en distintos momentos de la vida nacional.
-Comprender el diseño del sistema de coordinación fiscal en México.
-Conocer las sucesivas reformas para la delimitación de facultades impositivas en el país.
-Presentar un análisis pormenorizado de las implicaciones y trascendencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
-Establecer si el origen del Federalismo Fiscal tiene en la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal su punto de partida.
-Describir el proceso presupuestal en los tres órdenes de gobierno y revisar las disposiciones legales que lo regulan.
-Adoptar al estado de Guerrero como estudio de caso y analizar su circunstancia hacendaria.
-Conocer con detalle el comportamiento de la distribución de recursos entre la Federación y el estado de Guerrero.
-Explicar la relación que guarda Guerrero con respecto a sus municipios en materia hacendaria.
-Confrontar las tesis de autores y conocer el debate actual en la doctrina sobre el tema.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se formula como principales elementos a indagar los siguientes:

¿Por qué el federalismo mexicano no se apega a la tradición histórica o a las prácticas adoptadas en otras naciones; qué causas motivaron su distorsión?

El liberalismo económico adoptado en México ¿perjudicó al federalismo?

¿Qué factores alientan la centralización de la Hacienda Pública en el país; es un proceso irreversible?

¿Por qué las reformas legales instrumentadas, no han permitido la plena descentralización de facultades y atribuciones en materia de Hacienda Pública a los gobiernos locales?

¿Existe capacidad administrativa y material para que las entidades federativas o los municipios tomen una mayor participación de responsabilidades fiscales y de gasto público?

¿Resultan más dinámicas o complejas ahora, las relaciones fiscales entre el gobierno federal y los estados?

¿Cómo influye la variable política en la determinación de mayores atribuciones y responsabilidades entre los gobiernos y en la asignación presupuestal?

¿El desarrollo nacional está determinado por la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno y la dinámica de las relaciones intergubernamentales?

¿Se diseña el presupuesto bajo principios de eficiencia y racionalidad en los tres órdenes de gobierno; qué variables determinan su asignación?

¿Puede el estado de Guerrero alcanzar índices de desarrollo integral para sus habitantes y mejorar su circunstancia económica mediante una reforma en el modelo de asignación de participaciones, debido a su condición de pobreza social?

Estos y otras interrogantes pretenden ser respondidas de acuerdo al alcance que se ha propuesto esta investigación.

OBJETO DE ESTUDIO

Federalismo en su vertiente hacendaria.

HIPÓTESIS

Este trabajo tiene como propósito estudiar las características y condiciones en que ha logrado desarrollarse el modelo federal en México, en el marco de un nuevo entorno institucional, económico y político.

El federalismo es por antonomasia una forma de gobierno de distribución de competencias y distribución del poder público.

Si bien es imperfecto, constituye el régimen de gobierno más adecuado para el equilibrio regional.

El federalismo hacendario podrá alcanzar un desarrollo pleno cuando los estados logren asumir integralmente el ejercicio del gasto público, dejando a la Federación los gastos inherentes a la naturaleza y funciones que se le asignan al Estado-nación.

El equilibrio político entre el gobierno nacional y los estados es un proceso paralelo a la descentralización hacendaria.

El federalismo es considerado útil para el logro de la eficiencia, la democracia, la unidad nacional, la equidad.

Una perspectiva del federalismo se asocia al proceso de descentralización de las funciones administrativas del Estado; en esta versión, el impulso al federalismo es visto como una cesión de competencias y funciones del gobierno federal hacia los estados y municipios, entendido como un mecanismo de distribución de funciones administrativas entre los distintos niveles de gobierno.

La asignación de mayores recursos y facultades impositivas contribuirá a modificar la circunstancia del municipio mexicano.

El análisis fiscal es en sí mismo relevante porque ayuda a explicar entre otros fenómenos la importancia o peso relativo de las regiones de un país.[1]

MARCO TEÓRICO

Richard y Peggy Musgrave, Wallace Oates, Mancur Olson y Anwar Sha, a través de multiples estudios, han definido un esquema conceptual donde se plasman las condiciones naturales que debe guardar el régimen fiscal público orientado por una administración gubernamental *convencional.*

Musgrave erige una división tripartita de funciones básicas de la política fiscal, a saber, estabilización económica, redistribución del ingreso y/o provisión de bienes y servicios públicos.[2]

Por su lado Oates, inspirado en su teorema de la descentralización, establece como idea subyacente que existen bienes públicos puros cuyos consumos están definidos a partir de un subconjunto geográfico del total de la población. Así, los bienes públicos puros serán aquellos cuyo ámbito sea nacional, como la seguridad nacional. En el otro extremo tenemos los bienes privados cuyo consumo está definido por un solo individuo. Entre estos dos extremos encontramos diferentes bienes que tienen múltiples ámbitos de consumo, lo que da espacio para los gobiernos intermedios. La idea de Oates es crear un gobierno o entidad encargada de administrar la provisión de cada bien para el conjunto geográfico y de personas, que se encuentre definido de tal modo que se

---

1 El estudio de las finanzas ha recibido poca atención por el hecho de que, además de abordar una problemática económica, también debe incorporar a su análisis el impacto sobre otras variables (las no económicas) y, a su vez, la influencia de estas últimas en el desarrollo de las finanzas. En otras palabras, estas son el eslabón entre la economía y la política, en un proceso circular en donde aquélla afecta a esta y viceversa. Jáuregui (1998a:9).

2 Musgrave, Richard, y Peggy Musgrave. *Hacienda Pública teórica y aplicada,* McGrawHill, México, 1995, p. 27.

"Por lo general existe un amplio consenso entre los economistas respecto a que las funciones de estabilización macroeconómica así como la de promover una distribución del ingreso adecuada y equitativa son más eficientes en el nivel nacional, siendo la función de asignación el campo de debate en que se ha centrado la mayor parte de la argumentación a favor de la descentralización fiscal, pues el mismo suministro del bien público y la naturaleza de éste lleva la existencia de varios niveles de gobierno y a que se prefiera un determinado ámbito de gobierno para su provisión y consumo eficientes". Aghon, Gabriel y Casas, Carlos (1996).

internalicen todos los beneficios de su provisión, lo que Oates denomina una correspondencia perfecta.[3]

Mientras tanto, Olson define "equivalencia fiscal" como la situación en la que existe la necesidad de una institución separada del gobierno, para cada bien colectivo, con límites únicos, de tal manera que pueda haber una coincidencia entre los que reviven los beneficios de un bien colectivo y los que pagan por ello. Esto dio origen a que surgieran oficinas descentralizadas encargadas de proporcionar diferentes bienes tales como educación, servicio de alcantarillado, entre otros.[4]

Anwar Shah es el teórico más reconocido sobre el federalismo fiscal. En los principios de la teoría del federalismo fiscal hace mayor énfasis en el concepto de las transferencias al hacer una diferencia entre transferencias *sin aportación y con aportación.* En el primer caso pueden ser condicionadas o no condicionadas, y siempre están orientadas a un propósito específico. En el segundo son selectivas y condicionadas; estos subsidios impactan el poder adquisitivo y los precios relativos.[5]

Estos son los postulados de los teóricos que más estudios han desarrollado sobre descentralización y federalismo fiscal. Es evidente que sus posiciones son casi idénticas en la parte medular de sus teoremas. Apoyados en ese andamiaje científico, se pretende delinear escenarios que permitan ubicar si existe un vínculo claro entre la estructura teórica y la acción pública cotidiana en la esfera de la Hacienda Pública.

TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN

Para la realización del trabajo que es documental, se ha acudido a fuentes de información provenientes de material bibliohemerográfico.

De tipo inductivo y de carácter cualitativo, la investigación presenta evidencia empírica mediante un amplio recuento histórico que permite comprender cuál fue el origen y cuál el estado de cosas actual, en torno a las tensas relaciones fiscales y presupuestales entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

---

[3] Oates adopta las funciones primarias del sector público planteadas por Musgrave, la estabilización, la distribución y la asignación. Díaz Flores (2002).

[4] *Ibid*

[5] Díaz Flores (2002).

RESUMEN

CAPÍTULO I

El apartado comienza por hacer una distinción entre el Federalismo Fiscal y Federalismo Hacendario a través de conceptos.

Enseguida presenta un recuento de las etapas de la armonización fiscal en México hasta llegar a la vigente Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo se exponen los resolutivos de la Convención Nacional Hacendaria de 2004 cuya realización se consideraba en la iniciativa presidencial de Fox sobre federalismo. La CNH contó con propuestas muy relevantes contenidas en más de tres mil ponencias que sin embargo, tampoco encontraron acogida.

Asimismo, se reseñan con amplitud los programas de Zedillo y Fox orientados a fortalecer el federalismo. Se precisa su contenido y sus propuestas lo que permite afirmar que, si bien ha habido iniciativas por fortalecer ese modelo, éstas no han prosperado aun cuando vienen desde el Ejecutivo federal. Una primera pero no única respuesta se asocia a no *compartir* el poder financiero y a la falta de voluntad política en los estados.

CAPÍTULO II

Este trabajo comienza con un recuento histórico de la formación del federalismo en México. También desarrolla un extenso y minucioso relato del régimen impositivo y la penosa situación de las finanzas públicas en México durante el convulso Siglo XIX, caracterizado por una *autonomía* regional en materia fiscal.

El resultado fue el empobrecimiento progresivo del Estado central y la necesidad de recurrir permanentemente a recursos extraordinarios, señaladamente los préstamos, con consecuencias irreparables como la pérdida de una cuarta parte del territorio nacional para cubrir deudas.

En el Siglo XX en cambio, la multiplicidad tributaria fue el signo distintivo que trazó la ruta de disputa intergubernamental en torno al régimen fiscal en México. También se revisa el incipiente sistema de participaciones en el Siglo XX. Y la tendencia a la concentración fiscal en manos federales.

Este capítulo desarrolla un largo recorrido histórico de la evolución de las medidas encaminadas a delimitar las atribuciones fiscales y el sistema tributario nacional. Igualmente se presenta un detallado recuento sobre los infructuosos intentos por homogenizar el sistema impositivo mexicano después de la Revolución y los primeros frutos a mediados del Siglo XX.

Se enumera la creación de los impuestos en el Siglo pasado como el ISR en 1925. Del impuesto del timbre y la contribución o la *cuarta federal* (aportaciones de los estados y municipios a la Federación) vigentes hasta 1948, se hace un amplio relato. Así como la creación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles como parte de los resolutivos de la Tercera Convención fiscal de 1947.

Adicionalmente, engarzamos el recorrido trazado por el régimen fiscal durante el Siglo XIX y su situación, con la estabilidad que imperó en la era porfirista para concluir este Capítulo de antecedentes con la estrategia delineada por el régimen posrevolucionario para instaurar obstinadamente, una estructura compleja, integral, orientada a la convergencia fiscal en todos los ámbitos de gobierno.

El interés de eslabonar dos Siglos de historia fiscal subyace en la importancia de referir una continuidad fiscal y un comportamiento uniforme desde mediados del Siglo XIX hasta bien entrada la década de los cuarenta, un Siglo después.

Más adelante, la puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal representaría la vuelta al origen, esto es, el control absoluto del manejo de las finanzas públicas nacionales por parte del gobierno federal. La evolución en la continuidad.

En esta sección se esbozan los acuerdos de las sucesivas convenciones fiscales de 1925, 1933 y 1947 y las recomendaciones que de ahí emanaron y pudieron mejorar el marco legal en materia fiscal como se detalla.

CAPÍTULO III

En este apartado se analiza el papel tributario de los gobiernos locales, la importancia de las entidades federativas y la trascendencia del municipio en el modelo de organización federal en México. Se abre una discusión sobre la teoría al respecto y se fundamenta el carácter estratégico que tiene para las finanzas públicas su coparticipación e intervención tomando en cuenta sus capacidades institucionales.

Se enumera y profundiza en las sucesivas iniciativas de reformas del artículo 115 constitucional respecto a la esencia y razón del municipio.

En cuanto a la descentralización, se abordan los elementos que desincentivan su ejercicio, pese a que muchas voces le reconocen bondades plenas en el ejercicio de gobierno. Se intenta satisfacer la pregunta de ¿qué hacer, descentralizar o no, habida cuenta de la ausencia de controles, opacidad, escasa rendición de cuentas, débil capacidad institucional y heterogeneidad en los municipios, merced a su desarrollo económico y fortaleza institucional?

Al momento de abordar ampliamente las bondades de descentralizar o no, se analizan las oportunidades y los riesgos que ello implica.

Mucho se habla de federalizar o descentralizar o reasignar potestades o atribuciones fiscales, al respecto surge la duda sobre ¿cuál es el nivel de eficiencia administrativa a

nivel local?, ¿quién administra mejor los recursos?, ¿se deben otorgar más recursos a municipios, hasta dónde?

Igual que en el entorno estatal, importa cuestionarse si con más recursos y facultades impositivas cambiará la circunstancia del municipio mexicano.

En el presente capítulo se hacen propuestas sobre qué facultades otorgar a los municipios y se estudia hasta dónde llega la autonomía del municipio y se explora cuáles son sus alcances. Y debido a que el trato recibido en los estados por la Federación se replica en el espacio local, entonces cabe preguntarse ¿cómo conciliar los intereses del estado y los municipios?

Igualmente se aborda la importancia de las Participaciones. Y se presenta con amplitud el debate y el contraste en torno a los desincentivos de su funcionamiento.

Se contrasta también lo referente a las capacidades de endeudamiento de estados y municipios.

Asimismo, se revisa aquí la larga y escabrosa búsqueda por apoderarse o mantener fuentes impositivas que les son propias por su naturaleza.

El saldo final puede definir a los gobiernos locales como *casi soberanos* en la puja por la descentralización fiscal local.

CAPÍTULO IV

Este capítulo presenta un amplio y detallado análisis sobre el diseño del presupuesto en el país.

Se explican los procedimientos en la esfera local para construir un presupuesto que en esencia ya se encuentra definido pues, en promedio, los estados subsisten por la dependencia fiscal mediante la cual se le remiten recursos que significan hasta 80 por ciento del total de sus ingresos.

Adicionalmente, se demuestra cómo los estados altamente dependientes de participaciones en los ingresos federales son menos eficientes en su gasto, toda vez que la dependencia en los recursos federales supone una menor efectividad para su

aplicación en virtud de, 1) desconocimiento en su naturaleza y origen; 2) ausencia de agenda de gobierno de problemas estructurales; 3) la significancia del ámbito local; y, 4) laxitud en la normatividad que sanciona la incorrecta aplicación de fondos públicos.

Sobre la importancia de adoptar la armonización contable también se manifiestan los argumentos a favor de un sistema único de contabilidad gubernamental y cuenta pública, que permitirá tener claridad sobre el ejercicio, la aplicación y la orientación del gasto público en México.

Mención especial merece la Nueva Estructura Programática, un instrumento que incorpora una metodología vinculada a resultados en el ejercicio del gasto público.

Por otro lado, y considerando la añeja discusión en la literatura sobre la facultad de veto del presidente al presupuesto, se desarrolla de forma pormenorizada el contencioso que forzó al presidente de la República a presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una Controversia constitucional al Presupuesto de Egresos de 2005. Las discusiones y las posturas del máximo órgano judicial del país así como la solución que se adoptó al final, completan este apartado.

Debido a que siempre está presente la variable política a la hora de tomar decisiones relacionadas con las facultades impositivas, la distribución de recursos y el ejercicio del gasto público, se hace un recuento de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación desde 1997 hasta 2012 (15 años, tres periodos de gobierno, dos de alternancia) desde la irrupción de la pluralidad política expresadas en el Congreso y cómo es que a partir de entonces, el nuevo equilibrio de poderes y las mayorías parlamentarias de cada legislatura se hacen reasignaciones y modificaciones al paquete económico, una circunstancia que ya se ha vuelto costumbre.

También se aborda en detalle el contenido de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria un ordenamiento vigente desde hace una década que reemplazó a su precedente que rigió el gasto federal durante treinta años. Uno de los hallazgos es que un nuevo entorno y cambio político obligaron al Congreso a impulsar cambios en la normatividad presupuestaria.

CAPÍTULO V

En este capítulo se presenta un estudio de caso, el estado de Guerrero, desde un enfoque crítico.

El interés de abordarlo surge por conocer qué circunstancia guarda una entidad federativa con ancestrales carencias de todo tipo en su relación con las finanzas nacionales. Al efectuar el examen se demuestra que, no obstante el incremento del monto de participaciones, éstas no han ayudado a revertir su situación presente.

Se exponen los detalles de la evolución fiscal en la entidad y de los recursos federales recibidos en un periodo de tiempo.

También se detalla el destino del gasto de los recursos estatales para conocer qué orientación se le da y cuáles son sus prioridades. El recuento parte del año 2005 y hasta 2012 periodo que comprende el término de una administración, los seis años de otra y el inicio de una tercera. El propósito es conocer qué importancia asignaba cada una de ellas a la aplicación y ejercicio del gasto.

La revisión del presupuesto estatal permite conocer cómo y a dónde se asigna y cuál es la prioridad que da a los programas sociales, observándose su escasísimo margen de maniobra; como se demuestra, el dinero contemplado en el presupuesto está ya comprometido.

En ese sentido, se hace un análisis del manejo de la deuda a nivel local y una comparativa en un sexenio 2005-2011.

En el presente capítulo se esboza una propuesta de mejora de diseño y cambio institucional en materia hacendaria y se revisan los nuevos ordenamientos en la materia.

Se estudia el contenido y el impacto de recientes ordenamientos relacionados con la materia hacendaria que han permitido mejorar sustancialmente sus métodos de presupuestación, así como el ejercicio y aplicación de gasto y comprobación de recursos a través de la Cuenta Pública. En esta sección también se presenta de manera

pormenorizada una radiografía a detalle de la situación actual de las finanzas públicas en Guerrero y su plena dependencia con respecto a los recursos federales que supone que de cada 100 pesos que ejerce, 97 provienen del gobierno central.

Se concluye que en el caso de Guerrero su débil capacidad de recaudación y la escasez de fuente tributarias, su incipiente industrialización, su dependencia excesiva de las participaciones y aportaciones federales y su penosa situación de pobreza y marginación sociales, no le permitirán generar condiciones para atender integral y eficazmente a su población, ni para ofrecer los servicios públicos más elementales, mucho menos para hacer frente a flagelos recientes como la inseguridad que ocupa índices por encima de la media nacional. Puede concluirse que el problema es estructural y sistémico.

CAPITULO PRIMERO
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DEL FEDERALISMO FISCAL

I. Del Federalismo Fiscal al Federalismo Hacendario

1.1 Su significado y concepto

1.1.1 Federalismo Fiscal

El Federalismo Fiscal es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, entendiendo que el ejercicio de dicha potestad está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios. En este sentido, todo sistema fiscal, engloba al menos algunos principios federales.

La función básica, primordial del federalismo fiscal, es sentar las bases de una estructura que respecto a cada atribución de la administración pública encuentre el punto de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades públicas de acuerdo con las preferencias de los residentes del país, y el respeto a las inclinaciones de los vecinos de cada una de las subdivisiones del territorio nacional; esto es, delimitar cuándo se trata de materias de interés general y cuándo de alcance únicamente regional. [6]

En virtud de que el federalismo fiscal (recaudación impositiva intergubernamental) está orientado primordialmente a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo, el federalismo hacendario en cambio, concentra de manera integral renglones relacionados con los ingresos, egresos, deuda y patrimonio y no de manera disociada.[7]

[6] Chapoy (1992:28-29).
[7] Bustamante (2005:66).

1.1.2 Federalismo Hacendario

Según Wallace Oates, es un sistema que trata de determinar la estructura óptima del sector público en términos de adscripción de responsabilidades (en la toma de decisiones o sobre funciones específicas) a representaciones de subconjuntos geográficos de la sociedad. Esto es, proporciona las líneas generales para una división apropiada de las funciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno.[8]

Según el concepto, se requiere definir en principio responsabilidades entre los diferentes órganos de gobierno, y consecuentemente determinar un sistema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de bienes y servicios públicos asignados a cada nivel. Una vez que se asignan responsabilidades y fuentes de recursos, deviene necesario realizar una programación adecuada del gasto que promueva la eficiencia y atienda necesidades presentes y futuras.[9]

1.1.3 Federalismo Fiscal a la mexicana

Para efectos de este trabajo la definición de Federalismo fiscal que adoptaremos es la que señala que se traduce en un proceso legal, administrativo y político orientado a potenciar las ventajas de la descentralización para mejorar la eficiencia y la equidad tanto en el ámbito macroeconómico como en el microeconómico.[10]

El federalismo fiscal se plantea como objetivo fundamental establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una Federación. Su potencial como forma de gobierno reside en aprovechar las ventajas que cada uno de estos

---

La inclusión en esta investigación de un capítulo referido al gasto público federalizado, determina que, en sentido estricto estemos hablando aquí de federalismo hacendario.

[8] *Cfr.* Hernández Trillo (2004:134).

[9] *ibid*

[10] *Cfr.* Díaz Flores (2002:392).

procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos.[11]

El federalismo fiscal antes que un esquema analítico, debe ser considerado como un área de discusión. Representa una arena de lucha y de disputa económica con un trasfondo político. Si el federalismo es por antonomasia un modelo flexible, adaptable y dúctil, por añadidura lo es ésta fusión de términos.

El actual sistema de relaciones fiscales intergubernamentales tiene ventajas, entre las que destacan la gradual agilización, simplificación y aumento en la eficiencia del sistema impositivo. Incluso es sabido que con la adopción de esa forma de coordinación se incrementó el monto de los ingresos de los gobiernos estatales, pero también la limitante para disponer libremente de ellos.

Quizá otros bien puedan tener capacidad de recaudar recursos propios suficientes para atender sus necesidades pero otros no, de ahí el origen de las eventuales disparidades regionales que pueden ser enfrentadas por el gobierno central. Esta tesis se confronta con otra que sostiene mayoritariamente la bibliografía respecto de que la causa principal de la desigualdad regional es la centralización fiscal.

Un riesgo de asignar directamente a los gobiernos locales facultades de recaudación, es la distorsión de la homogeneidad fiscal en todo el territorio nacional, que fue el motivo de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Velasco (1999), acusa que el debate sobre el federalismo fiscal ha sido utilizado únicamente con el fin de describir cuál es la situación de las relaciones fiscales entre los estados y el gobierno federal.

Es claro que el incremento de las participaciones en los ingresos estatales y municipales, sugiere un aumento en la dependencia financiera de estos órdenes de gobierno, puesto que se reduce la importancia relativa de ingresos propios.

Y sobre el particular, la exigencia es reiteradamente invocada: se requiere que ambos órdenes de gobierno asuman mayores responsabilidades recaudatorias, lo que significa

[11] *Ibid*

una cesión federal a estados y municipios del cobro de varios impuestos que actualmente recauda centralmente. De este modo aumentarían los ingresos propios y disminuiría la dependencia financiera.[12]

Los recursos para financiar el desarrollo debían provenir de la riqueza social y ésta no podía tolerar la doble tributación. Como se ve en el siguiente capítulo, se resuelve entonces en forma progresiva, el sistema impositivo favorable al gobierno central.

Existieron propósitos y prioridades que aceleraron el proceso centralizador, tanto en su expresión constitucional y jurídica, como desde la perspectiva del desarrollo económico y social del país.[13] Sin embargo, a 35 años de este modelo, poco varió.

No son claros los mecanismos para la distribución de recursos de los estados a sus municipios, manteniendo con ello patrones de toma de decisión discrecionales.[14]

Aunque la mayoría de los estados tiene escasa capacidad para generar utilidades a través de la tributación local, desde el punto de vista técnico parecen estar mejorando su capacidad administrativa para recaudar ingresos y distribuir fondos de un modo justo y equitativo, empero, siguen dependiendo considerablemente del presupuesto federal en la medida que sigue restringida la capacidad para recaudar impuestos.

Así, los estados no han logrado hasta ahora gran autonomía, por lo menos no en la esfera financiera. Siguen siendo estados soberanos dependientes.[15]

1.1.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Existían 400 impuestos antes de la vigente Ley de Coordinación Fiscal.[16]

---

[12] Entre los impuestos que Velasco sugiere redistribuir están los llamados impuestos especiales que incluyen el consumo de combustibles y energía eléctrica. Véase Artículo 73 Fracción XXIX, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[13] Ortega (1994:23;30).

[14] Mientras que en algunos estados se establecen los coeficientes de distribución que determinan cuánto recibirá cada municipio con base en un análisis sistemático y un ánimo por encontrar la equidad, en otros casos simplemente se publica la cantidad que obtendrán los municipios mediante decreto.

[15] Rodríguez (1999:227).

[16] La Ley de Coordinación Fiscal publicada el 27 de diciembre de 1978 y en vigor el 1° de enero de 1980 ha sido modificada hasta el año 2016, en 25 ocasiones por parte de los diputados.

El SNCF perseguía disminuir la concurrencia impositiva y establecer un reparto de competencias fiscales. Este instrumento también creó expectativas en cuanto a disminuir la evasión y elusión fiscales, unificar la carga impositiva para los contribuyentes, facilitar la administración fiscal, y efectuar un reparto del rendimiento de cada fuente de ingreso federal entre los órdenes de gobierno.

Desde 1980 se ejercieron localmente funciones de administración de gravámenes como el IVA. En 1990, el gobierno federal reasume la administración del IVA argumentando eficiencia.

En 1990, impulsado por la mayoría de estados se modificó sustancialmente la fórmula de distribución de participaciones en aras de ensanchar la diferencia de inequidad en términos de distribución *per cápita*; para ello, se debilitó el criterio compensatorio en la fórmula del Ramo 28.[17]

El FGP de ser puramente resarcitorio pasó a ser redistributivo. Se modificaron sus criterios (fórmulas) y monto de asignación para incrementarse gradualmente.

Se supo desde entonces que los estados más desarrollados económicamente tendrían crecientes ingresos por la vía impositiva debido a que su carga fiscal (el tributo impuesto a algún concepto) sería alta.

En el año 2007, una reforma al artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, estableció una nueva fórmula del Fondo General de Participaciones para una distribución más equitativa entre las entidades federativas. La reforma preveía que a partir de 2008, todas las entidades federativas incrementarían en promedio, 14 por ciento sus ingresos por participaciones en términos reales. Los estados con más actividad económica medida a través del Producto Interno Bruto lograrían mayores participaciones por habitante, lo mismo ocurriría con los estados que presentaran mayores incrementos en su recaudación de impuestos y derechos locales.

[17] Distribución presupuestal en 1992 fue así: federación 81%, estados 16%, municipios 3%.

La nueva fórmula era altamente resarcitoria.[18] Con esta modificación, se garantizaba que los estados verían incrementadas gradualmente sus Participaciones a partir del ejercicio fiscal 2008 respecto del año previo.

1.1.5 Sobre las participaciones según el Impuesto al Valor Agregado

La ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) entró en vigor el 1 de enero de 1980, sustituyendo al ISIM, que reemplazó con anterioridad al impuesto sobre el timbre, entre otros; puede considerarse exitosa la expedición del IVA, si se considera que gracias a él se abrogaron 18 leyes fiscales que se encontraban vigentes.

Los artículos 41 y 42 de la ley del IVA establecen una norma adicional que debe respetarse en el SNCF, al señalar que la Secretaría de Hacienda deberá celebrar convenios con los estados que soliciten adherirse al sistema para recibir participaciones en los términos de la LCF, conviniendo las entidades federativas en no mantener, ni establecer impuestos locales o municipales sobre los distintos casos que se establecen en el mismo.

1.1.6 Evaluación del sistema

En un estudio integral de asignación de recursos intergubernamentales no resulta lógico relegar los diferenciales de productividad que son parte integral de un sistema federal. Si se asignan los recursos con un marco de referencia poblacional, se pierde de vista que las regiones más productivas lo son porque tienen personas que producen más que las de las regiones atrasadas. Otra propuesta sostiene que la carga fiscal sería el indicador más apropiado para evaluar el sistema de transferencias fiscales federales.[19]

---

[18] *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Senadores, 14/09/07; y, *Diario Oficial de la Federación*, 21/12/07.

[19] Díaz Cayeros (2003), mide la justicia de la distribución y del sistema de transferencias federales sobre la base económica de un estado; propone un modelo en el que la producción se organiza de una manera eficiente, y determina por tanto: si una región es más productiva que el resto, genera un mayor valor agregado, ello habrá de reflejarse en su capacidad tributaria y de gasto. Mientras mayor es la diferencia

Un elemento que no se considera en las propuestas que se han hecho para que los estados asuman impuestos que actualmente son federales, surge de observar el perfil de cada impuesto. Debido a la diferencia entre el lugar donde se realiza la producción y el domicilio donde se declaran dichas actividades, los impuestos indirectos como el IVA y el IEPS, y los directos sobre las empresas ISR, IEPS, en caso de ser trasladados a los estados provocarían graves inequidades, debido a que algunos de ellos recibirían un parte más que proporcional de la tributación que en realidad debería corresponderles.[20]

Una alternativa viable en la asignación de fondos resulta de elevar las transferencias de recursos financieros a los estados pobres a un nivel mínimo que satisfaga la cobertura de infraestructura básica para cubrir las necesidades sociales más apremiantes y de ahí permitir que los estados más desarrollados puedan quedarse con un parte proporcional de lo que producen.

La tendencia de los cambios registrados en el sistema fiscal intergubernamental durante los últimos 35 años apuntan hacia la centralización de los ingresos tributarios y la descentralización vía gasto o la devolución de recursos vía transferencias.

En efecto, a partir de la descentralización en los sistemas de salud y educación[21], las entidades federativas han adquirido muchas funciones y atribuciones de gasto que antes no ejercían.

---

de bases económicas, mayores son las perspectivas de que una transferencia dentro del federalismo sea viable y tenga efectos favorables en términos redistributivos.

[20] *ibid*

[21] Una reforma de carácter educativo recentralizó el pago de la nómina magisterial en el país que era la esencia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica publicado en el DOF el 19 de mayo de 1992. La reforma de 2013 creó el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo en el Ramo 33, Fone, mediante reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, véase Diario Oficial de la Federación 9/12/13.

III. Convención Nacional Hacendaria

1.3 Antecedentes

Habida cuenta de que en México la coordinación fiscal únicamente se ha relacionado con los ingresos públicos, dos fueron los elementos que alentaron el debate sobre la pertinencia de abordar integralmente el sistema hacendario en el país: a) la descentralización de programas federales en materia de educación, salud, desarrollo social, seguridad pública e infraestructura social; b) la alternancia política en los estados y municipios que irrumpió al principio de los noventa, se ensanchó al finalizar ese mismo decenio lo que contribuiría a establecer una nueva relación institucional entre el gobierno federal y esos órdenes de gobierno.

La vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980 y las profundas reformas en la materia en 1990 y luego en 1997, contribuyeron a robustecer las haciendas públicas tanto de estados como municipios aunque resultaba necesario actualizar el marco jurídico y modernizar el sistema tributario para convertirlo en un sólido régimen hacendario que fortaleciera las capacidades institucionales y los fondos disponibles para el ejercicio de la función pública entre todos los espacios de gobierno. El vigente modelo acusaba agotamiento por lo que se hacía necesario emitir nuevas reglas, normas y procedimientos entre todos los actores involucrados en el ejercicio de gobierno en todo el país.

25 años después de la definición de los criterios de asignación y distribución de recursos mediante la coordinación intergubernamental a partir de 1980, se incrementó la exigencia de los gobiernos locales por incidir y plantear un nuevo método de definición de competencias y responsabilidades.

Así, el 24 de septiembre de 2003 en Monterrey en el marco de la reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Conago, se emitió la Convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria que tuviera el claro propósito de

lograr una reforma hacendaria que genere una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales; orientada a incrementar la recaudación y la autonomía en esa materia, mejorar la distribución de los recursos y la inversión pública e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad para evitar que se profundicen las diferencias entre las regiones con mayor o menor grado de desarrollo, todo ello sin trastocar la estabilidad de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.[22]

Según la *Declaratoria*, en la construcción de un federalismo renovado se impone la necesidad de llevar a cabo una reforma hacendaria, que conlleve al fortalecimiento de sus haciendas públicas y a la solidez financiera del país, condición necesaria para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, la inversión y el empleo, así como el desarrollo equilibrado de la nación; una reforma hacendaria que garantice la total transparencia en la ejecución de los recursos aportados por los contribuyentes.

El acuerdo para llevar a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH) se formalizó el 5 de febrero de 2004 en Querétaro y fue suscrito por el Ejecutivo federal, los gobernadores, el Congreso de la Unión y representantes de alcaldes del país.

En esa fecha se instalaron las mesas de trabajo relativas a los siete temas de la Convención: 1) gasto público; 2) ingresos; 3) deuda pública; 4) patrimonio público; 5) modernización y simplificación de la administración hacendaria; 6) colaboración y coordinación intergubernamentales; y, 7) transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.[23]

[22] *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria.* Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).
[23] *Ibid*

1.3.1 El Diagnóstico

57 años después de la última Convención fiscal, los poderes públicos de los tres ámbitos de gobierno, promovieron ese encuentro nacional que se convertiría en el primer antecedente del Siglo XXI por redefinir y encauzar la coordinación hacendaria entre ellos. La azarosa circunstancia política y económica de los noventa, posibilitó la realización de la CNH que en su examen sobre el estatus que guardaban las finanzas públicas nacionales, apuntaba la marcada insuficiencia de recursos públicos tanto en el gobierno federal, las entidades federativas y municipios para atender eficazmente a las demandas ciudadanas.

De igual manera se advierte que el tamaño de la carga fiscal del país, en relación con el tamaño de su economía, se encuentra entre las más bajas del mundo. Y de forma contundente se reconocía que el vigente esquema de federalismo fiscal provoca que la mayoría de las entidades federativas dependan, para su gasto anual, en más del 90% de los recursos federales, comportamiento que es similar a nivel municipal. Resaltaba también la dependencia extrema de las finanzas públicas sobre los recursos petroleros del país. Asumía que a la estructura tributaria nacional le caracterizan altos niveles de evasión y elusión fiscal.

El documento justificaba la mínima corresponsabilidad fiscal debido a que, si bien los recursos transferidos a las entidades federativas crecieron de manera importante en los últimos años, eran insuficientes para cumplir sus mandatos constitucionales de gasto. Razonaba que era atribuible al Congreso federal la responsabilidad de no generar recursos fiscales en las entidades y los municipios debido a que decidía en qué debía gastarse la mayor parte de los recursos transferidos a los estados e incluso si estos podían o no tener impuestos locales, lo que era contrario a los principios del federalismo. En relación a la deuda pública, se concluía que no representaba un riesgo

que pudiera afectar la estabilidad económica del país,[24] sin embargo reconocía la necesidad de mejorar los mecanismos de registro e información.

En cuanto a la administración hacendaria se reconocía que a esta la caracterizaban las deficiencias y distorsiones.

Asimismo, el vigente esquema de colaboración y coordinación hacendaria intergubernamental mostraba deficiencias tanto en el rubro del gasto público como del ingreso. En el primer caso debido a que la descentralización no está concluida, ni tampoco están atendidos algunos de los problemas generados en su operación; mientras que en el ingreso se hace necesario impulsar programas de mayor combate a la evasión fiscal.

Por último se reconocía que en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, los mecanismos utilizados e implementados resultaban insuficientes.

1.3.2 Los Resolutivos de la CNH

Los trabajos y la presentación de propuestas se efectuaron entre el 9 de febrero y el 25 de julio de 2004, mientras que la sesión plenaria de conclusiones y clausura se efectuó del 26 al 31 de julio de ese mismo año.

La Convención se propuso generar un diagnóstico de la situación de las haciendas públicas federal, estatal y municipal; lograr un nuevo federalismo hacendario integral; definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir a partir de su conocimiento de las demandas de los ciudadanos; revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda; lograr una mayor simplificación de la administración y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno; lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria y, revisar el marco jurídico para generar un

[24] Eso era en 2004 cuando la deuda como proporción del PIB se ubicó en 24.9% contra el 44.9% de 2015. *Reforma* 19/1/15.

capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.

Entre los 18 resolutivos de la CNH tras la recepción de decenas de propuestas por parte de quienes en ella participaron, se destaca que la Hacienda Pública constituye uno de los principales instrumentos con que cuentan los gobiernos para resolver los problemas y requerimientos de sus sociedades; se requiere por tanto una reforma hacendaria que fortalezca nuestro federalismo, las haciendas públicas y la solidez financiera del país para lograr un progreso justo, incluyente y equitativo para todos los mexicanos.

Resulta impostergable la construcción de un sistema nacional de las haciendas públicas que sea cooperativo, diferencial, gradual y participativo; la obtención de nuevos recursos fiscales debe corresponderse entre la carga tributaria nacional, la satisfacción de las demandas de la población y la capacidad contributiva de la economía.

Según los acuerdos emanados de la CNH, para el fortalecimiento del federalismo hacendario debe alentarse la descentralización responsable de la política fiscal y aprovechar la capacidad generadora de recursos fiscales de entidades federativas y municipios que contrarreste la excesiva dependencia que tienen del ámbito federal y puedan recuperar mayor autonomía financiera. La colaboración y coordinación intergubernamentales requieren de un cuidadoso diseño jurídico en el cual se formule la distribución competencial de las principales funciones hacendarias. El texto concluía que la CNH era la primera etapa de un proceso que concluiría los compromisos y proyectos de cambio emanados de ella.[25]

La Convención de 2004 era sin duda una buena iniciativa; también cumplía uno de los compromisos de la administración Fox por vigorizar el federalismo en su vertiente hacendaria. Los acuerdos y las propuestas que de ahí surgieron recapitulaban mucho de lo planteado años atrás, no obstante el concurso de actores políticos relevantes de la nación, sugería que la temática del cónclave cobraba la mayor trascendencia para el país en su conjunto. Al final ninguna modificación constitucional sustancial se produjo tras el acuerdo, y a diez años de distancia, algunas de sus recomendaciones fueron adoptadas por el Congreso, aunque aisladamente.

[25] *Declaratoria*…, CONAGO.

IV. Nuevo, auténtico, renovado, verdadero… federalismo. Las propuestas presidenciales de Zedillo y Fox

1.4 Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000

Al iniciar su gestión, Ernesto Zedillo pronunció un memorable discurso en febrero de 1995. Como muestra del interés del gobierno federal por impulsar el federalismo, en el período 1995-2000 se efectuaron una serie de encuentros previos que legitimaron los esfuerzos emprendidos.[26]

Para enriquecer la propuesta del Ejecutivo se efectuaron dos foros regionales en Colima y Yucatán. El primero (febrero de 2005), estaba referido a los aspectos políticos del federalismo, mientras que el segundo (marzo 2005) abordaba las perspectivas económicas. En esta misma fecha se desarrolló en Guadalajara[27]un foro de carácter nacional celebrado con el concurso de diversos gobiernos estatales y dependencias federales, referido al impulso de la forma federal y un encuentro similar sobre aspectos políticos, institucionales y fiscales en mayo de ese año, tuvo lugar en Puebla.[28]

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se invocaba al federalismo renovado como la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo. Para promoverlo efectivamente con pleno reconocimiento a la soberanía de los estados y la libertad municipal, sugería la necesidad de emprender una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los

[26] En él expresaba la necesidad de emprender un proceso de renovación del sistema federal mexicano, basado en un amplio programa que fortaleciera la soberanía y la unidad nacionales. Bustamante (2006:39) y Memoria (1995:11-20).
[27] Véase la Memoria del Foro (1995).
[28] El texto de Arellano (1996), es producto de este último encuentro.

gobiernos de las entidades federativas y los municipios, muy a tono de los propósitos institucionales de ese período de gobierno.[29]

Los objetivos fundamentales que se proponía el *Programa* eran: fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal; vigorizar la autonomía política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio; así como constituir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno.[30]

El Programa adquiría el carácter de especial dado que se refiere a una de las prioridades previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y por su alcance interinstitucional.

El Programa para un Nuevo Federalismo (PNF) incluye cinco apartados; en el primero se incluye una descripción de antecedentes del federalismo mexicano, su funcionamiento y las razones por las que, para los mexicanos, la organización federal de la República resulta idónea sobre la opción de Estado unitario; el segundo apartado delinea los objetivos generales que persigue el Programa; el tercero expone la orientación estratégica propuesta por el Ejecutivo que constituye el marco valorativo del nuevo federalismo; en el siguiente se señalan las líneas generales de acción para contribuir al desarrollo político, institucional, económico, social y administrativo y, finalmente, se establecen tres subprogramas (federalismo y descentralización; federalismo hacendario; y renovación municipal) para alcanzar los objetivos del llamado nuevo federalismo.[31]

El texto recuerda que el federalismo quedó constituido en el país a partir del Acta constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824, pero justifica que de acuerdo a

[29] En su arenga, Zedillo calificaba al centralismo como retrógrado… (1995).
[30] Secretaría de Gobernación, (1997:2).
[31] *Ibid*

esos documentos se establecen sólo dos tipos de órdenes de gobierno: el de la Federación y el de los estados.[32]

Similar a esta aseveración, el nuevo federalismo concluye que la equidad es inherente al federalismo y el aspecto compensatorio del pacto federal.

Al argumentar la importancia de impulsar la estrategia de relanzar el federalismo, el documento señala que "desde finales de los años setenta y señaladamente desde 1982 se hizo patente el agotamiento del modelo que se había aplicado y se cobró conciencia de la necesidad de revisar la estructura y funciones del apartado estatal".

Este diagnóstico revela que la centralización y el control absoluto del *centro* de la vida económica, política y social del país ha dejado una dañina, perjudicial y perniciosa impronta que puso al federalismo en una posición de franca debilidad. La importancia de la frase radica en que el modelo económico de apertura y libre mercado lesionó no los fundamentos pero sí los ejes sobre los que se apoya esta forma de organización política.

En otra parte del texto se reconoce también que los esfuerzos institucionales de descentralización sólo lograron eso con los programas públicos, pero no las funciones ni los recursos fiscales. El Programa sin embargo, no ofrece revertir esa circunstancia. En uno de su decena de objetivos generales, se expone impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, pero no menciona nada en torno a hacer lo mismo con fondos presupuestarios o fiscales.[33]

La esencia de la iniciativa subyace en la reivindicación que hace de la autonomía de los estados federados; asimismo representa un instrumento que pluraliza el ejercicio de la función pública y limita la concentración del poder político. Si bien hubo muestras de aplicar esos principios en el sexenio zedillista, continuó la injerencia estatal del gobierno

[32] Dice el texto: "El Sistema Federal Mexicano se caracteriza por la existencia de dos órdenes de gobierno de igual jerarquía, cada uno de ellos con sus respectivas competencias y límites señalados por la Constitución. En el Estado federal se asocian y sobreponen colectividades estatales distintas, a través de un equilibrio armonioso y equitativo entre el principio de autonomía y el principio de asociación". Secretaría de Gobernación, (1997:5).

[33] *Ibid*

federal (aunque en menor medida que sus predecesores), y siguió el control relativo del poder político (aunque amainado por la irrupción de la pluralidad partidista en la Cámara de Diputados). El discurso pues, quedó en eso.

En el nuevo federalismo la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos está guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas políticos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.[34]

El Programa propone también una descentralización basada en el análisis de las funciones que la ley otorga a cada orden de gobierno; mediante ello, se propone incentivar la participación de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de las atribuciones públicas a partir de la descentralización administrativa y la redistribución de funciones, hasta la reasignación constitucional de facultades.

Partiendo de esas consideraciones, dos de los objetivos del nuevo federalismo plantean la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria (SNCH) que incluya los ámbitos de ingreso, gasto y crédito.[35] El nuevo sistema aspira a nuevas fórmulas y mecanismos para fortalecer las haciendas locales, así como a nuevos esquemas de homologación en los sistemas de contabilidad, presupuestación e información. Esta última idea también es mencionada con frecuencia en la literatura reciente sobre el tema.[36]

[34] Estos planteamientos se concentran y ordenan en los objetivos generales del Programa.
[35] Este es el primer documento oficial que sugiere ya desde entonces dicho cambio.
[36] Una década después de la iniciativa zedillista, el 31 de diciembre de 2008 se publicó en el DOF la Ley General de Contabilidad Gubernamental que tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la Contabilidad Gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos con el fin de lograr su adecuada armonización.

1.4.1 La Descentralización en el Nuevo Federalismo

El Nuevo Federalismo plantea revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la administración pública, el combate a las disparidades regionales y la revisión de los marcos institucionales.[37]

El Nuevo Federalismo se concibe como la búsqueda de nueva relaciones intergubernamentales basadas en los principios de cooperación y coordinación.

Para impulsar el desarrollo político institucional, el Programa sugería fortalecer las facultades de control de la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos públicos federales, con referencia específica a las erogaciones que compete realizar a las entidades federativas. Esta iniciativa se materializó en la creación de la Auditoría Superior de la Federación en 1999. (*v.* Capítulo II).

En otro apartado, se conviene la descentralización de facultades y recursos a los estados y municipios en materia de superación de la pobreza, desarrollo urbano, vivienda y atención a los pueblos indígenas, particularmente los recursos del Ramo 26 que se distribuyen entre el Fondo de desarrollo social municipal y el Fondo para el desarrollo regional y el empleo.[38] Paralelamente ofrece establecer pautas y dispositivos para que en el marco de las políticas sectoriales de descentralización, los estados ejerzan amplios márgenes de autonomía operativa, respecto de los recursos transferidos por parte de la Federación.

En teoría, el Programa otorga mayores responsabilidades y competencias a las regiones, estados y municipios.

---

[37] *Ibid*

[38] Este Ramo se transformó en 33 en 1998. Se demuestra que esta iniciativa también fue tomada en cuenta.

El Nuevo Federalismo concibe la descentralización como la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.

A lo largo del texto puede advertirse que la iniciativa pugna reiteradamente por el desarrollo económico y social armónico y equitativo de las comunidades.[39]

Para ejecutar las líneas de acción incluidas en el Programa, se creó una Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo como órgano responsable de las metas de descentralización.[40]

No pocas voces llaman la atención sobre las desventajas que una descentralización sin control podría acarrear; al respecto, el texto sugiere atender esas dificultades.

El documento insta a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a descentralizar sin desarticular servicios ni disminuir la cobertura y eficiencia, mediante una calendarización cuyas acciones sectoriales se definan de manera gradual y sincronizada, así como analizar la factibilidad técnica, legal, administrativa y financiera de los programas, recursos y funciones por transferir a las entidades federativas, determinando el impacto económico, social, organizacional, técnico y normativo de cada función a descentralizar.

Y en sintonía con lo advertido por especialistas, se sugiere evaluar la capacidad de los gobiernos locales para recibir programas, funciones y recursos de las dependencias federales y emprender programas de capacitación administrativa dirigidos a las dependencias estatales referentes a cada ramo; adicionalmente se proyecta el establecimiento de mecanismos de asesoría para los gobiernos de los estados en

---

[39] Véase Federalismo y Descentralización, Objetivos Específicos. Secretaría de Gobernación (1997:11).

[40] La Comisión estaba integrada por el Secretario de Gobernación, quien la presidía, los secretarios de Hacienda, Contraloría y un asesor del Presidente de la República en materia de Federalismo. Era una instancia coadyuvante del Ejecutivo en los procesos de transferencia y redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación hacia las entidades federativas y los municipios. *Ibid.* Esos propósitos se enuncian sobradamente a lo largo del documento. No se conoce del trabajo realizado por esta Comisión.

materia de programación, ejercicio y control del gasto federal transferido. Así como observar que la descentralización de funciones sea acompañada de los recursos que las dependencias federales destinan para su ejecución.

Y la que puede considerarse una medida interesante es la inclusión en los recursos transferidos, de la parte proporcional de los gastos de administración, particularmente los referidos a las funciones de inspección y verificación del gasto federal a cargo de los estados y municipios.[41]

1.4.2 En búsqueda del Federalismo Hacendario

De acuerdo al documento, se reconoce que el actual modelo de coordinación fiscal (vigente aún) requiere transformarse en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, ante los cambios económicos nacionales y la necesidades crecientes e imperantes de los estados y municipios. Ante ello, advierte, se hace necesaria una revisión de los criterios fiscales en materia de distribución de responsabilidades y la correspondiente descentralización del gasto público, del fortalecimiento de las fuentes locales de ingresos propios, así como el examen y perfeccionamiento de los criterios de distribución, en el marco de los diversos instrumentos de financiamiento que tienen los gobiernos locales.

Así, el documento considera que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal representa solo un mecanismo para el diálogo y la concertación en la toma de decisiones entre las instancias hacendarias federal y estatales, lo que se traduce en una política tributaria más justa, a la vez que eficaz para incrementar la recaudación y asignar mayores recursos a los gobiernos locales, razón por la cual los pasos siguientes en la renovación del federalismo hacendario deberán darse a partir del propio SNCF.[42]

[41] El artículo 4° de la Ley de Coordinación Fiscal contempla desde 2013, el Fondo de Fiscalización y Recaudación conformado por 1.25% de la Recaudación Federal Participable.
[42] *Ibid*

Los objetivos que se enlistan para avanzar hacia 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, son la implementación de instrumentos que amplíen sus capacidades para generar ingresos propios, mayor certeza en el acceso a sus participaciones, reglas claras para solventar sus responsabilidades en materia de gasto público descentralizado, al tiempo que fortalezcan y amplíen su acceso al financiamiento público.

También, ampliar las potestades tributarias susceptibles de ser ejercidas por los gobiernos locales y así fortalecer sus finanzas e incrementar la correspondencia entre la recaudación propia y las necesidades locales. Promover el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria, particularmente en lo referente a aspectos jurídicos y normativos, sistemas administrativos y de información, relaciones hacendarias entre los estados y los municipios, así como el fortalecimiento de los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación.[43]

Reorientar la política de gasto público federal a partir de las nuevas funciones transferidas por las dependencias federales a las entidades federativas, se asume como una medida natural y lógica. Y finalmente, propiciar la homologación de los principios base de registro de la contabilidad pública y criterios que norman la ejecución del gasto e inversión pública.

Como se ve, aunque el Programa es muy avanzado y certero en el diagnóstico y las propuestas, los objetivos no son inéditos, han sido ampliamente invocados por los gobiernos locales, pero el gobierno federal exponente de estas iniciativas, no ha cedido en sus pretensiones por desarrollarlas cabalmente ni aún en el marco de este programa especial, ni en el que le sucedió, ni en el contexto de las propuestas enarboladas por los tres órdenes de gobierno en la Convención Nacional Hacendaria.

En cuanto a las estrategias para impulsar la creación del federalismo hacendario, se conviene la muy anunciada reforma a la Ley de Coordinación Fiscal y la revisión de la

[43] En el Capítulo V, revísese las medidas implementadas sobre el particular en el estado de Guerrero.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (abroga el 30 de marzo de 2006).

En lo referente a las participaciones federales se enuncian también aquí una serie de ideas que no han sido hasta la fecha implementadas y que se han convertido en una exigencia común de los gobiernos estatales y municipales, tales como mejorar los sistemas de información para evitar imprecisiones en la aplicación de la distribución de los recursos participables; la revisión de los criterios para la distribución de los fondos participables así como romper con el efecto de suma cero que han caracterizado a los mecanismos de distribución de recursos.

Respecto al crédito público el Programa busca fortalecer el papel de la banca de desarrollo, fideicomisos y fondos de fomento público para impulsar los proyectos productivos y de infraestructura regional mediante el incremento de sus fondos. En el mismo sentido sugiere promover las modificaciones legales necesarias para permitir la bursatilización de las carteras crediticias de estados y municipios.[44]

Algunas de las estrategias que cita el Programa para mejorar los sistemas de información y registro sobre deuda local, reestructurar los mecanismos de acceso al crédito, la revisión de las reestructuraciones de las deudas locales y promover ante los Congresos locales la promulgación de leyes en materia de deuda local, se han atendido durante los últimos años en los gobiernos locales.[45]

En torno a la colaboración administrativa, una vez más se sugiere perfeccionar los sistemas de información que determinan la recaudación federal participable, impuestos asignables, población, y en general afinar los indicadores que intervienen en la distribución de las participaciones federales. Y se insiste también en la realización de estudios hacendarios para proponer mecanismos de transferencia que apoyen las

[44] Esta medida que fue implementada en Guerrero, se finiquitó mediante una reforma legal. *v.* Capítulo V.

[45] Véase al respecto, Gamboa (2003); Figueroa (2005:178). Señaladamente la última propuesta se aplicó en el estado de Guerrero.
Sólo hasta 2016, dos décadas después de formuladas las propuestas en el PNF se avanzó en la materia. El 27 de abril de ese año se expidió la Lay de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

nuevas funciones y programas de descentralización del gasto público federal, así como revisar y perfeccionar los mecanismos de transferencias financieras para apoyar las funciones con avanzado grado de descentralización.

En un apartado del Programa se enumeran las pretensiones para arribar a sistemas hacendarios de estados y municipios. Con ello impulsar la adecuación y la creación de iniciativas legales en materia de deuda pública, a afecto de coordinar las políticas locales con las modificaciones que sufra la materia en la legislación federal. Aunque parezca una obviedad, muchas disposiciones legales locales no empatan criterios con sus pares federales.

Asimismo, buscaba promover con respeto a la soberanía estatal, la reforma, adecuación o creación de la legislación estatal que regule las relaciones hacendarias entres estados y municipios, para avanzar en la conformación del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

1.4.3 En torno a la renovación municipal

El Programa reconoce que los municipios mexicanos presentan una enorme heterogeneidad en su conformación política, económica y social, diversidad que se traduce en distintos niveles de desarrollo y en capacidades de gobierno y administración contrastantes. Así, se consideraba que la renovación de municipio implica el cambio de su marco jurídico y político y demanda también un amplio esfuerzo de fortalecimiento para la modernización de su infraestructura administrativa, así como mejores espacios para que sus relaciones intergubernamentales sean más acordes con la renovación del federalismo, privilegiando la cooperación más que la jerarquía con los gobiernos estatales. Adicionalmente, se cree que este orden de gobierno será capaz de enfrentar sus nuevos desafíos en la medida en que tenga una óptima infraestructura administrativa, que incluye recursos humanos, técnicos y materiales.[46]

[46] Programa para un Nuevo Federalismo (1997:20).

El objetivo para conseguir tal renovación es promover el fortalecimiento de los municipios mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación con los otros órdenes de gobierno, a fin de que respondan con oportunidad y eficacia a las responsabilidades que la Constitución les asigna.

Una estrategia tiene como objeto revisar y actualizar el marco jurídico del municipio para definir con claridad sus atribuciones, límites y responsabilidades. Revisar el marco jurídico del municipio; analizar las ventajas de ampliar el período constitucional de los Ayuntamientos[47], a partir de las implicaciones que el actual período constitucional tiene en relación con la elaboración, instrumentación, alcance y continuidad de las políticas públicas municipales.

En materia hacendaria se propone vigorizar las finanzas municipales mediante esquemas recaudatorios eficientes y rentables que aseguren la explotación racional de sus propias fuentes de ingreso. Avanzar en la integración de sistemas estatales de coordinación hacendaria que establezcan una distribución basada en la certidumbre y equidad de sus participaciones federales que establezcan reglas y convenios que asocien nuevas responsabilidades con transferencias financieras suficientes.

Sin duda, todas estas propuestas resultaron vanguardistas, en tanto que fueron planteadas por el propio gobierno federal, algunas se han materializado, muchas en cambio, falta por llevar a la práctica.

Importa decir que las estrategias y líneas de acción a desarrollar en materia de renovación municipal que presenta el documento fueron consideradas en la reforma constitucional de 1999 al artículo 115.

[47] Mediante reforma electoral, en 2013 se validó la reelección en el ámbito municipal.

1.4.4 Programa Especial para un Auténtico Federalismo

El Programa Especial para un Auténtico Federalismo (PAF) impulsado por la administración Fox concebía en tres ejes su operación y desarrollo: la equidad, la corresponsabilidad y la cooperación. Y pretendía hacer del federalismo una política de Estado. En el documento, profusamente difundido, se presenta una perspectiva integral de lo que serían las políticas federalistas durante ese sexenio.

Entiende al federalismo como una forma de organización del gobierno ideal para promover la coordinación de las acciones de los tres ámbitos de gobierno.

Partía del supuesto de que el federalismo había sido construido desde una perspectiva unilateral contraviniendo su esencia de fortalecerse colectivamente.

El PAF reconoce que la descentralización y transferencia de recursos no son suficientes ni representan las únicas opciones para hablar de una verdadera política federalista.

Distingue que la soberanía es a los estados lo que la autonomía a los municipios. Y adopta una postura generalmente reconocida en el espacio de la academia: aquella que considera que el federalismo no es sinónimo de debilitamiento del Estado sino vigorización del régimen federal.

Y en una aparente crítica a esfuerzos similares del anterior gobierno federal, que se plasmaron en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, el PAF encuentra que el objetivo de conseguir una transición del centralismo al federalismo, plasmado en el Programa, no hubo sido logrado.

Y enuncia una serie de ideas comunes en la bibliografía sobre el tema, al señalar que debe existir una distribución proporcionada de facultades, responsabilidades y recursos.

Quizá la creación del PAF represente en sentido estricto la visión de la administración Fox sobre un tema con propuestas de solución comunes y por ello es posible que no se distinga demasiado de su precedente elaborado por el gobierno de Ernesto Zedillo. Aquí valdría la pena preguntarse qué tan válido es replantear sexenalmente una estrategia de gobierno en la que no se hubo avanzado un ápice previamente. Algunos autores sugieren la desaparición de un programa especial al cumplir su ciclo, no importando si tuvo éxito o fracasó, pues así la sociedad podrá exigir cuentas. Si fue exitoso resurgirá en uno nuevo, fortalecido con la experiencia del anterior. Lo importante es que la

sociedad conozca el grado de éxito del mismo y cuántos recursos le fueron asignados para evitar que se comprometan recursos fiscales durante periodos indefinidos.[48]

Pero, ¿y si los programas no fueron exitosos ni fracasaron?

Zedillo se propuso establecer al federalismo como una cruzada durante su período de gobierno. Más allá de los importantes avances en descentralizar recursos presupuestarios y fiscales a los niveles inferiores de gobierno (como la inclusión del Capítulo V a la LCF) y un moderado avance en la reivindicación política municipal (la reforma al artículo 115), en términos estrictos, su iniciativa de impulso al federalismo no obtuvo avances notorios, a pesar de contar con sólidos planteamientos.

Similar resultado arroja una evaluación a la estrategia federalista de Fox al concluir su sexenio, a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 colocaba al federalismo como uno de los cinco ejes de acción gubernamental.[49]

El PAF asume que mediante el federalismo es posible distribuir equitativamente el poder público entre los tres ámbitos de gobierno.

Igual que todas las novedosas iniciativas para estimular la descentralización de facultades, recursos y poderes, el PAF es una propuesta que surge desde dentro del gobierno federal y en ella no se consideran opiniones de los otros ámbitos de gobierno; y como casi en todos los esfuerzos similares, las iniciativas unilaterales no siempre tienen asegurado el éxito.

Según su diagnóstico, la concentración del poder que se desarrolló a lo largo de la etapa posrevolucionaria terminó por erosionar la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios, por medio de la concentración de las competencias, facultades y recursos en el gobierno federal.[50]

---

[48] Chávez Presa (2002:178).
El artículo 22 de la Ley de Planeación señala que la vigencia de los Programas no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben.

[49] El objetivo rector 4 del PND denominado *Vinculación del Programa Especial para un Auténtico Federalismo con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006,* enuncia "Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los Poderes de la Unión y avanzar hacia un Auténtico Federalismo". INAFED (2002:63).

[50] *Ibid*

Y sigue: el federalismo que México requiere es distinto al que nuestros fundadores imaginaron y mucho más profundo que el experimentado en los últimos años. Cuando el concepto de soberanía se redefine, las nociones de lo local, lo nacional y lo mundial se modifican.[51]

1.4.5 Su estructura y contenido

El Programa para un Auténtico Federalismo consta de cuatro secciones básicas. La primera, denominada *¿En dónde estamos?: la transición hacia un Auténtico Federalismo*, establece un diagnóstico integral del sistema federal mexicano que permite encontrar sus fortalezas y debilidades.

El segundo capítulo, *¿A dónde queremos llegar?: el Auténtico Federalismo en una coherente arquitectura de gobiernos*, presenta la visión, la misión y el modelo estratégico del PAF.

El tercer apartado, intitulado *¿Cómo lo vamos a lograr?: Estrategias y Proyectos del Auténtico Federalismo,* precisa los proyectos y acciones específicas que habrán de realizarse para traducir los postulados del Programa en fortalecer a los gobiernos locales.

¿Cómo nos vamos a medir? Transparencia, evaluación y medición en el Auténtico Federalismo, esboza los principios que guiarán los procesos de rendición de cuentas en la construcción del federalismo, es el capítulo que cierra el Programa en comento.

A lo largo de texto se establecen consideraciones que manifiestan su abierto rechazo al estado centralizado no por inflexible o rígido sino por benefactor.

En su diagnóstico el PAF sostiene que la década de los ochenta, caracterizada por una crisis fiscal y políticas de ajuste, erosionó los fundamentos de un Estado centralista *de facto.*[52]

---

[51] *Ibid*
[52] *Ibid*

Por otro lado, aunque no abiertamente, el documento se cuestiona si estados y municipios son tan competentes como las instancias federales.

Estima que la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que concentró las potestades tributarias en un sólo orden de gobierno, vinculó de forma muy estrecha los ingresos de los estados y municipios con los de la Federación; ello fomentó un mayor orden en el sistema tributario nacional pero se colocaron límites muy claros a la autonomía financiera de los gobiernos locales, así como a su capacidad para determinar sus ingresos propios y atender las necesidades específicas de las distintas regiones.

Adicionalmente, dada la emergencia de la competitividad electoral, los tres órdenes de gobierno se vieron en la necesidad de convertirse en gobiernos de resultados y rendir cuentas a la ciudadanía con mayor oportunidad.

Todo lo anterior cuestionó la formulación y aplicación de las políticas públicas en el ámbito local, la verticalidad administrativa, el exacerbado presidencialismo que limitaba la autonomía de estados y municipios, pero sobre todo la distribución de los recursos públicos. En la práctica, afirma el texto, las demandas federalistas se concentraron en avanzar hacia un nuevo pacto fiscal, tarea pendiente al concluir la administración que en forma entusiasta y decidida impulsó este Programa.[53]

En torno a la abierta crítica que hace a la iniciativa federalista de Zedillo, el PAF afirma que si bien el sistema de transferencias condicionadas establecidas en el Ramo 33, puso en práctica un esquema de descentralización de recursos más transparente y vinculado a las funciones de gobierno concretas, las fórmulas y criterios de distribución de los fondos que integran ese Ramo presupuestal, no otorgan incentivos claros a la solución de los rezagos ni a la ineficiencia recaudatoria. Circunstancia que durante el sexenio que va de 2000 a 2006 no varió.[54]

---

[53] *Ibid*

[54] Además, las aportaciones federales han acentuado la dependencia financiera de los gobiernos locales y han limitado o circunscrito las demandas federalistas en cuestiones meramente presupuestales. *Ibid*
Al respecto véase Secretaría de Desarrollo Social, *"Cuarta Encuesta Nacional Municipal" 2004.*

El Programa cuestiona la falta de una visión integral de su precedente al no incorporar la dimensión política del federalismo, esto es, la distribución del poder público y la devolución de la toma de decisiones a los estados y municipios.[55]

La Convención Nacional Hacendaria celebrada en 2004 puede considerarse como el máximo esfuerzo emprendido en pos de una real política federalista. Su realización empero, no se tradujo en una política efectiva de descentralización de facultades y potestades fiscales a los gobiernos locales. Como siempre el gobierno federal no quiso profundizar en el tema y la Convención resultó una tarea inacabada; ninguno de los acuerdos planteados al seno de ese cónclave pudo materializarse en iniciativas de ley en el Congreso.

El Programa evalúa los cambios recientes en cinco dimensiones (fortalezas y debilidades del federalismo) 1) político-institucional; 2) fiscal-hacendaria; 3) administrativa; 4) entorno municipal; y, 5) desarrollo regional.

En la primera encuentra como fortalezas la reforma al artículo 105 constitucional para dirimir controversias constitucionales y al 115 para fortalecer al municipio; así como la creación de la Auditoría Superior de la Federación y, las reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal para descentralizar el gasto público y liberar el crédito público. Respecto de las debilidades considera que hay una dependencia política de las transferencias de ingreso y gasto; asimismo, una profundización del desequilibrio vertical y horizontal de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno y la existencia de limitaciones legales para fortalecer a estados y municipios en materia fiscal y de política social.

En la dimensión fiscal hacendaria encuentra como ventajas un mayor monto de ingresos para los estados mediante las participaciones federales; la fiscalización del gasto público

[55] Bajo esa perspectiva, continúa, no se incorporó al debate y a las reformas implementadas las cuestiones relativas a la redistribución de competencias y potestades tributarias, la participación ciudadana en el federalismo, la cooperación y coordinación intergubernamentales, la reducción de las disparidades regionales, el acceso de los gobiernos locales a un mercado libre de crédito público, ni los mecanismos para lograr una distribución más eficiente y mayor cobertura de los bienes públicos. Tampoco aquí el gobierno federal que hizo estas propuestas, tuvo avances notorios.

a través de las aportaciones federales y la disminución sustantiva del costo de los poderes federales[56]; en la contraparte observa la excesiva concentración de potestades tributarias en el gobierno federal y la ausencia de facultades exclusivas para los estados, un cierto grado de discrecionalidad y falta de transparencia en los mecanismos de distribución de determinadas transferencias federales; una desventaja adicional es que la Hacienda Pública Federal padece de vulnerabilidad crónica dado el juego de suma cero imperante.

Respecto de la dimensión administrativa enuncia como fortalezas los procesos de descentralización en materia de salud y educación; la institucionalización del Ramo 33 como un incentivo de descentralización política. Entre las debilidades destaca que el proceso de descentralización ha carecido de una estrategia coherente, permanente, institucionalizada y con metas claras; que esos procesos de descentralización resultan incompletos e inacabados dado que se han transferido recursos, más no poder de decisión y que la combinación de transferencias vía participaciones y aportaciones ha elevado la dependencia administrativa.

En torno a la dimensión municipal las ventajas se vinculan a la enmienda constitucional al artículo 115 al consolidarlo como gobierno. En la contraparte recuerda el bajo nivel de recaudación del impuesto predial; el incremento de la dependencia financiera de los municipios respecto de las transferencias federales y la falta de transparencia en la coordinación fiscal con los gobiernos federal y estatales.

Aunque el Programa se queja de la visión estrictamente hacendaria de la propuesta de Zedillo, en la exposición de sus cuatro dimensiones (excepto la municipal) habla recurrentemente de las transferencias fiscales a los gobiernos locales.

En el corolario a la crítica de su antecedente, el PAF advierte que la construcción del federalismo mexicano ha ocurrido a partir de esfuerzos aislados, estrategias divergentes

[56] Los cuantiosos excedentes petroleros obtenidos durante esa administración contribuyeron a incrementar el gasto corriente y por consecuencia, robustecer la burocracia.

y prácticas que se han limitado a resolver problemas coyunturales, especialmente en el terreno de la coordinación fiscal.[57]

Trascender la mera desconcentración de programas, renovando la distribución de competencias, deviene reto del federalismo mexicano de acuerdo al documento.

En el capítulo II trata sobre las estrategias y líneas de acción, éstas se apoyan en la cooperación, la coordinación, la subsidiariedad y la solidaridad como valores intrínsecos a una verdadera política de Estado federalista. Igualmente, el Programa hace uso sistemático de la planeación estratégica para formular sus propuestas.

En el modelo estratégico que propone el Programa, la Reforma del Estado en su vertiente federalista y el federalismo hacendario son dos de los tres procesos clave.[58]

El PAF es desarrollado a partir de proyectos y líneas de acción al enlistar políticas públicas federalistas, es decir, presenta una perspectiva integral de lo que serían las políticas federalistas para ese período sexenal.

Afirma que los procesos clave sobre los que se desarrollan las iniciativas para un auténtico federalismo, son aquellos que constituyen la base para articular un conjunto de relaciones políticas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y los órdenes de gobierno.

Uno de los principios del modelo que propone es el de la resarcitoriedad. Este tiene implícita la idea de retribuir a las entidades que más aportan a la riqueza nacional, para dar contenido a la justicia conmutativa. Las entidades federativas integrantes del pacto federal se comprometen mediante convenio de adhesión a contribuir con la recaudación de ingresos para la Federación. Esta labor debe ser resarcida en proporción al esfuerzo de cada entidad, para no desincentivar la recaudación tributaria y, al mismo tiempo, ampliar los beneficios que surgen de la pertenencia a la Unión Federal.[59]

---

[57] *Ibid*

[58] Véase el Modelo Estratégico del Auténtico Federalismo en Capítulo II del PAF.

[59] *Ibid*

El Programa hace constante énfasis en la descentralización política que implica una profunda redistribución del poder público entre órdenes de gobierno, y de la transparencia y rendición de cuentas.[60]

En la sección III del capítulo II del PAF (estrategias y proyectos de cambio) se desarrollan los proyectos y las políticas públicas que otorgan contenido y coherencia al auténtico federalismo que emanan de los cuatro polos complementarios entre sí que permiten una propuesta integral de federalismo.

Estos cuatro polos son: descentralización política; fortalecimiento de gobiernos locales; relaciones intergubernamentales; y fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

El primero a su vez, se conforma del federalismo hacendario y la Reforma del Estado[61] entre otras variables, mientras que en el segundo se incluye el fortalecimiento de las haciendas públicas locales.[62]

En el Capítulo III del PAF se esbozan cada uno de los proyectos sectoriales a partir de un diagnóstico, de la definición de cada una de sus fortalezas y debilidades, así como las líneas de acción para insertarlas en una perspectiva federalista.

En tanto el federalismo tiene un carácter transversal, pues cruza los órdenes de gobierno y los distintos rubros de la formulación y aplicación de las políticas públicas, se traduce en un principio rector fundamental para guiar los proyectos, los programas y las acciones de la Administración Pública Federal. Puede encontrarse aquí la importancia que la iniciativa presidencial otorgó al federalismo al iniciar su gestión, ideas que sin embargo, en ningún momento y por ningún lado lograron cristalizarse o caracterizar a ese período de gobierno.

Ha de reiterarse que los principios de subsidiariedad, solidaridad y corresponsabilidad son claves en el PAF para la consolidación de los gobiernos federal y local a lo largo del texto.

---

[60] Véase INAFED (2002:51-53).
[61] Que tampoco se materializó en el sexenio foxista, pese a que fue una de sus principales banderas.
[62] Véase el desarrollo de estas propuestas en INAFED (2002:134-158; 192, 197-198).

En complemento a su crítica al centralismo -que no combatió- el PAF subraya que esta situación dio lugar a marcadas deficiencias económicas, políticas y sociales entre las regiones, privilegiando a las metrópolis con infraestructura básica, comunicaciones, servicios de salud, educación y otros bienes públicos que polarizaron el desarrollo regional.

Por lo anterior -se afirma en el texto-, el Gobierno de la República asume el reto de fortalecer nuestro sistema federal mediante la asignación a las entidades y municipios, de todas las atribuciones y responsabilidades que hagan posible su desarrollo *libre y soberano,* considerando también, en su caso, la devolución de las facultades que originalmente le fueron asignadas, la distribución eficiente y equitativa de las competencias gubernamentales, así como la construcción de relaciones intergubernamentales transparentes y efectivas.[63]

Buenas intenciones que nunca fueron ejecutadas por su propio promovente. Nada más alejado del verdadero espíritu que animó el interés inicial por estimular el federalismo, de las escasas acciones que realmente se implementaron.

En lo referente al proyecto de reforma federalista del Estado, éste se propone impulsar un rediseño institucional e incentivar una mayor participación de las entidades federativas en el diseño de las políticas económicas; para ello, deberán tener garantizado como mínimo, la potestad de establecer contribuciones sobre las principales actividades económicas de su región.

De esta manera, el proyecto promueve la renovación del pacto fiscal para alcanzar un auténtico federalismo hacendario que propicie una coordinación hacendaria intergubernamental, equitativa, transparente y corresponsable. El texto es profuso en insistir en un nuevo pacto fiscal basado en la coordinación hacendaria, así como en los principios de equidad, eficiencia y corresponsabilidad.

Igualmente el PAF busca promover una reforma constitucional para crear un apartado en su contenido, que delimite con claridad y equilibrio las potestades, responsabilidades

[63] *Ibid*

y atribuciones en las materias de la Hacienda Pública para cada orden de gobierno, y las que por consecuencia serán concurrentes entre éstos.

El PAF concluye (y descubre) que los efectos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal reflejados en el incremento de las transferencias presupuestarias federales, la presión a las finanzas nacionales y las demandas de los gobiernos estatales y municipales, han evidenciado la necesidad de impulsar diversas reformas de carácter legal, político y reglamentario en los criterios, mecanismos y prácticas utilizados en la distribución de las fuentes tributarias y recursos públicos entre los tres órdenes de gobierno.[64]

En el apartado denominado "Proyecto de fortalecimiento de las haciendas públicas de entidades federativas y municipios y Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria"[65], el documento se cuida de no expresar explícitamente su fervor por la delegación de funciones a los estados cuando afirma que es importante impulsar el otorgamiento de facultades tributarias adicionales a las entidades federativas bajo esquemas que no vulneren las finanzas públicas federales, así como las modificaciones de los fondos de apoyo, privilegiando los criterios de distribución que premien los esfuerzos municipales y estatales de recaudación y la incorporación de mejores reglas que permitan una más oportuna rendición de cuentas ante los órganos legislativos correspondientes.

Y tampoco indica de qué forma el gobierno renunciará a tener el control de casi todas las fuentes impositivas cuando afirma que se estimulará el esfuerzo recaudatorio local de impuestos estatales y municipales, mejores resultados en la colaboración administrativa, así como el ejercicio oportuno, honesto y eficiente de los recursos federalizados.[66]

---

[64] Revísense las propuestas en materia hacendaria del PAF. INAFED (2002:138).

[65] INAFED (2002:139-157).

[66] Asimismo, el PAF sugiere crear (igual que Zedillo) un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que permita resolver conjuntamente los retos de los tres órdenes de gobierno en materia de finanzas públicas e impulsar un desarrollo regional más equilibrado, en un marco de mayor transparencia y corresponsabilidad.

En su evaluación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, advierte que la decreciente recaudación de los gobiernos locales se debe a una descentralización del gasto y sistema de transferencias, que no tomaron en cuenta criterios de eficiencia recaudatoria. El aumento de las transferencias ha provocado creciente dependencia financiera y ha profundizado la desvinculación entre el ingreso y el gasto de los gobiernos locales.[67]

En el documento se lamenta el bajo esfuerzo recaudatorio local, reconociendo que una mayor eficiencia recaudatoria deviene la tarea prima para los tres ámbitos de gobierno y la principal fuente de ingresos para estos es justamente el gobierno federal, sobre quien se generan presiones permanentes en materia de finanzas públicas. Empero no se reconoce que esa circunstancia, es producto de las restricciones impositivas que se aplican a los estados, de ahí la necesidad de que estos sigan pugnando por su autonomía financiera, de gestión y de recursos.

En materia de colaboración administrativa, el PAF delinea una serie de acciones tales como salvaguardar lo esencial de los principios que dieron origen a la coordinación fiscal en cuanto a la simplicidad y equidad del sistema tributario entre los tres ámbitos de gobierno, evitando la múltiple imposición; transferir más recursos a las entidades y municipios a través de esa colaboración, fomentando el esfuerzo recaudatorio de los estados y municipios.

En el ámbito de las facultades tributarias se señala que fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos locales es posible mediante la creación de nuevos impuestos locales (no dice cuáles); y la transferencia parcial o total de potestades tributarias del gobierno federal y la promoción de una mayor eficiencia en el manejo y administración de las fuentes de ingresos con que cuentan actualmente.[68]

---

[67] A ello debe añadirse la evidencia -según el texto- de que las transferencias vía aportaciones, particularmente el FIS, se convirtieron en un incentivo negativo para el esfuerzo recaudatorio local, lo que ha revertido el impulso a la recaudación local, otorgado por la inclusión de la dinámica recaudatoria de predial y agua para la distribución del Fondo de Fomento Municipal en 1990. *Ibid*

[68] *Ibid*

En el mismo rubro sugiere incrementar los recursos participables a las entidades federativas y municipios a partir del aumento de los ingresos federales y con la recaudación adicional que pueda derivar de una reforma fiscal integral[69]; es mejor seguir otorgándoles lo correspondiente a ingresos petroleros a partir de proyectos justificados para su aplicación e inversión.

Continuando con el proyecto de fortalecimiento de las haciendas públicas, el texto insta a adecuar la política de gasto público federal de acuerdo a las funciones transferidas a las entidades federativas y la redistribución de competencias fiscales intergubernamentales y plantea también concertar con los gobiernos locales las fórmulas y criterios de distribución aplicados en las transferencias de gasto.

Formula asimismo, la creación de sistemas estatales de coordinación hacendaria estado-municipio[70] actualizando las leyes de coordinación y las fórmulas de distribución de recursos a nivel estatal; propone mecanismos y procedimientos a seguir para que la descentralización de otros sectores no genere problemas de tensión presupuestal en las entidades federativas, ni lesione las finanzas públicas federales.

Y una estrategia fundamental que abona a la transparencia fiscal en los gobiernos locales se relaciona con planear y coordinar el programa de modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública en las entidades federativas, para efectos de homologarlos con los del gobierno federal y poder contar con estadísticas uniformes y confiables. Se pretende el impulso a la aplicación de criterios uniformes en la construcción de los datos estadísticos y la presentación de resultados.

Finalmente, para evaluar y medir los resultados derivados de la aplicación del Programa, se instituye el Sistema de Evaluación para un Auténtico Federalismo (SEAF).[71]

---

[69] Cancelada definitivamente en la administración de Fox durante la discusión del paquete presupuestal en diciembre de 2001, cuya discusión más seria se relacionaba con gravar alimentos y medicinas.

[70] *v.* Capítulo V de esta investigación, el caso del estado de Guerrero.

[71] Busca generar información oportuna, relevante y confiable que apoye la toma de decisiones y desarrollar procesos de evaluación por medio de indicadores que coadyuven al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. INAFED (2002:192).

Como puede observarse, el PAF no aterriza sus líneas de acción en lo referente al rubro hacendario, esboza una serie de estrategias con un lenguaje muy rimbombante y poco diáfano.

El PAF pues, es solamente un documento lleno de retórica y buenas intenciones, que nunca se materializaron.

En suma, las propuestas presidenciales de Zedillo y Fox en materia de federalismo y federalismo hacendario pueden asumirse como valiosos documentos que recogen una preocupación no resuelta desde la gestación del país, señaladamente en el siglo pasado. Algunos de sus planteamientos han sido retomados y cristalizados en ordenamientos legales gracias a la pluralidad política en los tres órdenes de gobierno, otros en cambio tendrán que esperar a mejor momento porque esa misma pluralidad ha sido ancla y obstáculo, para avanzar sostenidamente en la materia.

1.5 Colofón

Como se vio en el presente capítulo, el Federalismo fiscal se traduce en la provisión y cobertura de bienes y servicios de la manera más eficiente posible atendiendo a las necesidades de la población entre los distintos órdenes de gobierno que se coordinan para cumplir tal cometido.

Por otro lado, al exponer los acuerdos y propuestas de la Convención Nacional Hacendaria así como las iniciativas presidenciales orientadas al fortalecimiento del federalismo, se pretende demostrar la gran coincidencia en los objetivos y el diagnóstico que presentan entre ellas, y en algunos casos, los avances graduales que se han puesto en marcha atendiendo a sus recomendaciones.

En los planes referidos hay amplias coincidencias, entre ellas la creación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria (como lo sugiere la CNH y el PNF); la distribución de responsabilidades y la distribución equitativa de competencias gubernamentales (PAF y CNH). Todos invariablemente hacen énfasis en la cooperación (PNF); corresponsabilidad y cooperación (PAF) y colaboración y coordinación (CNH).

CAPITULO SEGUNDO
MANIFESTACIONES DEL FEDERALISMO MEXICANO

I. Significado y Características del Federalismo

Como se vio en el capítulo anterior, no obstante los avances en materia de distribución de competencias ocurridos en los últimos 30 años, muchas iniciativas topan con las asimetrías, disparidades y desigualdades regionales; lo anterior quizá explique en parte las razones de la lentitud de la evolución del federalismo y la complejidad de homogenizar no sólo un método de asignación de recursos. Como se demuestra en el presente Capítulo, el rocambolesco trayecto por el que han transitado las exiguas finanzas nacionales desde su origen, permiten comprender la actual circunstancia fiscal de estados y municipios.

2.1 Concepto de Federalismo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40 señala que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y *federal*, compuesta por estados libre y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la ciudad de México, unidos en una *federación* establecida según los principios de esta Ley fundamental".

Por su lado, el diccionario de la Lengua Española señala que el federalismo es un *sistema de federación entre corporaciones o Estados*; a su vez la federación (que es la acción de *federar o federarse)* es la unión estable de Estados en la que la relación entre los miembros se ordena bajo los principios de unidad, autonomía, jerarquía y participación.[72]

[72] Diccionario de la Lengua Española, Edición del Tricentenario. Real Academia Española, Espasa, 2014.

2.1.1 Tipología del régimen Federal

Etimológicamente el origen del vocablo federal proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo.[73]

La Federación es la asociación o agrupación de Estados que tienen entre sí un vínculo cultural, social, político o económico cuyo propósito es obtener fines comunes y superiores de manera conjunta.

Una Federación se construye a partir de la voluntad de sus miembros que pactan la unión atendiendo al reconocimiento de identidades y objetivos.

El régimen federal es una forma de gobierno que tiene como objetivo la descentralización administrativa, política, económica, social y la distribución del poder.[74]

El federal es una forma de Estado compuesto; posee dos o más pueblos, dos o más poderes y dos o más territorios. El Estado federal se caracteriza por una descentralización de forma espacial y de grado más elevado que se compone de estados miembros dominados por él pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional.

El principio federal es simple: un pacto entre dos o más poderes soberanos que acuerdan ejercerse y coexistir con respeto mutuo dentro de un mismo territorio. Este principio general ha admitido históricamente un sinnúmero de variantes, que dependen de las circunstancias concretas de la sociedad que lo adopta. Los sistemas federales auténticos tienen, empero, un denominador común: permiten conciliar la unidad con la diversidad.[75]

¿Cuál es la distinción entre Federación y Confederación? En la primera coexiste un equilibrio entre dos o más niveles de gobierno para el mejor logro de sus objetivos comunes. No existe supremacía absoluta de alguna de las partes integrantes.

---

[73] La acepción, común en la literatura sobre el tema, es atribuida originalmente a Jacinto Faya Viesca.
[74] Cruz (2004:3-4).
[75] Márquez-Padilla (2000).

También, la Federación es la forma de organización del conjunto de partes que integran a este tipo de Estado que no es unitario (de tendencia centralista) ni confederado (con alto grado de descentralización).

La segunda implica un peso relativamente mayor de los estados o regiones con respecto del centro. El conjunto resultante de esta alianza entre estados o regiones será una entidad superior o un Estado que deciden crear ellos mismos y mandatar.

La teoría señala que en la Confederación, el órgano central tiene un ámbito de competencias muy reducido; lo contrario ocurre en el Estado unitario. El Estado federal se encuentra en un punto medio.[76]

Según Carpizo, en realidad, solo existen dos niveles de gobierno, los suscriptores del pacto federal (los estados) y el gobierno federal (producto del pacto).[77]

El rasgo y valor del federalismo es que coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio, dos o más poderes, el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los locales para el caso mexicano.

En México, la Federación está constituida por la unión de las diversas entidades territoriales que componen la República Mexicana, las que a través de un pacto consagrado por la Constitución han convenido en *someterse* a la autoridad de un poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito local de cada entidad e igualmente, que vele por los intereses comunes de todos. La esencia del pacto federal radica en el hecho de que diversas circunscripciones territoriales que por sí mismas difícilmente podrían subsistir, se unen para dar origen a una entidad superior (la Federación) que las represente y gobierne mediante el ejercicio de una serie de poderes y atribuciones que los entes creadores le otorguen y le reconozcan.

---

[76] Un factor distintivo de un Estado federal del unitario, superando el nivel de competencias que los estados miembros tienen en el primero comparados con las provincias del unitario, es el relacionado con la "competencia constituyente", pues el Estado federal hace intervenir a ambos órdenes parciales en la modificación de la Constitución; el denominado constituyente permanente. Velasco (1999:14).

[77] *Cfr.* Cruz (2004:5).

Es la Constitución el ordenamiento jurídico que hace el reparto de facultades en una Federación.

2.1.2 Propiedades del Federalismo

a) Un territorio propio.
b) Una población con derechos y obligaciones en relación con la entidad local.
c) Una sola soberanía.
d) Un gobierno en los tres niveles con facultades delimitadas por la Constitución.
e) La personalidad del Estado federal es única.
f) El estado miembro de la Federación goza de autonomía constitucional.
g) Los estados participan en la reforma de la Constitución General.
h) Los estados deben contar con recursos propios para satisfacer sus necesidades.
i) El Estado federal posee dos tipos de normas, las que rigen todo el territorio y las que rigen a los estados miembros.
j) La base de la división territorial de los estados miembros la constituye el municipio.[78]

El federalismo es una forma de gobierno y al ser visto así, los problemas del federalismo se reducen a analizar de qué manera se distribuye el poder público.[79]
El sistema federal mexicano visto como forma de gobierno es de distribución de competencias.
De hecho este último es el término más adecuado para designar los ámbitos en que el sistema federal distribuye el poder.
De acuerdo a especialistas existen tres grados para medir el tipo de federalismo:
- Medir el grado de autonomía legislativa que tienen los estados miembros de la Federación.

[78] *ibid*
[79] *ibid* p. 42-43

- Mecanismos institucionales de intervención de los estados en el gobierno federal; y
- Reglas constitucionales de intervención de la Federación en los estados.[80]

En la literatura reciente, se ha hecho mucho énfasis en no enfocar todos los esfuerzos en la definición de facultades sino en la plena y efectiva coordinación intergubernamental, esto es, la importancia de alentar el federalismo cooperativo.

2.1.3 La visión contemporánea del federalismo

Una perspectiva del federalismo se asocia al proceso de descentralización de las funciones administrativas del Estado; en esta versión, el impulso al federalismo es visto como una cesión de competencias y funciones del gobierno federal hacia los estados y municipios, entendido como un mecanismo de distribución de funciones administrativas entre los distintos niveles de gobierno. Una segunda visión sugiere que el respeto o el impulso al federalismo es considerado como uno de los elementos que intervienen en el proceso de la transición democrática y el cambio político. Aquí la noción se vincula a la distribución del poder político entre niveles de gobierno. Y una tercera versión también ve al federalismo como un mecanismo de distribución del poder político como una respuesta al avance de la oposición en gobiernos locales.[81]

En la bibliografía que discute en torno al desarrollo del federalismo en México, con frecuencia se hace referencia a un límite, la distribución de poderes y competencias no debe ser llevada hasta el punto de poner en riesgo la unidad nacional.

La organización federal puede facilitar la participación de las fuerzas políticas locales sin garantizar que sean organizados internamente en forma democrática; la existencia de liderazgos locales no democráticos deviene obstáculo al avance de la democratización.[82]

---

[80] Propuesta metodológica hecha por Ignacio Marván en Guerrero Amparán (2000:46).

[81] La propuesta teórica de Velasco, nos permitirá argumentar en sendos apartados respecto a las perspectivas de la descentralización en el marco del federalismo y los alcances que busca la Reforma del Estado. La vertiente política no está contemplada, por no ser objetivo de este trabajo.

[82] El trabajo de Velasco (1999), es de los escasos textos que revisan en forma crítica el federalismo en una perspectiva eminentemente política.

En rigor, la organización federal de Estado no fue adoptada con el objetivo principal de fomentar la democracia, sino para construir o conservar la unidad nacional.[83] Idealmente, el modelo federal debía tener como asignatura inicial la consolidación de la nación en un solo ente y buscar las mejores condiciones políticas y sociales para impulsar gradualmente su integración, considerando el mosaico pluriétnico a lo largo de todo el territorio.

Más adelante, a mediados del Siglo XIX, con la restauración de la República, si bien esos ideales no fueron abandonados se complementaron con aquellos que veían en la democracia el logro de aspiraciones comunes en los liberales de la época, dirigidos al establecimiento de condiciones sociales más justas e igualitarias, anhelos sumamente influenciados por el liberalismo francés.

Al respecto importa precisar, para tener mayor claridad sobre el concepto y abonar en el desvanecimiento de confusiones, lo afirmado por Velasco: "el federalismo es un arreglo institucional, arreglo político. A diferencia de lo que sucede con valores tales como la libertad, la justicia y el bienestar, el federalismo por lo general no pertenece a la categoría de los valores últimos. El federalismo es considerado útil para el logro de la eficiencia, la democracia, la unidad nacional, la equidad".[84]

La complejidad de la organización federal es una de sus bondades pues facilita su aceptación por actores políticos con intereses contrapuestos.

Desde la perspectiva económica, el federalismo se basa en la extensión geográfica limitada de los beneficios y costos de los servicios públicos; desde el enfoque político se fundamenta en la separación de poderes.

[83] Para que la organización federal sea posible hoy día, es necesario que se funde en el apoyo de una base popular algo más amplia que las simples elites políticas de los estados miembros. *ibid*

[84] *ibid*

II. La gestación del Federalismo en México

2.2 El modelo ideal de organización política

Es ampliamente compartido el criterio que adjudica como forjadores del federalismo a los pensadores europeos Montesquieu, Rosseau, Locke, Hobbes; los constituyentes norteamericanos Hamilton, Jay y Madison e incluso Tocqueville, quienes a partir de sus teorías concibieron un escenario ideal para su gestación.[85]

Existe consenso en la doctrina mexicana en torno a considerar la fundación de diputaciones provinciales en 1813 como el origen del sistema federal mexicano.[86]

Para Carpizo no hay duda: los federalistas mexicanos se inspiraron en el sistema norteamericano, por lo que dicho modelo *cautivó* a nuestros constituyentes.[87]

Así como fueron predominantes las ideas de la Ilustración en torno al liberalismo en el pensamiento de los independentistas, lo mismo pudo haber sucedido con los impulsores del federalismo en lo que respecta a los principios de los padres fundadores en Norteamérica.

Lo cierto es que el pensamiento federalista se incuba y desarrolla en la etapa histórica comprendida entre la Constitución Gaditana de 1812[88] y la Constitución de 1824[89].

---

[85] Cuando Montesquieu se cuestionaba si había que resignarse a que en los países de gran extensión territorial se instaurara fácilmente el despotismo, él proponía la adopción de la "república federativa". Rousseau, por su lado, al observar la imposibilidad de la democracia directa en un país con una extensión que impedía la reunión general del pueblo, postulaba a la organización federal como la solución. Velasco (1999:12). Empero, ninguno de los dos definía las características que podía adoptar.

[86] La "Constitución Política de la Monarquía Española de 1812" estableció que el Rey nombraría en cada provincia a un jefe superior y que en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad. Los diputados que formaban cada diputación provincial eran siete y se elegían en votación directa. Cruz (2004:12-13).

[87] *Ibid*

[88] A raíz de las abdicaciones de Fernando VII y Carlos IV a favor de Napoleón Bonaparte, se instaló una Junta Central de Gobierno cuya autoridad fue reconocida en España y en las colonias; su sede fue primero Aranjuez, luego Sevilla y finalmente Cádiz. En esta ciudad se reunió un Congreso Constituyente (las Cortes de Cádiz) en el que estaba representado todo el reino español, incluidas las colonias. Las Cortes de Cádiz se abrieron el 24 de septiembre de 1810. Allí el representante de la provincia interna de Coahuila, Miguel Ramos Arizpe, puso de manifiesto los graves problemas a que debían enfrentarse los habitantes de la Colonia a causa del centralismo. Astudillo (1999:16).

[89] Un amplio estudio sobre el origen del federalismo en México en 1824, véase Barragán (1978). También Zoraida (2009).

2.2.1 Las diputaciones provinciales, una figura de concepción y esencia federalistas

Las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como atribuciones primordiales las referentes al gobierno interior de las provincias. Gozaban de una autonomía propia respecto de sus gobiernos interiores. Se integraban a través de un sistema democrático indirecto y sus miembros deberían ser nacidos o vecinos de ellas. Este inédito modelo político brindó la oportunidad de apoyar su autonomía (por ejemplo de la capital de Nueva España, Monterrey, Guadalajara, Durango, San Luís Potosí y Mérida) a través de la representación de las diputaciones.[90]

Indirectamente las diputaciones provinciales sirvieron como catalizador para no imitar integralmente el modelo norteamericano. Es decir, fue en el esquema de diputaciones donde se aplicaron y experimentaron aquellos principios dando origen a una concepción propia del régimen federal.

Las diputaciones provinciales fueron el germen de lo que podría llamarse *el federalismo a la mexicana*.

Puede encontrarse en la creación de las diputaciones provinciales (impulsada por Miguel Ramos Arizpe -quien no desconocía el sistema federal norteamericano y la idea que más influyó en él- ante las Cortes de Cádiz)[91] un antecedente de federalismo y descentralización en México que difiere de la concepción de que ese sistema era una imitación de la tradición norteamericana.[92]

---

[90] *Cfr*. Cruz (1998:19;25)
Carpizo afirma que el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central. Por tanto, el federalismo resultó impuesto por dichas provincias, transformadas en verdaderos estados libres y soberanos antes que naciera la federación. *Cfr.* Astudillo (1999:20).

[91] Ramos Arizpe buscó con gran entusiasmo una descentralización gubernamental del gobierno colonial capaz de garantizar la solución a diferentes problemas existentes en las provincias, por la desatención de la capital en virtud de la distancia; de esta manera consideraba, sería más ágil la solución a los problemas provinciales de la Nueva España. *Ibid*

[92] Para un análisis más amplio de la doctrina mexicana en torno al establecimiento del federalismo en México, y el interminable debate respecto si fue una concepción autóctona o imitada del régimen federal norteamericano, véase Cruz (2004:12-52).

Aún sin embargo, en los estudios no queda muy claro cómo se convencieron las provincias de las bondades o ventajas del federalismo, al declararse partidarias y haber optado fervientemente por ese modelo político. Quizá el caso norteamericano sirvió de ejemplo en la medida que aquellas buscaban liberarse de un centro político.[93]

En 1814 Fernando VII abrogó la Constitución de Cádiz; hecho que motivó un año después, la disolución de las diputaciones provinciales. En 1820 se juró nuevamente el estatuto constitucional y finalmente abolido por el Imperio Iturbidista en 1822.

Así, los estados surgieron de las antiguas entidades provinciales.

En 1821, consumada la Independencia no eran varios estados los que surgían a la vida independiente, sino un Estado unitario, que pertenecía al antiguo virreinato.

Luego, entre 1821 y 1824, 23 provincias presionaron y se manifestaron a favor del sistema federal, exigencia que no se plasma explícitamente en los once puntos del Plan de Casa Mata de 1823 que surge en respuesta a la disolución del primer constituyente por Iturbide, como muchos autores han hecho creer e incluso consideran que aquí inicia el federalismo.[94]

Ya como estados, las diputaciones provinciales empezaron a preparar la formación de las legislaturas estatales y con la instalación de éstas terminó la existencia de aquellas.[95]

La pugna regional por el reconocimiento constitucional, legal al sistema federal como forma de organización política, tuvo una favorable respuesta que no tardó en llegar.

En julio de 1823 se expidió el "Voto del Congreso" por el que el Congreso Constituyente comunicó a las provincias que el sistema que habría de adoptarse sería el de una república federada.[96] Ello a la postre, evitaría su división.

---

[93] La necesidad real de la forma federal fue la descentralización del poder, reacción necesaria ante tres siglos de centralismo colonial recrudecido y, finalmente caído en el desmembramiento del Estado español. Ortega (1994:18).

[94] "El federalismo, punto final de todo este movimiento de independencia y constitución del naciente país mexicano, comienza propiamente en Casa Mata". Barragán (1983:XLV).

[95] *Cfr.* Astudillo (1999:21).

[96] Ortega (1994:18).

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se aprobó el 31 de enero de 1824.[97]

Al seno de las deliberaciones en la elaboración del documento constitucional de 1824 se sostenía que el sistema federal basado en las diputaciones provinciales servía para unir lo que se estaba desuniendo. Otra postura sostenía que el establecer el sistema federal era una imitación extra lógica, que el país no estaba listo para esa experiencia y que se generarían luchas internas permanentes. La realidad de la etapa decimonónica dio la razón a esta última tesis sostenida por Fray Servando.[98] Por su lado, los partidarios del centralismo consideraban que el establecimiento del sistema federal implicaba por el contrario, la desunión de lo que estaba unido.[99]

Cabe señalar que en el "Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana" de 1823, se declaraba que la nación era una República representativa y federal pero no se decía nada de la soberanía de los estados miembros, idea que las provincias consideraban primordial en el régimen federal que deseaban. Así, el 16 de junio de ese año, la diputación de Jalisco declaró a esa provincia como Estado libre soberano, imitándola Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.[100]

Algunos sostienen que el federalismo quizá haya operado en algún grado, como una "profecía autorrealizada". La necesidad de adoptar una organización federal pudo haber sido acentuada por la misma difusión de la ideología federalista.[101]

---

[97] Y el 5 de octubre de ese año, se publicó la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". En el artículo 5° el precepto indicaba que la nación adoptaba para su gobierno la forma de república representativa, popular federal, y en el artículo 6° señalaba a las partes integrantes de la nación como Estados independientes, libres y soberanos en lo que correspondía a su régimen interno. Esta disposición minó las intenciones emancipadoras de los estados que se negaban a integrarse a un régimen no federal. *Cfr.* Astudillo (1999:20).

[98] Sobre la postura exacta de Fray Servando, Cruz (2004:59-69).

[99] "La separación que se va a causar en las provincias, al contrario de lo que sucedió en Estados Unidos, que estando separados, se unieron", dicho atribuido a Carlos María de Bustamante. Barragán (1983:CXXXVIII). En la sesión del 16 de diciembre de 1823, 71 diputados se pronunciaron a favor del federalismo y nueve en contra, entre ellos Bustamante. *Ibid*

Para conocer las posturas sobre el federalismo de Carlos María de Bustamante véase López (1997); la de Miguel Ramos Arizpe, en Hernández (1978); y la de Fray Servando Teresa, en Calvillo (1987).

[100] *Ibid*. Algunos teóricos en cambio, señalan que mediante el Acta Constitutiva de 1824, el constituyente le dio vida soberana a los Estados, para que automáticamente estos enajenaran dicha soberanía a la Federación.

[101] Velasco (1999:20).

Debe concluirse que la organización federal fue adoptada en la Constitución mexicana, entre otras cosas debido a que se quería romper con una tradición monárquica y en exceso centralista.

III. La Hacienda Pública: de la construcción de la Nación a las postrimerías de la Revolución

2.3 El papel de los impuestos, la disputa por el poder[102] (Ruptura de la Hacienda Novohispana)

2.3.1 El desorden financiero y la anarquía económica de la naciente Nación

Al iniciar la guerra de Independencia, la Real Caja matriz de la ciudad de México también comenzó a advertir las consecuencias en su estructura de ingresos y gastos. Las cajas reales de las provincias (a la sazón el principal ingreso de la Colonia) dejaron de remitir dinero al centro; estas deseaban asegurar fundamentalmente su manutención y seguridad locales. Por el caos imperante, nadie garantizaba el libre tránsito de las recaudaciones hacia la capital novohispana. A su vez, la incapacidad del gobierno virreinal de proveer tropas y equipo bélico a las diversas regiones de la Colonia, motivó a los gobiernos locales a buscar recursos y -cuidar los que recaudaban- para defenderse de los insurrectos.

Como consecuencia del desorden en las finanzas públicas, por la interrupción repentina de los envíos provinciales, se propició la atomización de la estructura de la Real Hacienda colonial durante los primeros meses de la guerra de Independencia.[103]

---

[102] El texto de Jáuregui (1998a), es una relevante compilación de estudios sobre la historia fiscal de México en los difíciles, aciagos y turbulentos años del período transicional de finales del Siglo XVIII y principios del XIX. Un análisis histórico de las finanzas del Estado.

[103] A finales del Siglo XVIII existían 23 cajas reales (regionales) que remitían fondos a la Real Hacienda (caja central) de la Ciudad de México; Acapulco entre ellas. Entre 1795 y 1810 las cajas de provincia remitieron a la capital 98 millones 400 mil pesos, representando un tercio de todas las recaudaciones registradas en las cuentas de la caja central. Entre 1811 y 1817 los envíos de las cajas regionales sólo

El derrotero que siguió el proceso de regionalización del fisco en los últimos años de la revuelta insurgente, ayudaría en parte a explicar las actitudes posteriores de las elites regionales frente a temas como la formación del Estado, el proyecto de Hacienda Pública -que impulsaron estatal y nacionalmente la conformación de los grupos económicos regionales y la relación de éstos con las prioridades de ingresos y gastos estatales.[104]

La guerra de Independencia arrojó al menos dos consecuencias vinculadas con el tema fiscal: la regionalización del espacio colonial y la quiebra del soporte de la elite novohispana al régimen virreinal. Pero igualmente, el proceso de emancipación de la Corona española muestra un agotamiento acelerado del modelo administrativo borbónico adicionado por la propuesta liberal de las Cortes de Cádiz y la ruptura en la tradición financiera del espacio colonial, que se manifestaron en el rompimiento de las relaciones entre las cajas provinciales-foráneas y la matriz en la ciudad de México.[105]

Para el futuro de México -el Estado-Nación que se gestó durante la época de la Independencia-, el hecho más significativo resultó ser el descalabro fiscal del sistema financiero que unía a la Ciudad de México con el resto del país, sistema que, por más de tres siglos, había enlazado profundamente al centro y la periferia.

Los saldos arrojados no son intrascendentes, ya que paralelo a la desintegración del fisco virreinal puede advertirse desde esta época una incipiente idea de defender y hacer respetar el espacio regional frente al centro. El hecho es indicativo de un primer antecedente de autonomía estatal entre 1810-1824.[106]

---

llegaron a 1 millón 900 mil pesos, debido a la pérdida de ingresos provinciales como secuela de la guerra; esto representaba apenas el 4% del total recibido en la Ciudad de México. No había duda que el dinero de las provincias principalmente mineras, remitido a la caja central, había sido una fuente vital para el sostenimiento del virreinato y de España misma. TePaske (1998:95-96).

[104] Jáuregui (1998a:16).

[105] *Ibid*

[106] Un ejemplo de fortalecimiento y relativa autonomía fiscal de las regiones hacia el centro virreinal durante el fenecimiento de la vida colonial véase en TePaske (1998:90-109). Sobre la distribución entre ingresos de la federación e ingresos de los estados y la distancia de estos del poder federal posterior a la Constitución de 1824, Carmagnani (1998).

Aún más, aquí puede encontrarse alguna explicación a la reticencia inicial de las provincias existentes de no formar un pacto federal o las amenazas infligidas al Imperio de no asumirse parte integrante de la nueva forma de organización política.

Tras la consumación de la Independencia, el período de Agustín de Iturbide se caracterizó por enfrentar permanentemente al Congreso ante su negativa a implementar más impuestos para fortalecer la débil estructura fiscal de la naciente Nación[107] en común acuerdo con las elites locales y ante la presión del Ejército quien exigía el pago de sus sueldos.[108]

A partir de 1823 los ingresos estatales retomaron el aumento, que continuará hasta 1840-1842, pero sin alcanzar jamás los niveles del periodo colonial.

En el curso de las subsecuentes décadas del siglo XIX persistió una autonomía regional en materia fiscal que ninguna forma institucional -de las que se sucedían- logró desarticular.[109]

2.3.2 Determinación de los impuestos por ámbito de gobierno: el *contingente*[110]

Durante las primeras décadas de vida política independiente en México, se expedían recurrentemente leyes de clasificación de rentas que fijaban puntualmente las contribuciones correspondientes a los ámbitos de gobierno federal y estatal. Era, por decirlo así, una forma incipiente de concurrencia fiscal.

---

[107] Para un análisis sobre las vicisitudes de la cuestión fiscal y los intentos de conformación del tesoro nacional en los años inmediatos a la consumación independentista, véase Tenenbaum (1998: 209-225).

[108] Esta persistente postura de los miembros del Ejército fue constante durante gobiernos liberales y conservadores indistintamente, a lo largo del Siglo XIX. De hecho los salarios militares fueron el rubro mayor del presupuesto mexicano durante gran parte de esa época. Cuando el tesoro se vaciaba no se pagaba a los ejércitos y los soldados se rebelaban, lo cual explica entre otras cosas, el gran número de gobiernos que hubo en el país de 1821 a 1856. *ibid*

[109] En la base del derrumbe de la república centralista reencontramos, como en el caso de la República federal, una motivación de naturaleza fiscal: el Estado sin recursos autónomos no estaba en posibilidad de controlar el territorio y de imponerse sobre los intereses particulares de los diversos grupos de interés en el contexto de la disputa por el poder. Carmagnani (1998:143-146).

[110] La realización de este apartado se ha apoyado en Carmagnani (1998:139-168).

Proclamada la República y su organización en Federación, ésta aparecía desde la óptica fiscal, como poco innovadora, puesto que no provocó una *federalización* del sistema fiscal, sino un fortalecimiento de las autonomías de los estados. La innovación sustancial introducida por la nueva República fue solamente la de determinar -nada menos- los impuestos que pertenecían a la Federación y los pertenecientes a los estados. Excepto los derechos aduaneros, el monopolio del tabaco, de la pólvora, de las salinas, el correo, la lotería, los bienes nacionales y los ingresos de dos territorios (Tlaxcala y Baja California), todos los demás impuestos pasaron a manos de los estados, los que no obstante, debían dar a las cajas de la Federación un importe mensual, denominado *contingente*, calculado sobre la base de la presunta riqueza del estado.[111] Esta modalidad de mesada era una forma de reconocer la supremacía formal del poder federal.[112]

Según la Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares de 1824, las rentas generales pertenecientes a la Federación eran diez; se establecía que las no incluidas en esa lista pertenecerían a los estados. Hacia 1857 el "gobierno general" contaba 37 renglones propios de gravámenes y a los estados correspondían 27.[113]

Una vez que una ley en la materia en 1824 hubo distinguido los impuestos federales de los estatales, las elites regionales pronosticaron una baja de los recursos de la Federación que, sin embargo, habría sido compensada por la contribución de los estados. Esta compensación no se dio, ya que solamente en 1824 los estados cedieron un parte ínfima de sus recursos a la Federación que fueron dados en cantidad cada vez menor. Así, el Estado federal no sólo fue pauperizado por los estados, sino que también detrás del aparente acuerdo de delimitación impositiva, se escondía la clara intención de

[111] Era una tasa adicional que debía cobrarse para la Federación sobre todos los gravámenes estatales y municipales, a la que se denominó primero contingente y posteriormente "contribución federal". Astudillo (2001:14). En 1857 el contingente se fijaba en un 25% sobre los impuestos locales restantes -por esta razón se le conocía como la cuarta federal. En 1861, el presidente Benito Juárez cambió de nombre al contingente por el de contribución federal. Astudillo (1999:82;85); Aboites (2003:67).

[112] Esto permite afirmar a algunos autores, en el marco de las finanzas públicas que "no se está en presencia de un verdadero régimen federal sino más bien, de un régimen estatal de tipo confederal". *ibid*

[113] Astudillo (1999:67-68, 81).

impedir el funcionamiento del poder central, bloqueando por consiguiente el inicio de una nueva dinámica estatal.[114]

El resultado fue el empobrecimiento progresivo del Estado central y la necesidad de recurrir permanentemente a recursos extraordinarios, señaladamente los préstamos.

2.3.3 La deuda, los primeros años: de su manejo errático a su conversión exitosa

Desde 1824 los sucesivos gobiernos nacionales evitaban confrontar a las elites al imponerles exacciones, adicional a su falta de disposición a pagar más impuestos, y en cambio, acudían a préstamos internos de agiotistas por periodos breves y a tasas altas y con frecuencia reembolsables directamente en las aduanas, a la sazón, la única fuente de ingreso confiable y seguro.

En estos primeros años y debido a que no había antecedentes de incumplimiento sobre los plazos y términos de pago, igualmente se solicitaron préstamos a casas de banca europeas.

Se hacía común para cualquier administración imbuir la noción de no decretar impuestos y en cambio, sostener el gobierno reduciendo los gastos. Debido a que los ingresos no crecían al ritmo de los gastos, invariablemente la deuda resultó ser un pivote de la primigenia economía nacional. Los políticos de cualquier signo político fueron tercos, persistían en asumir los gastos como el problema central y no el de la insuficiencia de ingresos ante la inexistencia de nuevas fuentes para obtenerlo.[115]

[114] Entre 1820 y 1880 es reconocible una tendencia dirigida a frenar y a evitar que el Estado central, la Federación, adquiriera una verdadera y propia autonomía financiera y desarrollara una soberanía propia sobre el territorio. La clase propietaria quiso preservar a toda costa su autonomía, considerando como propio el territorio regional y sus recursos fiscales y no cedibles a la volátil burocracia del centro. Ese pues, fue el curso que caracterizó casi todo el Siglo XIX. *ibid*

[115] Carmagnani considera que si el Estado efectivamente tiene necesidad de recurrir a préstamos significa que sus recursos ordinarios no son suficientes y esta insuficiencia, en ausencia de un cambio sustancial del gasto público, es índice de una sustancial reducción de los ingresos.

Ya en 1822, el ministro de Hacienda había advertido de un déficit de 2 millones 826 mil 630 pesos.[116]

Así, los dos problemas más urgentes que enfrentó Iturbide al asumir el gobierno, continuarían durante el trayecto del convulsionado siglo XIX mexicano: el descontento del Ejército y un Tesoro vacío.

Bajo el gobierno centralista se instituyó un Banco central que tenía como principal misión hacer un balance del monto de la deuda interior. Integrada por no más de seis conceptos, esta llegó en 1841 a 15 millones de pesos. Conservador cálculo de una suma que ha sido estimada en 87 millones de pesos hacia 1846 y en 100 millones para 1848. La guerra contra Estados Unidos impidió la amortización de la deuda interior que fue nuevamente calculada en 1850 en 61 millones de pesos, de los cuales más de 41 millones eran de capital y el resto de intereses atrasados.[117] Se frustraba así una vez más, el intento de consolidación y conversión de la deuda interior por falta de fondos, al menos, por un tiempo.

Hacia 1847, la falta de ingresos suficientes para la Federación encuentra su respuesta en su grave déficit que no alcanzaba a cubrir ni con el saldo de la indemnización estadounidense, pagada como resultado de la anexión de buena parte del territorio nacional.[118]

Para escapar de esta situación, el Estado se vio obligado a desarrollar una nueva fuente de recursos extraordinarios, por medio de la progresiva apropiación de una parte de la renta de la corporación eclesiástica. Gracias a esta estrategia, afirma Carmagnani, tanto las finanzas del Estado, como el mismo Estado central, pudieron escapar de la amenaza de disolución.

Pese a que estaba presente, el problema sobre clarificación de los impuestos y de los sujetos del mismo y la relación financiera que debía mediar entre la Federación y los estados, no había tenido ninguna resolución, ya que habría aumentado los conflictos y

[116] Tenenbaum (1998:219; 223-224).
[117] Carmagnani (1998:147-148).
[118] Astudillo (1999:77).

agudizado las tensiones entre la clase propietaria: clérigos, comerciantes, propietarios de tierras y de minas, elevando considerablemente la ya de por sí, inestable situación política.[119]

No es una casualidad por tanto, que el espacio constitucional de esta clarificación haya sido el Congreso Constituyente de 1856, que dará vida a la Constitución de 1857. El artículo 31 de ese ordenamiento legal que fue aprobado sin discusión establecía como "obligación de todos los mexicanos […] contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipios en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". La igualdad tributaria se consagraba así y desde entonces, constitucionalmente; la contundencia del precepto es tal que aún hoy en el artículo 31, fracción IV de nuestra carta magna se conserva la obligación así establecida.[120]

La Ley Tributaria de 1857 delimitó para la Federación la administración de los derechos aduaneros, la renta de los servicios públicos (correo, lotería) y la renta patrimonial (renta y venta de tierras de la Hacienda Pública). Esto es, correspondieron a la Federación los impuestos sobre los objetos que no tocaban los intereses de los diversos grupos. Todos los demás fueron considerados pertenecientes a los estados.

Para los ministros de Hacienda de la época no había duda, el objetivo del sistema tributario era la nivelación de los ingresos con los egresos.[121]

Solo hacia finales del Siglo XIX el país conocería por vez primera un superávit fiscal. En 1890, México ya no tiene deuda interna tras una férrea política de conversión de aquella en deuda exterior.[122]

---

[119] *ibid*

[120] Véase también artículo 1° del Código Fiscal de la Federación.

[121] *ibid*

[122] En 1881, la deuda interna tuvo un monto de 12 millones 900 mil pesos. En la práctica, a fines del decenio de 1880 México ya no tiene deuda interior, sino solamente exterior, y de esta manera se concluyó el proceso de *racionalización. Ibid*

Así concluía el proceso que Carmagnani denomina de *racionalización* (orden) de los recursos ordinarios del Estado central. Este a su vez se tradujo en el antecedente del histórico superávit fiscal que conoció el país en el régimen porfirista entre 1894 y 1895.
Acaso y posterior a la lucha armada revolucionaria y la promulgación de la Constitución de 1917, el Estado en México logró para sí lo que no pudo durante el agitado siglo XIX: adquirir su forma de Estado moderno.

2.3.4 Los albores del Siglo XX

En 1903 se incorporaron los impuestos y las rentas municipales a la Hacienda federal y seis años después se permitió como tope, que la mitad de los ingresos municipales cubrieran las necesidades de los Ayuntamientos. Una de las primeras medidas revolucionarias fue restituir a los Ayuntamientos los ingresos que disfrutaban.[123]
Hacia 1917, el gobierno central administraba más de 100 fuentes impositivas, mediante el impuesto federal del timbre (que gravaba el consumo)[124]; los estatales únicamente 57 (entre ellos el impuesto de compraventa que recaía sobre los comerciantes, agricultores o industriales).[125] Y en 1918 se expidió la Ley de Impuestos Municipales que se aplicaba básicamente sobre establecimientos mercantiles.[126]
Al celebrarse la primera Convención Nacional Fiscal en 1925, los ingresos tributarios de la Federación eran los impuestos a la importación; exportación; a la industria y sobre la renta; sobre capitales; el del timbre sobre actos y contratos y la contribución federal.
Mientras que los ingresos estatales se componían de los impuestos de la propiedad raíz urbana y rústica; sobre la agricultura; sobre el comercio y la industria; el especial de

[123] Previamente, en el periodo 1860-1870 todas las legislaturas estatales promulgaron sus constituciones particulares, sin precisar las funciones municipales. Lo grave de esta decisión política fue que para 1867 el municipio y su Ayuntamiento era una realidad insoslayable pero privada de un reconocimiento institucional. Hernández (1993:63). Véase el debate nacional sobre el municipio que se libró de 1877 a 1879 en el Congreso de la Unión para demandar su reconocimiento, en Hernández (1993:58-85).
[124] Una descripción más detallada de este impuesto referido en el aparatado anterior, véase Aboites (2003:64-68).
[125] *Cfr.* Astudillo (1999:91-93).
[126] *ibid*

patente; sobre la renta (que toma como base el capital); sobre compraventa; sobre producción; sobre sueldos y honorarios; sobre actos, documentos y contratos y sobre capitales (adquisición).[127]

Es de destacarse que las materias impositivas coincidían con las federales, lo que provocaba la complejidad de un sistema caracterizado por la multiplicidad tributaria.

Fue la multiplicidad tributaria el signo distintivo que trazó la ruta de disputa intergubernamental en torno al régimen fiscal en México.

De hecho, en la década de los setenta del Siglo XX, se propuso eliminar la infinidad de gravámenes que en muchos casos eran similares en el espacio federal, estatal y municipal, para unificarlos y evitar un daño patrimonial a los causantes, los altos costos administrativos que esa circunstancia provocaba y nivelar los grados de desarrollo económico de las regiones del país. Así es como surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el marco de la ley de similar nomenclatura. (*v. Supra* Capítulo I)

Los elementos descritos ampliamente sugieren que, desde entonces la Federación ha detentado los tributos mayoritarios y más productivos, mediante el proceso de apropiación paulatina de fuentes de ingresos. En aquella época para la solvencia de la República, luego, para el desarrollo del país, luego para la estabilidad política, después para ordenar la multiplicidad fiscal y ahora, se sostiene, para evitar las desigualdades regionales y mantener la estabilidad económica de la nación.

Asimismo, que el Estado mexicano, si bien entendible por razones de lucha interna y externa para evitar su desintegración, descuidó y mantuvo un desorden en las finanzas públicas a lo largo del Siglo XIX.

Tal circunstancia fue alterada en los últimos años de aquel y principios del XX. José Yves Limantour a la sazón uno de los Ministros de Hacienda de Porfirio Díaz, logró lo impensable para la época, equilibrio financiero y superávit fiscal.[128]

---

[127] *ibid*

[128] El mérito de Limantour fue la nivelación de los presupuestos y, como consecuencia, haber acumulado en la Tesorería de la Nación, más de setenta millones de pesos al triunfo de la revolución maderista, resultado de los superávit de varios años. Ciertamente que, como objetivo de política económica, el

La estabilidad política del sempiterno régimen político sin duda, allanó esa circunstancia.
La gesta revolucionaria entre 1910 y 1917 y sus secuelas un decenio posterior, dieron al traste con la normalidad económica difícilmente conseguida.
La historia económica precisa que sólo hasta los años cuarenta del siglo pasado, México hubo recuperado y sólo por tres décadas la prosperidad económica.
El saldo pues no es alentador, en casi 200 años de vida independiente del país, los períodos de bonanza y bienestar económicos en el país, acaso suman 50 de ellos.

IV. La Construcción del Proyecto Fiscal en el Siglo XX [129]

2.4 Recorrido histórico de las finanzas gubernamentales en México

2.4.1 La concepción tributaria del régimen posrevolucionario[130]

Las facciones vencedoras de la gesta revolucionaria se concentraron en concluir las tareas pendientes en materia tributaria del porfiriato, consistente en unificar y uniformar los sistemas tributarios para asegurar la libre circulación de mercancías, argumentando que la única instancia capaz de emprender semejante tarea era el gobierno federal.
De esta manera y alegando el interés nacional, el esfuerzo de reorganización tributaria desembocó a partir de entonces, en una concentración de facultades en manos del gobierno federal denominada "federalización tributaria".[131]

---

mérito de Limantour carece de sentido alguno, como no sea el de consolidar un gobierno a costa de la mayoría de la población. Iturriaga (1987:20).

[129] Una revisión histórica del devenir fiscal de México puede hacerse en Klein (1999) quien aborda la trayectoria fiscal colonial que va de 1680 a 1809. En dos textos, Sánchez Santiró (2009; 2016) aborda el período de 1808 a 1821 y 1857. Hernández Jaimes (2013) la etapa comprendida de 1821 a 1835. En Jáuregui (1998a; 1998b) se revisan las finanzas del Siglo XIX señaladamente del período que va de 1790 a 1870 en ambos textos. Iturriaga (1987) repasa el ciclo que va de 1880 a 1928; Aboites (2003) estudia la etapa que comprende los años 1922 a 1972 e Izquierdo (2004) analiza el ciclo de 1958 a 1970.
Todos los autores permiten reconstruir una parte importante de la vida económica del país y recuperar las piezas de un enorme rompecabezas que encarna la historia fiscal de México.

[130] Aboites revisa, repasa e indaga con mayor énfasis la historia fiscal de la primera mitad del Siglo XX, una revisión posterior, véase en Izquierdo (2004).

[131] Aboites (2003:18). El autor sugiere un estrecho vínculo entre las propuestas de cambio fiscal surgidas en Europa y Estados Unidos y las ideas adoptadas y programas desarrollados en la materia por la clase dirigente posrevolucionaria, véase "Introducción".

Si la fortaleza del Estado mexicano no descansaba en una Hacienda próspera medida en términos internacionales ni en el fortalecimiento del modelo federal, las bases de la organización política cuya estabilidad y continuidad son los componentes principales, debían alcanzarse, pues los elementos de ese arreglo político se relacionan con el manejo de la cuestión tributaria, es decir, con la baja carga fiscal y la centralización. Ello no significa que el poderío del Estado mexicano del Siglo XX se apoyara en la sola contribución tributaria, pero sí en uno de los pilares fundamentales que explican su viabilidad, permanencia y sostenimiento a un tiempo.

No obstante el debilitamiento de los gobiernos locales ante la consolidación del gobierno nacional, la organización federal, el federalismo, resulta fundamental para entender la actuación y los argumentos de diversos grupos y sectores políticos en la conformación de un arreglo político que permite acercarse al problema de la fortaleza estatal del México contemporáneo.[132]

El fortalecimiento del Estado mexicano, visto desde la óptica fiscal, descansa precisamente en la capacidad de establecer de manera sistemática relaciones con la diversidad de grupos sociales. Los privilegios fiscales se entienden en términos de la relación con empresarios y propietarios; las excepciones, a su vez, se extienden a la población rural. En ambos casos la intención era que la Federación, manejara unos y otras, lo que significaba limitar atribuciones de estados y municipios.[133]

La excepción fiscal otorgada a la población rural, por razón de su "tenencia" de la tierra, en realidad se convirtió en una condición de reproducción de la economía privada y de la clase propietaria; el producto de ahí surgido no fue a parar a la Hacienda Pública sino a engrosar las ganancias privadas dada esa circunstancia. En realidad, los "beneficiarios" de las excepciones fiscales rurales eran los grandes propietarios.

---

[132] *Ibid*

[133] Durante los primeros años de la era posrevolucionaria el gobierno nacional consideraba a la minoría de habitantes, vinculados a las ramas económicas más productivas (exportación y mercado interno a gran escala) como la parte "moderna" del quehacer hacendario; la vertiente "proteccionista", en cambio, se refería a la mayoría de la población que vivía de la actividad agraria; *Ibid*

De ello puede desprenderse una visión contradictoria entre modernización y proteccionismo, entre innovación tributaria y justicia social.

Aquí radica una explicación fundamental al origen de las generalmente dóciles relaciones entre los grupos empresariales y autoridades hacendarias federales a lo largo del Siglo XX. Fueron más los privilegios que las obligaciones fiscales asumidas por el influyente empresariado mexicano que desde entonces trazó la ruta e impuso sus condiciones en ese terreno, que se mantienen vigentes hasta nuestros días.[134]

El Estado mexicano contaba con evidencia numérica para presumir que la riqueza generada por empresas, grupos e individuos de la que se hacía el fisco federal alcanzaba niveles ínfimos en perspectiva internacional, esto es, una Hacienda Pública caracterizada por una baja carga fiscal.

Del otro lado se mantuvo y mantiene la percepción de que la riqueza fiscal, no obstante su proporción, fue concentrada arbitrariamente por el gobierno nacional gestándose una férrea y absoluta centralización fiscal.

Entre 1910 y 1970 el tamaño de la Hacienda Pública creció más rápido que la economía y la población del país, del 3% del PIB en 1910 al 7% en 1943 hasta alcanzar el inusitado 8.5% en 1972.[135]

No obstante el crecimiento de los ingresos tributarios ello no eliminaba la circunstancia de una baja carga fiscal.[136] La concentración fiscal y el aumento en la recaudación de los impuestos del gobierno nacional, suscitó que la Hacienda federal fuera vista localmente como un indicador de prosperidad, de manera errónea.

---

[134] Para Aboites, la esencia del problema de la formación de la Hacienda Pública reside en la manera en que el nuevo grupo gobernante logró conciliar la continuidad del proyecto modernizador con las exigencias populares de la revolución de 1910. Igualmente considera que la fortaleza del poder público tiene como origen la capacidad que logró crear el Estado para establecer arreglos políticos con la diversidad de grupos sociales. Una nueva fiscalidad, en la que predominaba la idea de la dispensa o la de otorgar excepciones y privilegios, contribuyó notablemente a hacer posible esa capacidad.

[135] Como resultado, la carga fiscal (monto de ingresos públicos con respecto al tamaño de la economía), estimada con base en los ingresos tributarios federales, pasó de 95 pesos en 1910 a 760 en 1970. Aboites (2003:32-33).

[136] Una revisión de las propuestas de aumento en la recaudación federal de la época con objeto de revertir la baja carga fiscal, reconocida por todos los actores políticos, véase en Izquierdo (2004:66-70).

La percepción de una poderosa Hacienda federal, apreciable en el abultado gasto público, era a su vez, resultado de la precariedad de las Haciendas locales, más que de la prosperidad de aquella.[137]

La formación de la estructura tributaria y los principios de la política fiscal caracterizada por una baja carga fiscal pueden explicarse no sólo por los privilegios que otorga el gobierno general a una minoría de propietarios y empresarios traducida en su firme decisión de cobrarles pocos impuestos y las excepciones a los grupos rurales por la exención impositiva a la tierra, sino a que ese rasgo tributario ocasionaba desde entonces, otorgar cada vez menos participaciones a los niveles locales de gobierno y por tanto convertirlos en erarios más dependientes y poco representativos con respecto a la Hacienda federal. (Véase cuadro 2.1)

Cuadro 2.1

Distribución porcentual de los Ingresos Brutos del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios

Año	Federal	Estatal	Distrito Federal	Municipal
1910	66.5	14.9	6.9	11.7
1928	69.5	14.0	4.3	12.2
1929	71.1	13.9	7.4	7.8
1942	71.1	14.4	9.5	5.1
1943	75.6	12.0	7.6	4.8
1949	83.0	8.7	5.5	2.8
1965	83.6	4.7	10.1	1.5
1972	83.1	6.5	8.8	1.6

Fuente: Aboites (2003).

[137] Aboites (2003:51).

Hacia 1925 los impuestos indirectos aportaban el 94% de los ingresos al fisco federal, de ellos los relacionados con el comercio exterior ascendían al 40%. En 1972 los números se invirtieron: los impuestos directos ascendieron al 46% y el resto lo integraban los indirectos cuyo componente principal ya no era el comercio exterior que sumaba 15% sino los tributos a la industria que alcanzaron 24%.

Contrario a lo acontecido en 1810 cuando las tesorerías estatales (provinciales) retuvieron para sí los impuestos, durante la Revolución creció la concentración federal de los mismos; las tasas medias de crecimiento federal y estatal entre 1910 y 1928 sumaron 4.2% y 3.6%, respectivamente; de acuerdo a la información disponible hay indicios que muestran que la Revolución afectó con mayor severidad a las entidades que al gobierno federal lo que se tradujo en un persistente desequilibrio presupuestal. En el siguiente periodo, 1929-1942 los ingresos de los estados crecieron a un ritmo mayor que los federales, 3.8% contra 3.5%, entendible en parte por el impacto que tuvo en las finanzas totales la depresión de 1929 en el comercio exterior de este país. Para el ciclo que va de 1943 a 1949 la distancia que guardaban los ingresos locales de los federales era considerable, 2.3% y 9.5% respectivamente.

La circunstancia no cambiaría aunque sería más moderada entre 1950 y 1972; el crecimiento de los ingresos brutos anuales en esta etapa fue de 8.8% para los estados exceptuando al Distrito Federal y de 12.2% para el gobierno federal.[138]

Es en la segunda etapa cuando se consolida el centralismo fiscal a partir de reformas en el gobierno de Miguel Alemán que federalizaban los impuestos de la cerveza y electricidad, entre los más relevantes. En el comportamiento de los ingresos estatales destaca la disminución de uno de los principales rubros tributarios, el predial -producto de la política agraria constitucional- y los gravámenes a la industria y al comercio.[139] La aportación del impuesto predial a la recaudación total estatal pasó de 37% entre 1900 y 1911 a 15% en 1943-1949; mientras que los de industria y comercio pasaron del 20 al 12% entre el primer y segundo periodo.[140]

---

[138] *Ibid*

[139] En 1857, tras la expedición de una ley de clasificación de rentas, se estableció que el impuesto predial quedaría en manos de los estados; con los años devino sostén fundamental de las tesorerías locales.

[140] *Ibid*

Los ingresos municipales en cambio, crecieron casi al parejo de los federales e incluso más que los estatales entre 1910 y 1928, un caso sin parangón en la historia fiscal mexicana del Siglo XX; la bonanza sería interrumpida en los años siguientes y acaso puede atribuirse a la extinción de los municipios del Distrito Federal en 1928, quienes aportaban en ese año 27% del total de ingresos municipales del país.

La centralización fiscal también repercutió en el espacio municipal y precipitó su desplome conforme se le retiraban potestades tributarias a las entidades federativas. La actitud federal con los estados era reproducida a su vez en los municipios. (Véase cuadro 2.2)

Cuadro 2.2

Distribución porcentual de los ingresos estatales totales entre gobiernos Estatales y Municipales

Año	Estados	Municipios
1910	56	44
1929	64	36
1943	71	29
1949	76	24
1972	80	20

Fuente: Aboites (2003).

La promulgación del artículo 115 en la Constitución de 1917, relativa al municipio libre, no fue capaz de detener la tendencia del debilitamiento fiscal municipal aún vigente.

Un rasgo común del sistema fiscal de mediados de Siglo tendía a privilegiar el ahorro y la formación de capital en pleno proceso de expansión industrial. Así, el sistema fiscal era incapaz de cumplir con el principio de capacidad contributiva (progresividad) y cobrar más por consecuencia, según la capacidad económica global de los causantes.

Un indicador reafirma el argumento: la meta de lograr el 19% de la carga tributaria federal respecto al PIB quedó lejos de alcanzarse pues ascendió a 7.8% en 1958 y a 9% en 1963.[141]

El siglo XX representó no sólo un punto de inflexión sino de transición en la base fiscal. Aunque se afirma que el modelo tributario del porfiriato sobrevivió hasta bien entrada la década de los veinte, es claro que hubo una ruptura con la etapa decimonónica en la que el comercio exterior mantuvo una importancia indiscutible en los ingresos federales. Con los años, el peso de ese impuesto sería menor dada la industrialización y el auge, desde 1922, de un insospechado factor de amortiguamiento de las finanzas nacionales que aportó grandes recursos al erario (hasta 2010 se calculaba en una tercera parte de la tributación total mexicana) y que vino a salvar el esquema tributario impulsado hasta entonces: la opción petrolera.[142]

2.4.2 El impuesto del timbre, la contribución federal y el incipiente sistema de participaciones en la primera mitad del Siglo XX

La depresión económica mundial de 1929 orilló a las autoridades hacendarias a buscar alternativas de ingreso que evitaran o redujeran la dependencia respecto al mercado mundial. El interior del país sin duda, representaba la elección alternativa.

La gradual mercantilización de la economía posibilitó un auge de la industria y el comercio, a la sazón fuentes de importantes recursos en materia impositiva.

---

[141] Una posible explicación al fenómeno puede resumirse en la declaración del titular de la Secretaría de Hacienda en 1970 al sostener: "hemos permitido conscientemente (..) que la carga fiscal no sea de las más pesadas en el conjunto de las naciones, porque es un medio de aliento a la autocapitalización, al desarrollo de las ramas nuevas de la industria. *Cfr.* Aboites (2003:50).
Mantener baja la carga fiscal fue entonces una decisión explícita del poder público para incentivar la economía privada, confiando así en alcanzar el progreso de la nación.

[142] Al insistir en la necesaria reorientación de la recaudación tributaria para elevar el peso de las interiores y disminuir la dependencia del comercio exterior, el grupo gobernante (..) se esforzó por lograr que la sede del poder político fuera al mismo tiempo el espacio tributario mas significativo del país. Aboites (2003:59-60).
A la centralización fiscal la complementaba eficazmente, la de orden político.

El impuesto del timbre era el componente fundamental del sistema tributario de estas ramas.[143]

Desde 1880 el impuesto del timbre (creado por una ley de 1871) se aplicaba a la venta de un considerable número de mercancías; hacia 1893 casi todos los impuestos interiores eran cobrados bajo ese tributo, incluyendo la industria y el comercio de artículos nacionales y extranjeros. Lo común en los distintos gravámenes era la exhibición de timbres adheridos a los documentos correspondientes, es decir, el pago del impuesto se acreditaba mediante los timbres adheridos a las facturas.

Mediante el impuesto del timbre, que gravaba el consumo general de los habitantes, la Federación intentaba extender su presencia en el país, centralizando los impuestos para sustituir el sistema basado en las alcabalas, que imponían exacciones a la circulación de mercancías.[144] Uno de los rubros integrados en la ley del timbre era la contribución federal, creada por un decreto jurista en 1861, referida líneas arriba.

La expedición de la ley del timbre tuvo como objeto primario la eliminación de las alcabalas, cosa que no sólo no se logró sino se hubo complicado dada la concurrencia de un sinnúmero de gravámenes tributarios decretados por los tres órdenes de gobierno.[145]

---

[143] El del timbre era un impuesto indirecto federal que sustituyó al papel sellado en 1875. Gravaba operaciones relacionadas con actos, contratos y ventas. Se pagaba adhiriendo timbres a los documentos correspondientes y en las facturas de venta. En 1948 se canceló para operaciones de compraventa, al ser reemplazado por el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). *Ibid* El ISIM es el antecedente del IVA.

[144] Formalmente, las alcabalas fueron suprimidas conjuntamente por Federación y estados en 1896. No obstante un decreto carrancista que prohibía la creación de las alcabalas, éstos fueron reinstaurados en la década de los veinte tanto por estados como por municipios. Importa mencionar que este impuesto constituía un rubro importante de las haciendas municipales.

Se estima que la creciente debilidad de los gobiernos locales ante la vigorosa presencia federal, los obligó a recurrir a esos antiguos gravámenes como forma de compensación. Hacia 1933 esta clase de gravámenes había reaparecido con fuerza en buena parte del territorio nacional. Aboites (2003: 44; 65; 75-76; 79).

[145] El artículo 117 constitucional, fracciones IV, V y VI prohíbe a los estados imponer gravámenes sobre el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; la entrada y salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera; y la circulación o consumo de efectos nacionales o extranjeros. Por su lado el artículo 73, fracción IX del mismo ordenamiento, otorga la facultad al Congreso para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones.

La contribución federal[146] también representó una importante carga para todos los estados del País, sus territorios y el Distrito Federal. Para 1929 la ley de ingresos introdujo un cambio más en su tasa que bajó de 25 a 20%. La reducción se enmarcaba en un ambicioso programa de exenciones a aquellos estados que modificaran sus sistemas hacendarios de acuerdo a los lineamientos federales. Entre ese año y 1931, 13 entidades obtuvieron exenciones de distinto tipo; los resultados empero, no fueron favorables pues localmente aprovecharon las rebajas para elevar sus propios gravámenes y aumentar así sus ingresos y porque la hacienda federal vio disminuida su recaudación. Las autoridades locales de entidades beneficiadas con la exención retomaban antiguas prácticas o bien aprovechaban las disminuciones federales para elevar cuotas o crear nuevos impuestos, fenómeno que no era nuevo.

Cuando las entidades federativas observaban una disminución en sus ingresos preferían cobrar sus impuestos directamente y no recibir participaciones. Ya que la pretendida mejoría en los sistemas tributarios no ocurrió, se evidenció que localmente estaban más interesados en aumentar sus ingresos que en reorganizar sus finanzas.[147]

Uno de los rasgos del sistema tributario que permite hablar de una continuidad entre los Siglos XIX y XX hasta bien entrada la década de 1940 es la vigencia de la contribución federal. Si bien en el período decimonónico la denominada "cuarta federal"[148] era pertinente, en el siglo pasado resultaba excesivo en vista de la manifiesta debilidad económica creciente de los estados y municipios.

---

[146] Véase definición en Aboites (2003:390).

[147] En la ley de ingresos de 1934, motivados por la baja recaudación de la contribución que coincidía con la disminución de los ingresos federales por la depresión económica, las autoridades hacendarias modificaron las medidas adoptadas previamente. Si bien se redujo la tasa general de 25 a 20% a los estados que no habían recibido exenciones, el impuesto se reinstauró con una tasa de 5% en los 13 estados, lo que motivaba la desigualdad de tasas entre ellos. La decisión federal resulta lesiva para entidades que habían aprovechado la rebaja en la contribución federal para aumentar las tasas y cuotas de sus impuestos. *Ibid*

[148] El hecho de que se causara en proporción de la cuarta parte del ingreso de estados y municipios, aunado a la circunstancia de que ocasionalmente los fiscos locales se veían sujetos con motivo de su aplicación a observaciones y aun a multas impuestas por el gobierno federal, dio lugar a que por parte de las autoridades locales se le denominara la "Cuarta federal", implicando la idea de un castigo a las economías locales. *Cfr.* Aboites (2003:264).

El objetivo perseguido de unificar y ordenar fue incumplido por el gobierno federal al otorgar a unos cuantos estados la exención en la contribución federal poniendo en entredicho el principio de la generalidad del impuesto.

El desorden se agravó cuando el gobierno federal retrocedió en su intentona buscando recuperar ingresos restableciendo la contribución federal sobre todos los impuestos estatales. De esa manera decidió recargar con una tasa de 5% los impuestos locales y disminuir a 15% la tasa de 20% aplicable sobre todos los demás impuestos locales y municipales. La frustrada intención era unificar la tasa al 10%.

Finalmente, el gobierno de Miguel Alemán accedió a extinguir la contribución federal como un gesto reivindicatorio de su compromiso federalista.[149] En un transitorio de la ley de ingresos para 1949 se derogó la ley de la contribución federal vigente, que era la de 1947.

Merced a la importancia creciente de los nuevos impuestos en esta época, el gobierno federal podía tomar decisiones que se hubieran estimado inauditas años atrás como prescindir de ese viejo gravamen. No era lo mismo derogar un impuesto que en 1925 significaba más de 9% del ingreso tributario federal, que hacerlo en 1948 cuando representaba poco más de 2%.[150]

Mientras la contribución federal obligaba a los estados y municipios a aportar una parte de sus recursos al sostenimiento del gobierno nacional, el sistema de participaciones obligaba a este gobierno a otorgar recursos a estados y municipios. Entretanto la

---

[149] El gobierno federal se ufanaba de extinguir el gravamen al manifestar que ya había empezado a otorgar "contingente" (antecedente de la contribución) a los estados, y alardeaba cuando afirmaba que la extinción de la contribución federal desde el punto de vista nacional era más importante que la creación de los impuestos sobre la renta en 1925 y el de ingresos mercantiles en 1948, pues consideraba que mientras esas dos medidas se orientaban a reorganizar el sistema tributario federal, la supresión de la contribución federal representaba una medida encaminada a la delimitación de los campos tributarios de la Federación, de los estados y de los municipios y de robustecimiento de las economías locales. *Cfr.* Aboites (2003:264-265).

Sin duda, una retórica justificación con aire federalista en descargo de la persistente y tenaz centralización que acusaba ese mismo régimen. Sin embargo, la supresión de ese gravamen no fue suficiente para modificar la tendencia a la concentración de las rentas públicas en manos federales.

[150] *Ibid*

primera presuponía una hacienda local fuerte, el segundo implicaba un debilitamiento de ésta y un fortalecimiento de la Hacienda federal.[151]

La iniciativa de ley sobre el pago de participaciones en ingresos federales fue aprobada en diciembre de 1948.[152]

La ley de 1948 intentaba unificar y simplificar el pago a los estados, mediante el depósito inmediato de la participación en el Banco de México para que éste lo entregara a las entidades, posteriormente, el órgano hacendario federal hacía un balance para abonar o descontar diferencias. La ley de perfil coercitivo, buscaba acelerar la incorporación de las entidades al impuesto sobre ingresos mercantiles que se detalla adelante.

El sistema de participaciones empezó a usarse en el rendimiento de impuestos federales sobre el petróleo, minería, electricidad, gasolina, cerveza, tabaco y explotación forestal. Los cuatro últimos rubros se fueron incorporando a la Constitución (artículo 73, fracción X) como una más de las actividades económicas que sólo podían ser gravadas mediante leyes expedidas por el Congreso como un facultad exclusiva.[153]

En un principio, el gobierno federal planeaba federalizar de manera absoluta los gravámenes de esas actividades, esto es, no otorgar participaciones; no obstante, debido a las inconformidades del sector empresarial y de las instancias de gobierno locales, se reconsideraron los afanes centralistas y simultáneamente se perfiló el actual sistema de participaciones.

Para los estados el problema no concluía con la aceptación federal de otorgar participaciones. Su cálculo y efectivo cobro se convirtieron -igual que ahora- en un auténtico vía crucis para las autoridades hacendarias locales (*v. Infra* Capítulo V, el caso del estado de Guerrero).

---

[151] *Ibid*

[152] Al seno de la tercera convención fiscal reclamaban que el gobierno federal fuera justo y equitativo en virtud de "una obligación". Tal obligación se formalizó mediante una ley que regulaba el pago de las participaciones de ingresos federales a las entidades federativas, aprobada a fines de 1948. *Ibid*

[153] Se considera que la fracción X del artículo 73 no era el lugar más idóneo para implantar esas reformas porque se refiere a la facultad de legislar en lo general sobre determinados ramos, lo que se refería al asunto fiscal pero no de manera exclusiva.

2.4.3 La definición de espacios, renglones y conceptos de tributación

La Federación sufrió un primer revés al no poder establecer una fiscalidad uniforme e igualitaria con los estados, pues si bien logró extender el impuesto del timbre y extinguir las alcabalas no logró que los gobiernos locales apoyaran la creación de un impuesto general al consumo, federal, claro está. Con ello, los estados preservaron su propio sistema fiscal, de manera tal que el impuesto del timbre de carácter federal coexistió simultáneamente con los gravámenes locales establecidos por los estados.

En la perspectiva local eso mostraba un interés de reivindicar los términos de libre y soberano que acompañaban el nombre oficial de las entidades federativas.

El hecho es relevante por vigente: aquí reside un principio de la exigencia contemporánea de "devolución" de facultades tributarias que invocan los estados.

La reticencia de gobernadores a federalizar impuestos se debía, aún hoy, a la reivindicación que hacían de la soberanía estatal y por tanto hacer valer su poder regional frente al centro.

Incluso desde ahora es pertinente abordar el cuestionamiento tratado en el siguiente capítulo, ¿existe la soberanía fiscal de los estados?; y si es así, ¿dónde se ampara constitucionalmente?

Un rasgo contrastante de las Haciendas locales respecto a la federal era que contaban con impuestos directos, que gravaban el patrimonio de los individuos; ello según expertos, era resultado de un arreglo político entre la Federación y los estados. Desde mediados del Siglo XIX se había llegado al acuerdo de que sólo los gobiernos estatales establecerían cargas sobre la riqueza de las oligarquías; ese "acuerdo" expresado como una tradición constitucional mexicana, reservaba los impuestos directos a los estados y los indirectos a la Federación. [154]

[154] A pesar de la animadversión que recogía, la estructura fiscal porfiriana-decimonónica basada en impuestos al consumo o indirectos y la existencia de dos "soberanías" tributarias, se conservó en general durante buena parte de los regímenes presidenciales posrevolucionarios. *Ibid*

Entre 1900 y 1925 alrededor de 60% de los ingresos estatales provenían de dos rubros tributarios, el predial (urbano y rústico) y los de industria y comercio.[155]

En la segunda mitad del Siglo XIX, los Ayuntamientos contaban entre sus principales conceptos de ingresos el de la renta, venta o explotación de propios (bienes tales como terrenos), arbitrios (impuestos a la circulación de mercancías) y "ajenos" (esquema similar a las participaciones en impuestos estatales y federales).

No obstante los efectos negativos y las pérdidas que acarreó a las finanzas municipales la extinción de las alcabalas, en 1910 la fortaleza de la Hacienda municipal era vigorizada por la distribución interestatal de las rentas públicas; en ese año los gobiernos estatales y municipales se repartían casi por igual esas rentas. Pero en el Siglo XX los Ayuntamientos vieron acrecentada la presión sobre sus dos fuentes de ingresos fiscales, tanto por el lado de los propios (dado el reparto agrario y la nacionalización territorial), como por el de los arbitrios (a través de la centralización tributaria).[156]

La sistemática reducción de los ingresos municipales no es sólo atribuible a las circunstancias enunciadas, a ello también contribuyeron las legislaturas locales quienes albergaban un grado importante de desconfianza en cuanto a la capacidad de los Ayuntamientos de administrar su Hacienda por su cuenta y de manera libre.

Así, la estrategia de la clase gobernante posrevolucionaria para reorganizar la estructura tributaria nacional se relacionaba estrechamente con una serie de propuestas para *modernizar* la Hacienda Pública cuyo fin era federalizar o centralizar los renglones impositivos más rentables y provechosos del país en perjuicio de los niveles locales de gobierno.

Dos de esos esfuerzos no corrieron con suerte. En 1926 y en 1936 abortaron un par de iniciativas de reforma fiscal.

---

[155] *Ibid*

[156] Si bien en la Constitución de 1917, no se definieron las potestades tributarias del municipio, este órgano de gobierno observó un avance notable en su autonomía política debido a que el Congreso Constituyente eliminó la instancia intermedia existente entre el estado y el municipio, la jefatura política.

La pugna protagonizada en 1922 por empresas petroleras y gobiernos estatales por la aplicación de impuestos locales a la extracción y producción, derivó en una solución que no dejó satisfechos a muchos; todo trato fiscal con las petroleras quedaría en manos de la Federación y mediante una circular se debía conceder el 5% del monto de impuestos a estados productores y a aquellos que contaran con refinerías.[157]

El hecho es trascendente porque dicha circular indica el nacimiento de un elemento fundamental sobre el que se explica y justifica la relación fiscal que guarda México entre sus tres espacios de gobierno: el sistema de participaciones en impuestos federales a los gobiernos locales a cambio de que éstos suprimieran sus gravámenes.

2.4.4 Formación de la Hacienda Pública contemporánea en México

2.4.5 Las competencias fiscales y el esfuerzo modernizador de la estructura tributaria

La reorganización vista como centralización del sistema fiscal del país, era concebida por el Estado como el método más factible de uniformar y estandarizar todos los impuestos que coexistían entre los tres ámbitos de gobierno.

Fijar la competencia fiscal de la Federación, los estados y los municipios para desembocar en un sistema fiscal armónico y uniforme en México era una prioridad de los regímenes presidenciales que se sucedieron uno a uno desde el fin de la Revolución.

En sentido estricto, el Estado mexicano no se planteó centralizar el régimen y estructura tributarios, antes al contrario, le importaba (o eso aparentaba) definir las atribuciones de cada ente, resarciendo una grave laguna que presentó la Constitución de 1917.

Varias de las omisiones fueron subsanadas con la inclusión de fracciones en el artículo 73 que otorga facultades exclusivas en materia impositiva al Congreso de la Unión, enteramente controlado por el Ejecutivo federal durante casi todo el Siglo XX.

[157] *Ibid*

Precisar qué impuestos debía cobrarse en cada territorio se fue definiendo mediante la innovación y modernización del fisco nacional, pensada por autoridades hacendarias para regular, ordenar y organizar el sistema impositivo, política que devino fijación entre 1925 y 1970 cuando se extinguieron definitivamente los impuestos múltiples.[158]

La concurrencia tributaria sobre una misma fuente de riqueza se asumía como anarquía fiscal pues se alegaba que impedía el buen funcionamiento de sectores estratégicos del desarrollo económico nacional, por ejemplo el comercio y la industria.

Hacia 1930 un inventario señalaba que esos ramos soportaban 313 impuestos locales, 71 de ellos de imposición general y 242 de imposición especial sobre determinados productos.[159]

Al fin y al cabo se justificaba la concurrencia fiscal por ser intrínseca a la organización federal.[160]

De acuerdo al gobierno nacional, la federalización política y económica justificaba restaurar el orden.[161] El centralismo federal era defendido argumentando que esa instancia miraba el conjunto y no sólo una de las partes; para ello se apelaba casi siempre a la Nación, y a su interés superior, su unidad, integridad y viabilidad que era representada más eficazmente por el orden federal.

No resultaba una empresa fácil imponer el orden a las facciones posrevolucionarias que disputaban el poder y encima de ello exhortar a los estados y municipios a modernizar

---

[158] En 1939 un estudio oficial reportó la existencia de 74 impuestos y derechos en las entidades federativas.

[159] *Ibid*

[160] Sobre la concurrencia fiscal se consideraba que el Constituyente de 1857, siguiendo el modelo constitucional norteamericano, hubo establecido el principio de autonomía de las entidades políticas que componen a la Federación, para crear sus propios regímenes de impuestos. Adjudicó al gobierno federal ciertos gravámenes pero permitió que los poderes de la Unión y los poderes de los estados concurrieran sobre los mismos valores para el establecimiento de sus tributos. Adicionalmente, la Constitución de 1917 ni siquiera había precisado las jurisdicciones fiscales de cada una de las instancias gubernamentales con capacidad tributaria.

Así se configuraba la compleja modalidad mexicana de la concurrencia fiscal propia de países federales

[161] "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". Argumento empleado por la SHCP en 1947 a propósito de la Tercera Convención Fiscal. *Cfr.* Aboites (2003:110)

la estructura fiscal; los primeros eran gobernados por inflexibles hombres emanados de la Revolución, que hacían sentir su poder en su territorio y cualquier acercamiento de la Federación era visto como una franca intromisión e injerencia.[162]

El desafío pues, era doble y sumamente complejo para el proyecto nacional en ciernes.[163]

A propósito de lo anterior, una duda surge ante la hegemonía que siempre ha tenido el centro político y económico del país desde el establecimiento del federalismo, ¿por qué si un sólo régimen político mantuvo tanto tiempo el poder no puso en marcha reformas fiscales para reestructurar el sistema tributario nacional (contrarrestar la evasión al fisco, uniformidad y equidad fiscal, evitar concurrencia fiscal al precisar la atribuciones entre Federación y estados) sabiendo que no corría el riesgo de perder el poder ante otro partido político y tras el sometimiento de inconformes en sus filas?

No sólo hubo graves omisiones constitucionales en lo referente a la delimitación del campo impositivo de la Federación, de los estados y de los municipios, también el caudillismo revolucionario dejó su impronta en la práctica política mexicana.

En materia hacendaria se otorgaron atribuciones extraordinarias al presidente de la República desde 1917 y hasta 1948; las facultades a él concedidas no sólo le permitían expedir disposiciones de gran importancia como las leyes anuales de ingresos y egresos y las referentes a implantar nuevos conceptos de ingreso, sino que gracias a su ratificación, en los años posteriores se concretaron de modo mayoritario el 92% de las facultades presidenciales en disposiciones del ramo hacendario.[164]

---

[162] "Intromisión ilegal del centro que vulneraba la soberanía estatal" se consideró a la vigencia de un impuesto federal sobre la propiedad raíz decretado el 11 de octubre de 1922 que generó un airado rechazo entre empresarios y a partir de ello su eventual cancelación. Vigente a partir del 30 de mayo de 1923 y derogada tras la celebración de una convención efectuada en diciembre de ese año, fecha en que se definió excluir este rubro de la ley de ingresos de 1924. Importa precisar que el catastro y en consecuencia los impuestos sobre propiedad rústica y urbana nunca salieron del ámbito local. *Ibid*
Sobre los frustrados esfuerzos de la Federación por crear un impuesto predial en 1923, véase Aboites (2003:114-123).

[163] El gobierno central fuerte y lo fiscal como ingrediente fundamental de esa centralidad y de esa fortaleza, aparecía entonces como un proyecto de largo alcance que era impermeable a los conflictos y rupturas entre grupos y facciones políticas; era un verdadero proyecto de Estado de largo plazo. *Ibid*

[164] *Ibid*

A buena parte de las iniciativas y esfuerzos de la Federación por resolver el entuerto fiscal, se les acusaba de intentar violar el pacto federal y la soberanía de los estados.

A pesar de esa desconfianza, uno de los intentos federales por ordenar el fisco nacional se cristalizó en 1924.

En la ley de ingresos de ese año apareció el impuesto que gravaba sueldos, salarios y utilidades de sociedades mercantiles y empresas. La denominada ley del impuesto sobre sueldos y utilidades se expidió en febrero de 1924 y se le consideró el principal tributo nuevo del régimen político surgido después de 1910.[165] En marzo de 1925 se expidió la ley del impuesto sobre la renta, que desde entonces fue así denominada.[166]

Una compleja forma de calcular el monto correspondiente a estados y municipios en lo referente a la recaudación de este impuesto, canceló a las Haciendas locales el otorgamiento de participaciones del producto de dicho gravamen que rigió un año.[167]

Los mejores años de este impuesto en la segunda mitad del Siglo XX fueron 1969 y 1976, cuando aportó 44% del ingreso total por impuestos federales.[168]

Otro capítulo de la frustrada intención de un presidente de la República por delimitar las fuentes impositivas y organizar el fisco del país fue protagonizado por Lázaro Cárdenas durante su sexenio.

---

[165] Véase la férrea oposición desatada por los comerciantes contra el *income tax* y la firme postura gubernamental en sacarlo adelante, Aboites (2003:131-152).
Los opositores exigieron que si esa ley se derogaba estaban dispuestos a pagar, duplicados, todos los impuestos del timbre.

[166] La ley de 1925 mandataba a los causantes que tuvieran ingresos por varios conceptos pagar los impuestos de manera separada; hubo que esperar hasta 1960 para adoptar el procedimiento de gravar los impuestos acumulados.

[167] Establecer el impuesto sobre la renta resultó una hazaña por su criterio de progresividad (a mayor riqueza mayor tasa de tributación) y porque el gobierno federal logró por vez primera establecer un gravamen directo, válido, efectivo en todo el país y no sólo en distritos o territorios federales, como ocurría en el Siglo XIX. En ese sentido modificó drásticamente uno de los acuerdos fundamentales del arreglo político vigente hasta entonces, expresado en el principio no establecido en la Constitución pero sí en los discursos de las autoridades locales de que a las entidades federativas correspondían los impuestos directos y a la federación los indirectos. *Ibid*

[168] Aboites categoriza como "proyecto modernizador" a los esfuerzos gubernamentales por implantar los impuestos al catastro y a los sueldos y utilidades. En su texto narra las dificultades a que se hubo topado el gobierno federal para desarrollar lo que el autor denomina "el proyecto modernizador" en materia fiscal.

En 1936 remitió a los gobernadores una iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 131 y 115. En el primero se establecía la delimitación de facultades impositivas de la Federación, los estados y los municipios y en el segundo se incorporaban las participaciones federales como parte de la Hacienda municipal. En ese reparto, la Federación se hacía de facultades privativas para establecer contribuciones sobre la renta, explotación de recursos naturales y especiales sobre electricidad, gasolina, ferrocarriles, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabacos, alcoholes y aguardientes, aguamiel, cerveza, sobre juegos, loterías y rifas y maderas y bosques. Los estados, territorios y municipios tendrían participación sobre todos esos gravámenes. La iniciativa tomaba muy en cuenta los resultados de la segunda Convención fiscal efectuada en 1933. (*v. Infra*)

Según Aboites, sólo se cuenta con el texto del proyecto de reformas pero se ignora por qué no llegó al Congreso de la Unión.

Los legisladores en 1940 consideraban que una modificación de tal dimensión correspondía impulsarla a administraciones que sucedieran al periodo cardenista; no obstante esa postura, se aprobó abrir una nueva fracción, XXIX del artículo 73, en la que se señalaban los rubros en los que sólo el Congreso de la Unión podría establecer los impuestos, que implicaba precisar los rubros tributarios federales.[169]

Esta nueva fracción de alguna manera, recogía superficialmente los cambios propuestos en 1926 y 1936 en materia fiscal y por ello satisfacía parcialmente las pretensiones federales; tal como se indicó, la reforma fue publicada en 1942.

Así, la centralización gradual del sistema tributario se reflejó en las sucesivas ampliaciones de la fracción X y sobre todo en la nueva redacción de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.[170]

La productividad local de un gravamen para que una entidad se hiciera acreedora de participaciones fue introducida en una ley petrolera de 1940; el ordenamiento señalaba

[169] Algunos de los ramos incorporados se refieren a los señalados en la iniciativa cardenista.

[170] Para nadie es un secreto que las reformas y adiciones hechas al artículo 73 constitucional limitaron las facultades impositivas de los estados y en ningún caso, las de la Federación.

que el monto de la participación resultante de gravar ese hidrocarburo, sería proporcional al valor oficial producido dentro de la jurisdicción de cada estado y municipio.[171]

Por otro lado, en 1941 la ley del impuesto sobre la renta elevó las tarifas de las renglones de los que se integraba: comercio, industria y agricultura; explotación del subsuelo; sueldos y salarios; dos años después las tarifas volvieron a incrementarse. Los resultados fueron inmediatos y contundentes, a precios corrientes la aportación de tal gravamen pasó de 78 millones de pesos en 1942 a 218 millones en 1943.[172] Ello significó un parteaguas en el comportamiento de los ingresos públicos en este último año.

El proyecto modernizador -o la centralización hacendaria- de la clase política gobernante, iniciado al finalizar la Revolución y durante la primera mitad del siglo XX, comenzaba a arrojar resultados notables y a marcar la distinción entre una época definida por la preponderancia de los impuestos al comercio exterior y otra nueva caracterizada por el peso, en ese momento, de este tributo directo y progresivo.

Empero todavía faltaban muchos años para finiquitar definitivamente la anarquía fiscal. De ahí que la obra trazada aún no fuera concluyente, ni por mucho.

2.4.6 El ISIM como corolario del empeño de integración y concentración impositiva

Se pensaba que el esfuerzo de modernización fiscal estaba incompleto si no se obligaba a los estados y municipios a ceñirse a una estructura nacional de impuestos; el punto de conflicto residía en los gravámenes interestatales a las transacciones mercantiles, dado que, como se ha señalado, el derecho de gravar ese rubro era percibido como una de las principales bases de la soberanía estatal, nivel de gobierno que no estaba dispuesto a ceder un ápice en materia fiscal.

---

[171] *Ibid*

[172] *Cfr.* Aboites (2003:193).

Y de acuerdo a autoridades federales, el corolario de la soberanía de los estados era la anarquía fiscal.

Nuevamente, como sus referentes, se planteó la realización de una Convención Hacendaria en 1947 para encontrar alternativas al embrollo fiscal.

Y de alguna manera el gobierno federal tenía razón en sus esfuerzos centralizadores, en el entendido de que no pretendía federalizar los impuestos para controlarlos desde el centro, sino poner orden y evitar en lo posible la anarquía fiscal. En buena medida la responsabilidad era atribuible al nivel local.

Un rasgo visible del caos fiscal era sin duda, el número de impuestos existentes en todo el territorio nacional. En 1940 rebasaba en exceso las exacciones a los contribuyentes que por ello, no cumplían a cabalidad sus obligaciones e incurrían en la dañina evasión y defraudación fiscales. En ese año había 250 impuestos, de ellos 57 eran federales, 131 estatales y 62 municipales. Desatacaban la industria y el comercio que soportaban 80 impuestos distintos, 19 federales, 40 estatales y 21 municipales. La agricultura no tenía impuestos federales pero a cambio tenía 28 estatales y 20 municipales.[173]

Durante la tercera convención fiscal[174] -que incluyó a un representante de los municipios de cada entidad- la obstinación continúo y el discurso no varió. Se reiteraba el argumento de la necesidad del ordenamiento fiscal con el desarrollo de la economía nacional y todo ello como circunstancia natural que propiciaba la centralización creciente. El *quid* era convencer a los estados de que la centralización era benéfica y por tanto debía apoyarse sin objeciones; las autoridades federales estaban ciertas de que alcanzar el objetivo únicamente era posible mediante la ampliación de las facultades federales. La federalización estaba en marcha.[175]

---

[173] Tal diversidad era un indicativo de que los impuestos principales no rendían lo necesario y se optaba por crear nuevas cargas tributarias en lugar de mejorar las existentes; ello repercutía en el aumento de los precios de las mercancías y de manera concomitante la inflación amenazaba desbordarse. *Ibid*

[174] Un resumen véase en Tépach (2004).

[175] La soberanía de los estados no debía considerarse restringida o vulnerada por la delegación de determinadas facultades que los estados hicieran en favor de la Federación; esta tesis era sostenida por la delegación federal en la convención de 1947 que se esmeró en demostrar que el enunciado no

La Convención adoptó la postura federal referente a la necesidad de ordenar el régimen fiscal, señaladamente en materia de transacciones mercantiles. Muestra de ello fue la aprobación de la iniciativa dirigida a elaborar un plan nacional de arbitrios, que más que delimitar los campos tributarios intergubernamentales, establecía conceptos y reglas para asegurar la distribución de recursos entre ellas en función y en proporción de las necesidades locales.

La propuesta federal, que fue aprobada por la Convención, distinguía entre los ingresos privativos (que correspondían a cada ámbito de gobierno), los de participación y los de legislación concurrente.

El acuerdo de derogar el impuesto del timbre sobre compraventa y remplazarlo por otro en función de las ventas comerciales, permitió la creación del impuesto sobre ingresos mercantiles. Un resolutivo adicional de la Convención fue la supresión de la contribución federal.

La crítica postura estatal en la Convención era de orden político no de índole técnica. De acuerdo a Aboites, los estados no cuestionaban en términos discursivos la necesidad de hacer homogénea la estructura fiscal, es decir, no se oponían a la modernización fiscal; más bien objetaban la postura federal de que tal modernización sólo podía hacerse centralizando mediante la ampliación de facultades legislativas del Congreso y del Ejecutivo federal tal como perfilaba la iniciativa de reformas constitucionales de 1947.

El traspié gubernamental empero, no fue rotundo.

Acorde con las recomendaciones de la tercera convención fiscal, en diciembre de 1947 el Ejecutivo federal turnó una iniciativa de ley para establecer un nuevo impuesto que proponía una tasa general de 3% por cada transacción comercial.

El legislativo acató la instrucción presidencial y el mismo día que recibió el proyecto de ley, este se aprobó por unanimidad.

---

implicaba una tendencia política o económica de debilitar a los estados sino establecer bases para su desarrollo armónico con el desarrollo general. *Ibid*

A partir del 1 de enero de 1948 entró en vigor el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), materializando así un esfuerzo de alineación fiscal de varias décadas.[176]

Considerada como una nueva Hacienda Pública, esta no fue sólo producto de la voluntad federal; pese a que no frenaron la tendencia hacia la centralización fiscal sí contribuyeron a delinearla y con ello configurar el sistema que prevalecería durante el resto del Siglo.[177]

Si bien en lo inmediato no se vencieron las resistencias locales en materia de comercio, con el ISIM se establecieron las bases para imponerla gradualmente.

Se creó una ley de compensaciones adicionales en las participaciones federales distintas a las del ISIM, incentivando a los estados a sumarse a este impuesto mediante el otorgamiento de 10% adicional en la participación de los impuestos restantes, no obstante ello, la reticencia local permaneció inmutable.

Un reiterado argumento oficial para presionar a los estados renuentes a sumarse al ISIM, era que el peso de las participaciones era cada vez mayor en las Haciendas locales que las recibían. Igual que ahora, la inequitativa entrega de las participaciones revelaba las desigualdades regionales del país evidente en el reparto de las mismas que se apreciaba en la concentración de esos recursos: apenas seis entidades, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Nuevo León, Sonora y Veracruz, captaban el 52% del total de participaciones tanto en 1940 como en 1955; en dichas entidades sólo vivía 29% de la población en 1940 y 33% en 1960.

---

[176] En su artículo 54, la ley del nuevo impuesto federal establecía el mecanismo de participación a las entidades que se coordinaran con la Federación; se calculaba a partir de tasas diferenciadas y sustituía a los impuestos del timbre sobre compraventa, recibos y la contribución federal. Del producto del impuesto, 18% pertenecía a la Federación, otro 15% correspondía a las haciendas estatales. La ley precisaba que la participación únicamente se causará cuando estos fiscos derogaran sus impuestos locales generales sobre el comercio y la industria. *Ibid*

De su participación en el ISIM, los estados debían entregar a los municipios no menos del 15%.

[177] Antes de la vigencia del ISIM, la Federación obtenía en promedio 80 millones de pesos corrientes por los conceptos equivalentes; la cifra se elevó a 180 en 1948, 248 en 1949 y 318 en 1950, casi el 12% del ingreso tributario de la Federación de ese año. *Cfr.* Aboites (2003:215).

En cualquier caso se muestra que la fiscalidad no sólo reflejaba desigualdades sociales y regionales sino que las acentuaba.[178]

El sistema de participaciones federales paulatinamente se fue convirtiendo en el sustituto de impuestos que antes -con todo e ineficiencias- recaudaban los estados y municipios. El peso de 26% de las participaciones federales en el ingreso total de los estados a mediados de la década de 1950 permite observar la paulatina centralización.

Canceladas otras fuentes de tributación, los estados comenzaron a depender de manera creciente de los impuestos federales.

La inconformidad del círculo empresarial y de varias entidades federativas no tardó en llegar (tras su decreto en 1948, 14 entidades se negaron a sumarse al ISIM), y la oposición local a incorporarse al arreglo que ofrecía la nueva ley, se prolongó hasta 1971, cuando no tuvieron más opción que adherirse al acuerdo federal.

Hasta 1951 lo habían adoptado Aguascalientes, Querétaro, Tlaxcala, Michoacán y Sinaloa; un año después San Luis Potosí; en 1954 Yucatán, Durango, Hidalgo y Campeche hicieron lo propio. El común denominador es que eran entidades con bajos ingresos, en contraste ninguna de las más ricas consintieron la oferta que presentaba la nueva disposición, entre ellas Veracruz, Nuevo León, Jalisco, Sonora, Baja California y Chihuahua.[179]

Cabe decir que los gobiernos de Nuevo León y Guerrero adoptaron los lineamientos del nuevo impuesto pero sin sumarse al arreglo federal.

Pese a argumentos, explicaciones y consideraciones federales, las catorce entidades mencionadas se resistieron a incorporarse a los convenios. Así, la yuxtaposición intergubernamental en el rubro mercantil rebasó la mitad del siglo y continuaría vigente durante dos décadas más.

El autor multicitado en este apartado estima que el gobierno federal decidió cobrar cada vez menos impuestos y obtener montos crecientes de ingresos de otras fuentes sobre

[178] En contraparte, la orientación del gasto tampoco era equilibrada, en el periodo 1959-1963 esas seis entidades atrajeron 44% de la inversión pública federal. *Cfr.* Aboites (2003:274-275).

[179] Las otras entidades que se rehusaron eran Coahuila, Chiapas, México, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Tamaulipas y Zacatecas. *Ibid*

las que los estados no tenían ningún control y ninguna participación; según él, quizá eso ayude a explicar por qué varias entidades de las más importantes económicamente, se negaron hasta donde pudieron a perder el ramo de las transacciones mercantiles.[180]

Una estrategia más del plan por convencer a los estados de sumarse al ISIM y su intrínseco sistema de participaciones, se tradujo en condonaciones de sus deudas contraídas. La Federación dispensó adeudos de municipios (1953) y más tarde de estados (1956); en el primer caso se condonaron adeudos por la friolera de 300 millones de pesos de créditos contraídos con la banca del Estado y más tarde 100 millones a los estados, alegando la necesidad de apoyar a la provincia.[181]

Y soterradamente la presión continuaba y la oferta se mantenía. En 1957 se condonaron deudas a entidades federativas y municipios por 31 millones de pesos, así como la asignación de subsidios por 420 millones más, "para que surja más la provincia que merece tanto", según la afirmación hecha por un funcionario federal.

El creciente poderío federal, apoyado fundamentalmente en la hegemonía y omnipresencia del partido único en casi todos los cargos de representación popular y en la concentración de la riqueza fiscal, allanaba el camino para que el Ejecutivo federal dispensara, privilegiara, favoreciera, subsidiara, apoyara, donara...

Estas presiones dirigidas a la unidad y la uniformidad fiscal del país, cedieron durante el decenio de los sesenta, pero en la década siguiente, parcialmente pudo alcanzarse el tan ansiado objetivo, perseguido invariablemente por casi todos los presidentes de la primera mitad de Siglo, desde Álvaro Obregón hasta Adolfo Ruiz Cortines.

2.4.7 Nuevas reglas, viejas opciones

La vigencia de los impuestos sobre la renta y el de ingresos mercantiles beneficiaron primordialmente a la Hacienda federal. En 1970 ambos aportaban más de la mitad

[180] *Ibid*

[181] La cifra de 300 millones no era cualquier cosa pues representaba un monto superior a los ingresos brutos municipales de todo el país que en 1953 apenas llegaban a los 227 millones de pesos. *Cfr*. Aboites (2003:272-273; 278).

(54%) del total de ingresos por impuestos de la Federación y era más de dos veces y media superior a la contribución del otrora importante rubro del comercio exterior, que apenas aportaba 20% del ingreso federal tributario y también dos veces y media superior a los ingresos brutos de las entidades federativas, excluyendo al Distrito Federal.[182]

A su vez, en 1949 se emitió un decreto que agregaba el inciso *g* a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución (la fracción reformulada en 1942) para especificar las facultades privativas en materia tributaria. Tal reforma establecía el monopolio fiscal federal sobre la producción y consumo de cerveza; la modificación constitucional que fue la última en su género en este periodo, entró en vigor el 1° de marzo de ese año.[183]

Por todo ello, 1949 representa el fin de la primera etapa iniciada en la era posrevolucionaria dirigida a modernizar, federalizar, centralizar vamos, la Hacienda Pública en un esfuerzo impulsado por la Federación.

Aún con los notables avances en la materia, es válido afirmar que el de ayer sigue siendo el problema de hoy en la vida fiscal del país: la determinación constitucional de fuentes impositivas entre los tres ámbitos de gobierno, que encontró soluciones vanguardistas en 1948, 1971 y 1980, como se verá adelante.

Se ha considerado que los verdaderos obstáculos a las políticas federales no se hallaban ni en el Congreso ni en las Convenciones fiscales. Más bien los escollos provenían de los gobiernos de los estados (apelando a la soberanía y repudiando la centralización) y los grupos empresariales (pues veían en el Estado una amenaza a su desarrollo por las exacciones); estos resolvían y trataban sólo con autoridades federales, rebasando a convencionistas, legisladores e incluso gobernadores de estados considerados importantes. El hecho parece ser algo común de estos tiempos.

---

[182] *Ibid*

[183] De acuerdo al autor citado, el colofón cervecero era una respuesta al fracaso del gobierno federal en la tercera convención fiscal. En la iniciativa de amplias reformas constitucionales que las autoridades hacendarias presentaron en esa reunión, se proponía la derogación de la fracción XXIX del artículo 73, para dar paso a la ley general de arbitrios; debido a que la iniciativa fue rechazada, el nuevo inciso relativo a la cerveza se integró en esa fracción del 73 constitucional. Dicho de otro modo, la reforma de 1949 obedecía a la oposición de gobernadores y convencionistas de 1947. *Ibid*

La debilidad fiscal local se vio presionada por el control absoluto que el centro ejercía sobre la mayor parte de las fuentes tributarias y porque no contaban con nuevas fuentes de ingreso provenientes por ejemplo, de las empresas paraestatales o el endeudamiento, como ocurriría a partir de 1950 con las finanzas federales.

2.4.8 Rumbo a la coordinación fiscal, merced a la iniciativa federal

Medidas tales como la ley de 1953 que otorgaba compensaciones adicionales a los estados que aceptaran coordinarse con la Hacienda federal, abiertamente habían fracasado.

De ahí que la capacidad local de resistirse a la descentralización aparezca como un elemento que ayude a explicar y dé sentido a la ruta trazada por el gobierno federal en sus planes de uniformidad y control fiscal.

Catorce entidades federativas, llegaron a la década de 1970 sin haberse incorporado al impuesto federal sobre ingresos mercantiles: Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.[184] Algunas de ellas se rehusaron a ceder potestades tributarias en materia mercantil porque eran las entidades más ricas o de mayores ingresos como Jalisco, México, Nuevo León y Sonora.

De ahí que la necesidad de los estados por arbitrarse fondos no fuera impedida por el impulso centralizador acometido por la Federación, así fuere perpetuando y acentuado la multiplicidad tributaria, dañina para el desarrollo de una estructura económica nacional en ciernes.[185]

---

[184] En 1970 esas 14 entidades disponían del 71% del ingreso bruto y contaban con el 61% de la población total del país, exceptuando al Distrito Federal. Cfr. Aboites (2003:350).

[185] "Que el sistema fiscal nacional debe ser armónico, evitando en lo posible superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, cuyo conjunto puede producir cargas fiscales excesivas en los contribuyentes, además de múltiples intervenciones de vigilancia por parte de diversas autoridades en esta materia". Considerando Segundo del *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del estado de*

¿Qué razones había detrás de una política contraria a aceptar la modernidad, por parte de las autoridades locales? En la Secretaría de Hacienda se razonaba que por un lado pesaba el interés de los estados por proteger la actividad industrial y comercial de sus jurisdicciones frente a la de otras entidades; por otro lado, esos gravámenes eran una defensa de las entidades contra las maniobras evasivas de los causantes, constituyéndose así en un mecanismo de protección de sus fuentes de ingreso.[186]

Asimismo, la razón técnica de la negativa a coordinarse con la Federación obedecía a la importancia que los rubros comercial e industrial tenían en las débiles Haciendas locales; y es que, al menos en 1945 esos renglones constituían una fuente tributaria esencial para el grupo de los catorce estados, ello explica su oposición a la iniciativa federal. Queda claro que al menos un componente de la renuencia de estas 14 entidades era la defensa de la fuente que, no obstante su tendencia decadente, producía poco más de la cuarta parte de sus ingresos fiscales.[187]

Era claro que los estados coordinados con el gobierno federal en materia mercantil no contaban con posibilidades de mantener en vigencia esta clase de gravámenes. Ese era el trabajo de la denominada Comisión Nacional de Arbitrios.

Aunque formalmente las alcabalas se suprimieron en 1896, informalmente tuvieron vigencia -en virtud de la multiplicidad tributaria-, hasta 1971 cuando todos los estados se integran a un único impuesto mercantil.

Casi un siglo después, tan sólo en el rubro comercial, se había conseguido apenas y de manera parcial, el orden fiscal en la Nación, en un régimen caracterizado por la rigidez en los mecanismos gubernamentales y en un Estado dominado por un régimen político de partido único.

No obstante, la pluralidad política en el Congreso y los estados desde los noventa, no hubo modificado sustancialmente esa circunstancia, más bien han sido tímidos los intentos por avanzar en esta materia.

Aguascalientes. Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1979. Esta prescripción se fijaba 60 años después de advertir la problemática de la multiplicidad y anarquía tributaria al finalizar la Revolución.

[186] Aboites (2003:355).

[187] *Ibid*

¿Cómo se logró la coordinación fiscal con el total de entidades federativas en 1971, cosa que no habían podido las autoridades hacendarias por más esfuerzos invertidos, anteriormente? La evidencia apunta que la resistencia local fue resquebrajada mediante una oferta creciente de recursos vía participaciones federales por decisión explícita, claro está, del gobierno federal.

En diciembre de 1970, el Ejecutivo federal turnó varias iniciativas de ley en materia fiscal. La más importante de ellas, modificaba el impuesto sobre ingresos mercantiles y agregaba una sobretasa de 10% (este era la clave y la coerción para coordinarse) a determinados artículos y servicios de consumo personal.

Esa misma ley precisaba el mecanismo de repartición: los estados, territorios y el Distrito Federal recibirían el 40% del total recaudado en sus jurisdicciones por ese concepto.

Una vez aprobadas las reformas por el legislativo, se suscribieron convenios con los gobiernos estatales para establecer los términos de la participación de ese 10% adicional. Entre el 15 de enero y el 1 de septiembre de 1971 se firmaron los convenios correspondientes con 26 entidades federativas, incluidas las 14 que se habían mantenido al margen desde 1948.

Con ello llegó al final la resistencia estatal en materia de impuestos a la actividad mercantil, debido al aumento sustancial del incentivo federal. Esta oferta se vio reforzada por la elevación de 3 a 4% en la tasa general del impuesto sobre ingresos mercantiles, vigente a partir de enero de 1973. Los estados firmaron nuevos convenios con la Secretaría de Hacienda, ahora para establecer los términos del reparto de la recaudación de esa nueva tasa, que se elevó del 40% que se había fijado dos años antes hasta el 45% del producto en la entidad correspondiente; aparte de esa reforma (elevación del porcentaje de participación a las entidades federativas), también se les entregó la administración y vigilancia del impuesto.

Como era ya común, el convenio señalaba que tal participación se otorgaba a condición de que las entidades no mantengan en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria.

Paralelamente a estos avances, se presentó un fenómeno que Aboites denomina "destributización" de las finanzas públicas, referido a la baja sostenida del peso de los impuestos en la Hacienda federal: de casi 90% en tiempos porfirianos a menos de 30% a fines de la década de 1970. Eso tiene que ver en parte, con el peso creciente adquirido en el último decenio por el endeudamiento, sobre todo externo a partir de 1960 y la aportación de los organismos y empresas descentralizadas.

Había no obstante, desigualdades en las participaciones atribuibles a la geografía nacional. La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, establecía un monto de participación que dependía de la recaudación lograda en la jurisdicción local; esto significaba que a mayor actividad económica, mayor recaudación y en consecuencia una mayor participación. En 1977 nueve entidades, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla y Veracruz, recibían el 78% de las participaciones federales.[188]

El fin de las alcabalas nunca pudo ser respaldado constitucionalmente, sino a través de convenios (sucede ahora lo mismo con los acuerdos en reserva emanados de la Convención Nacional Hacendaria en 2004 y que aún no han encontrado espacio en la Carta Magna); de ahí que sea importante advertir que a diferencia de las opciones buscadas en 1926 y 1936 para estatuir cambios en el régimen fiscal a través de reformas constitucionales, en esta ocasión la estrategia federal de coordinación fiscal evitó esa vía. Con ello se alejaba la posibilidad desde entonces de garantizar y amparar constitucionalmente el régimen de participaciones en ingresos fiscales (evitando cambios recurrentes), evidenciando el esquema, una manifiesta debilidad legal.

Así, se imponía la vigente *modalidad* de los convenios entre los estados y la Secretaría de Hacienda, para subsanar aquél impedimento en los cambios a la Carta Magna.

[188] *Cfr.* Aboites (2003:370).

2.4.9 Saldos y resultados de la "modernización" tributaria del Siglo XX

Una de las repercusiones de esa estrategia provocó la concentración de la riqueza fiscal en unas cuantas entidades federativas del norte y del centro del país, amén de la debilidad fiscal local ya apuntada ante la concentración de los ingresos tributarios en manos federales.

De ahí que especialistas en desarrollo regional manifiesten que la heterogeneidad del país se expresa de alguna forma en la desigualdad en la distribución geográfica del monto de los ingresos fiscales.[189]

A lo largo de las décadas reseñadas en este apartado puede comprobarse el agravamiento de la desigualdad en términos de la estructura regional del país, vista desde la recaudación fiscal.

Por lo anterior, la función redistributiva arengada por el centro político y económico que devino argumento predilecto de las autoridades fiscales, no queda tan clara dadas las asimetrías que arrojaba el esquema de modernización fiscal impulsado.

En suma, lo que produjo y a donde condujo este modelo fue a una creciente desigualdad regional compuesta por el ascenso del norte y el retroceso del centro y sur; esos a no dudarlo, parecen ser los signos más claros de debilitamiento del entorno local y el resultado más cierto de las políticas fiscales.

Ante las desfavorables condiciones presupuestales de los estados, las repercusiones eran tanto inmediatas como contundentes, pues tendían al abandono y la desatención a la población.

Se sugería que los estados rechazaran la participación en impuestos debido a que en cierto modo, estos renunciaban a un pedazo de soberanía.

Y es que, no por estar en manos federales el producto de los impuestos federales se manejaba con eficacia y eficiencia; cuando se reclamaba el pago de participaciones por

[189] Una exploración más detenida de este argumento en Martínez Assad (1990); Díaz-Cayeros (1995); Tamayo (2004).

la venta de gasolinas en las entidades, Hacienda federal respondía que no podía otorgarles más dinero puesto que se vendía muy poca. Sobresale como ejemplo los 17 pesos mensuales que recibía Guerrero por concepto de participaciones en el impuesto a la sal.[190]

La queja y molestia de las entidades federativas eran justificadas pues la desigualdad, la inequidad y las disparidades en el manejo de los fondos por concepto de ingresos y el sistema de participaciones mostraban sus equívocos, imprecisiones y desaciertos.

En Nuevo León por ejemplo, la Federación recaudaba 65 millones de pesos al año en 1940, mientras que el gobierno estatal contaba con un presupuesto de egresos de apenas 4.9 millones.[191]

De ahí que la vigencia de las alcabalas obedecía a la necesidad de recolectar recursos de donde fuera posible y al costo que fuera.

Adicional a la pérdida de ingresos locales, la unificación fiscal creaba lazos de dependencia de los estados con respecto a la Hacienda federal, y por ende, ahí residía uno de los factores de dominación, control y supremacía que ejercía el gobierno federal en todos los estados y sus territorios y que se materializaba en fuente de poderío político del Ejecutivo federal en un contexto de hegemonía absoluta del régimen de partido único. Algo no logrado en todo el Siglo XIX y buena parte del siguiente.

Un velado y terso centralismo en un país que invocaba una fuerte raigambre federalista y acusaba una enorme tradición republicana.

Se disimulaba en nombre de la integridad y la unidad de la Nación el impulso de afanes y pretensiones federalistas, pero la realidad se imponía irremediable y palmaria.

El adjetivo "libremente" con que se calificaba la capacidad municipal de manejar su propia Hacienda en la Constitución de 1917 encarna a plenitud esa dualidad. La historia

---

[190] Reclamo de la delegación estatal de Guerrero en la tercera convención fiscal. *Cfr*. Aboites (2003:315-316).

[191] El recuento era similar también en municipios. Gómez Palacio en 1953 recaudaba 10 millones de pesos por concepto de impuestos, de ellos cinco correspondían a la Federación, cuatro al gobierno del estado y apenas uno al municipio. *Ibid*

La descripción de estos casos no es para crear asombro sino para dejar constancia de que las circunstancias siguen siendo idénticas más de medio siglo después.

parece desmentir dicho adverbio; casi todos los impuestos propiamente dichos pasaron a manos de la Federación y de los estados. En cierto modo ello dibuja el perfil del municipio contemporáneo, instancia que vertiginosamente se fundía en un eslabón de una estructura gubernamental cada vez más vertical.

Todo ello merced a la edificación del poder nacional que vulneró aún más la debilitada e incipiente base de ingresos municipales.

En términos proporcionales los municipios mexicanos, vistos en conjunto, eran mucho más ricos en el porfiriato que en el periodo posterior a la Revolución pues de administrar 44% de la riqueza fiscal estatal en 1910 pasaron a 38% en 1930, a 24% en 1950 y a 21% en 1972.[192]

Donde las leyes federales no establecían el porcentaje de participación a los municipios, estas otorgaban facultades a las legislaturas locales para determinar la proporción o el monto correspondiente a los municipios en las participaciones de impuestos federales.[193]

En la dependencia de la Hacienda municipal del Poder Legislativo local para armar su plan de arbitrios subyace un añejo problema vinculado con la desconfianza de los gobiernos locales hacia los Ayuntamientos; y en tiempos del partido hegemónico la desconfianza no descansaba en un asunto político (la disciplina partidaria hacía imposible la confrontación interna en esos tiempos entre gobernantes) sino en la eficacia tributaria.[194]

Si aún hoy no se cuentan con catastros actualizados en la mayor parte de las municipalidades por mencionar sólo un ejemplo ¿qué podía esperarse del artesanal sistema tributario municipal a mediados del siglo pasado en México?[195]

---

[192] *Cfr.* Aboites (2003:323). En un estudio de 1958 se hacía un diagnóstico de las haciendas municipales; los resultados arrojados eran dos, la gran variedad en la imposición fiscal y la falta de uniformidad en los ingresos atribuidos a los municipios. Dicho llanamente, la situación fiscal dependía de cuáles rubros habían podido conservar los municipios y cuáles habían perdido.

[193] Véase Artículo 6° primer párrafo, Ley de Coordinación Fiscal.

[194] Ejemplos de la crítica situación municipal que se vivía en la etapa del estudio multicitado aquí, que va de 1922 a 1972, véase en Aboites (2003:322-345).

[195] Véase *Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004* elaborada por la Secretaría de Desarrollo Social para conocer la situación que guardan los municipios en el rubro catastral.

Aboites sostiene que la pobreza fiscal municipal se explicaba en gran medida a la intención de debilitar ahí cacicazgos locales para evitar la amenaza de sublevaciones o de adquirir fuerza regional en un época marcada por caudillismos e igualmente evitar despilfarros, o se les fortalecía para cumplir con la ideología revolucionaria y por tanto, acatar sin objetar el mandato y las consignas del Ejecutivo federal en turno. Ahora se sabe -continúa el autor- que se escogió la primera opción, aquella que proponía modernizar desde arriba, desde el centro.

Por todo lo anterior, no resulta inútil repetir que una de las banderas de la Revolución mexicana de 1910, el municipio auténticamente libre, ha sido hasta ahora un sofisma.

Así, la alcabala, uno de los elementos más enfrentados y antagónicos con los ideales modernizadores, era vista como resultado de la pobreza fiscal de estados y municipios.

Los gravámenes que correspondía recaudar a los municipios de Guerrero en 1958 apenas alcanzaban una tríada: juegos permitidos, rifas y loterías; rastro y abasto de carne; y los derechos de inhumaciones. En contraparte, Coahuila albergaba en los hechos un espíritu municipalista pues dejaba en ese nivel de gobierno la facultad de cobrar hasta 15 tributos.[196]

En las reformas de 1972, la Secretaría de Hacienda emplazó a los estados a entregar el 20% de las participaciones federales a los municipios, elevándose así el 15% establecido en 1953.

Sobra apuntar que la relación entre el gobierno estatal y municipios no dista mucho de la concerniente a la Federación con los estados.

Y la sociedad, indubitable fiel testigo de todas las disputas gubernamentales y a quien impacta en primera y última instancia las políticas públicas (tal como reza la definición de federalismo fiscal *v. Supra* Capítulo I), parecía estar abandonada a su suerte.

---

[196] *Cfr.* Aboites (2003:330-331). La iniciativa cardenista de reformas constitucionales de 1936 prometía que si los municipios no recibían oportunamente sus participaciones "obtendrán del presidente de la república, si lo solicitan, que se les cubran por el gobierno federal con cargo a las participaciones de los estados". Como se dijo antes, la iniciativa no llegó siquiera al Congreso. *Ibid*
Esta disposición se formalizó en el artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal 45 años después.

Al respecto, Hernández Chávez asegura que a partir del decenio de 1930 en México la ciudadanía recibe los servicios públicos como una concesión, una dádiva del Estado, no como un derecho ciudadano.[197]

Nada pues ha cambiado. La estructura con la que fue construido el andamiaje fiscal del país guarda hoy el mismo diseño utilizado setenta años atrás.

Las reticencias federales a ceder facultades tributarias se actualizan ahora a la CNH, que no ha podido plasmar constitucionalmente ninguna de sus recomendaciones.

La uniformidad fiscal que fue perseguida con mayor vehemencia desde los años veinte por la Federación logró instaurarse medio siglo después.

Para Aboites, en el afán por elevar los ingresos fiscales federales pesaban más las consideraciones generales en torno al papel del Estado respecto a la sociedad y a la economía, que necesidades presupuestales urgentes tales como el desequilibrio en las finanzas públicas; su argumento es soportado por un contundente indicador económico: en 27 de los 50 años del periodo 1922-1972 hubo déficit presupuestal, aunque sólo en cinco de ellos (1923, 1929, 1944, 1945, 1948) alcanzó o superó el 1% del PIB.[198]

V. La coordinación fiscal en México. Su evolución

2.5 La búsqueda por eliminar la multiplicidad tributaria

2.5.1 Los primeros pasos[199]

En 1936, Lázaro Cárdenas presentó al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a los artículos 73 y 131 constitucionales. En él se proponía una clara división de competencias en materia de impuestos enlistando los que correspondían a la Federación y los que correspondían a los estados.

[197] Hernández Chávez (1996:30).
[198] *Ibid*
[199] Esta descripción se hace para contextualizar los antecedentes de la coordinación fiscal y no como referentes históricos según se establece en la primera parte de este Capítulo.

El proyecto de reformas no fue aprobado sino hasta 1940 con varias modificaciones. A esta iniciativa se le considera como el cambio más importante para distribuir de manera diáfana los poderes tributarios entre la Federación y los estados en la primera mitad del siglo XX.[200]

En 1943, se reformó la Constitución en su artículo 73 al establecer que las entidades federativas debían participar de los impuestos especiales federales, como los de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal. El hecho representaba el inicio de una nueva política de distribución de ingresos entre ambos órdenes de gobierno.[201]

2.5.2 Las Convenciones Nacionales Fiscales, reuniones sin mucho éxito

Desde la realización de la primera Convención Nacional Fiscal en 1925 y hasta la tercera y última celebrada en 1947, los trabajos se orientaron a formular propuestas de distribución de impuestos que evitaran el problema de la concurrencia y de la falta de uniformidad impositiva traducida en la distribución desigual y desordenada entre los tres ámbitos de gobierno. Y que la soluciones planteadas se elevaran al ámbito constitucional para hacerlas obligatorias.

La convocatoria de la segunda Convención, efectuada en 1933, precisaba que la reunión se ocuparía de estudiar los múltiples impuestos que gravaban el comercio y la industria, por ser ese el campo en que la concurrencia tributaria era más frecuente alentando la libre imposición ejemplificadas por la alcabala.[202]

Al igual que sus precedentes, escasas propuestas de la tercera Convención se consolidaron, sin embargo, fue esta la más trascendente pues mandató la aplicación de una ley tributaria única que organizara la multiplicidad impositiva fiscal.

---

[200] Un esbozo del proyecto, en Cruz (2004:81-83). Para una descripción de la coordinación fiscal en México durante el Siglo XX, véase Astudillo (2001).

[201] Astudillo (2001:129).

[202] Astudillo (2001:22-30). La Alcabala representaba un impuesto de ventas, gravaban el tránsito y consumo de mercancías internamente (intraterritorialmente). Astudillo (1999:86).

En cumplimiento del mandato establecido, en diciembre de 1947 se decretó el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, ISIM,[203] -antecedente del actual Impuesto al Valor Agregado- y la eliminación en 1949 de la histórica obligación de los estados de entregar a la federación un parte de sus ingresos recaudados, la contribución federal[204] (*v. Supra* 2.4.2).

Se señaló que la supresión de la contribución federal era delimitar los campos tributarios de cada espacio gubernamental. Se afirma que el gravamen desapareció debido a la imposibilidad real de los estados de continuar aportando recursos al sostenimiento de la Federación. Y la de terminar definitivamente con las alcabalas, ideal perseguido desde la Constitución de 1857.

Las autoridades financieras proyectaban que las convenciones nacionales fiscales[205] funcionaran en el sistema fiscal como organismo permanente coordinador, aspiración similar a los resolutivos de la Convención Nacional Hacendaria celebrada en 2004.

Prácticamente los mismos problemas que presentaron los diagnósticos elaborados previo a la celebración de las convenciones, son los mismos que hoy están vigentes. En realidad, las primeras convenciones fiscales (1925, 1933), fueron convocadas para intentar aclarar dudas y confusiones respecto de las facultades tributarias concedidas a la Federación según la aplicación del artículo 124 constitucional en materia impositiva (que establecía un sistema de competencia constitucional entre la Federación y las entidades federativas).

---

[203] Con el ISIM (que gravaba los ingresos obtenidos por ventas y prestación de servicios por los comerciantes e industriales) se sustituye el impuesto del timbre sobre compraventa, actos, documentos y contratos; respecto a los impuestos estatales, se derogan gravámenes sobre actividades mercantiles e industriales. La convención propuso distribuir las facultades tributarias entre los tres niveles de gobierno en función del costo de los servicios públicos a cada uno asignado y en relación con la capacidad de control de los causantes respectivos. E igualmente dejar consignadas en la Constitución las bases jurídicas que permitieran el establecimiento de un régimen fiscal adaptable a las necesidades cambiantes de la Federación, estados y municipios. *ibid*

[204] A propuesta de la primera convención se emprendió la supresión de la contribución federal para los estados. Y aunque la mayoría de los estados gestionó la exención del gravamen, únicamente 13 de los 32 la obtuvieron, bien porque el resto no cumplió con los requisitos solicitados por la Federación, bien porque ésta no quiso prescindir de los recursos provenientes de la contribución federal. Astudillo (1999:109-110).

[205] Un análisis amplio sobre los argumentos, las discusiones y las resoluciones de las convenciones se puede encontrar en, Serna (2004); véase también Aboites (2003) y Tépach (2004).

De las recomendaciones emitidas por la tercera convención fiscal de 1947, se decreta en diciembre de ese año la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que define una tasa federal de 1.8% y otra tasa de 1.2% para los estados que aceptaran el sistema de coordinación, derogando sus impuestos locales al comercio y a la industria.[206] En esta etapa, la adopción estatal del nuevo impuesto fue voluntaria.

Esta ley derogó varios gravámenes estatales sobre actividades mercantiles y comerciales -fruto de una iniciativa institucional por eliminar la duplicidad en impuestos existente- mediante el establecimiento de una contribución, el ISIM, a los ingresos por ventas y prestación de servicios obtenidos por los comerciantes e industriales.[207]

En 1970, una reforma a esta ley creó la tasa especial del 10% de aplicación general para todo el país, en la que se preveía una participación de 40% a los estados si se coordinaban; tal disposición influyó para que los estados que no habían suscrito convenio con la Federación, se coordinaran definitivamente. En ese año se transfirió parte de la administración de este impuesto a algunas tesorerías estatales. En 1972, la Federación decidió aumentar la tasa del ISIM a 4%, entregándole el punto porcentual adicional a las entidades que se coordinaron. El incentivo devino atractivo e irrechazable.[208]

Un año después, se logró la coordinación de todos los estados en materia de recaudación de ingresos mercantiles para participar en la tasa especial de 10% citada y de esta última propuesta.[209]

---

[206] Para estimular la coordinación, el gobierno federal ofreció aumentar en un 10% su participación en otros impuestos federales a los estados que se coordinaran. No obstante ello, solo se coordinaron en una primera etapa (1948-1970) 15 estados, el último de los cuales, Guerrero, celebró el convenio en 1957. En 1970 los no coordinados representaban el 74% de la recaudación total y en los 15 coordinados solo se recaudaba el 26% restante. Los primeros -quienes en 1973 finalmente se adhirieron al sistema-, representaban a los principales estados por su actividad económica y de mayor peso considerando su recaudación, Baja California, Coahuila, Jalisco, México, Nuevo León, Sonora y otros de bajo desarrollo como Veracruz, Oaxaca y Chiapas. *Cfr.* Cruz (2004:130) y Astudillo (2001:29-30).

[207] Cruz (2004:130).

[208] Y coercitivo puesto que las entidades que no se coordinaran perderían no sólo su participación, sino que la actividad comercial realizada en su jurisdicción quedaría gravada por una tasa global del 46%. Desde entonces, con esta estratagema se obligó a los estados a "coordinarse" con la Federación.

[209] *ibid*

Los esfuerzos institucionales reseñados tenían una misión alentadora y un alcance meritorio, pues en un período marcado por las inconsistencias en la delimitación impositiva entre los niveles gubernamentales en el país, se pretendía evitar la múltiple tributación y la gran cantidad de cuotas diferenciadas en impuestos que gravaban la misma materia. Empero igualmente en estos antecedentes puede encontrarse el inicio de la actual centralización fiscal.

Como se observa, el mecanismo empleado para llegar a tal situación fue el uso preponderante de las participaciones en los recursos recaudados de los impuestos que los estados previamente habían dejado de cobrar; de esta manera se pretendió corregir el problema derivado de la ausencia de una distribución constitucional de los impuestos entre los tres niveles de gobierno existentes en la Federación mexicana.[210]

Desde 1972, las reuniones anuales de funcionarios fiscales se tradujeron en mecanismo similar a las convenciones nacionales fiscales por su carácter deliberativo. Los encuentros se celebran anualmente y a él se convoca a los responsables de finanzas de los estados y al titular de la Secretaría de Hacienda. A partir de la vigencia de la actual Ley de Coordinación Fiscal, en las reuniones se analizan los ajustes a la fórmula de distribución de las participaciones y los montos de éstas.

En su sesión efectuada en 1975 se propuso elaborar dicha Ley. Además como resultado de las reuniones, en 1978 se estableció el Fondo Financiero Complementario de Participaciones que entonces se destinaba a cubrir gastos en educación.

2.5.3 Avatares y mutaciones de la Coordinación Fiscal en México

Cruz (2004), sostiene que en la Constitución de 1917 se estableció el primer acto de coordinación fiscal en México, ya que se fijaron (una ley tributaria en 1857 ya lo había establecido) los límites impositivos de los diferentes niveles de gobierno. El estatuto constitucional establecía así campos impositivos exclusivos a la Federación y campos

[210] Astudillo (2001:33).

tributarios reservados a los estados; se delimitaba de esta manera, competencia tributaria a la Federación, en aquellas materias que la Constitución reservó expresamente para ella y prohibió a los estados realizar cualquier acto en otras materias.

Ahora bien, la Constitución mexicana no limita a los estados a establecer impuestos, pues en sentido estricto no existe impedimento legal para hacerlo (el artículo 31 fracción IV constitucional señala que es obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado o municipio en que residan…"). No obstante, tanto la doctrina, que trata el tema del federalismo fiscal, como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han dado una interpretación diferente, al señalar que si bien los estados pueden legislar en una cantidad limitada de materias impositivas, la Federación tiene la mayoría de estas y por tanto, puede legislar en todas ellas.[211]

La ausencia de una delimitación constitucional permite en sentido estricto que los tres ámbitos de gobierno pueden decretar los impuestos que consideren convenientes; la limitante estriba -nada menos- que será el mismo ciudadano quien deberá cubrirlos; de ahí la necesidad de coordinar las relaciones fiscales entre las tres instancias de gobierno.

No obstante, la garantía constitucional de poderes independientes no significa necesariamente la preservación de éstos ya que el federalismo es un fenómeno dinámico, de lucha constante, evolutiva, de conciliación de intereses.[212]

En noviembre de 1989 ante el Congreso se presentó una iniciativa[213] para modificar de manera radical la forma de distribuir el reparto de los recursos a los estados. Se

[211] En el Capítulo V se enuncia la resolución de la Corte sobre la inconstitucionalidad de Ley Hacendaria de Guerrero por gravar la actividad de juegos con apuestas y sorteos.

[212] *Cfr.* Astudillo (1999:26).

[213] Discusión parlamentaria en la Cámara de Diputados, en Cruz (2004:165). Puede observarse en el debate parlamentario que se imponía irremediablemente la facultad del Ejecutivo en sus iniciativas de carácter fiscal que sin ningún tipo de modificación eran invariablemente aprobadas por legisladores oficiales, pese a que estos parecieran no estar muy convencidos de las bondades de la iniciativa presidencial, empero había que acatar la disciplina partidaria. Cruz (2004:147-247). Por otro lado, merced

propuso que el 50% se distribuiría en proporción directa al número de habitantes que tuviera una entidad federativa y el otro 50% tomando en cuenta coeficientes de participación.

La razón principal de la reforma que entró en vigor en 1990 era la sensible declinación de la recaudación del IVA que desde 1983 cobraban los estados y que había caído hasta en un 50%.

La reforma devolvió la recaudación del IVA al gobierno federal.

De las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal realizadas en diciembre de 1989 destacan el incremento de la recaudación federal participable, la desvinculación de la fórmula de distribución de participaciones respecto al esfuerzo recaudatorio del impuesto al valor agregado y la adopción de una nueva fórmula atendiendo al nivel de desarrollo de cada entidad federativa y al tamaño de su población.[214]

Las nuevas fórmulas de distribución permitieron que entidades como Guerrero incrementaran en términos reales, de 21 a 34% su ponderación con respecto al total de participaciones federales durante 1987-1992[215]; y 64% en las transferencias federales a los cuatro estados más pobres (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca) entre 1989 y 1992, mientras que el resto recibía un aumento de 20% en promedio.[216]

En 1991, 24 centavos de cada peso obtenido por concepto de impuestos federales se canalizaba a los gobiernos estatales y municipales contra 22 en 1989.

Las circunstancias modificarían ese esquema tiempo después; bajo un nuevo arco iris pluripartidista en el Congreso mexicano a partir de 1997 y mediante un proceso de cabildeo azaroso, la iniciativa de adición de un nuevo capítulo (V, 15 artículos) a la Ley

---

a esa férrea disciplina, los gobernadores oficialistas moderaban mucho las demandas de redistribución que le planteaban al gobierno federal. Este argumento se desarrolla con mayor amplitud en Velasco (1999:46).

[214] Se incrementa el FGP a 18.2% de la RFP, al integrarse el Fondo Financiero Complementario. Se adiciona al criterio de reparto de participaciones la población en una proporción igual al criterio resarcitorio, 45.17% de la RFP. SCHP *Diagnóstico Integral…* (2003), p. 17

[215] Cruz (2004).

[216] Rodríguez (1999:185).

de Coordinación Fiscal fue ampliamente discutida y respaldada por todos los partidos políticos. El 12 de diciembre de 1997 la iniciativa se aprobó por consenso.

El dictamen avanzó sin ningún obstáculo y no se reservó ningún artículo para discutirlo en lo particular y por tanto, se aprobó en lo general y en lo particular por 438 votos de legisladores.

La LCF con sus modificaciones, entró en vigor el 1 de enero de 1998.

A principios del período presidencial de 1994-2000 se impulsó una reforma a la ley que tenía como objetivos:[217]

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

Otro avance en la materia es el relacionado con el informe puntual que está obligada a rendir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cada tres meses al Congreso de la Unión respecto de cuáles han sido las participaciones que ha entregado a cada uno de los estados, según se dispuso a partir de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 1998.

En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la SHCP entrega a la Cámara de Diputados debe incluir la evolución de la Recaudación Federal Participable,[218] el importe de las participaciones entregadas de cada Fondo a las entidades en ese periodo y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Hasta ahora, todas las modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han tenido por objeto fortalecer o restablecer las relaciones de carácter federal.

A partir del ejercicio fiscal para el año 2000 (mediante reformas y adiciones al artículo 3° de la LCF) la SHCP tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación

[217] XV reforma a la LCF. Cruz (2004:200-201).

[218] Se integra por varios impuestos que son recaudados por la Federación en una *bolsa* y distribuidos luego a estados a través del Ramo 28 denominado Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

el calendario de entrega, porcentaje y monto estimado que recibirá cada entidad federativa del Fondo General y del Fondo de Fomento Municipal del Ramo 28 para cada ejercicio fiscal, a más tardar el 31 de enero del ejercicio en que se trate.

A partir de 1996 el gobierno federal ya no mantiene exclusividad de gravamen en los servicios de hospedaje; la administración del ISAN[219] y la fijación de tasas adicionales a la tenencia[220] que ahora pueden ejercer las autoridades locales. En ese año se incrementó el Fondo General de Participaciones. La RFP pasó de 18.51% a 20%. Una adición al artículo 3-A a la LCF permite que la Federación haga entrega a las entidades federativas de 20% que obtiene por el Impuesto Especial a bebidas alcohólicas y cervezas, así como 8% al tabaco.[221]

En agosto de 2005, tras un decreto para regularizar autos extranjeros, el gobierno federal eliminó el ISAN para los automóviles subcompactos cuyo costo no superara los 150 mil pesos. Y para los que rebasaran ese precio pero costaran menos de 200 mil, se cobraría sólo 50% de lo que anteriormente pagaban de gravamen.[222]

Más recientemente, el 21 de diciembre de 2007 se publicaron en el Diario Oficial modificaciones a la LCF como parte del paquete de reformas que constituyeron "La Reforma Hacendaria por los que menos tienen". Entre dichos cambios se incluyeron modificaciones a varias fórmulas de distribución de algunos fondos de participaciones y aportaciones federales bajo la premisa de que ninguna entidad viera disminuidas sus transferencias con respecto a las que recibió en 2007.[223]

---

[219] Vigente desde el el 1° de enero de 1997. Véase SHCP, (2003) p. 17

[220] La tenencia desapareció como impuesto federal el 31 de diciembre de 2011 y desde entonces se derogó también en los estados.

[221] Anexo 1. Avance de acciones 1995-1996 y Perspectivas, en, Programa para un Nuevo Federalismo.

[222] Ante la medida, la Secretaría de Hacienda buscó que el Congreso aprobara la creación de un fondo para compensar las pérdidas de ingresos en los estados por la reducción y exención del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Dicho fondo operaría desde 2006 con un monto inicial de mil 262 millones de pesos. Los recursos de ese fondo se distribuirían mensualmente con base en los coeficientes de recaudación del ISAN correspondiente al ejercicio fiscal de 2004 detalló la Secretaría en su propuesta de Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de 2006. *La Jornada*, 22/8/05; y *Reforma* 6/9/05.

[223] Tan sólo en el Ramo 28 de participaciones federales, en el 2008 las entidades recibieron en promedio un incremento de 21% en términos reales respecto a su participación del 2007. SHCP, (2010) pp. 2-6

Destacamos estos cambios porque consideramos que permiten evaluar las transformaciones que se sucedieron, las que están en proceso y sus implicaciones para el futuro de las relaciones financieras intergubernamentales.

2.5.4 Leyes fiscales. Recuento

2.5.5 1953. Ley de Coordinación Fiscal

En 1948, se promulgó la primera Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a Entidades Federativas. Normar y agilizar el pago de participaciones a las entidades coordinadas en materia de Ley de Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles, eran sus objetivos.

Esta ley surge como respuesta a lo que se consideraba uno de los obstáculos más serios al sistema de participaciones que era el continuo retraso del gobierno federal para pagarlas.[224]

En 1953 se crea la primera Ley de Coordinación Fiscal. El contenido de este precepto puede dividirse en tres aspectos: se protege al comercio interestatal al evitar restricciones indebidas a su funcionamiento; la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios cuya función era proponer alternativas para coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales; y la formulación de estudios para identificar en los estados disposiciones contrarias a la Constitución con objeto de presentar soluciones.

Durante 26 años esta ley rigió al sistema de distribución de los ingresos entre Federación, estados y municipios y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979.[225]

[224] Cruz (2004).
[225] Cruz (2004:131-132); Astudillo (1999:129-130).

2.5.6 1980. Ley de Coordinación Fiscal

La vigente Ley de Coordinación Fiscal (LCF) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. Entró en vigor el 1 de enero de 1980.

Informalmente la LCF había operado desde 1973 al pretender regularizar el ISIM.

La norma, propone crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).[226]

Se le considera como el único mecanismo de distribución de ingresos entre la Federación, estados y municipios. En él ya no se otorgan participaciones respecto de ciertos impuestos, sino que las asignaciones correspondientes a estados y municipios se determinan en base al total de impuestos federales, integrados en la denominada Recaudación Federal Participable. No obstante, la LCF no se encuentra soportada constitucionalmente. Importa subrayar que la coordinación fiscal no se asume como parte de la Constitución, sino básicamente, como un arreglo de índole contractual entre dos autoridades.

El mecanismo para que las entidades federativas se adhirieran al SNCF fue mediante convenios con la SHCP. En 1979 se firmaron con todos los estados los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal. En ellos se consignan los principios de colaboración administrativa entre ambos órdenes de gobierno.[227]

La ley fue concebida como una respuesta al problema del reparto desigual de las participaciones (el 71% se destinaba sólo al Distrito Federal y siete estados, Coahuila Chihuahua, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla, Veracruz) ya que se uniforma la integración y la distribución de estas, al tiempo de disipar los desequilibrios motivados por la desordenada e inequitativa distribución fiscal entre estados.

---

[226] La creación del SNCF implicó la suspensión de 383 impuestos estatales y 206 municipales. *Cfr.* Gutiérrez (2003:55). Según Hacienda, con la creación del SNCF se eliminaron 18 impuestos federales y alrededor de 458 impuestos locales. SHCP, (2010) p. 4

[227] La cooperación y el apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal se institucionalizaron a través de los convenios. Gutiérrez (2003).
Véase Artículo 1°, tercer párrafo de la LCF y 41 primer párrafo de la Ley del IVA.

2.5.7 Perfil de la ley

Para que los estados aceptaran la ley, el gobierno federal garantizó como incentivo que de 1980 a 1982 el estado en cuestión recibiría más recursos (en términos de la tendencia de los incrementos) que con el régimen previo.

Para calcular la tendencia de los incrementos se tomarían las tasas anuales de crecimiento de las participaciones estatales durante el trienio de 1977 a 1979, calculadas a precios constantes de 1976; si el crecimiento de las participaciones calculado conforme al nuevo sistema resultara menor que el comportamiento histórico, la Federación garantizaba a los estados que cubriría la diferencia.[228]

El Capítulo IV de la LCF, que precisa estas disposiciones, entró en vigor el 1 de enero de 1979, el resto un año después.

Inicialmente, la ley fijó dos *bolsas* a distribuir: el Fondo General de Participaciones (FGP), integrado con el 13% de los ingresos impositivos totales federales; y el Fondo Financiero Complementario (FFC), integrado por el 0.37% del mismo concepto. La distribución del primero se hacía en función del monto de impuestos obtenido en cada entidad (a partir de 1991 para repartir el fondo se usan tres criterios). El segundo se les asignaba en proporción inversa a lo obtenido del Fondo General. En 1990 desaparece el FFC y se fusiona o se consolida en el FGP.[229]

De acuerdo a la LCF, los impuestos federales que integran el FGP son el IVA, el ISR y el IEPS. Los primeros dos son los más representativos en términos monetarios, pero el IEPS es el que determina cuánto recibirá un estado en asignaciones federales y por tanto, el que se considera en la fórmula de distribución.

---

[228] Astudillo (1999:143).

[229] Astudillo (2001:37-42). El Fondo General de Participaciones se ha distribuido así: 1980: 13%; 1990: 18%; en 1995 aumenta de 18.5% a 20% de la recaudación federal participable.
También se incluía el Fondo de Fomento Municipal (FFM); el monto de su integración era mínimo, 0.6 por ciento equivalente a la recaudación federal participable. El Fondo de Fomento Municipal hasta 1990 se distribuyó bajo los mismos criterios del FFC (en proporción inversa a lo obtenido del FGP). A partir de 1991 se calcula su reparto a partir de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos del agua. Mientras que en 1996 se incorporó el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano con lo cual el FFM pasó de 0.56 a 1% de la recaudación federal participable.

La mejor distribución de ingresos fiscales entre Federación, estados y municipios como ideal de la LCF no se ha consolidado, acaso importe recordar que la Federación reparte a los estados aproximadamente el 20% del total recaudado y éstos a su vez, tienen la obligación de repartir de esos recursos que reciben, por lo menos el 20% a sus municipios. Es decir, bajo este esquema distributivo, de cada peso recaudado, 80 centavos son para la Federación, 16 centavos para los 32 estados y 4 centavos para los 2450 municipios del país.

Un elemento de peso que justifica las razones por las que se implantó la coordinación fiscal en el país es la relacionada con la enorme facilidad de recaudación y la facilidad de pago de los causantes. Y no con objeto de lesionar o alterar las soberanías de los estados o municipios, aunque sí sus finanzas públicas.

En efecto a nadie se le obliga la coordinación, siempre es en forma abierta, independiente para cada entidad que la desee convenir por su propia voluntad. Pero los costos de no coordinarse son más altos que invocar una ansiada autonomía fiscal.

La última vez que fue modificada la Ley de Coordinación Fiscal de 52 artículos fue en abril de 2016, según reforma publicada el 27 de abril en el DOF como parte de la expedición de la nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Desde 1980 y hasta 2016 se ha modificado en 25 ocasiones con distintos números de enmiendas por artículo.

2.6 Colofón

La particularidad del federalismo mexicano es que es en esencia un modelo autóctono, moldeado según las circunstancias y condiciones del nacimiento de la Nación.

Por otro lado, la multiplicidad tributaria se asume como el elemento distintivo de la disputa intergubernamental alrededor del régimen fiscal en México.

Caracteriza al Siglo XIX mexicano, el desorden en las finanzas públicas desde el preludio de la revolución de Independencia.

Un elemento que encadena a esa y la siguiente centuria es la vigencia de la llamada contribución federal que era un impuesto obligatorio de los estados al gobierno central.
En el XX, si bien continúa el desorden fiscal, el signo inequívoco es la tendencia a la apropiación gradual de las fuentes impositivas por parte de la Hacienda federal y el origen del actual sistema de participaciones a mediados de Siglo con la creación del ISIM.
Fijar la competencia fiscal fue la prioridad de los sucesivos regímenes presidenciales desde el fin de la Revolución.

CAPITULO TERCERO
LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL FEDERACIÓN-ESTADO-MUNICIPIO

I. Las entidades federativas en la perspectiva fiscal: de la multiplicidad tributaria a la dependencia financiera

El desarrollo del capítulo precedente refiere de manera destacada, las tensiones surgidas en la búsqueda del orden fiscal a lo largo del Siglo XX. Debido a que no había una solución única a la anarquía fiscal en México, se tuvieron que hallar sobre la marcha inexplorados esquemas para la determinación las fuentes impositivas a cada orden de gobierno.

La resistencia de las autoridades locales a coordinarse con la Hacienda federal fue el elemento central de la relación entre gobierno central y locales. La soberanía estatal y la autonomía municipal no han sido reivindicadas en el ámbito de lo fiscal, como tampoco lo ha sido en el espacio administrativo, como se verá en este Capítulo.

3.1 Lógica del papel tributario-impositivo del Estado

El poder tributario del Estado subyace en la exigencia a los particulares para que le trasladen una parte de su riqueza privada.

El Estado para la realización de sus actividades primigenias, se hace llegar recursos del patrimonio de los particulares, de acuerdo a su capacidad económica y contributiva y de sus propias fuentes de ingresos.[230]

El pago de un impuesto implica la renuncia del individuo a una parte de su riqueza.

La expresión poder tributario implica la facultad del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción.[231]

Tal como lo revisaremos más adelante, existe gran polémica respecto si los tres órdenes de gobierno poseen poder tributario o potestad fiscal.

---

[230] Una interpretación ortodoxa señala que el término contribución tiene una connotación más democrática, contrario a sus símiles tributo e impuesto.

[231] Un análisis doctrinal sobre la dispersión constitucional en materia impositiva y la potestad tributaria o fiscal que se atribuye a cada nivel de gobierno, véase Cruz (2004:73-124).

3.1.1 La Federación

Tanto la Federación como los estados pueden establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos. En esencia, se trata de una sola facultad, atribuida y ejercida por dos ámbitos de competencia: el federal y el local.[232]

Por su parte, los municipios están excluidos de la facultad para ejercer potestad impositiva, es decir, establecer impuestos, pues solamente se limitan a auxiliar en el cobro de impuestos. El artículo 115 lista los impuestos que pueden establecer los municipios, empero estos no los pueden ejercer de manera directa, pues tienen que ser aprobados por la legislatura local.

Los criterios que se deducen de la normatividad que contiene las facultades expresas[233] de la Federación en materia fiscal, para que se distribuya con rigor la potestad y competencia fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios, responde a los siguientes principios:

a) Limitaciones a las facultades legislativas de los estados;

b) Reserva expresa y concreta de atribuciones a la Federación.[234]

Como resulta ahora evidente, la alta concentración de recursos públicos a nivel federal es resultado de un fenómeno progresivo a lo largo del Siglo XX y que culminó con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (*v. Supra* Capítulo Segundo).

Desde el México Independiente, a la Federación se le atribuyeron exclusivamente los gravámenes sobre comercio exterior, a la sazón, fundamental exacción de carácter

[232] Para efectos del presente Capítulo, generalmente llamamos local al gobierno estatal y locales a los ámbitos estatal y municipal.

[233] Sobre las facultades expresas, concurrentes, explícitas o implícitas entre Federación y estados, véase Senado de la República (1997).

[234] Cruz (2004:87). Revísese artículo 124 constitucional.

estable y permanente. Actualmente acontece lo mismo con los impuestos más importantes por su cuantía, el de la renta y al valor agregado.[235]

El gobierno federal debe ciertamente responsabilizarse de la estabilidad económica del conjunto de la Nación, del logro de una distribución equitativa del ingreso y de proporcionar ciertos bienes y servicios públicos necesarios para todos los habitantes del país. Los gobiernos locales deberán complementar estas acciones, ofreciendo ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los habitantes de la localidad.[236]

Así, el gobierno federal está en mejores condiciones para hacer frente al problema de la estabilidad económica en su doble vertiente: pleno empleo y estabilidad de precios, mediante el uso de instrumentos tales como las políticas monetaria y fiscal.

3.1.2 Las entidades federativas en el contexto del federalismo fiscal

Las entidades federativas son partes integrantes de la Federación, dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, esto es, en lo relativo al manejo político-administrativo de sus propios conflictos y problemática.

Un diagnóstico del sistema tributario antes de la primera convención fiscal en 1925, daba cuenta del origen de los ingresos de los tres órdenes de gobierno. El análisis arrojó una cifra inaudita, coexistían 400 impuestos distintos en todo el país.

Correspondía a la Federación gravar las actividades sobre exportaciones e importaciones que junto con las del comercio y la industria, representaban el 60% del total recaudado en el país. Se sumaba a los anteriores el impuesto sobre la renta, sobre capitales y la contribución federal entre otros. Básicamente, los ingresos de los estados tenían su origen en la propiedad territorial, adicional a los impuestos sobre la propiedad, la agricultura, el comercio y la industria, capitales y documentos y contratos. Y las

[235] Impuesto directo: el que grava las fuentes de capacidad económica, como la renta y el patrimonio. Impuesto indirecto: el que grava el consumo o gasto. *Diccionario Real Academia.*
[236] Astudillo (1999:49).

recaudaciones municipales encuentran su soporte en los gravámenes aplicados a la industria y al comercio.

Desde entonces y consistentemente, la dependencia de los estados hacia los recursos federales resultó comparativamente mayor que la de los municipios.

La importancia de los impuestos locales en el total de los ingresos públicos disminuiría gradualmente, en 1926-1942 (56%) en relación con los de 1900-1911 (75%) y 1912-1925 (61%).[237] (Véase cuadro 3.1)

Antes de 1998 la Federación controlaba el 80% del presupuesto total; los estados 17% y los municipios 3%. A partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997 y 1998 que estipulan mayores disposiciones para la dotación de recursos económicos a los gobiernos locales, la Federación controla el 70.9%, los estados el 24.4% y los municipios el 4.7%.

Cuadro 3.1

Evolución porcentual de los Ingresos Públicos

Año/Período	Gobierno Federal	Estados y municipios
1900-1911	25	75
1912-1925	39	61
1926-1942	44	56
1979	87	13
1989	94	6
1997	93	7
1998	94.3	5.7
1999	94.5	5.5

Fuente: Elizondo (2004).

Es pues una realidad incontrovertible: actualmente los estados no cuentan con un impuesto propio que les genere los recursos suficientes para garantizar su estabilidad financiera, razón por la cual hoy acusan cifras alarmantes de endeudamiento.

[237] Astudillo (2001).

También en la ineficiencia, el mal uso, aplicación y distracción de recursos, y en la corrupción, se hallan razones adicionales de esta distorsión.

Los gobiernos locales carecen de capacidad financiera -producto de la escasa rentabilidad de sus propias contribuciones- para cumplir con las funciones y facultades mínimas que son de su competencia.

La insuficiencia financiera limita la autonomía de los estados, distorsionando la esencia y los principios de un sistema federal de equilibrio, igualdad y cooperación.

Se considera que es justamente en la autonomía o soberanía de los estados donde radica el fundamento del poder tributario de los estados,[238] pues es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía.[239]

De ahí la trascendencia de fortalecer e impulsar decididamente tal autonomía desde los espacios regionales de poder y en condiciones de igualdad y cooperación.

A los gobiernos locales debe otorgarse plena autonomía financiera y política. En esta dicotomía muchos entran en confusión pues la mezclan y ante la creencia de que se va a atomizar el país, se generan anticipadamente reticencias, resistencias y renuencias a impulsar la desconcentración fiscal.

La fuerte dependencia prevaleciente entre los niveles locales de gobierno, se debe en buena medida a que la decisión de gastar el dinero proviene del ente superior.

No obstante la manifiesta insuficiencia financiera que acusan las entidades federativas, se considera que no es atendible la exigencia mayoritaria de destinar mayor número de recursos a los estados. Algunas razones se asocian a que no se cuenta con garantías para su correcto uso y aplicación, bien porque los mecanismos de control y evaluación, no han acreditado una solidez y madurez que contribuyan a certificar y contar con la certeza del óptimo y productivo manejo de los fondos públicos en el ámbito local. A ese debate se suma la opacidad en los montos de inversión, gasto corriente y egresos en

[238] Véase artículo 40 constitucional.

[239] *Cfr.* Cruz (2004:93). Una visión jurídica de las facultades impositivas entre federación y estados, véase Capítulo III del texto del autor.

general por parte de las administraciones estatales pese a contar con un amplio marco legal en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En contraparte, la preocupación de la claridad y la transparencia en las transferencias financieras a los gobiernos locales no es menor: no se conoce en forma total y oportuna los ingresos que se van acumulando a la Hacienda federal para constituir la Recaudación Federal Participable.

Pero la discrecionalidad no es sólo de un lado. En Oaxaca, el gobierno estatal negó hasta en cinco ocasiones a la Auditoría Superior de la Federación, revisar los recursos federales entregados a ese gobierno a través del Ramo 33 alegando que esos fondos pertenecían a la entidad. Las autoridades oaxaqueñas consideraban que permitir la auditoría era violatorio de la autonomía estatal, y con ello se atentaría contra su soberanía al pretender efectuar auditorías sin fundamento legal alguno. La ASF explicaba que los fondos eran federales y tenía derecho a conocer su destino.[240]

Adicionalmente, no se conocen a detalle los montos de IVA e ISR obtenidos en cada uno de los estados y municipios como para valorar las variaciones en los porcentajes distribuidos en el Fondo General de Participaciones.[241]

Quienes defienden la centralidad fiscal esgrimen que los incrementos en el monto de los recursos por concepto de participaciones quizá solo hagan más dependientes a los fiscos locales de la Federación.

---

[240] Finalmente, el 8 de agosto de 2006, al dirimir una controversia constitucional interpuesta por la Cámara de Diputados en contra del gobierno de Oaxaca, la Suprema Corte resolvió que sí pueden revisarse, auditarse y fiscalizarse las partidas de los fondos federales distribuidos a los estados. Concluyó que la ASF tiene facultades de fiscalización para supervisar el destino y aplicación de los recursos federales entregados a las entidades federativas del Ramo 33.
En 2007 se subsanó la laguna legal con la reforma y adición a las fracciones I a V del artículo 49 de la LCF.

[241] No haremos aquí una referencia explícita a la fiscalización del gasto público estatal (mecanismo de rendición de cuentas), acaso importe decir que de acuerdo a un estudio presentado en abril de 2005, por la Universidad de Guadalajara, considerando 10 variables de análisis de orden cualitativo y cuantitativo, partiendo de las características básicas que debe poseer una *buena ley* en materia de fiscalización del gasto público, únicamente 12 estados cubren un puntaje de 75 a 100 puntos en la evaluación de las variables; el promedio es de 57.03 puntos. *Cuenta Pública*, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, CUCEA-UdG. Abril 2005. Para mayor detalle, véase Figueroa (2005).

Es cierto también que a los gobiernos locales les resulta complejo establecer, oneroso recaudar, inadecuado administrar y difícil aprovechar los impuestos, en función de su potencial económico, la capacidad de sus recursos humanos y su experiencia en el manejo de los fondos públicos. La infraestructura y la capacidad instalada de mejora, regulación y optimización de las fuentes financieras son aún endebles en la mayoría de los espacios de acción gubernamental locales.

Desde 1999, el Ejecutivo federal solicitó al Congreso autorizar a los estados un impuesto a las ventas del 2%. En los años subsecuentes esta propuesta no prosperó. Pese a que el gobierno federal estaba dispuesto a disminuir a 13% la tasa del IVA que entonces era de 15%, que sumado al 2% del impuesto local arrojaría el mismo porcentaje del gravamen que entonces se pagaba, los estados simplemente no acogieron la iniciativa.[242]

Mientras que la media de los ingresos tributarios de los estados en América Latina es equivalente al 15% del gasto público total, en México la cifra apenas alcanza el 5.5%.[243] Con todo, las transferencias representan la fuente de ingresos más significativa de las tesorerías locales.[244]

Existen tres tipos de transferencias: libres que no se encuentran condicionadas; etiquetadas, cuya aplicación se orienta a renglones específicos de gasto; y las complementarias que requieren ser complementadas en recursos por la contraparte.[245]

Es cierto que el aumento de la transferencias por sí mismo, desestima y desincentiva el esfuerzo recaudatorio local, pero también lo es el hecho, documentado ampliamente[246] de que existe una desequilibrada entrega de las mismas a los gobiernos estatales. Ante ello se hace urgente fortalecer las transferencias para que los diferentes estados tengan

---

[242] SHCP, (2003) p. 18

[243] Banco Mundial (2004).

[244] En 1980, los impuestos estatales (propios) representaron en los ingresos de las entidades el 13.40% y las participaciones el 64.09%; para 1998 estos porcentajes fueron de 3.04% y 59.91%, respectivamente. Cruz (2004).

[245] *ibid*

[246] Saucedo (1997).

un mismo nivel de desarrollo o de oportunidades, sin que esto implique desequilibrios regionales que es justamente uno de los problemas ahora. [247]

Debe recordarse que el comportamiento recaudatorio está supeditado básicamente a la evolución de la economía, al nivel de cumplimiento fiscal de los contribuyentes y a la eficiencia administrativa de las autoridades tributarias. El fenómeno se reproduce, local y nacionalmente y sus implicaciones son también globales.

La queja de los estados económicamente más consolidados, indica que los estados marginados (por su rezago) detienen el desarrollo de los estados con mayor recaudación, los "amarran" o los sujetan en la búsqueda de desarrollo.[248]

A la denuncia la fortalece el número de recursos con los que contribuyen los estados del sur del país a la *bolsa* denominada Recaudación Federal Participable y lo que se les entrega de ella en monto proporcional a las 32 entidades bajo ciertas reglas.

Un elemento de análisis no menos relevante es el relacionado con el trato y la relación fiscal que tienen los estados con sus respectivos municipios; el mismo trato que exigen de la Federación (información real sobre participaciones, entrega puntual de las partidas; incremento en el monto de recursos federalizados) no lo dispensan hacia las jurisdicciones municipales, ávidas igualmente de recursos y con la multiplicación permanente de demandas sociales.

Los municipios desconocen -casi siempre- cuál es el monto real de recursos que debe corresponderles, pese a las disposiciones legales que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Y al desdén local por determinar su relación fiscal con los municipios, debe apuntarse el número ínfimo de estados que cuentan con una ley de coordinación fiscal o similar.

---

[247] Quizá sea pertinente retornar atribuciones fiscales a estados ricos y que las participaciones, sustanciosas, se mantengan para estados marginados de parte del gobierno federal.

[248] De los ingresos totales en el ejercicio fiscal 2005, los ingresos propios de Coahuila ascendieron al 47%, mientras que en Guerrero la cifra no rebasó el 3.5%. *Milenio* 11/10/05; y Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero 2005.

3.1.3 El sistema de Participaciones. Desincentivos

Entre las desventajas del método de participaciones se encuentra la pérdida de autonomía fiscal estatal, debido a que el gobierno federal centraliza la administración y recaudación de los gravámenes. Esa dependencia económica de los estados del gobierno federal no abona al desarrollo de un Estado federal vigoroso. Por otro lado, esta centralización obstaculiza que las haciendas estatales adapten su nivel de recaudación a sus necesidades de gasto. Hay una perspectiva difusa pues no hay una relación entre los ingresos y gastos reales de una entidad.

Una desventaja adicional es que los gobiernos locales desatienden incentivos para incrementar su recaudación, ya que el monto de participaciones a recibir dependerá de la fórmula de distribución que se utilice, perdiéndose -siendo esto lo más importante- la relación entre ingresos y gastos de una entidad. Para el contribuyente es imposible saber en qué se gastan sus impuestos.[249]

Existen por otro lado incentivos contrarios: el Fondo de Infraestructura Social del Ramo 33 otorga recursos a poblaciones con un grado importante de marginación siempre que se encuentren en esa condición, si la superan, las sumas disminuyen o desaparecen, de ahí que insólitamente se prefiera persistir en esa circunstancia, es mejor seguir siendo pobres, se piensa. Los recursos seguirán fluyendo normalmente.

Wallace Oates sostiene que la participación no se justifica por sus propiedades redistributivas, más bien su único propósito es solucionar coordinadamente los problemas de insuficiencia financiera.[250] Otros en cambio, consideran que la utilidad de las participaciones está en el campo de la asignación eficiente de los recursos y no en el de la distribución.

Existe desacuerdo en la bibliografía, respecto si debe ser limitado el uso de las mismas, esto es, únicamente para cubrir posibles desajustes menores en el reparto de ingresos,

[249] *Cfr.* Astudillo (2001:17; 1999:108). Para un análisis múltiple de las participaciones como mecanismo de financiamiento de los gobiernos estatales, véase Astudillo (1999:135-142).
[250] *Cfr.* Astudillo (2001).

pero no como un mecanismo único para resolver todos los problemas que se presentan en el federalismo fiscal.

Precisamente, uno de los problemas que suelen presentarse en una Federación cuando existe un sistema de participaciones, es que en los niveles locales se pierde de vista el costo real de los servicios públicos, porque no hay una correlación directa entre los impuestos y los beneficios que se reciben. Lo mismo sucede cuando se financian con base en subsidios o deuda pública. Es decir, no se es cuidadoso en el gasto.

Tal como se vio en el capítulo precedente, el origen del sistema de participaciones en México inicia en 1922 al establecerse el principio de conceder a los estados una participación en impuestos federales siempre que los gobiernos estatales no gravaran la misma fuente. Así, el primer impuesto que se aplicó bajo este esquema fue el de extracción de petróleo que era un inciso del impuesto del timbre.

Las ventajas de los ingresos obtenidos mediante la participación en los impuestos, radican en el libre y sin condición, ejercicio del gasto a través de las haciendas estatales. La ventaja administrativa adicional es que una sola esfera gubernamental exija el gravamen; evita la doble imposición y facilita la unidad de la política fiscal.

La desventaja es que pese a múltiples mecanismos de regulación y fiscalización, son amplios los márgenes de discrecionalidad en el uso y ejercicio de esos recursos en la esfera local.

3.1.4 La salida fácil. La deuda en los gobiernos locales

El uso de la deuda por parte de los gobiernos locales para financiar déficit o gasto público es limitado en México y de acuerdo al artículo 117 constitucional, solo podrá contratarse en el mercado doméstico. En México, los gobiernos locales tienen libertad para adquirir deuda interna, sin aprobación central acaso únicamente observando la restricción constitucional; se considera también que se restringe el endeudamiento merced al uso de un mecanismo de control político o evitar trasladar la inevitable

responsabilidad de cubrir la deuda del nivel local al federal ante la imposibilidad del primero a cubrirla. Caso poco común en México.

Al respecto el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal y su respectivo Reglamento son muy claros en cuanto a la responsabilidad y obligaciones que tienen los gobiernos locales al contratar empréstitos.

Apenas en 2015, tanto la Cámara de Diputados el 5 de febrero, como el Senado el 18 de ese mismo mes, aprobaron reformas constitucionales para poner orden a la deuda de estados y municipios.[251]

El 18 de agosto de 2015, fue presentada la ley reglamentaria mediante la iniciativa de Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. La Ley fue aprobada por los diputados el 3 de diciembre de 2015. El 15 de marzo siguiente fue ratificada por el Senado que la devolvió con observaciones a los Diputados, quienes la validaron dos días después. El decreto que expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios fue publicado el 27 de abril de 2016 en el DOF. Entró en vigor al día siguiente.

Se estima que la deuda pública de esos entes se triplicó al pasar de 186 mil 470 millones de pesos en 2007 a 510 mil millones de pesos al cierre de 2014 equivalente al 2.9% del Producto Interno Bruto, un incremento de 174% en ese periodo.[252]

[251] El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios fue publicado el 26 de mayo de 2015 en el DOF. El Decreto que otorga al Congreso en el artículo 73 constitucional fracción VIII, legislar en materia de deuda cuenta entre sus principales cambios los siguientes: 1) Establece las bases para llevar a cabo un endeudamiento responsable y transparente, sin impedir o limitar la adquisición de empréstitos; 2) Crea un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública; 3) Prohíbe la contratación de deuda para cubrir el gasto corriente; 4) La deuda contratada debe destinarse a inversiones públicas productivas; 5) Amplía facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar la deuda pública; 6) Los estados y municipios no podrán adquirir deuda en el último trimestre de su período de gobierno; 7) Obliga a liquidar las obligaciones a corto plazo en el último trimestre de un mandato; 8) Autoriza a las legislaturas locales contratar crédito público; 9) El refinanciamiento de una deuda o su reestructura deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado.

[252] *Excélsior* 18/2/15. Entre las entidades más endeudadas se encuentran Jalisco, Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo, Veracruz, Estado de México, Chihuahua y el Distrito Federal.

En proporción con las participaciones que reciben los estados, la deuda representa el 84.7%.[253]

Para una comparativa debe señalarse que al cierre de 2005, la deuda contratada por las entidades federativas y varios municipios del país, ascendió a 143 mil 194 millones de pesos, equivalentes al 1.8% del PIB.[254]

El pasivo total de los estados, sus municipios y el Distrito Federal en 2004 totalizó 130 mil 720 millones de pesos, equivalentes al 1.7% del PIB del mismo año estimado en 7 mil 635 billones de pesos.[255]

En 2003, la deuda de los gobiernos locales alcanzó 123 mil 278 millones de pesos. Y en 2001 sumó 99 mil 62 millones de pesos.[256]

Si el gobierno federal rescatara a estados endeudados, otros más seguirían la misma conducta, creándose por tanto una distorsión perversa.

Existen posturas que consideran el crecimiento de la deuda de los gobiernos locales como síntoma de un mal diseño del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales de un país, que provoca un desequilibrio fiscal entre los diferentes niveles de gobierno, así como un sistema de transferencias con criterios discrecionales en que el gobierno central transfiere de manera *ex post* recursos para cubrir los déficit de los gobiernos locales.[257]

Una opinión compartida en la mayoría de la literatura sobre el tema sostiene que la única razón válida para que los gobiernos estatales acumulen deuda es financiar obras que generen servicios públicos en el futuro. Resulta factible financiar inversiones al menos en parte con deuda, cuyos beneficios se extiendan a lo largo del tiempo, a fin de distribuir su costo intergeneracional, es decir, para evitar que el costo de dichas inversiones recaiga íntegramente sobre los contribuyentes actuales. Sobra decir que los proyectos financiados con deuda deben generar mayores ingresos a los gobiernos locales en el futuro.

---

[253] *El Financiero* 17/8/15.
[254] *La Jornada.* 24/4/06
[255] *La Jornada*. 22/8/05
[256] *Ibid.* Véase SHCP (2003; 2005).
[257] Gutiérrez (2003).

Satisfactores como los servicios médicos y la educación básica requieren frecuentemente grandes obras y fuertes inversiones, pero generan beneficios por largos periodos. Estos proyectos benefician tanto a usuarios presentes como futuros, y éstos últimos solamente pueden contribuir al pago de la obra de infraestructura en años posteriores. En consecuencia, para que se cumpla el principio de que todo beneficiario pague, es necesario que se cobre el flujo futuro de servicios a los futuros beneficiarios. La forma de establecer el "puente" entre pagos futuros y gastos presentes es mediante la contratación de deuda.[258]

El endeudamiento estatal en sí mismo no representa un problema, empero debe analizarse cuando se utiliza, lo que está financiando. El endeudamiento local debe ser un "puente" que permita pagar a los futuros beneficiarios de las obras de infraestructura pública pero debe evitarse cualquier otro uso del mismo, como financiar déficit fiscal.

En su artículo 9 la Ley de Coordinación Fiscal faculta a los estados utilizar sus participaciones como garantía para contratar créditos, lo que disminuye el costo de éstos.

Por su parte, los gobiernos municipales están sujetos a las mismas limitaciones que los estatales, entre otras, la de someter al congreso local la aprobación del empréstito.

En muchos casos la deuda adquirida por los gobiernos estatales no ha redituado en mayor productividad para esos gobiernos.

La nueva Ley de Disciplina Financiera establece límites legales que acotan el nivel de endeudamiento estatal para evitar que incurran en deudas considerables al fijarse un monto máximo que no puedan rebasar mediante un sistema de alertas, lo que se asume como la solución más práctica para frenar una actitud irresponsable de las esferas locales de gobierno y evitar caer en una espiral desafortunada como ocurre ahora.

[258] Gamboa (2003:91-94). Al respecto debe señalarse la puesta en marcha a partir de 2010, de un nuevo mecanismo de contratación de deuda a largo plazo por parte de los estados para la construcción de infraestructura, los denominados Proyectos de Prestación de Servicios.

Los empréstitos a los estados[259] se establecen para mantener el equilibrio económico general y para evitar el "rescate federal". A ello debe agregarse que las políticas de endeudamiento y déficit presupuestario que aplican los estados pueden llegar a tener efectos negativos en las finanzas nacionales.

Los estados que presentan déficit presupuestario, han tenido que afrontarlos con financiamientos de la banca privada, con el consecuente costo para los contribuyentes, dado los altos niveles de las tasas de interés.

Los gobiernos estatales y municipales recibieron en 1990 el 2.52% del total del crédito otorgado por la banca de desarrollo al sector público; en 1997, este porcentaje fue de 9.14. En el caso del crédito otorgado por la banca comercial, los estados y municipios recibieron en 1990 el 24.54% del total destinado a este sector; en 1997 este porcentaje se incrementó a 85.27.[260]

Mientras que en 1980 el déficit de los estados fue de 26 mil 137 millones de pesos y en 1998 de 99 mil 456 millones de pesos (a precios constantes de 1980).

II. El Municipio en México

3.2 La autodeterminación local, aspiración eternamente pospuesta

Entre las múltiples acepciones del municipio, este puede definirse como la célula de la organización del Estado mexicano al servir de base de la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la Federación.

Desde la primera mitad de los noventa surgió una literatura abundante sobre el gobierno local en México, señaladamente sobre el entorno y las perspectivas que presenta la institución municipal.

Distintos aspectos delinean el rumbo trazado por las múltiples líneas de investigación en torno al tema: la gestión ambiental; la participación femenina en el gobierno local;

[259] Véase la restricción constitucional establecida en el artículo 117, fracción VIII y el DOF 27/5/15.
[260] Astudillo (2001).

formas de participación ciudadana; reasignación de funciones hacendarias y potestad tributaria; la democracia representativa, competencia, pluralismo y alternancia política local, reelección; modernización e innovación administrativa; descentralización como incentivo para el desarrollo local; fiscalización y control del gasto; planeación y desarrollo regional y sistema de competencias laborales o servicio civil de carrera.[261]

Asimismo, los niveles más equitativos de participación en la recaudación, qué constituye un buen gobierno local, rendición de cuentas; incremento de eficiencia y eficacia en el diseño y aplicación de políticas públicas; prácticas gubernamentales más transparentes y la privatización de los servicios públicos incluso, representan la variedad de temas que ocupan la atención en la agenda de investigación de académicos.

Si bien esta circunstancia ha permitido asimilarse y profundizar al gobierno local, a decir de estudiosos, la intensa investigación sobre el tema ha tenido dos fuertes limitantes:

1. El predominio del enfoque normativo sobre el diseño del federalismo deseable, sin producir estudios positivos sobre lo que existe y sobre los límites de las reformas propuestas; y
2. Los estudios de caso en temas como el conflicto político, la participación política y la gestión pública son abundantes, pero tienen el inconveniente de que sus conclusiones difícilmente pueden generalizarse.[262]

Lo cierto es que el municipio no sólo visto en la dimensión académica (pues la bibliografía en torno a su estudio se actualiza vertiginosamente), sino institucional y cotidiana, ha sido protagonista de un proceso evolutivo y de maduración.

La mayor parte de los enfoques se dirigen a analizar el grado de carencias que evidencian los municipios y cuestionarse si la escasez de fondos y la consecuente falta

[261] Ya en 1995, Ziccardi coordinó un riguroso estudio-diagnóstico de los principales problemas del ámbito municipal. Su trabajo, pionero en el tema, demuestra que tras 20 años de su publicación, muchos de los enfoques analíticos ahí revisados, siguen sin poder resolverse efectivamente: la abigarrada heterogeneidad municipal; la subordinación en la relación vertical intergubernamental; y la supra autoridad del ejecutivo local frente al cabildo.

[262] Martínez Uriarte (2003).

de fuentes propias de financiamiento limitan verdaderamente la autonomía del municipio; las conclusiones son cuasi comunes: sin recursos no hay autonomía propia, pues la generación de ingresos propios tiende a una mayor flexibilidad en la asignación de recursos.

Así, se tiende a destacar un manejo más eficiente y responsable de los recursos públicos que son obtenidos por la vía de los ingresos propios.

Empero otras conclusiones resaltan que el incremento en los ingresos municipales no necesariamente se dirigen al gasto en inversión del municipio, y en cambio están orientados a la infraestructura de gestión: personal, materiales, recursos técnicos, capacitación.[263]

Ante ello, igual que en el entorno estatal importa cuestionarse si con más recursos y facultades impositivas cambiará la circunstancia del municipio mexicano. Y si al contar con ellas, y eventualmente obtener fondos cualquiera que sea su monto, ¿las autoridades locales asignan eficientemente sus recursos escasos?; sobre todo en función de las demandas de las poblaciones locales; ¿es justificado que se utilice como argumento, que no existe capacidad administrativa para que las entidades federativas o los municipios tomen una mayor participación de responsabilidades fiscales y de gasto público?

Estos y otras interrogantes pretenden ser respondidas de acuerdo al alcance que se ha propuesto esta investigación.

Las técnicas de reingeniería municipal (propios del modelo de gerencia pública) y que se refieren al diagnóstico de procesos de gestión, prestación de servicios, rediseño administrativo y de sistemas asociados, han empezado a ser aplicados en algunos municipios metropolitanos para eficientar procedimientos administrativos, señaladamente en la recaudación de las contribuciones locales.[264]

---

[263] Cabrero (1999), sostenía que incluso municipios urbanos grandes con presupuestos abundantes incurren en esta distorsión.

[264] Cabrero (1999), Guillén (1996) y Ziccardi (1995), profundizan en sus trabajos, sobre el perfil empresarial de municipios urbanos y de sus gobernantes. Los estudios de caso que presentan reflejan un esbozo de las tensas relaciones intergubernamentales entre municipio y estado, partiendo de que son

El modelo que pretende ser aplicado en la consolidación y actualización del régimen catastral, de los usuarios reales de servicios como la provisión de agua potable, tenderá a arraigarse lentamente en una cultura administrativa proclive a rehusarse a operar bajo modelos de rediseño institucional que demandan calidad y productividad en el servicio público. El grueso de los municipios mexicanos, en el interés de resolver problemas contingentes propios de la dinámica diaria y ante la escasez de recursos para formar recursos humanos capaces de implantar dichos esquemas, no encuentra aún incentivos para su aplicación y si los hubiere, carecen de las condiciones para echarlos a andar.[265]

Sólo el 7.9% de los municipios urbanos o metropolitanos cubren sus programas específicos de servicios, mientras que en los semiurbanos y rurales el porcentaje se cae al 6%.[266]

Los escasos recursos con los que cuentan los municipios no se asignan de manera óptima. Un análisis estima que los servicios más problemáticos en el municipio no son en general los más atendidos y sí en cambio, los que mayores conflictos generan.

Este puede traducirse como un indicador de ineficiencia del gobierno local en la provisión de dichos servicios o en la asignación de recursos. [267]

La mayoría de estados y municipios no cuenta con la capacidad técnica ni infraestructura administrativa, ni con la solidez institucional necesaria para convertirse en los ejes del desarrollo regional, ni en los constructores del consenso social, valga decirlo, fuertemente deteriorado por décadas de centralismo en todos los aspectos de la vida social.[268]

---

gobernados por partidos dispares; son buen ejemplo de las iniciales relaciones entre ambos estratos en el marco del incipiente pluralismo político que se vivía en la primera mitad de los noventa.

[265] Véase en Cabrero (1999), estudios de caso de seis municipios urbanos en torno al diseño e implementación de estrategias innovadoras en la gestión financiera municipal.

[266] *Cfr.* Santín (2004:86). Esto hace afirmar a la autora que la planeación a nivel municipal responde sólo a la necesidad de cumplir con requisitos administrativos y que los planes y programas tienen bajos rendimientos y cumplimiento.

[267] Un estudio detallado del proceso y el impacto local en la cobertura óptima de servicios públicos municipales puede verse en Herrera (2003). Sobre el tema también, Mejía Lira (1994a; 1994b). Ejemplos de modernización en los servicios públicos de municipios en los noventa, véanse Cabrero (1999) y Rodríguez (1999:235-240). Sobre modelos de innovación administrativa municipal, Cabrero (1996).

[268] Cabrero (1999:12).

Para las grandes mayorías que no podían tener acceso a bienes y servicios urbanos, las prácticas clientelares fueron la alternativa que debieron aceptar y estos procesos contribuyeron a que la administración municipal, no representara los intereses de la colectividad, sino formulara políticas, proyectos y acciones que beneficiaron a determinados intereses locales. Ziccardi (1995:31).

Ese régimen de gobierno rígido e inflexible creó una sociedad de *baja intensidad*.

Cabrero considera como preocupante que en los pequeños espacios que se han venido abriendo en los gobiernos locales, no existen atisbos de un sistema de equilibrios y espacios de participación; más bien surgen centralismos regionales y cacicazgos tradicionales aún más reacios al modelo que se pretende dejar atrás.[269]

Ante el deterioro y la debilidad de las democracias locales, se afirma, surgen caciquismos locales.

Estas son razones suficientes para que el gobierno local -en un escenario ideal-, se conciba como un ente con eficiencia administrativa y capaz de generar legitimidad y consenso. Un elemento fortalece tal interpretación: autonomía y democracia son principios intrínsecos al municipio.

La participación ciudadana a la que mucho se apela en la construcción de legitimidad en el entorno municipal, no se manifiesta como la panacea para el mejor logro de los objetivos perseguidos por los habitantes de la localidad, entendiendo al municipio como espacio de aprendizaje político.[270]

Es decir, el crear vías institucionales para la participación social no garantiza que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, puede tratarse únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local, estatal o federal.[271]

Se cuestiona entre los municipios urbanos grandes, económicamente fuertes, el bajo monto de las participaciones recibidas y el complejo procedimiento para fijar el monto de las mismas y su incierta disponibilidad en tiempo y forma ante la ausencia de reglas claras en los calendarios de entrega.

---

[269] Para Porfirio Muñoz Ledo, la debilidad del presidencialismo mexicano desde 2000, propició la existencia de 32 cacicazgos estatales.

[270] Sobre la participación ciudadana en los municipios, Sandoval Forero (1993; 1996); Guillén (2000); véase también Ziccardi (1995). En México la cultura de participación ciudadana aún es incipiente. Apenas y se han gestado *observatorios ciudadanos* en materia de políticas públicas, señaladamente seguridad y presupuestos. En la Ciudad de México desde 2011 los vecinos ratifican los presupuestos participativos.

[271] *ibid*

La falta de autonomía y las difíciles relaciones intergubernamentales no son sólo producto de problemas que surgen de la inequitativa distribución de los recursos, sino también de la disponibilidad y control que sobre los mismos pueda ejercer el gobierno local. En no pocos gobiernos municipales, la generación de recursos propios, vía incremento de impuestos y el saneamiento de las finanzas locales, suele provocar descontento porque no siempre el aumento de los impuestos y contribuciones se traduce en mejoras en la prestación de los servicios públicos.[272]

3.2.1 Los retos del Municipio mexicano

El municipio constituye la expresión básica de la distribución regional del poder, al igual que la expresión más concreta de la descentralización administrativa al ser una organización provista de una competencia mínima para la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad.

Aunque la Constitución establece que el municipio será autónomo, no establece cómo habrá de ejercerse esa autonomía.

En la mayor parte del Siglo XIX, -aunque desde 1916 se instalan formalmente los primeros gobiernos municipales- fueron los Ayuntamientos los encargados de ejecutar las políticas fiscal nacional y estatal y la principal fuente de información fiscal disponible para las instancias políticas superiores.[273]

Escudriñar en este apartado las relaciones entre los Ayuntamientos y las instancias estatales y federales permite explicar un fenómeno de actualidad, como la pérdida de las prerrogativas fiscales de los Ayuntamientos mexicanos.

---

[272] Ziccardi (1995:21). Cabrero (1999), presenta un modelo analítico sobre las etapas de expansión y crecimiento de municipios de México por tipo (tipología y fases del desarrollo municipal).[272]

[273] Jáuregui (1998a:21).

Es exigencia común que el municipio está llamado a asumirse como factor de desarrollo y no solo prestador de servicios en la búsqueda de consolidar un crecimiento sostenido y justo. Y paralelamente, resulta asequible el criterio de no solo aumentar recursos al nivel municipal sino también responsabilidades.

Afortunadamente, hay una tendencia creciente a la revalorización del espacio local entendido como ámbito clave para la solución de los problemas públicos.

Actualmente, los municipios se enfrentan a la exigencia ciudadana de profesionalizar su cotidiano desempeño. La función primigenia de otorgar servicios a los habitantes de sus jurisdicciones ha concentrado durante los últimos años la atención, los esfuerzos y los recursos del universo municipal en México. Pero ese no debe ser su único campo de acción.

La interrogante de fondo es conocer si la simple provisión descentralizada de servicios públicos (ya sean producidos por los gobiernos locales o contratados con el sector privado) conduce a una asignación más eficiente de los recursos, premisa básica del federalismo fiscal. [274]

Se insiste reiteradamente que buena parte de los municipios desconocen las cantidades que por derecho les corresponde por concepto de participaciones federales al no contar con la información oportuna, suficiente y precisa al respecto.

Se advierte entre especialistas una falta de reglamentación sistemática y ordenada, tanto de ingresos como de gasto entre estado y municipio y de vigilancia en la aplicación del gasto.

Podemos deducir pues, que buena parte de la desigualdad e inequidad en las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno se expresan en la actual circunstancia socioeconómica de los municipios.

Por el otro lado, todas las medidas federalistas trascienden al municipio, pero no necesariamente todos los avances municipales contribuyen al federalismo. Si los

[274] Este argumento se desarrolla con mayor amplitud en los trabajos de Mejía Lira (1994b); Cabrero (1999); Guillén (2004) y Ziccardi (1995). *ibid*

municipios proporcionalmente, controlan recursos superiores a los de los estados, el federalismo no se desarrollará equilibradamente entre los órdenes de gobierno.

Por estas razones, acciones tomadas desde una óptica estrictamente municipalista no necesariamente fortalecen al sistema federal. La Federación está formada por estados, y son éstos los que tienen una división tripartita de poderes. El federalismo empieza por los estados; estos a su vez tienen una organización territorial político-administrativa que los subdivide en municipios. Por ello, no son los municipios los que se representan directamente en dicho pacto federal.[275]

Es posible que si se adopta un sistema de distribución de facultades mediante un catálogo de funciones y potestades que correspondan a cada nivel de manera exclusiva y concurrente, resultarán diáfanas las tareas de cada orden gubernamental. Sólo con una Hacienda Pública municipal fuerte se pueden transformar las contribuciones en bienes y servicios públicos que permitan alcanzar estadios de bienestar colectivo.

La propuesta no será completada si no se establece la obligación del municipio de transparentar el manejo y destino de los recursos municipales, como mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad. La fiscalización genera confianza en la gestión municipal, logrando mayor responsabilidad en la función pública y un óptimo aprovechamiento de recursos económicos del municipio. Los municipios no deben costar más al ciudadano, atribuible a su mal funcionamiento y pobre desempeño.

No todo está por hacer en el municipio. Se ha incrementado sustancialmente la innovación y las experiencias que buscan la modernización de procesos administrativos y organizacionales. Una muestra de ello puede encontrarse en los distintos esfuerzos académicos e institucionales que convocan a los municipios a presentar proyectos e iniciativas exitosas o prácticas de buen gobierno a fin de ser premiadas.[276]

---

[275] La idea de subsidiariedad está íntimamente relacionada con el vínculo entre las comunidades más pequeñas y locales con los otros posibles gobiernos que las regulan (municipios, barrios o pueblos en su relación con el gobierno estatal o central) mientras que la de federalismo vincula fundamentalmente a estados con un gobierno federal. Díaz-Cayeros (1999:150-151). Al respecto recuérdese la definición de Carpizo sobre el federalismo (*v,* Capítulo Segundo).

[276] Véase García del Castillo (2004).

III. 1983, 1999. Las reformas constitucionales en materia local.

3.3 Evolución del fortalecimiento de la institución municipal

3.3.1 Consideraciones sobre la reforma constitucional de 1983 al artículo 115

El 6 de diciembre de 1982 se presentó ante el Senado, la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional, la sexta desde 1933.[277] Se aprobó el 3 de febrero de 1983 y entró en vigor el 1° de enero de 1984.

Las reformas constitucionales de 1983 al 115 consolidaron la personalidad jurídica del municipio, para que los Ayuntamientos ejercieran con autonomía sus facultades reglamentarias. La enmienda fue decisiva no sólo porque puso los cimientos sobre los que se han construido los programas de descentralización subsecuentes, sino también porque inició el desarrollo de una cultura de la descentralización en México.[278]

Entre los aspectos básicos que interesan a este trabajo sobre las reformas al estatuto constitucional del municipio esbozamos las referidas a 1983 por ser de gran calado: se incorporaron bases constitucionales muy amplias para establecer un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoles la exclusividad impositiva en materia inmobiliaria, para crear el derecho constitucional de los Ayuntamientos a participar en los rendimientos de los impuestos federales; para reforzar su autonomía; para determinar el destino del gasto público, así como para fijar competencias mínimas en lo que respecta a la prestación de servicios públicos que deben quedar a cargo de los Ayuntamientos.[279]

De acuerdo a Rodríguez, la reforma municipal de 1983 únicamente ayudó a reconfigurar el control político del centro.

---

[277] El artículo 115 constitucional fue objeto de reformas en 1933, 1947, 1976, 1977, 1983 y 1999.

[278] Las áreas más directamente afectadas por la mayor autonomía municipal frente al gobierno federal eran la administración pública, los servicios públicos, el control financiero y la planeación del desarrollo. Rodríguez (1999:26).

[279] Ortega (1994:22); Rodríguez (1999:159).

Aunque fue diseñada en su origen para cambiar el perfil de las relaciones intergubernamentales, la reforma municipal era inofensiva políticamente pues aunque otorgaba cierto poder a los niveles inferiores de gobierno, no sacrificaba el poder ni el control de los niveles superiores. La promesa de autonomía financiera municipal tampoco amenazaba a los gobiernos estatales, porque la reforma no exigía la delimitación de los criterios para la distribución de los fondos federales entre sus municipios.[280]

Con todas sus limitantes no cabe duda que fue a partir de la reforma constitucional de 1983 al 115, cuando el municipio ocupó un lugar primordial en el ámbito de las políticas nacionales.

3.3.1 Consideraciones sobre la reforma constitucional de 1999 al artículo 115[281]

Así como otras vertientes de esta investigación, también en lo concerniente a la figura municipal existen un sinnúmero de propuestas de mejora y desarrollo institucional agrupadas de acuerdo a su tamaño poblacional, desarrollo económico y capacidad de provisión de satisfactores básicos y sobre las materias que permiten su dinámica cotidiana.[282]

Tal como se argumenta en el Capítulo Primero de este trabajo, el inédito pluralismo político expresado en el Congreso mexicano (específicamente en la Cámara de Diputados) zanjó los obstáculos por las diferencias partidistas para la reforma y adición del capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1997.

---

[280] Rodríguez (1999:127).

[281] Un estudio puntual sobre las virtudes y deficiencias de la reforma al artículo 115 constitucional, véase en Guerrero Amparán (2000:232-233). Y un resumen de la reforma, *ibid* pág. 417-419.

[282] Un ambicioso proyecto académico se ha cristalizado en la denominada "Agenda de la reforma municipal en México" en la que pueden encontrarse más de 4 mil propuestas agrupadas en cuatro rubros desde 1992. www.municipio.org.mx

Esa LVII legislatura fue también la responsable de la reforma constitucional en junio de 1999 al artículo 115 que trata del municipio.

El Programa para un Nuevo Federalismo de 1995 expuso la necesidad de esas reformas. Estudios varios coinciden en señalar que la reforma fue posible -con todo y sus limitaciones- en un contexto de ruptura del monopolio legislativo y la consecuente pluralidad política; el acontecimiento es señalado entre las primeras expresiones constitucionales de la transición política, inclusive.[283]

La discusión nutrida, sistemática, interdisciplinaria sobre la institución municipal en México ha delineado el perfil de un Estado federal caracterizado por una estructura de gobierno descentralizada con bases abiertas y flexibles para la coordinación y cooperación intergubernamental.

Este debate se ha caracterizado por diseñar, proponer o demandar alternativas de modernización para los gobiernos municipales, como una necesidad derivada de la transición democrática, de la renovación del federalismo, de la reestructuración del propio gobierno federal y de las necesidades propias del desarrollo socioeconómico municipal.[284]

En el resultado de la reforma constitucional predominaron los intereses o conceptos que las fuerzas políticas en el Congreso tienen sobre los Ayuntamientos. En el recuento final se impusieron fuerzas conservadoras de los límites institucionales de los Ayuntamientos.[285] Esto es, no se reivindicó plenamente la autonomía del municipio que se circunscribe a su capacidad para decidir y abordar los asuntos que le son propios.

Una política fiscal no está acabada si pretende únicamente asignar mayores recursos económicos, pues debe plantearse para redistribuir funciones de recaudación y

[283] Guerrero Amparán (2000:10). El volumen coordinado por Guerrero y Guillén permitió hacer una evaluación de la reforma municipal de 1983, con objeto de delinear alternativas a su sucedánea de 1999. Las discusiones que aparecen el texto se efectuaron simultáneamente al debate parlamentario que se sucedía sobre el tema.

[284] *ibid*

[285] *ibid*

fiscalización ahí donde estados y municipios puedan coadyuvar a incrementar los bajos niveles de ingresos tributarios.

Guerrero Amparán sostiene que antes de reformar el marco constitucional del municipio, desde un enfoque prescriptivo debían de dirimirse y distinguirse las necesidades, las responsabilidades y los recursos correspondientes a cada ámbito gubernamental; las funciones del Estado, la distribución de facultades entre los tres ámbitos de gobierno y las fuentes de recursos que permitan el cumplimiento de esas responsabilidades.

El argumento más común en la literatura sobre el otorgamiento a los municipios de facultades (tributarias), se apoya en el principio de que por sí sólo es incapaz de atender las demandas sociales dada su inexperiencia en la gestión municipal atribuible a la tríada de años que se renueva, pues se considera este período insuficiente y como resultado, muy costoso el aprendizaje permanente en ese nivel gubernamental.[286]

¿Qué tipo ideal de organización política -diseño institucional- debe tener el municipio para cumplir satisfactoriamente con sus tareas?[287]

Es imprescindible trazar una estrategia de reingeniería constitucional del federalismo. Se debe diferenciar el desarrollo administrativo de los municipios al momento de hablar de su autonomía financiera y del aumento de facultades tributarias.

Al respecto, algunas propuestas van desde el reconocimiento de la naturaleza originaria de los Ayuntamientos como expresión del autogobierno democrático de las sociedades municipales; adaptar la diversidad de formas orgánicas de gobierno y administrativas a las particularidades culturales y regionales del país; involucrar la participación de los Ayuntamientos en la orientación de las políticas nacionales y estatales, así como en la legislación en los ámbitos de su competencia, hasta integrar al Ayuntamiento bajo la

[286] En Diciembre de 2013 en el marco de una reforma electoral, se modificó el artículo 115 constitucional para permitir la reelección consecutiva en los gobiernos municipales. Tarriba (2014).

[287] Un debate sobre la perspectiva rígida (define facultades específicas de cada nivel de gobierno, pero dificulta la negociación entre niveles de gobierno) o flexible (se crean instancias de negociación entre ámbitos de gobierno para la mejor resolución de sus políticas y programas) del sistema federal sugerido por Cabrero, se presenta en Guerrero Amparán (2000:33-36).

figura de un órgano colegiado y facultar a la legislatura local para definir su integración (miembros, mecanismos y periodos).[288]

El artículo 115 homogeneiza lo que por definición es heterogéneo, asumiendo que todos los municipios tiene las mismas similitudes y perfiles.

Estudiosos del tema sugieren que la heterogeneidad municipal debe ser atendida por las legislaturas locales y que el artículo 115 sólo debe establecer los mínimos necesarios, es decir, que se plantee la diversidad (social, económica, política, cultural) a nivel constitucional como piso y que sean las legislaturas locales las que definan esa diversidad por tipo de municipios. Si el artículo 115 no obliga a los congresos locales, se afirma, estos no actuarán.

Contrario a este artículo que explicita las facultades y encomiendas del municipio, el 124 únicamente cita al ámbito estatal. Ese artículo es de una abstracción absoluta.

Se estima necesario en caso de un eventual escenario de reformas como las sugeridas por la Convención Nacional Hacendaria de 2004, aprovechar la oportunidad para modificar el artículo 124 del estatuto constitucional (que no ha sido reformado desde 1824) y otorgar facultades exclusivas al estado en materia ecológica, de transporte y turismo, entre otros. Los estados deben asumir una real autonomía legislativa para organizar sus más convenientes formas de gobierno interior. En México hasta ahora, se contraviene el principio federal elemental de autonomía legislativa de los estados, alentado por un centralismo exacerbado.

Es la Constitución la que puede asumirse como contrapeso a los excesos y el centralismo que ocurren en no pocas ocasiones en el espacio estatal.[289]

De acuerdo a Guerrero Amparán, un artículo 115 más intervencionista otorga líneas más claras respecto al papel de los municipios y reconstruye el federalismo aunque ello sería en detrimento de la autonomía de los estados. Lo contrario (dejar libre el precepto)

[288] Muñoz Ledo (2001).

[289] Habría estados -advierte Guerrero Amparán- en los que tendríamos legislaciones estatales modernas que dieran margen de autonomía considerable y regularan claramente las relaciones entre estado y municipio; empero en otros, sucedería lo contrario.

otorga mayor autonomía a los congresos locales y a los gobernadores si son de la misma filiación política.

Si la ley fuera diáfana, no habría margen para reproducir tentaciones autoritarias localmente y sí en cambio desterrar prácticas y actitudes caciquiles.

En los municipios, habrá que puntualizarlo se reproducen también decisiones verticales o paternales, herencia de un esquema centralista y obsoleto, pero sobre todo de una cultura política autoritaria.

Ese carácter centralista y presidencialista del gobierno municipal que subyace en el diseño actual del Ayuntamiento no facilita los pesos y contrapesos en el ejercicio gubernamental.

Guillén sugiere que entre las consecuencias de la aguda concentración de poder en la experiencia mexicana se encuentran al menos dos significativas: un sistema de gobierno centralizado y por otro lado, actores del poder también centralizados. A este modelo político y a sus beneficiarios, enfatiza, les resulta arriesgado alentar procesos que impliquen desconcentración del poder y una efectiva descentralización gubernamental.[290]

No es menor la importancia del marco constitucional -aunque resulte intervencionista- pues deviene el único espacio donde se garantiza efectivamente la autonomía, independencia y autosuficiencia municipal en cuanto a los recursos.

La esencia del municipio radica en atender las demandas y necesidades comunitarias más inmediatas. Es esa estrechez entre necesidades y satisfacciones colectivas, el vínculo que ha dado fuerza y que es el origen mismo de la fortaleza esencial del municipio.[291]

[290] Una interesante disquisición en torno al problema conceptual del artículo 115 reformado y un análisis puntual y detallado sobre su impacto e implicaciones en, Guillén (2000:245-253).
[291] Ortega (1994:16).

Se pueden otorgar todas las facultades posibles y deseables en el artículo 115, pero si no se tiene recursos para cumplir con esas facultades, cualitativamente cualquier iniciativa se verá reducida a un ordenamiento.[292]

La reforma constitucional de 1983 al artículo 115 -sostiene la doctrina- tuvo como intención, obligar a los gobernadores a comenzar a distribuir el poder hacia los municipios. Sin embargo, los gobernadores siguen siendo resistentes a que los municipios ejerzan cabalmente sus atribuciones dadas la tradición republicana centralista y la concentración de facultades impositivas en el ámbito estatal.[293]

El mérito de la reforma de 1999 es que se considera al municipio como órgano de gobierno con un perfil más político y ya no más como órgano administrativo, fortaleciendo principios de una relativa mayor autonomía.

¿Cuál es el grado óptimo de autonomía hacendaria o financiera que debían tener los municipios?, comúnmente la autonomía municipal se vincula a la disposición de recursos financieros suficientes e idealmente producto del ejercicio de atribuciones fiscales propias. Se afirma que solo si existe autosuficiencia económica es lógico sostener que será una realidad la autonomía política, financiera y administrativa del municipio.

La autonomía del municipio a través del fortalecimiento de sus finanzas públicas con ingresos propios deberá implicar, sin duda, un mayor compromiso político y responsabilidad fiscal y de gasto público de los Ayuntamientos y de la propia comunidad.

[292] Un ejemplo de ausencia de un sistema adecuado de recaudación es padecido ahora por la dinámica de crecimiento exponencial de las ciudades medias y zonas metropolitanas que supera por mucho, la capacidad de actualización y gestión de la recaudación de la propiedad inmobiliaria.

[293] Al respecto véanse los estudios sobre la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional en Ruíz Massieu (1983: Capítulo III).

3.3.3 Desafíos del Municipio mexicano a partir de la reforma constitucional

Delimitar con precisión las responsabilidades, derechos y obligaciones de cada uno de los tres niveles es relevante también debido a que los destinatarios de los servicios públicos que prestan los tres niveles de gobierno son los mismos, es la misma población con sus mismas necesidades.

La no claridad en los criterios (fórmulas) y montos de asignación, impide que se cuente con un elemento de planeación y programación de los recursos que percibirá cada municipio anualmente. Reiteradamente se señala la necesidad de emprender un proceso serio y responsable de modernización administrativa para cumplir eficientemente con la función de recolección de impuesto.

Algunos autores consideran que se busca lograr no mayores participaciones sino una mayor capacidad tributaria o transferencia de la misma a estados y municipios, ¿sin embargo, estos tienen capacidad tributaria para administrar los impuestos?, quizá sí en municipios grandes, y relativamente.[294]

Otras voces subrayan que creer que los municipios no pueden administrar sus recursos y no pueden incrementar sus ingresos obedece a resistencias que existen por descentralizar.

El futuro de los ingresos tributarios y del gasto público debe fincarse en el ejercicio de las facultades fiscales propias. Sólo de esta forma podrán establecerse las bases de la autonomía de los municipios.

De ahí que un federalismo de tipo cooperativo puede ser útil porque otorgaría capacidad de convenir facultades, de convenir servicios, ya no sólo de centralizarlo alrededor de un catálogo menor de servicios, sino de tener la capacidad y la flexibilidad de convenir acuerdos con la Federación, con el estado.

En los ordenamientos legales debe reconocerse la diversidad regional, social y económica de los municipios, ¿pero de qué forma? adoptando la existencia de distintas maneras de organizar al gobierno municipal incluso al interior de un mismo estado.

---

[294] Véase Cabrero (1999). ¿Cuentan los municipios con recursos humanos y técnicos suficientes para ello? (*v. Supra* 3.3).

Dado el diseño del sistema vigente de relaciones fiscales (que no le permite a los Ayuntamientos una participación y capacidad de negociación en los recursos financieros) se prioriza un Ayuntamiento actor del proceso de las finanzas nacionales, en todas sus etapas.[295] Cabe citar que a partir de su vertiginosa evolución, ha aumentado el interés municipal en participar en decisiones de carácter fiscal estatal y nacional; mediante sus asociaciones ahora, parece más factible que puedan hacerlo.[296]

Es necesario proporcionar a los municipios facultades completas, consistentes y suficientes en el plano de recolección de ingresos; darles seguridad, claridad, transparencia y puntualidad en el conjunto de transferencias financieras que recibe del estado y la Federación.[297]

El fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios no debe generar el fenómeno inverso de lograr municipios ricos y estados pobres. El reto de los estudiosos de las haciendas públicas es diseñar un esquema tributario que propicie un equilibrio de las finanzas en función de sus responsabilidades y expectativas de desarrollo.

Un acierto de la modificación al artículo 115 fue el otorgamiento a las legislaturas de los estados para legislar en torno a "leyes en materia municipal", de las cuales se derivarán la reglamentación, la organización administrativa y de los servicios públicos y de la participación ciudadana, y adicionalmente reconocer a la necesaria diversidad municipal como un principio aplicable a todo el conjunto de municipios.[298]

La reforma del artículo 115 de 1999 es similar a la de 1983, en la medida que la consolidación de los Ayuntamientos resulta un proceso que acota los espacios de los gobiernos estatales. El diseño institucional, no obstante se quedó corto: aun siendo

[295] A partir de la creación de la Conago en 1998, los municipios han replicado la asociación a través de la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm) constituida en 2014 y que agrupa a los 2 mil 450 municipios de México y representa a todas las asociaciones municipalistas de México.

[296] *ibid*. De acuerdo a Cabrero, la vía de las barreras (delimitar facultades) y de las exclusividades no es necesariamente la más fácil para reconstruir el federalismo. Esta postura no se compensa con la de apertura de espacios de generación de convenios y coordinación intergubernamental.

[297] *ibid*

[298] Sobre el particular, Guillén considera que no deja de llamar la atención que el fortalecimiento del federalismo, derivado de la reforma, haya ocurrido por la vía de obligar a su ejercicio, al establecer un mandato de creación legislativa para los congresos estatales. Lo cual -según el autor- no deja de ser una paradoja, si bien comprensible por nuestro histórico centralismo. *ibid*

gobierno, el Ayuntamiento tiene un reconocimiento restringido de esa categoría en la redacción del propio precepto constitucional.[299]

La reforma municipal de 1983 tenía que ver más con una delimitación de los poderes de los estados *vis a vis* los municipios, que con una descentralización de las potestades del gobierno federal, especialmente respecto al gasto público".[300]

La revisión de antecedentes de la relación Federación-estados y la gradual consolidación de la institución municipal, no tiene más propósito que la identificación de la situación actual por tratarse de procesos políticos de maduración y profundización, que se condensan en las propuestas desarrolladas en este apartado.

IV. La descentralización, los incentivos para su ejercicio

3.4 De la Centralización a la Descentralización Fiscal

¿Una descentralización desmedida disuelve el proyecto nacional o lo pone en riesgo?

¿Un gobierno federal fuerte sirve efectivamente para contrarrestar las disparidades socioeconómicas regionales, o entre las regiones?

En México, se conocen los efectos de una participación muy dispar de las entidades federativas en los procesos de descentralización. No todos los estados apoyan en proporción semejante esos esfuerzos, generando diferencias crecientes en la prestación de servicios, como los de educación y salud.

El hecho de que el centralismo no haya logrado resolver múltiples problemas nacionales no supone necesariamente, que el extremo contrario, consistente en dejar la responsabilidad únicamente a otras esferas de gobierno, derive en la resolución de rezagos sociales arraigados ancestralmente. ¿Cuál es el punto intermedio u óptimo?

Algunos sostienen que cuando la centralización se da en un grado muy elevado, las ventajas de la descentralización pueden ser muy superiores a sus inconvenientes.

---

[299] *ibid*

[300] *Cfr.* Velasco (1999:94).

La centralización se convierte en obstáculo al desarrollo, en menor espacio de gobernabilidad.

Tradicional y erróneamente en México, se ha considerado que la descentralización está atada al federalismo.

El federalismo no es sinónimo de descentralización; la naturaleza de un sistema federal es cooperación y complementariedad; empero para el caso mexicano un nuevo equilibrio federal requiere un proceso previo de descentralización. A diferencia de otras iniciativas, en ésta el centro no puede imponer la estrategia, más bien deberá sintonizarse con procesos ya en curso, siendo una instancia de apoyo y no de conducción desde arriba.

La descentralización no es sinónimo de federalismo, ya que es parte de su propia naturaleza, al igual que la centralización.[301]

Se ha afirmado incluso, que el nivel de desarrollo económico de un país está estrechamente relacionado con el grado de descentralización fiscal.

Autores sostienen con fuerza el argumento de que una descentralización fiscal puede ser exitosa en la medida que se relacione tanto con la descentralización del gasto público como con la correspondiente recaudación, y esas decisiones deben tomarse simultáneamente.[302]

Otra corriente acepta el centralismo fiscal como intrínseco a los países con economías emergentes, dado que la eficiencia recaudatoria a través de los sistemas administrativos como por las capacidades burocráticas, es mayor en los niveles centrales federales que en los niveles locales.

Un sólido argumento en contra de la descentralización hacendaria, se relaciona con el problema de la corrupción, pues en efecto en los gobiernos locales -estatales y municipales- los mecanismos de control son inexistentes o débiles amén de existir métodos de ejercicio de poder más arcaicos, cerrados e inflexibles.

---

[301] Díaz Flores (2002: 389)

[302] *Cfr.* Cabrero (1999:592).

Cuando se presentara la circunstancia de ceder alguna responsabilidad a un subnivel de gobierno, deberá venir acompañado de sistemas de monitoreo y regulación, pero recíprocamente los niveles receptores deberán ver ampliados a su vez, los espacios de regulación de los niveles superiores. Literalmente un *quid pro quo.*

Durante las últimas tres décadas se ha considerado que los esfuerzos gubernamentales de descentralización han fortalecido el desarrollo local. Eso fue atribuible en definitiva al proceso de gradual avance democrático iniciado a nivel local, de otra manera no podría explicarse esa apertura. La irrupción de fuerzas opositoras en los gobiernos locales empujó los afanes y el interés por fortalecer el papel de estados y municipios.

Se impuso como solución y modelo deseable la idea de un proceso descentralizador desde la esfera federal hacia estados y municipios.[303]

Cabrero enfatiza que quizá se esté otorgando un valor excesivo a la descentralización como medio y como instrumento para la activación del desarrollo. Es decir, si bien hay evidencia de que el centralismo es una condición que obstaculiza el desarrollo local, esto no significa que la descentralización necesariamente sea el instrumento más eficaz para promover un desarrollo local más vigoroso. En efecto, la descentralización puede ser una condición necesaria o facilitadora, pero nunca suficiente en sí.[304]

La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que, por el contrario, quiere intervenir desde los entes descentralizados, en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales, según la estrategia encaminada a impulsar el federalismo en México. [305]

---

[303] Los gobiernos estatales vivieron así un proceso en el que recibían mandatos desde el gobierno federal y transferencias de gasto, se ampliaban las responsabilidades, todo ello en un marco de confusión de atribuciones, no exento de caos y frecuentemente generador de inestabilidades y debilitamiento institucional. Cabrero (2004:33-35), se refiere a los períodos presidenciales que van de 1982 al 2000.

[304] Cuando la descentralización desde el gobierno central busca enviar recursos y definir responsabilidades, adopta una visión de mandante o principal, bajo el supuesto de que los gobiernos subnacionales actuarán con apego a su mandato y operarán las acciones previstas. *ibid*

[305] *Ibid*

Para que un proceso de descentralización tenga éxito deberá otorgarse poder y precisar qué papel le toca jugar a cada orden gubernamental; en la iniciativa deben tener parte los gobiernos locales. Si la descentralización se promueve desde arriba o unilateralmente, no hay duda de su fracaso, pues no se sabrá hacia dónde se dirige la estrategia impulsada.

En el marco de ese proceso conviene precisar que no es similar descentralizar educación que obra pública.

Una mala aplicación de un proceso descentralizador trae como consecuencia un desequilibrio macroeconómico, la intensificación de las diferencias regionales y un atraso en las políticas de gestión y provisión de servicios públicos.

La perspectiva hacendaria es sólo una parte del proceso multicitado, empero éste es más amplio y debe prever un espacio para el flujo óptimo de relaciones intergubernamentales.

Un gobierno nacional que emprende políticas públicas a distancia, incurre con frecuencia en distorsiones, decisiones incorrectas o asignaciones inoportunas provocando un ejercicio de gasto ineficiente e ineficaz.

Por ello la delegación de facultades de un orden de gobierno a otro supone un acto de racionalidad administrativa. Para ponerlo en práctica se debe contar con una reconocida y probada capacidad técnica y administrativa.

Es decir, debe determinarse cuándo un estado está en actitud y aptitud de adjudicarse la responsabilidad de ciertas áreas de la administración pública.

El objetivo no es tener un gobierno federal pobre, sino lograr un equilibrio entre la tríada de esferas gubernamentales.

El proceso de descentralización en el país se ha basado, principalmente, en aspectos operativos y técnicos, sin asignar mayor importancia a la dimensión local. Se ha fundado en la lógica de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la provisión de servicios públicos, pero sin perder las riendas del control político centralizado. De ahí

que el gobierno federal ha concebido la distribución de los recursos y de ciertas competencias como un privilegio del centro.[306]

A nivel federal no obstante, la descentralización se entiende como el desprendimiento o abandono de una función y no como la asunción corresponsable de la misma.

3.4.1 *Praxis* de la descentralización

Descentralización es transferir por ley en forma definitiva, atribuciones y recursos a los otros niveles de gobierno.

Su objetivo se cumple plenamente cuando hay capacidad de dar del centro y capacidad de recibir de las entidades federativas y los municipios.

La descentralización en México obedece a imperativos administrativos y políticos.

La descentralización política está asociada a la participación ciudadana y al gobierno representativo, se equipara con la democratización. La administrativa implica la transferencia de responsabilidad de planeación, administración, recaudación y asignación de recursos del gobierno central a los niveles de gobierno subnacionales[307]

¿Qué debe descentralizarse? Aquellas funciones que permitan dar respuestas rápidas a necesidades urgentes, aquellas que admiten la participación de los ciudadanos, generando un posible incremento en su eficiencia y eficacia.

Naturalmente, la descentralización *per sé* no garantiza el cumplimiento de estos objetivos.

¿Para qué descentralizar? El objetivo debe ser alcanzar el bienestar y mejor estadio de desarrollo en los niveles de vida de los ciudadanos.

---

[306] Santín (2004:85). La autora subraya que los gobiernos locales enfrentados a una circunstancia de expansión y crecimiento de la pobreza, sin contar con recursos suficientes y sin una institucionalidad fortalecida, se han convertido en los "implementadores" de políticas que se diseñan y se definen desde el gobierno federal. Subraya que los municipios están llamados a potenciarse desde abajo y horizontalmente en ánimo de reforzar su institucionalidad para que diversas políticas sean definidas, diseñadas y estructuradas efectivamente en este orden gubernamental.

[307] Véase en Rodríguez (1999:38-44), una detallada explicación de los tipos y modos de descentralización.

¿Qué no debe descentralizarse? Los instrumentos que por antonomasia debe controlar el gobierno federal, deben ser aquellos que le sean útiles para redistribuir la riqueza y lograr condiciones mínimas para la estabilidad económica, macroeconómica y para abatir las desigualdades regionales.

Consecuentemente, no es del todo cierta la opinión de que la descentralización fiscal *per sé* induce a la rendición de cuentas y de que los ciudadanos se convertirán en garantes de un mejor ejercicio del gasto público. Se alude sobre el particular un requisito: en ausencia de democracia participativa y representativa en todos los niveles de gobierno, la descentralización serviría de poco. En una estructura de poder como la de México, todavía caciquil, absolutista y autoritaria hay ciertos peligros de que un proceso de descentralización no pueda no sólo consolidarse si se ejecuta, sino, reiniciar posteriormente. Se debe considerar por tanto la variable política a la hora de tomar una determinación al respecto.

Si la descentralización fiscal incrementa el número de regulaciones y su complejidad, se puede generar un mayor impacto adverso del sector público y no incrementar la razón gasto-PIB.[308]

El autor sugiere analizar cuándo conviene y cuándo no, devolver una potestad tributaria, sin olvidar que deben reasignarse responsabilidades de gasto.

¿Cuál es el grado óptimo de descentralización, es decir, la definición de las funciones óptimas de cada orden de gobierno? Quedan indefinidas las responsabilidades entre los órdenes de gobierno cuando se delega la responsabilidad sin un arreglo institucional adecuado mediante transferencias bien definidas. [309]

La descentralización se apoya en la ineficiencia del Estado y en la necesidad de su reducción y reorganización. Aunque la importancia de esto es de carácter administrativo

[308] Hernández Trillo (2004:137). El autor ejemplifica algunos casos de países latinoamericanos en que la devolución de potestades tributarias, como suma de la recaudación total nacional, ha bajado la recaudación nacional porque existen economías de escala en la recaudación.

[309] *ibid*

existe la posibilidad de que, mediante el aumento de sus atribuciones, los gobiernos locales vean crecer también su parte en la distribución del poder político.[310]

Hay coincidencia en que el proyecto de descentralización no ha tenido resultados favorables porque su verdadero objetivo no es el de lograr una verdadera autonomía, sino el de trasladar algunas funciones administrativas que permitan disminuir el gasto público, sin que el gobierno pierda sus facultades decisorias en los asuntos políticos y económicos más importantes del país.[311]

Adicionalmente, se considera que los esfuerzos de descentralización no tienen éxito si encuentran obstáculos en las propias burocracias que debían ser descentralizadas, quienes ante la iniciativa, ven amenazada su estabilidad laboral.

Ya hace veinte años se enunciaba que la reforma del Estado quedaría limitada sin una estrategia sostenida de descentralización.[312]

La descentralización impulsa el federalismo, pero el federalismo, ¿impulsa a aquella?

3.4.2 La estrategia gubernamental y la variable política

Victoria Rodríguez sustenta en su estudio que el proceso de descentralización administrativa propiamente dicha se introdujo a partir del sexenio iniciado en 1982. El esfuerzo federal según la autora, era ambivalente, se descentralizaba con objeto de mejorar su control del poder; paradójicamente, centralizaba descentralizando.[313]

Esta paradoja aparente -para conservar el poder se debe cederlo o presentar esa apariencia- proporciona el marco ideal para entender la distribución intergubernamental del poder en el México contemporáneo.

---

[310] Velasco (1999:23).
[311] *Cfr.* Velasco (1999:63).
[312] Véase en Ortega Lomelín (1994:27-36), una descripción de las reformas de descentralización durante la segunda mitad del Siglo XX en México.
[313] Esta tesis es sostenida por Rodríguez (1999) a lo largo del texto en que analiza con detalle las políticas impulsadas desde 1982 y hasta 1998 (tres sexenios) en materia de descentralización política y administrativa.

Una vez que el gobierno decide descentralizar, surge el dilema de qué descentralizar. Generalmente se opta por las tareas más rutinarias a favor de las unidades subordinadas, mientras que las tareas estratégicas permanecen bajo el control del centro. Cuáles funciones, dónde y por quiénes serán desempeñadas, se asumen como los principales retos desde una perspectiva administrativa.[314] La descentralización en México, ha sido por una razón política apremiante, mantener el control político, antes que mejorar la eficiencia en la manera de gobernar.

La necesidad de aliviar la carga administrativa y de manera concomitante otorgar mayor autonomía y autoridad a la periferia son elementos que no pueden separarse enteramente de la variable política.[315]

No es difícil encontrar la respuesta de la desmesurada centralización gubernamental en México en el férreo control económico ejercido entre 1917 y 1982.[316] Una consecuencia de ello se materializó en el *milagro mexicano* en el decenio de los cuarenta con tasas de crecimiento media anual de 7%; el desarrollo estabilizador entre 1950 y 1970 y el denominado desarrollo compartido en esta última década.

Nada de lo ahora analizado es inédito o vanguardista o debe adjudicársele la categoría de "primado". El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 proponía tres líneas de acción generales a fin de resolver los problemas de la centralización: a) fortalecer el federalismo; b) promover el desarrollo regional; y, c) vigorizar la vida municipal. Desde entonces, hace tres decenios, se diseñaron planes y programas formales para alcanzar cada una de estas metas.[317]

---

[314] La autora sostiene que la ruta que tome un país hacia la descentralización estará determinada por sus necesidades y señaladamente, por las características de su sistema político. Las condiciones políticas influyen sobre la decisión del centro de cuándo ejercer esa facultad.

[315] De hecho la mayoría de programas de descentralización administrativa aplicados en todo el mundo están fuertemente condicionados por factores políticos que raras veces pueden considerarse como casos de desconcentración puramente administrativa. A menudo, los programas de descentralización imbuidos de razones políticas, se espera que también tengan consecuencias políticas significativas, pues ni siquiera las soluciones administrativas son políticamente neutrales. *ibid*

[316] Cabrero (2004), ofrece una explicación del fracaso de las recientes políticas gubernamentales de descentralización.

[317] Rodríguez (1999:149). Véase en Capítulo Cuarto recuento de iniciativas presidenciales de Zedillo y Fox para fortalecer el federalismo.

Es conocido el argumento de que la centralización del poder se impuso en principio como una estrategia que evitara la desintegración de las instituciones nacionales recién creadas en la etapa posrevolucionaria y marginalmente en la etapa de la república restaurada, pero ahora, ante un escenario radicalmente distinto, deviene imperativo tan sólo el análisis sobre el tema, antes de su eventual implementación.

Los criterios de desarrollo imponían la necesidad de un Estado centralizado, que tuvo dos elementos de identidad: un sistema federal en extremo débil reflejado en la carencia de autonomía de los gobiernos locales y el dominio de un partido único, y segundo, una gran concentración del poder económico, la población y la actividad gubernamental en la capital del país, llamada eufemísticamente *el centro* de la República.

3.4.3 Las políticas descentralizadoras, la experiencia gubernamental

La discusión sobre la descentralización en México se ha enfocado en justificar su impulso en la búsqueda por lograr una mejor rendición de cuentas. Los procesos de descentralización suponen que es posible una mejor fiscalización y supervisión de los recursos públicos en el espacio local que el central, y un principio para contar con esa certeza es la aún incipiente participación ciudadana.[318]

El reconocimiento de la capacidad y sensibilidad gubernamentales para responder a las necesidades y demandas de los individuos en las comunidades, es decir, su capacidad para obtener, analizar y procesar la información necesaria, es precisamente uno de los principales argumentos a favor de la descentralización.

Aún hoy, la descentralización se concibe como proceso de lucha en contra del *centro* o como alternativa para limitar la excesiva concentración de poder y recursos a nivel

[318] Un compendio de trabajos y análisis contemporáneo sobre las perspectivas de descentralización en México, véase en Tamayo (2004:33-96). Una amplia y profunda discusión sobre los esfuerzos y las políticas de descentralización desde 1970 hasta 1998, en Rodríguez (1999:Cap. IV).

federal. Y no como negociación de competencias y recursos, entre las diferentes esferas de gobierno en un entorno de equilibrio.[319]

La descentralización de recursos financieros ha tenido dos objetivos centrales, no precisamente cumplidos: elevar el monto de los fondos destinados a los gobiernos locales y hacer más transparentes los criterios y mecanismos de asignación de dichos fondos.

El gobierno federal ha desarrollado múltiples estrategias que buscan hacer efectiva y creíble su voluntad de avanzar en un proceso de descentralización; estrategias que se han cristalizado mediante la firma desde hace tres décadas de convenios de coordinación.

En 1942 en el decreto presidencial que instituyó los Consejos Mixtos de Economía Regional, se encuentra un antecedente de los convenios de coordinación. Más adelante, en 1971 para implementar la vinculación de la planeación estatal con la nacional y reforzar la planeación regional se instituyeron los Comités Promotores de Desarrollo Socieconómico de los Estados (Coprodes). En 1981 para consolidar la vertiente regional de planeación, se decretó su transformación a Comités de los Estados de Planeación para el Desarrollo (Coplades).

La coordinación entre Federación y estados adquirió una nueva connotación dentro de la política de desarrollo regional al instaurarse la operación de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) en 1976.[320] Tras la expedición de la Ley de Planeación en 1983, el CUC fue denominado Convenio Único de Desarrollo (CUD).[321] La puesta en marcha del

[319] El aspecto más discutido en el marco de la descentralización es el financiero ya que muchos de los esfuerzos se han concentrado en modificar las normas que regulan el flujo de recursos del gobierno federal a los estados y municipios. Díaz Cayeros (2003:453).

[320] El CUC se creó por acuerdo presidencial el 6 de diciembre de 1976 y comenzó a operar en 1977. Vázquez (1989:243-256).

[321] A través de los primeros CUD, los gobiernos estatales recibieron asignaciones federales sólo para la educación y la salud, pero estas aumentaron sostenidamente para abarcar todos los demás programas de desarrollo regional. Rodríguez (1999:154-155).
Para asistir a cada entidad en la formulación y evaluación de sus CUD, se consolidó la estructura y operación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades) y promover sus similares en el nivel municipal (Coplademun o Coplademun).

programa maestro de combate a la pobreza en el sexenio que arrancó en 1988 propició la transformación del CUD en Convenio de Desarrollo Social (CDS) hacia 1992.[322]

Todos los esfuerzos de descentralización impulsados por el gobierno federal se tradujeron en programas (Pider, Coplamar, Pronasol, Progresa, Oportunidades y ahora Prospera) que no se sabía si fueron diseñados para eliminar, reducir o simplemente modificar la dependencia de los niveles de gobierno inferiores frente al *centro*, o si tales políticas y programas requerían que los políticos y funcionarios federales cedieran algo de su poder a favor de los órdenes de gobierno locales.

Se considera que organismos como Coplamar, mostraron una gran capacidad de respuesta a las necesidades de los habitantes de zonas marginadas e incluso es de lamentarse que la experiencia adquirida no haya sido detonada en los niveles gubernamentales locales. Igual que otros programas este hubo de ser reemplazado por los sucesivos cambios de administración.

En suma, no hay ahora ninguna razón para dejar fuera del debate a los órdenes locales en la definición de las competencias y facultades que deben de otorgarse a cada orden de gobierno.

Como se ve, desde 1982 hubo tímidos avances por la descentralización pero no es sino a partir de la alternancia política en el país, que comenzó un proceso más profundo de cesión de atribuciones y mandatos de la esfera central a los estados y municipios de México. En los últimos quince años, desde 2000, se evidencia que los avances sin duda son notorios y dejan constancia y absoluta certeza de que no habrá marcha atrás en ese gradual proceso de apertura y *desincorporación* de potestades del gobierno federal en favor de sus pares locales.

---

[322] Todas las decisiones de financiamiento de proyectos de Solidaridad se incluían en el CDS; en él se integraban la planeación y el desarrollo social financiados a través del Ramo 26. Ortega (1994:99-106). Rodríguez (1999:167).
Desde 1977, inicialmente fueron llamados convenios de coordinación, en 1983 cambió su denominación a convenios únicos de desarrollo, y desde 1992 hasta el que fue firmado en 2003, con vigencia hasta 2006, fueron llamados convenios de coordinación para el desarrollo social y humano. Chapoy (2012:162-163)

3.5 Colofón

El municipio se ha traducido en el eslabón más débil de las relaciones intergubernamentales. Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 representan modestos avances institucionales en el otorgamiento de responsabilidades en la captación de recursos y ejercicio del gasto público.

Las entidades federativas que acusan dependencia del gobierno federal, reproducen los mismos patrones en el ámbito local respecto a los Ayuntamientos.

Un modelo de federalismo cooperativo que se asume como equilibrio entre las esferas de gobierno y la coordinación, la cooperación y la corresponsabilidad resultan ingredientes fundamentales para una nueva relación entre las esferas de gobierno.

Aun con los progresos mostrados en el marco normativo, es indispensable contar con instrumentos que transparenten primero la obtención de los ingresos y la asignación de las participaciones tanto a estados como municipios.

CAPITULO CUARTO
GASTO PÚBLICO FEDERALIZADO

I. La programación y la presupuestación en México

Es claro que existe una tradición republicana centralista en México. Y esa realidad se manifestó en la tendencia a concentrar a favor del gobierno nacional las potestades tributarias durante los años 70 y 80 del Siglo XX como se expuso líneas arriba.

Para conservar el poder, el político y económico, debe cederse. Tal afirmación permite entender acaso, la distribución intergubernamental del poder.

Como se explica y demuestra en la presente sección, "el poder del dinero" condensado por la programación y el ejercicio del gasto público explica las tensiones y el control que se quiere seguir ejerciendo desde la autoridad federal, en detrimento de los poderes locales. De no ser por la irrupción de la pluralidad política en el Congreso, el gasto federalizado no tendría el nivel de descentralización que ahora muestra.

Como se señaló en el Capítulo I, el Federalismo Fiscal tiene como propósito establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una Federación. Su potencial como forma de gobierno reside en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos;[323] en tanto que el Federalismo Hacendario en su aspecto más amplio considera algunos otros conceptos importantes tales como el ingreso, gasto y deuda.

El federalismo presupuestario parte de la consideración de que son transferencias que se aplican a un fin específico. Considerando lo anterior, se generan una serie de elementos que parten de la determinación, cálculo, distribución y principalmente los criterios y puntos de referencia para su materialización.

[323] *Ibid*

El interés por analizar el presupuesto está íntimamente relacionado en la aplicación de los recursos públicos. Al considerarlo, se está planteando un análisis de federalismo desde un enfoque hacendario y no exclusivamente fiscal.

4.1 El Presupuesto

El presupuesto es el instrumento que traduce los planes de desarrollo en programas de acción.

El presupuesto es mucho más que un instrumento de la Hacienda Pública, es el precepto por medio del cual se establecen políticas sociales y se desarrollan programas gubernamentales sujetos a controles legislativos y administrativos. Es el documento relativo a la previsión de los ingresos y los gastos públicos, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable, o el plan general previo de ingresos y egresos donde se fija una relación de medio a fin entre ellos. Contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que éste entraña, con la descripción de sus metas y objetivos y con la determinación de su costo.[324]

A su vez, el presupuesto de egresos es el conjunto de asignaciones de gasto público.

Su propósito es prever el gasto público, que es el conjunto de erogaciones que hace el Estado para la satisfacción de necesidades colectivas, adquiriendo bienes o pagando servicios para lograr el bienestar social.

En este sentido, el presupuesto de egresos es el documento mediante el cual se asignan recursos a los programas que han de realizarse en un año fiscal; en consecuencia, el

[324] El presupuesto se ha traducido en un elemento de planificación en tanto establece metas que debe lograr con recursos restringidos, una táctica para contrarrestar las fluctuaciones económicas, una estrategia con fines redistributivos, y un mecanismo impulsor del desarrollo económico. Chapoy (2003:104).

gasto público se finca en presupuestos formulados con apoyo en programas anuales que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.[325]

El presupuesto es una herramienta que mediante la racionalización de los procesos de selección de opciones, facilita una eficaz toma de decisiones y el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los planes de trabajo. En él se expresan tanto los objetivos, fines y metas que han de cubrirse en el año, como su costo de ejecución y las medidas de control y evaluación que han de observarse.

Mientras tanto, en la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público interactúan distintos actores sociales que, para llegar a un consenso, requieren necesariamente de reglas y procedimientos acordados en un marco jurídico. A este conjunto de suposiciones normativas se le denomina *proceso presupuestario* y tiene el propósito de fijar límites a la conducta y a los intereses de los participantes.[326]

El proceso de planeación, programación y presupuestación es el conjunto de etapas y procedimientos que las dependencias siguen para formular el presupuesto.

4.1.1 Presupuesto Tradicional en México

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente de 1935 a 1976, no permitía determinar la eficiencia de la gestión presupuestal, porque se basaba en un proceso empírico, mecánico y unitario de presupuestación que asignaba recursos atendiendo únicamente el objeto específico del gasto e impedía localizar las duplicaciones de funciones y de erogaciones. Asimismo, al establecer únicamente una verificación legal y financiera que no incluía el control de avances ni la evaluación de

[325] El Presupuesto de Egresos de la Federación tiene su origen en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Para llevar a la práctica los objetivos generales contenidos tanto en el PND como en sus referentes estatales y municipales, es necesario disgregarlos en planes de trabajo anuales y calcular el costo de estos. Así, debido a que los presupuestos están fundados en costos, presupuestar implica un programa de trabajo al que se ha calculado su costo económico. *Ibid*

[326] Chávez Presa (2002:39).

resultados, sólo permitía fincar responsabilidad respecto al mal manejo de los recursos autorizados.[327]

En 1974 se inició una etapa de transición denominada orientación programática, la cual motivó que en diciembre de 1976 se abrogara la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935 y se expidiera la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en vigor al 31 de marzo de 2006, que implementó en la administración federal el presupuesto por programas.

A partir de 1965 se incluyeron en el presupuesto federal los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

El presupuesto tradicional sólo tomaba en consideración el periodo de doce meses para el que era preparado, se basaba en incrementar lo ya gastado en el año anterior de acuerdo con las nuevas erogaciones previstas. Si bien el documento no exigía el previo análisis de todas las políticas posibles, tampoco lo impedía y al ser neutral respecto a ellas, era compatible con todas las que pudieran expresarse en partidas. Esto hacía del presupuesto tradicional una herramienta sencilla, controlable y flexible.

A ese esquema de presupuestación, diseñado para facilitar la administración, contabilidad y auditoría de las cuentas, y no para desarrollar la planeación económica y social del país, correspondía el sistema previsto en la ley de 1935 que creaba un documento compuesto de claves con su asignación mensual y anual, y únicamente detallaba las adquisiciones del gobierno.[328]

A partir de los años sesenta, esa forma de presupuestar empezó a ser cuestionada como carente de sentido porque sus partidas no equivalían a programas; como irracional porque relacionaba insumos en lugar de resultados; ausente de previsión porque cubría un año y no varios de ellos; como propiciadora de agotar recursos

[327] Originalmente el presupuesto fue sinónimo de control de gastos. *Cfr.* Chapoy (2003:102).

[328] De acuerdo con las necesidades que debía satisfacer y con lo que planeaba hacer para solventarlas, cada dependencia identificaba sus planes de trabajo ya en operación, con base en ellos proponía su ampliación y presentaba sus estimaciones en el siguiente estrato, donde eran revisadas, acrecentadas con sus propios proyectos y transmitidas al nivel superior y así sucesivamente, hasta completar el proyecto de presupuesto de la totalidad de la dependencia. *Ibid*

asignados en exceso de la capacidad de operación; como fragmentaria debido a que en principio sólo las modificaciones a los proyectos existentes eran revisadas; como fraccionaria porque los programas eran analizados aisladamente y no en comparación con su costo futuro en relación con los ingresos esperados; y conservadora, merced a la tendencia mínima de los cambios.[329]

4.1.2 Del Presupuesto Tradicional al Presupuesto por Programas

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal[330] racionalizó la gestión pública al implantar la presupuestación por programas fundados en costos, de acuerdo con los objetivos y metas de cada entidad gubernamental en los que deben señalarse a los responsables de su ejecución. Dichos programas, elaborados por las propias entidades de la Administración Pública Federal, debían tomar en cuenta la situación pretendida para el futuro, como los recursos y las acciones necesarias para llegar a ella. Así, el presupuesto público pasó de ser un expediente administrativo y contable para autorizar gastos, a ser una de las principales herramientas de la política económica.

El presupuesto por programas era un plan objetivo a corto plazo, que consistía en un conjunto armónico de proyectos a realizarse en un futuro inmediato para dar cumplimiento a las atribuciones del sector público y que presupone una integración efectiva con el proceso de planificación, porque vinculaba el presupuesto anual con los planes a largo y mediano plazo.[331]

Al convertir los objetivos generales contenidos en los planes de desarrollo de las tres instancias de gobierno en programas de trabajo anuales, y éstos en presupuestos al determinar sus costos, la presupuestación programática se integró en el proceso de

[329] *Cfr*. Chapoy (2003:113-114).
[330] Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976, en vigor desde el 1° de enero de 1977 al 31 de marzo de 2006; abroga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 31 de diciembre de 1935.
[331] Un análisis más completo del presupuesto por programas, véase en Martner (2001). Una descripción de la presupuestación programática como método y proceso, véase Chapoy (2003:117-120).

planeación, haciendo de la política presupuestaria la expresión más evidente de la política económica del gobierno, y del presupuesto, un eficaz instrumento de la rectoría económica del Estado.[332]

Esa modalidad de presupuesto introducida en México desde 1977, era un proceso con base técnica que consideraba de máxima importancia tanto lo que habría de realizarse con los fondos disponibles, como la comprobación de que lo ejecutado haya sido lo programado de acuerdo con las metas a corto plazo desprendidas de los objetivos a largo y mediano plazo. Al integrar en un solo documento los proyectos de presupuesto de todas las entidades, esa metodología financiera precisaba la responsabilidad de las dependencias a cuyo cargo estaba alcanzar las metas determinadas con antelación, identificar la duplicación de funciones y percibir posibles ineficiencias de la administración. Como expresión financiera de la acción anunciada por el gobierno y también como manifestación de sus límites, el presupuesto por programas era un instrumento de política económica y también de racionalización administrativa.

Por otro lado, este tipo de presupuesto permitía determinar la eficiencia de la gestión.

Igualmente, en este sistema de presupuestación, lo que importaba no era lo que el gobierno adquiere sino las actividades que realiza, los objetivos que se propone cumplir y los medios que idea para alcanzarlos.

Además de ser un instrumento administrativo y contable, el presupuesto por programas cumplía una función básica, adecuar e incorporar tanto los objetivos como las metas a corto y mediano plazo, logrando identificar en forma clara y objetiva las necesidades más apremiantes que han de remediarse con el gasto público, la manera más adecuada de asignación de recursos e integración de sus principales funciones: planeación, programación y presupuestación. Dicho método hacía posible definir tanto los objetivos y las metas por alcanzar, como las unidades responsables de lograrlo y el monto de los recursos económicos necesarios para hacerlo.

---

[332] El sistema de presupuesto por programas hace posible establecer metas nacionales, encontrar los medios para alcanzarlas, seleccionar de ellos los más adecuados y determinar con certeza sus costos, fusionando las actividades de planear, programar y presupuestar en un proceso que permite definir la estrategia, formular los programas, integrarlos en el presupuesto y hacer realidad los objetivos propuestos. *Cfr.* Chapoy (2003:109, 115, 230).

4.1.3 Elementos de la Programación

Todo el proceso de programación se funda en cuatro elementos que interactúan en sus diferentes fases: la definición de la política que ha de seguirse, la elaboración de los planes para llevarla a la práctica, la formulación de los programas de trabajo y la presupuestación.[333]

El punto de partida para elaborar el programa anual de trabajo que va a desarrollarse es el análisis de todas y cada una de las demandas colectivas que deben satisfacerse; posteriormente se plantean las metas concretas, especificando las obras por realizar y los servicios públicos que deban prestarse.

A su vez, el programa de trabajo anual del gobierno es la base para la elaboración del presupuesto, que consiste en la ejecución de las acciones encaminadas a desarrollar lo que se conoce como presupuestación.

En la etapa de la presupuestación se realizan todas aquellas actividades que tienen por objeto determinar en qué y cómo se gastarán los recursos disponibles durante el periodo para el que se prepara el presupuesto, considerando la situación financiera del gobierno y la posibilidad de la participación de los interesados en la satisfacción de sus propias necesidades. La presupuestación comprende el desarrollo tanto de las operaciones cuyo objetivo es precisar los gastos y especificar las fuentes de ingresos y su monto, como la calendarización financiera esperada -flujo de ingresos y egresos-, así como la determinación del personal necesario y un desglose de sueldos.[334]

[333] Los planes expresan la política general del gobierno; de ellos se desprenden los programas de trabajo y cuando a éstos se les asignan costos se está en presencia de la presupuestación, porque la preparación del presupuesto implica elaborar un programa anual de trabajo y calcular tanto el monto de las erogaciones que implica, como el de los ingresos necesarios para sufragarlo. *Ibid*

[334] *Ibid*

4.1.4 La elaboración del Presupuesto

El papel central en la elaboración y preparación del Proyecto de Presupuesto de Egresos atañe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); a este organismo corresponde proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos interesados el plan nacional correspondiente. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo debe determinar las orientaciones nacionales y vincularlas con los objetivos globales, sectoriales y regionales, ajustándolas a los límites financieros. Esto lo hace al atender las necesidades y políticas del desarrollo nacional, al proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y del sector paraestatal haciéndolos compatibles con los recursos disponibles y al formular los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El proceso de preparar el presupuesto es estrictamente técnico, pero al mismo tiempo es esencialmente político, porque existen decisiones claves de política, que se consideran en el contexto de la presupuestación. En su proceso de integración se decide lo que el gobierno va a hacer y lo que se niega a hacer. Manifestándose aquí las verdaderas intenciones del jefe del Ejecutivo. Fuera de este ámbito, la lucha más seria es entre él mismo y el Legislativo, merced a la disputa por el control de la política, especialmente la económica.

Esto hace del proceso presupuestal una importante y única arena política. Es importante, sobre todo por los temas específicos de política que en él se plasman tales como las dimensiones del aparato burocrático, la redistribución de la riqueza, la apertura del gobierno a los grupos de presión, el reparto de atribuciones y fuentes de financiamiento entre los diferentes niveles de gobierno y la responsabilidad del gobierno hacia la sociedad en general o hacia grupos de presión nacional e internacionales. Y es única porque las decisiones relativas a esas cuestiones tienen lugar en un contexto que exige equilibrio y apertura al entorno social, político y económico.

Para que las propuestas de la presupuestación programática sean homogéneas y desde el principio cumplan con los principios básicos de contenido y forma, la SHCP hace llegar a todas las dependencias las normas y lineamientos que deben observar las distintas entidades para elaborar sus programas. Posteriormente, dicha Secretaría comunica las políticas y lineamientos a que debe sujetarse la elaboración de los anteproyectos de presupuesto; una vez formulados estos por cada una de las dependencias federales con base en sus programas anuales, se le remiten de nueva cuenta.

Hechas las modificaciones que la SHCP considere necesarias, lo comunica a las entidades coordinadoras de sector correspondiente para que realicen los ajustes que procedan en función de la cifra definitiva que se les autoriza. Practicadas estas correcciones, los anteproyectos, acompañados de una exposición de motivos, son enviados de nuevo a la misma Secretaría para que proceda al estudio, discusión y autorización del presupuesto.[335]

El análisis gasto-financiamiento es hecho por la SHCP y la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación[336].

Seguidamente, el Grupo Interinstitucional de Programación y Presupuesto Sectorial realiza el análisis de congruencia programa-presupuesto sectorial y con las recomendaciones de dicho grupo la Secretaría rectifica el anteproyecto de presupuesto elaborándolo en el nivel programa, subprograma y proyecto. En esta etapa, el gasto se clasifica en capítulos presupuestales conforme a la estructura programática y se desglosan y calendarizan los programas con las asignaciones presupuestales específicas.

El documento es entonces presentado a la consideración del presidente de la República y con base en las observaciones que tuviera se realizan enmiendas pertinentes y se integra finalmente, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Anteriormente, la facultad de elaboración del presupuesto estaba a cargo de la influyente Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) creada en 1976, que

[335] Los plazos de estos procedimientos véanse en el artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

[336] Esta Comisión fue creada el 31 de diciembre de 2008 mediante acuerdo publicado en el DOF, a partir de la integración de las Comisiones Intersecretariales de Gasto, Financiamiento y de Desincorporación.

centralizó todas las estrategias en la materia. Desapareció el 21 de febrero de 1992 según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación.[337]

II. La integración del Presupuesto (y sus Ramos)
Proceso de integración del PPEF y su aprobación.

4.2 El Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integra con los documentos en los que conste la descripción clara de los programas en los que se fundamenta, señalando objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como el costo estimado de ellos. Igualmente debe acompañarle un soporte documental que muestre el estado de la deuda pública al terminar el último ejercicio fiscal y el que se supone tendrá al cerrar los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente; la situación de la tesorería al concluir el último ejercicio fiscal, el que está en curso y el inmediato siguiente; los comentarios sobre las condiciones económicas (marco macroeconómico), financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro, así como toda la información adicional que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y concreta.[338]

4.2.1 Perfil y contenido del PEF[339]

[337] Con su extinción se devolvió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones de planeación del desarrollo y los objetivos del gasto público y su monto, así como su financiamiento. Las atribuciones que tenía en materia de control, vigilancia y evaluación pasaron a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM (hoy de la Función Pública); las relativas al Desarrollo Regional a la de Desarrollo Social. *Ibid* Un esbozo más detallado de sus funciones, el papel desempeñado y su conflicto permanente con otras dependencias de la Administración Pública Federal, véase Pardo (1995:87-112).

[338] Una minuciosa descripción de la elaboración del presupuesto en México, véase Chapoy (2003) Capítulos III y IV.

[339] Un estudio que revisa los cambios en la estructura y el contenido del Decreto del Presupuesto entre 1983 y 2004, y las disposiciones que norman el PEF, véase aregional (2004).

El papel central del presupuesto radica en materializarse en el acuerdo común de la representación popular para la conducción del desarrollo en el corto plazo.

La realidad presupuestal de México hoy en día refleja márgenes muy reducidos para hacer de la política de gasto público, por sí misma, una efectiva estrategia de promoción del desarrollo o de eficiente atención de las demandas sociales por mejores bienes y servicios públicos, tan solo porque se destinen montos crecientes del presupuesto a rubros específicos.[340]

A la estructura del gasto público la caracteriza la acumulación de decisiones sobre su asignación que en el pasado no fueron evaluadas con una perspectiva de largo plazo o que fueron emprendidas a partir de inercias que comprometen los egresos anualmente.

El presupuesto se traduce en un ajuste dinámico y permanente a la orientación de los propósitos de la planeación del desarrollo nacional.

La política de gasto público muestra rasgos particulares en al menos dos propósitos: en su contribución al priorizar la estabilización de las variables macroeconómicas en el corto plazo y en su contribución a las reformas estructurales de la Administración Pública Federal para incidir en el tamaño del sector público, así como en el nuevo perfil de atribuciones del Estado en la promoción del desarrollo.[341]

La formulación, el diseño y la ejecución del gasto público se inscriben en el proceso más amplio de adaptación del Estado reflejado en el tamaño y atribuciones de la administración pública.

Ejemplo de ello es que la estructura del Decreto de Presupuesto pasó de un modelo genérico de disposiciones sobre los rubros de gasto público que se habían mantenido sin cambios sustanciales por largo tiempo, hacia un modelo detallado de disposiciones específicas en función de las características de los ejecutores de gasto.[342] (Véase cuadro 4.1)

[340] aregional (2004:13).
[341] aregional (2004:14).
[342] aregional (2004:17).

Cuadro 4.1

Estructura de los Decretos del PEF 1983-2015

	Títulos	Capítulos	Artículos	Artículos Transitorios	RAMOS
1983	-	2	40	3	23
1984	-	2	42	1	25
1985	-	2	47	1	25
1986	-	2	53	3	26
1987	-	2	46	1	26
1988	-	2	57	1	27
1989	-	2	42	2	27
1990	-	2	42	2	27
1991	-	2	42	1	26
1992	-	2	42	2	27
1993	-	2	42	3	28
1994	-	2	43	3	28
1995	-	2	48	3	29
1996	4	12	74	5	29
1997	4	13	79	6	29
1998	4	13	91	17	30
1999	5	14	82	14	36
2000	6	16	84	18	32
2001	5	15	89	17	33
2002	4	16	80	19	34
2003	4	17	70	27	36
2004	4	18	71	23	36
2005	5	18	60	16	36
2006	4	16	77	29	38
2007	4	11	35	20	38
2008	5	11	61	24	38
2009	5	13	62	10	38

2010	5	13	54	29	38
2011	5	13	56	23	38
2012	5	14	62	45	38
2013	5	14	46	4	38
2014	5	14	45	15	43
2015	5	14	44	13	44

Fuente: aregional (2004); y para los años 2005 a 2015 elaboración propia con base en el PEF publicado.

El gradual aumento de capítulos, artículos y ramos si bien responden a necesidades concretas que enfrentan los ejecutores del gasto, impiden la oportunidad de la evaluación pues los resultados que se obtienen durante un ejercicio fiscal no tienen referencia en los subsecuentes al cambiar anualmente las disposiciones.[343]

Una debilidad del PEF se relaciona con los cambios anuales en los criterios o disposiciones sobre el uso de los recursos públicos dirigidos a los ejecutores del gasto. Como se observa en el cuadro de arriba, es variable por ejemplo, el número de artículos transitorios, que son diseñados por los propios diputados en el debate presupuestal cada año, lo que hace muy compleja la evaluación entre un año y otro.

Las etapas de elaboración e integración del PEF son: a) concertación de estructuras programáticas; b) programa operativo anual; c) presupuesto preliminar; d) referencias nominales de gasto; e) techos definitivos de gasto; f) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; g) Discusión y aprobación del Proyecto de Egresos de la Federación y, h) calendarización de los egresos aprobados.[344]

[343] Es positivo que se introduzcan controles ante la eventualidad de recursos adicionales, pero los continuos cambios en los criterios van en contrasentido de la prioridad por elevar la calidad de la asignación de los recursos para potenciar sus impactos. *Ibid*

[344] Chávez Presa (2002:110).

4.2.2 Reformulación del Presupuesto

La reformulación consiste en adaptar las metas de los proyectos a los fondos autorizados, y en repartir y aplicar específicamente los recursos aprobados para nuevas necesidades comprendidos en una partida puente (que agrupa erogaciones extraordinarias), que no puede ser ejercida directamente, sino que se distribuye a partidas presupuestarias especiales.

Se ha previsto que cuando disminuyen los ingresos federales, el Ejecutivo puede efectuar ajustes presupuestales. Sólo debe solicitar opinión de la Cámara de Diputados si las adecuaciones ocasionan en su conjunto una variación mayor al 10% del presupuesto total de alguno de los ramos comprendidos en el presupuesto o en el de las entidades o si representan individualmente un monto mayor al 1% del gasto programable; en este caso la Cámara cuenta con diez días naturales para emitir su opinión y quince para proponer modificaciones.[345]

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 21, obliga al titular del Ejecutivo a informar al Congreso sobre reducciones si el monto alcanza el 3% de los ingresos por impuestos según la ley de ingresos del año.[346]

Los legisladores han hecho del control externo[347] un ejercicio más recurrente a partir del año 2000, pues a través del uso de ese mecanismo adicional se sanciona al gobierno por la forma en que llevó los asuntos públicos del ejercicio anterior, lo que hacen al modificar, reducir o incrementar rubros y áreas del presupuesto y de la Ley de Ingresos. En este tenor se inscribe la férrea defensa del poder legislativo por introducir a partir del

[345] Consideración introducida en el presupuesto para el ejercicio fiscal 2002.
De acuerdo a Chapoy, se hace evidente que la presupuestación deviene arena política para ambos poderes, pues es en la fase de reformulación (reconducción) donde se demuestra la disposición del Ejecutivo de respetar el presupuesto aprobado por los legisladores, ya que para eludir la injerencia de dicha asamblea, basta que la adecuación presupuestal quede a una centésima del porcentaje de reducción establecido en el decreto de presupuesto.

[346] Véanse artículo 21 fracción II y 12A de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Reglamento de la Ley, respectivamente.

[347] Se refiere a la facultad que tiene la Cámara de diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el PEF y a la prerrogativa que tiene el Congreso en su conjunto para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

ejercicio fiscal de 2000, el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas[348] como un apoyo adicional a los gobiernos de los estados ante la evidente oposición de la SHCP.

4.2.3 Duración del proceso presupuestario

La presupuestación es una actividad continua. El ejercicio del presupuesto transcurre en un año (calendario) fiscal, mientras que el período presupuestario total, desde que la SHCP instruye la elaboración del presupuesto, hasta que la Entidad de Fiscalización Superior rinde su informe a la Cámara de Diputados abarca alrededor de 34 meses y se desarrolla en cuatro ejercicios fiscales. El lapso entre la entrega de los instructivos para la elaboración del presupuesto, hasta la presentación de la Cuenta Pública, se extiende a menos de 24 meses y comprende tres ejercicios fiscales y un año y tres meses transcurren desde la conclusión del ejercicio presupuestal hasta la presentación del informe de la entidad fiscalizadora a la Cámara de Diputados. (Véase cuadro 4.2)

[348] Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Arroyo (2003:112-119).
El 27 de Diciembre de 2006 desaparece el PAFEF y se crea el FAFEF integrado como Fondo al Ramo 33.

Cuadro 4.2

Ciclo Presupuestario

Año C	*Año D*	*Año E*	*Año F*
En junio (verificar) se inicia la elaboración del presupuesto para el año *D.*	La ejecución del presupuesto del año *D* se inicia el 1° de enero y concluye el 31 de diciembre.	En junio se entrega la Cuenta Pública del año *D.*	El 31 de marzo la entidad fiscalizadora de la Cámara de Diputados rinde informe de la Cuenta Pública del año *D.*
Está en ejecución el presupuesto del año *C*.	Está en preparación el presupuesto del año *E.*	Está en ejecución el presupuesto del año *E*.	Está en ejecución el presupuesto del año *F.*
Se entrega al Poder Legislativo la Cuenta Pública del año *A*.	Se entrega al Poder Legislativo la Cuenta Pública del año *B.*	La entidad fiscalizadora de la Cámara de Diputados rinde informe de la Cuenta del año *C.*	Está en preparación el presupuesto del año *G.*
			Se entrega al Poder Legislativo la Cuenta Pública del año *E.*

Fuente: Chapoy (2003).

4.2.4 El control presupuestal en el ámbito federal

La auditoría y la fiscalización permiten evaluar la eficacia, los resultados, de la política pública financiada con recursos públicos. Importa decir que de la auditoría al manejo de los recursos no se deriva mecánicamente la evaluación de la eficacia del diseño de una política pública.

La Auditoria Superior de la Federación, se creó mediante decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de julio de 1999, al reformarse el artículo 79 constitucional.

De la revisión de la Cuenta Pública se ocupó hasta 1999 la Contaduría Mayor de Hacienda[349], órgano técnico de la Cámara de Diputados bajo control de la Comisión de Vigilancia de la propia Cámara.

Esta podía ordenar la realización de auditorías a dependencias y entidades federales que por estar incluidas en el presupuesto y por tanto en la Cuenta Pública, reciben, administran y erogan recursos públicos; también comprendidas en ella están las autoridades estatales de los tres poderes, por lo que hace a los fondos y recursos federales que reciban, administren y eroguen.[350]

El Auditor Superior, con sujeción a los convenios celebrados, acuerda la forma y términos en que el personal a su cargo realiza la fiscalización de los recursos del presupuesto federal que hayan sido ejercidos por las entidades federativas y los municipios.[351]

Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales o municipales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables, las sanciones correspondientes y a promover de manera procedimental ante las autoridades las responsabilidades y sanciones a que haya lugar.

---

[349] A partir del 1° de enero de 2000 inició funciones la Auditoría Superior de la Federación (ASF), sustituyendo a la Contaduría creada en 1978, de acuerdo a las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999. No obstante, las revisiones de la Cuenta Pública correspondientes a 1998, 1999 y 2000 se hicieron conforme a las disposiciones vigentes, antes de la entrada en vigor de esta reforma. La ASF revisa la Cuenta Pública federal a partir de 2001, según la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el DOF del 29 de diciembre de 2000. La Cuenta Pública de 2001 fue aprobada hasta el 21 de abril de 2005. El dictamen se publicó el 31 de marzo previo en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de diputados.

[350] Artículo 108 constitucional. Al respecto revísese resolución de la Suprema Corte en torno a supervisión por parte de la ASF de los recursos federales entregados a los estados. (*v.* Capítulo III). Véase también "Convenio de coordinación y colaboración" entre la ASF y el estado de Guerrero con objeto de realizar la fiscalización del gasto de los Ramos 23 y 33. *Diario Oficial de la Federación*, 22 mayo de 2003.

[351] Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 34.

A más tardar el 30 de abril, el Ejecutivo federal debe presentar a la Cámara de Diputados, la Cuenta Pública del año anterior que a través de la Comisión de Vigilancia, es turnada a la Auditoría Superior de la Federación.[352]

4.2.5 El presupuesto en el ámbito estatal

4.2.6 La presupuestación

Siguiendo un proceso de presupuestación programática de los egresos públicos, apoyado en la estructura determinada por la administración respectiva a través de la autoridad correspondiente, la presupuestación de los egresos estatales se fundamenta en la programación de las acciones y actividades gubernamentales para hacer más eficiente y clara la previsión y aplicación de los recursos públicos.

La ausencia de un esquema general en el país a partir del cual se pudieran haber desprendido los principios de la presupuestación programática para ser adaptados o adoptados por las administraciones estatales, se ha traducido en una programación del gasto local respecto a la cual cada entidad sigue un método propio, conforme a conceptos manejados en forma particular; no existe por ello uniformidad presupuestal y contable en México.

Tal diversidad hace necesario unificar criterios respecto a los distintos conceptos y métodos a través de un patrón de presupuestación programática que definiera claramente cada uno de sus elementos y estableciera con claridad la relación que existe entre ellos.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta siempre, que el presupuesto es el desglose a corto plazo de los planes a mediano y largo plazo previstos en el Plan Estatal de Desarrollo, establecido de acuerdo con la Ley de Planeación de cada entidad.

[352] Sobre los plazos para la presentación y entrega de la Cuenta Pública véase Artículo 74, Fracción VI de la Constitución.

La formulación del presupuesto en el nivel local inicia por organizar y jerarquizar la información disponible sobre los problemas y necesidades sociales y enseguida se determinan los objetivos con base en los lineamientos generales contenidos en los planes de desarrollo nacional, estatal y municipales y se incorporan dichos objetivos en programas y proyectos de acuerdo con los rangos presupuestales que la dependencia encargada de la presupuestación remite a los titulares de todos los organismos públicos. Elaborados los presupuestos de cada área, se presentan a la autoridad superior correspondiente y se negocian las posibilidades de incrementar los recursos respecto a la cifra límite superior que se les hubiera asignado y una vez hechas todas las correcciones, finalmente se presenta al jefe del Ejecutivo estatal el anteproyecto del presupuesto, para su valoración, análisis y venia.

Hechas las modificaciones que hubiera ordenado el gobernador, éste procede a enviar al Congreso local el proyecto de presupuesto.[353] La legislatura lo turna a la Comisión de Hacienda y posteriormente a la de Presupuesto; hechas las aclaraciones y en su caso las modificaciones que estime pertinentes, procede a aprobarlo y regresarlo al Ejecutivo para su publicación en el periódico oficial del estado.

Una vez publicado el decreto de presupuesto, se inicia su ejercicio que consiste en llevar a la práctica los programas autorizados. Los órganos encargados de la ejecución de la gestión del presupuesto son las distintas entidades del gobierno a quienes se suministran medios para la efectiva realización de sus metas. El trámite administrativo de los fondos públicos está sometido al control financiero que se practica sobre todos los desembolsos con cargo al Presupuesto de Egresos, por lo que ningún pago se efectúa sin que esté autorizado en el presupuesto.[354]

---

[353] En el caso del estado de Guerrero, a partir de una reforma a la Constitución publicada el 29 de abril de 2014, se señala en su artículo 91, fracción VIII, que el 15 de octubre es la fecha límite para la presentación ante el Congreso del proyecto de presupuesto. Anteriormente el plazo vencía el 15 de diciembre. *v.* Capítulo V de este trabajo.

[354] Chapoy (2003:232-243).

Véase Artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, respecto al ámbito federal.

4.2.7 El control presupuestal en el ámbito local

Para comprobar la vinculación entre lo realizado y lo que fue programado, todo el proceso presupuestario y cada una de sus fases se somete a control y a evaluación.[355]
Los gobernadores están obligados a rendir anualmente cuenta de su gestión financiera ante el Poder Legislativo, lo que hacen mediante un informe por escrito, cuya elaboración corresponde a la dependencia a cargo de las finanzas, que la presenta al propio Ejecutivo, quien a su vez la remite al Congreso local. Dicho documento reúne los informes y estados financieros de las diferentes dependencias del gobierno y constituye el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la Hacienda Pública estatal.[356]
En Guerrero, a partir de una reforma en 2002, el gobernador turnaba con una periodicidad cuatrimestral la Cuenta Pública para su análisis, examen y en su caso, aprobación por parte del Legislativo.[357] No obstante, el 3 de noviembre de 2005, el Congreso local aprobó una serie de reformas a la Ley de Fiscalización Superior del Estado entre las que destaca la presentación anual y ya no cuatrimestral por parte del gobierno del estado y los ayuntamientos de la Cuenta Pública.
En esa entidad se cristalizó una incipiente propuesta dirigida a fiscalizar el gasto público ejercido por el gobierno estatal: en 2002 se creó la Auditoría General del Estado, órgano encargado de inspeccionar, supervisar, indagar, vigilar, controlar y emitir una opinión respecto de la aplicación correcta o no de los recursos públicos.[358]

[355] En el caso de Guerrero, el control interno lo realizan la Secretaría de Finanzas y Administración, así como la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental creada esta última en septiembre 2015. El procedimiento lo realizaba su precedente, la Contraloría General del Estado.
[356] *Cfr.* Chapoy (2003:240-241).
[357] Bustamante (2005:71).
[358] *Ibid*

Ese órgano de fiscalización presenta a la consideración del congreso del estado la cuenta pública[359]estatal y le reporta sus informes periódicamente; éste a su vez, certifica, evalúa y sanciona los informes que le presenta el auditor, primero al seno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y posteriormente en el pleno camaral cuando el dictamen con proyecto de decreto se discute y en su caso, se aprueba según las resoluciones que adopte y presente la citada Comisión.[360]

4.2.8 Reformulación en el nivel local

Previendo la posibilidad de que la legislatura no apruebe en tiempo el presupuesto y ante la necesidad de asegurar el funcionamiento ininterrumpido del gobierno, 16 de las 32 entidades federativas han previsto la posibilidad de efectuar la reconducción del presupuesto para impedir la paralización de la administración pública.
Guerrero se ubicaba entre los estados cuyas normas no disponían la reconducción presupuestal hasta el año 2014 cuando la Constitución local en su artículo 62 introdujo esa potestad.[361]

4.2.9 Cuenta Pública estatal

En lo referente a la aprobación de la Cuenta Pública, el decreto aprobatorio es precedido por una glosa de ella que, por lo general consiste en cuatro apartados referidos a aspectos económicos, políticos, de ingresos y de gasto.

---

[359] Documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos, correspondiente a un ejercicio fiscal inmediato anterior. (SHCP, 2001).
[360] Antes de la reforma enunciada, el Título Cuarto de la Ley de Fiscalización del Estado de Guerrero establecía los términos cuatrimestrales para la entrega de la cuenta pública estatal, siendo el primero en la segunda quincena de mayo, el segundo en la segunda quincena de septiembre y el tercero en la segunda quincena de enero; el reporte se evaluaba en promedio, dos meses posteriores a la conclusión del ejercicio del gasto cuatrimestral. Bustamante (2005:71).
[361] Véanse Chapoy (2003:243-245); Gutiérrez (2001:50-52). Los estados que sí la prevén, precisan que si al iniciarse un año fiscal no se ha aprobado el presupuesto correspondiente, se prorroga la vigencia del presupuesto del año inmediato anterior. Un análisis detallado sobre el particular, en Chapoy (2003).

En materia económica se revisa el apego del ejercicio presupuestal a lo establecido en la planeación nacional de desarrollo y se evalúa la congruencia política entre la actividad económica de la entidad y el entorno nacional. Desde la perspectiva política se analiza la coherencia entre las acciones realizadas y los programas definidos en el Plan Estatal de Desarrollo y por otra parte, la vinculación entre dichas acciones y las directrices políticas del estado, una de cuyas premisas básicas es la disminución del gasto corriente y el aumento de gasto en inversión.

En lo que toca a los ingresos, se revisan la equidad y la justicia tributarias, comparando los resultados del ejercicio revisado con los de ejercicios previos, entre otros aspectos, respecto al avance en la fiscalización y al incremento de la base tributaria. Y en lo concerniente al gasto -siguiendo criterios de racionalidad, austeridad y eficiencia- el análisis se enfoca hacia la orientación social y la realización de los objetivos y metas incluidos en los planes nacional y estatal de desarrollo, haciendo énfasis en la dirección del gasto hacia las acciones prioritarias relacionadas con la educación, la salud y la seguridad pública.[362]

4.2.10 El proceso presupuestal en los municipios

A partir de los años ochenta, cuando se asignó a los municipios el impuesto inmobiliario como base de su Hacienda y se le empezaron a transferir fondos federales, empezaron a contar con recursos por un monto tal, que hacía necesario que los congresos estatales -órganos facultados para legislar en materia municipal-, modificaran sus estructuras administrativas y los dotaran de aparatos de control, que hasta entonces habían sido superfluos.[363]

En el ámbito presupuestario, son los ayuntamientos los que proponen a las legislaturas locales las cuotas y las tarifas aplicables a los impuestos, los derechos y las contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y

[362] *Cfr.* Chapoy (2003:246-247).
[363] *Ibid*

construcciones que sirven de base para el cobro de los gravámenes a la propiedad inmobiliaria. Esta disposición[364] está ya prevista en las constituciones de los estados que han reconocido a los ayuntamientos la facultad de presentar iniciativas de leyes en general e incluso, han concedido a los cabildos municipales el derecho a aprobar las tablas de valores unitarios mencionadas.[365] Pero las legislaturas locales aprueban las iniciativas presentadas por los ayuntamientos y particularmente, la Ley de Ingresos Municipal.[366]

Los municipios, a través de sus cabildos, aprueban sus presupuestos de egresos de acuerdo con los ingresos que el congreso local les hubiera autorizado y directamente ejercen los recursos que integran su Hacienda, a menos que autoricen que sean ejercidos por otros. El control externo de las Cuentas Públicas municipales corresponde al Congreso local, facultad reforzada en 1999 cuando la Constitución General adicionó a la facultad de revisarlas, la potestad de fiscalizarlas.[367]

4.2.11 Los Ramos presupuestarios a los gobiernos locales

En la Ley de Ingresos de la Federación de 2002 se proponía a los estados la posibilidad de gravar el consumo final en 3% y una tasa impositiva de 2% a contribuyentes intermedios. Los estados nunca ejercieron esa potestad, establecida por lo demás, en una ley que tiene un carácter transitorio.

Los Ramos presupuestales 04, 12, 25 y 26 se consolidaron en el ramo 33, en la reforma de diciembre de 1997 a la Ley de Coordinación Fiscal.

En 1998, en lo referente a las aportaciones, el Congreso tomó la decisión de cambiar las fórmulas que desde dos años antes habían sido promovidas por el gobierno federal con objeto de que los estados distribuyeran los fondos del Ramo 26 entre sus municipios, considerando un catálogo de indicadores de pobreza. A la sazón, cada estado contaba

[364] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.
[365] Artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución.
[366] Una revisión del proceso presupuestal en el municipio, véase Chapoy (2003:254-259).
[367] *Cfr*. Chapoy (2003:250).

con su propia fórmula hasta que en 1998 se decidió, con la creación del Capítulo V en la LCF y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, Fortamun, que los estados aplicaran una fórmula idéntica a la federal, sustituyendo así la responsabilidad de los congresos locales en su elaboración.[368]

En 2002, de los ingresos totales del gobierno federal (1.4 billones de pesos), la Recaudación Federal Participable representó un 59%, es decir, 871 mil 336 millones de pesos. Del total de ingresos federales, 29% se asigna a estados y municipios a través de los Ramos 28 y 33.[369]

Del total de sus ingresos en 2009, en los estados 40% correspondieron a las aportaciones, 38% a las participaciones, 11% los ingresos propios, 7% los convenios y 4% tuvieron como origen el financiamiento.[370]

En 1979 las transferencias a estados y municipios (vía participaciones) fueron equivalentes al 12.5% de la RFP; en 2002 esas transferencias se elevaron a 25%.[371]

No es apropiado sumar los montos o los porcentajes de las aportaciones y de las participaciones. Por tanto no es preciso decir que el 58% de la RFP se dirige a estados y municipios, en realidad dicho porcentaje asciende a 26% (participaciones reales) pues el Ramo 33 es por naturaleza y en esencia, un recurso federal.

El régimen de aportaciones (Ramo 33) es una coordinación auténticamente de gasto, una coordinación estrictamente hacendaria.

Así, el Ramo 33 representa una bolsa de recursos federales condicionados; convirtiéndose en los hechos en un instrumento de federalización del gasto.

Para la asignación de las participaciones de acuerdo a un criterio, se utiliza el último dato oficial de población publicado por el INEGI.

El Ramo 28 representa un fondo de libre ejercicio mientras que el Ramo 33 es un gasto condicionado. El primero no tiene una correlación importante con la generación de

---

[368] *ibid*
[369] Elizondo (2004:119).
[370] SHCP (2010:9)
[371] Colmenares (2004a:108). Del mismo autor un análisis sobre las desigualdades fiscales regionales, (1999).

recursos pues el cambio de fórmula de 1990 introdujo factores redistributivos. Perdió la característica de devolución de recursos a aquellos lugares donde se generan.

Es decir, se observa una tendencia de menores participaciones hacia estados que tienen más bienestar y una ligera tendencia de mayores aportaciones hacia entidades donde hay menores índices de bienestar.[372] A mayor bienestar, mayor generación de recursos propios como porcentaje de los ingresos totales.

Las opiniones son encontradas en torno a la ausencia de claridad en los criterios de distribución y asignación de las transferencias federales. Es el caso de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISM, que se distribuyen en función de las carencias, pero si un estado es demasiado eficiente en eliminar las carencias deja de recibir esos fondos, entonces hay incentivos perversos. Tampoco hay una medición de la eficacia de esos fondos, en instrumentos de medición, mucho menos objetivos.[373]

Son esos dos fondos federales (FISM y Fortamun) los únicos que se asignan directamente a los municipios y a los que tienen acceso de forma segura; la entrega del resto lo deciden los congresos locales.[374]

A partir del ejercicio fiscal 2003 se instituyó el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, coordinado entre la Auditoria Superior de la Federación y los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales, cuyo propósito fundamental es revisar los resultados que tienen las transferencias de recursos fiscales entre niveles de gobierno.

La aprobación (a partir de 2004) del presupuesto federal el 15 de noviembre como fecha límite contribuye a que las entidades federativas dispongan con antelación de las estimaciones primero y de los montos después, que les corresponden y les permita contar con certidumbre en su planeación financiera. El adelanto de las estimaciones del

[372] Elizondo (2004:123). Según Elizondo, el esfuerzo real recaudatorio no tiene ningún impacto en el nivel de participaciones que se tiene. Esta deficiencia inhibe el incentivo adecuado para un comportamiento fiscalmente responsable de los estados. Más adelante señala que a mayor bienestar se recibe menos recursos del FISM y Fortamun por habitante. Se premia a la pobreza. Si hay más carencias se reciben más fondos.

[373] *ibid*

[374] Artículo 61, Fracción XXVII, Constitución Política del estado de Guerrero.

gasto federalizado es un factor importante de seguridad sobre la magnitud de los recursos transferidos por el gobierno federal, fortaleciendo con ello su programa de gasto e inversión e incrementando la calidad de las asignaciones presupuestarias.[375]

Adicionalmente, en 2003 la Ley de Ingresos de la Federación mandató la elaboración de un estudio que ese mismo año se presentó denominado *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*. El propósito de su elaboración derivaba de la necesidad de conocer la realidad que enfrentan las entidades federativas y los municipios en torno al financiamiento de sus políticas públicas, que permita enmarcar las discusiones sobre el federalismo fiscal sobre la base de información confiable y oficial.[376]

El primer estudio integral de las finanzas públicas locales se presentó el 15 de agosto de 2003, y los subsecuentes en mayo de 2004, mayo de 2005, 2006, 2007 y el último en mayo de 2010.

A todo ello hay quienes han propuesto incluso, un indicador de la eficiencia del gasto público de los gobiernos estatales como aproximación del grado de rendición de cuentas y de la eficiencia del gasto de esos gobiernos (entendida como la proporción que representan los gastos administrativos en el total de egresos efectivos ordinarios del gobierno).[377]

Gutiérrez (2003) concluye en sus resultados que un estado cuyos ingresos propios representan el 50% de sus ingresos totales puede ser alrededor de 15% más eficiente en su gasto que el promedio de los estados (grado de autonomía fiscal sobre la eficiencia del gasto estatal). La autonomía fiscal indica el porcentaje que representan los ingresos propios del estado en el total de ingresos efectivos ordinarios.

---

[375] Una descripción del cambio en los criterios del gasto federalizado entre 1998 y 2004, véase aregional (2004:91-94).

[376] Sobre el contexto federal en el gasto y la descentralización del gasto, véase aregional (2004:89).

[377] Gutiérrez (2003:60), reconoce que su indicador tiene desventajas importantes, pues presupone que la totalidad de gastos administrativos se destina a consumo propio del gobierno y no produce ningún beneficio para la población y por otro lado, que no permite medir la calidad de los servicios públicos. "En la medida en que un estado destine una proporción significativamente alta de sus recursos a la propia administración de sus operaciones podemos pensar que es ineficiente y poco responsable frente a la ciudadanía".

Estudios múltiples sugieren una correlación positiva entre el grado de competencia política intraestatal y la eficiencia del gasto público -gobiernos estatales divididos-. Adicionalmente, se muestra que los estados altamente dependientes de participaciones en los ingresos federales son menos eficientes en su gasto.

La eficiencia se logra cuando en todas las jurisdicciones el nivel de oferta de bienes públicos satisface la demanda de cada individuo, y la producción de dicho nivel se ha logrado al mínimo costo.[378]

III. La reforma presupuestaria de 1997. La Nueva Estructura Programática

4.3 La renovación de la arquitectura presupuestal

4.3.1 La necesidad y la justificación de la reforma

A partir de 1995, el gobierno federal inició un proceso de reforma que buscaba sustancialmente modificar el sistema integral de planeación, programación y presupuestación, desplegado desde 1976. La iniciativa se cristalizó de alguna manera e implicó cambios en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de una Nueva Estructura Programática (NEP) a través de indicadores.[379]

[378] Herrera (2003), considera la demanda de bienes públicos locales y los niveles óptimos de gasto por parte de los gobiernos locales como la línea de trabajo futura sobre el federalismo fiscal.

[379] La NEP viene acompañada del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que pese a avanzar en caminos paralelos no se vinculan al mismo concepto. La SED se consideraba un procedimiento para dar continuidad y cumplimiento a la misión y a los objetivos de las dependencias y entidades. Por rebasar los alcances de este trabajo el SED no es analizado. Al respecto véase en Villalobos (2010) una propuesta de aplicación del SED en los gobiernos locales.

La NEP[380] ha comenzado a generar condiciones para la transformación del proceso presupuestal en México (cuyo avance más significativo fue la aprobación de la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria); este es otro ejemplo de los avances que se han desarrollado a partir de 1997 en la esfera de las relaciones interinstitucionales entre poderes.

La reforma presupuestaria se enmarcó en la transformación más amplia de modernización administrativa del aparato público efectuada entre 1995 y 2000. (Véase cuadro 4.3)

Esta trazaba dos vertientes de renovación institucional: la primera incluía una reforma legal y normativa que pretendía dotar de transparencia a las acciones del sector público federal y la devolución de responsabilidades y recursos a estados y municipios[381]; y el segundo comprendía una reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios otorgados.

[380] Está concebida a partir de dos ejes, las categorías programáticas y los elementos programáticos. Las primeras son función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto institucional, proyecto de inversión.
Los elementos son misión, propósito institucional, objetivo, indicador estratégico y meta del indicador.

[381] *v.* Capítulo IV, propuesta de Ernesto Zedillo en materia de federalismo.

Cuadro 4.3

Marco de la reforma al sistema integral de programación y presupuestación

Reforma Institucional de la Administración Pública	Reforma Legal o Normativa
• Buscan una mejor relación entre direcciones generales de programación y presupuesto sectoriales de Hacienda y las direcciones generales de programación, organización y presupuesto de entidades y dependencias.	• Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo. Replanteamiento integral de la clasificación de actividades. Introducción de indicadores estratégicos de resultados.
• Dan un nuevo papel a las unidades responsables: mayor responsabilidad y mayor capacidad para asegurar resultados.	• Programa de Modernización Administrativa. Busca generar una organización gubernamental eficaz y eficiente, con cultura de servicio y devolviendo facultades a las unidades que enfrentan los problemas sociales directamente.
• Se busca una integración entre las misiones institucionales, los grandes parámetros de la planeación nacional, las definiciones macroeconómicas, que al mismo tiempo otorguen una herramienta de planeación y permitan revisar y controlar resultados por parte de la población.	• Nueva Estructura Programática. Generar orden y dirección del gasto público a través de una nueva clasificación de actividades. Vincular unidades responsables y su acción con respecto a resultados o impacto alcanzado. • Sistema de Evaluación del Desempeño. Nuevo modelo de medición de resultados. Indicadores estratégicos para guiar la evaluación y la administración. Encuestas a la población y convenios de desempeño.

Fuente: Guerrero Amparán (2004).

El interés por modificar los mecanismos para formular y ejercer el gasto radicaba en la fragmentación del sistema presupuestario desde la planeación hasta la evaluación. Esto debido a que la elaboración de presupuesto no indicaba en qué medida las metas establecidas contribuían a alcanzar los objetivos sectoriales y era difícil identificar los costos de cada acción.[382]

Otras deficiencias en la elaboración del presupuesto eran la insuficiente información programática para controlar la orientación e impacto en la política de gasto y el énfasis de la evaluación en el cumplimiento de las normas más que en la obtención de resultados.

La NEP en tanto método, busca sistematizar, ordenar y clasificar las acciones de la Administración Pública Federal, amén de estimular una mayor autonomía de gestión.

Pretende igualmente, alcanzar un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno, al reconfigurar las estructuras para la coordinación de las áreas de acuerdo con las actividades, asignando un responsable de la función y del ejercicio del gasto (ejecutores), y con ello simplificar el proceso de presupuestación y evitar -o al menos intentarlo- la duplicidad de funciones.

La formulación del presupuesto se dosifica en cinco etapas, a saber: a) concertación de la NEP; b) referencias nominales de gasto; c) programas operativos anuales; d) techos de gasto e; f) integración del PEF.[383]

Los instrumentos que auxilian a las entidades y dependencias del sector público federal en la elaboración del PEF son los lineamientos para la concertación de la NEP; los lineamientos de políticas de gastos para la formulación de los programas operativos anuales; el catálogo de unidades de medida del sector público; el catálogo de las unidades responsables; el catálogo de dependencias y entidades de la Administración Pública federal; el catálogo de categorías programáticas y el manual de programación y presupuesto.[384]

---

[382] Guerrero Amparán (2004:115).
[383] Un detalle de estas etapas, véase en Guerrero Amparán (2001:118-123).
[384] *Ibid*

4.3.2 El gasto público, en contexto

Como ya se ha dicho, el eje de toda la acción del gobierno federal es el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El presupuesto público es uno de los instrumentos al alcance del gobierno para conducir al Estado hacia sus fines, mientras que el gasto público es un instrumento importante de la política económica.

Los gobiernos lo utilizan como un medio de compensación de desigualdades, impulsor del crecimiento económico y como instrumento para que el gobierno cumpla con los objetivos del Estado.[385]

El interés por analizar el presupuesto está íntimamente relacionado en la aplicación de los recursos públicos. Al considerarlo, se está planteando un análisis de federalismo desde un enfoque hacendario y no exclusivamente fiscal.

Los tres órdenes de gobierno y los poderes públicos que conforman al federal y al estatal, reintegran a la población sus impuestos en forma de bienes y servicios públicos mediante la ejecución de programas y proyectos contemplados en el presupuesto público. Así, el sector público se convierte en un intermediario de la misma sociedad para redistribuir los recursos que aportan los contribuyentes.[386]

Sin crecimiento no hay nada que redistribuir, de ahí la importancia de la variable económica y su vinculación con el presupuesto. En ese sentido, el gasto público, que es un reflejo de la capacidad de organización del Estado y en particular de su gobierno, se convierte en instrumento básico para la redistribución y creación de oportunidades.

Es sabido que los tres órdenes de gobierno tienen un grave problema de insuficiencia de ingresos y de bajo rendimiento en la aplicación del gasto. La combinación de la inercia

[385] Chávez Presa (2002:75).
[386] *Ibid*

en las erogaciones y el escaso margen de maniobra por el lado de los ingresos frenan la eficacia del gobierno y la mejora de oportunidades para sectores sociales marginados.[387]
En ese contexto, la ejecución de programas y proyectos del gobierno se hacían sobre la base de cumplir estrictos requisitos administrativos que justificaran las erogaciones y exigía un necesario equilibrio del flujo de caja entre ingresos y egresos.
El desafío de encontrar una distribución de responsabilidades (cercano a lo óptimo) en el ejercicio del gasto público entre los tres órdenes de gobierno, se planteaba en términos de lograr mayor equidad y mayor eficiencia productiva.
Chávez Presa, de cuya autoría es la reforma sugerida al proceso presupuestario, sostiene que esta debe entenderse como un paso dentro de la Reforma del Estado, junto con la modernización de la gestión y administración del Ejecutivo federal, así como la de los estados y los municipios.[388]
Las principales fuentes de recursos financieros del sector público federal son las siguientes: *a) ingresos presupuestarios*, integrado por los ingresos del gobierno federal y por los ingresos de las entidades paraestatales; representan casi 78.4% en 2016 (90% en 1998) del total de los ingresos, de los cuales el 60% (62% en 1998) proviene del gobierno federal y 25.3% (27% en 1998) de las entidades paraestatales; *b) endeudamiento neto,* que aporta 2.4% (9% en 1998) y, *c) diferimiento de pagos,* que representa el -0.2 por ciento (2% en 1998).[389]
En la década de los ochenta, el gasto neto total presupuestario como proporción del Producto Interno Bruto representó en promedio el 37%, con un déficit fiscal promedio de 10.9% del PIB.[390]

---

[387] *Ibid*
[388] *Ibid*
[389] Para los datos de 2016 véase *Balance fiscal en México, definición y metodología.* SHCP, Abril 2016, p. 11. Los datos de 1998 se obtuvieron de Chávez Presa.
Son cuatro los conceptos de ingreso que aportan la mayoría de las fuentes de recursos del gobierno federal o del sector público federal: el ISR (19% del total de las fuentes), el IVA (13%), la renta petrolera (10%), y el IEPS (9%). En conjunto representan 51% del total de las fuentes. *ibid*
[390] Como porcentaje del PIB dicho gasto representó el 22.8% en 2001, el 23.7 en 2002, llegó al 24.7 en 2003, disminuyendo al 23.9 en 2004 y al 22.0% en 2005. *La Jornada*, 20/9/04. En 2009 fue de 28.2% y en 2015 de 27.6%. Expansión/Datosmacro.com

En 1998, del gasto neto total el 73% se asignó al gasto programable[391] el 13.8% correspondió a las participaciones a entidades federativas y municipios y al costo financiero el restante 13.2%. 40% del gasto programable fue administrado por el gobierno federal; éste por ciento a su vez, se subdividió en tres apartados, uno de ellos, aportaciones a estados y municipios le fue asignado el 14.9%.[392]

En 2015, 78.2% se asignó al gasto programable y 21.8% a participaciones y costo financiero de la deuda.[393]

Entre 2000 y 2015 el PEF pasó, en términos reales, de 2.27 billones a 4.67 billones, un incremento de 105%. Las transferencias federales a gobiernos locales pasaron de 682 mil millones a un billón 390 mil millones de pesos, un incremento mayor en 100%, también en términos reales.[394]

Resulta sumamente importante hacer aquí una acotación que mucho ayuda a entender la circunstancia presupuestal en los gobiernos locales y explica de algún modo la tensa relación entre los tres órdenes de gobierno, y es que, en realidad los estados no reciben 28.7% del gasto neto total[395] federal sino solo el 13.8% (participaciones) y otro por ciento del ramo 33 (aportaciones) el de los dos fondos municipales.[396]

El Ejecutivo federal propuso para el ejercicio fiscal 2006 que la política fiscal estaría orientada a lograr por primera vez en 12 años, un superávit del balance público que sería de 0.2% del PIB. (..) Ante esta situación, se razonó, será necesaria la racionalización del gasto programable con el fin de alcanzar el superávit objetivo para 2006. *Reforma*, 6/9/05.

[391] El Gasto programable es igual al gasto neto total (gasto primario) menos el costo financiero de la deuda, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores y las participaciones a entidades federativas y municipios. Se destinan a cumplir y atender las funciones y responsabilidades del gobierno federal y las entidades paraestatales. SHCP (2001).

[392] Chávez Presa (2002:86). Para 2006 los porcentajes se asignaron así: 68% al gasto programable; 16% en participaciones a estados y municipios, y 16% al costo financiero. Del gasto programable las aportaciones a los gobiernos locales alcanzaron 16.2%. Estos datos con base al PEF.

Véase en Chávez Presa (2002:Capítulo II) una serie de gráficas explicativas sobre el origen y destino del gasto público en México. También, SHCP (1998:51-55).

[393] Exposición de motivos del PEF 2016, pp. 215-223.

[394] Ugalde (2015:21).

[395] Es la suma de todas las erogaciones que se harán en un año, distintas de las amortizaciones de la deuda. SHCP (2001).

[396] Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun).

No pocos han propuesto reiteradamente que la Federación haga entrega directa de ese par de fondos a los municipios y no sean transferidos a través de los estados.

Nominalmente los estados ejercen directamente los fondos provenientes de participaciones y sus escasos ingresos propios. Los municipios el FISM, el Fortamun y sus ingresos propios, mayoritariamente predial.

Las aportaciones son gastos para cubrir rubros que, originalmente federales se ha descentralizado su administración pero no su control.

En realidad, el único gasto efectivo libre de las entidades, siguen siendo las participaciones.

En tanto dinero (aportaciones) dirigido en exclusiva -etiquetados- a educación, salud, seguridad social e infraestructura, los gobiernos estatales no tienen libre arbitrio o potestad sobre esos recursos. Si los exceptuamos de sus presupuestos, sus ingresos nominales serían menores. El gobierno federal falsamente cree que esos recursos son para los estados para gastarse "para sí", más bien son fondos federales para programas federales descentralizados y que presumen falsamente aumentar los recursos federales a estados y municipios.

Únicamente los dos fondos de ramo 33 dirigidos a los municipios, pueden estos ejercerlos libremente asumiendo una verdadera soberanía y potestad presupuestarias.

En la realidad, la Federación indica a dónde irá el ramo 33, por tanto es esa instancia la que al final mantiene potestad sobre esos fondos.

Por si la estrechez de recursos por ejercer no fuera ya un conflicto, debe adicionarse el grave problema recaudatorio del país que en buena parte encuentra sustento en la insuficiencia de los ingresos tributarios para cubrir el gasto programable del gobierno federal. Esto tiene implicaciones importantes en las finanzas públicas, pues una gran parte del gasto se cubre con ingresos no tributarios en especial con los del petróleo.[397]

---

[397] En 2005 y 2006 se recibieron cuantiosos excedentes por venta de petróleo, dadas las fluctuaciones internacionales de su precio. Empero la Secretaría de Hacienda no precisó el destino de esos recursos a decir de legisladores integrantes de la Comisión de Presupuesto. En los respectivos PEF de esos años se decreta que parte de esos excedentes engrosarán un Fondo de Estabilización Petrolera (con objeto de hacer frente a las fluctuaciones a la baja del precio del barril). En 2006 los excedentes petroleros ascendieron a 260 mil millones de pesos, equivalentes a cinco puntos porcentuales del PIB. Se estima que en el período buena parte de los recursos se aprovecharon para amortizar deuda pública externa. *La Jornada* 10/8/06.

A partir de 2002, ha sido recurrente el uso de estabilizadores automáticos (determinación de excedentes) en el presupuesto, y ya no los ajustes al gasto, comunes en la segunda parte de los noventa por la disminución de la recaudación tributaria y la disminución de ingresos petroleros.[398]

En 1998 ante la caída de los ingresos por la disminución de precios del barril de petróleo se hicieron cuatro recortes al gasto público federal. La planeación aquí dio al traste con el presupuesto de aquel año.[399]

El uso de ingresos excedentes provoca incentivos no deseables: primero, promueve que la estimación de ingresos sea más conservadora; segundo, promueve la improvisación y el diseño de programas y proyectos no prioritarios.[400]

Depender del petróleo como fuente de recursos aún hoy se torna complejo debido fundamentalmente a que la determinación de su monto está subordinada a factores ajenos al país.[401]

Se va reproduciendo y configurando así, un patrón inercial del gasto.

Uno de los problemas del sector público federal está asociado al monto de gasto que ejerce anualmente y que es muy pequeño en relación con el tamaño de la economía y con las necesidades sociales. Otro problema es que la mayor parte de las erogaciones ya están predeterminadas por compromisos jurídicos y obligaciones contractuales y por prioridades establecidas de antemano, ambos reducen el margen de maniobra en la asignación de los recursos. Respecto a los compromisos, en unos casos el marco jurídico establece la obligación del Ejecutivo federal para erogar montos específicos, mientras

---

En 2014 se impulsó una reforma estructural en materia energética que dejó a PEMEX sin su carácter de empresa paraestatal para convertirse en una empresa productiva del Estado. No obstante ello, los precios del barril de petróleo se desplomaron y tuvieron un precio de 35 dólares en promedio en 2015, respecto de los 85 del año previo, con lo que se vieron mermadas las finanzas nacionales. A partir de entonces la venta del hidrocarburo dejó de representar el principal ingreso tributario del Estado.

[398] Véanse la distribución de excedentes de ingresos entre 1998 y 2004 en aregional (2004:22).

[399] La caída de ingresos petroleros en 1997-1998 implicó recortes al presupuesto para el ejercicio fiscal de 1999.

[400] Chávez Presa (2002:244).

[401] Por ejemplo, por el cierre del mayor campo de petróleo de Estados Unidos en Alaska en agosto de 2006 la mezcla mexicana alcanzó un precio máximo histórico de 65 dólares por barril de crudo. El precio referencial establecido en el PEF de 2006 se sitúo en 36.5 dólares por barril.

que en otros sólo fija la obligación.[402] El margen de maniobra del gasto federal es pues, sumamente limitado.

Una consecuencia grave de la inercia presupuestal es que una vez que un renglón de gasto se incluye en el PEF, difícilmente será excluido en el futuro.[403]

Por otro lado, pese a las mejoras en el marco normativo y legal para hacer del presupuesto un instrumento económico creíble, eficiente y viable, continúan una serie de prácticas que contrarrestan esos esfuerzos. Al formular el presupuesto predomina la inercia de la historia del gasto sobre los costos relacionados con objetivos. Incluso el criterio que sigue predominando en la asignación de los recursos es, además de la inercia del gasto, el poder y habilidad de negociación o influencia de los titulares de las dependencias o entidades. En suma, el proceso presupuestario en la práctica está diseñado para gastar menos, no para gastar mejor.[404]

En la práctica una de las deficiencias del marco institucional vigente es que no favorece la asignación de fondos a las prioridades que marcan la Constitución, al contrario, se da prioridad a quienes guarden una mejor relación con las áreas administrativas encargadas de elaborar el presupuesto.[405]

---

[402] Chávez Presa (2002:93). De acuerdo al autor, en 1998, los ordenamiento jurídicos determinaron que el gasto público federal de aquel año sería de 83.7%. Cuando se agregó el gasto prioritario (3.7%), el resto del gasto neto total por asignar a las demás responsabilidades quedó en 12.6% *ibid*

[403] Cifras de la Secretaría de Hacienda indican que el 53% del gasto neto total está ligado a disposiciones jurídicas que establecen compromisos cuantitativos definidos; por otro lado se estima que el 34% representa un conjunto de erogaciones para cumplir con diversas disposiciones legales. Así pues, la friolera del 87% del gasto en México está previamente comprometido. El margen de maniobra es notablemente escaso y se achica gradualmente ante la adopción de mayores demandas. SHCP (2000:89). *El Presupuesto de Egresos de la Federación, 1995-2000,* SHCP, México, 2001.

[404] *Ibid*

[405] A lo largo de su trabajo, Chávez Presa afirma que las áreas encargadas de proporcionar servicios administrativos y de apoyo al interior de las dependencias son quienes formulan realmente el presupuesto con base en la normatividad y por ende, quienes tienen en los hechos un papel central en el mismo. Las áreas sustantivas se tornan en tramitadoras de recursos y buena parte de sus tiempos se ocupan en negociar y cumplir con los requisitos de las áreas administrativas. Estas inclusive tiene el "privilegio indebido" de incidir en las políticas públicas sin que ello les corresponda.

La reforma presupuestaria de 1997[406] no significó "reinventar" el proceso presupuestario, sino diseñar instrumentos que permitan cambiar las reglas para proporcionar incentivos con la finalidad de aumentar la productividad del gasto. El propósito de la reforma es que las etapas del proceso presupuestario (planeación, programación, presupuestación) se reorienten hacia los resultados y se adecúen paralelamente los procedimientos y normas asociadas a cada una de estas etapas.

En torno a la mutación de un presupuesto tradicional -que controla el gasto- a otro dirigido a resultados, conviene decir que sin duda, los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se pretende orientar a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo o principalmente en el control de recursos y gastos. Por ello, transitar de un presupuesto concebido para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparece como pieza clave en el éxito de la reforma administrativa más general en el sector público.[407]

Un presupuesto dirigido a resultados, pero con reglas de interacción claras entre las dependencias que asignan y controlan el gasto, no sólo asegura que existe una línea clara de seguimiento entre gastos y resultados sino que permite definir los mecanismos a través de los cuales las dependencias y entidades públicas van adquiriendo autonomía de gestión sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general.

La relevancia de la autonomía en la gestión de los organismos públicos es que incrementa la posibilidad de que respondan eficazmente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución. Por el contrario, sin un control adecuado, la descoordinación y la desarticulación en las actividades gubernamentales se convertirían en una consecuencia no deseada en este tipo de reformas.

---

[406] Un esbozo pormenorizado de la reforma presupuestaria y su principal instrumento de medición, de la autoría del propio Chávez Presa, puede encontrarse en el Capítulo V de su texto.

[407] Guerrero Amparán (2004:59).

Gasto Público Federalizado

Cuadro 4.4

Participaciones federales para entidades federativas y municipios 1985-2014

Año	1985	1986	1987	1988	1989
Millones de pesos	**1 367.5**	**2 079.8**	**5 213.7**	**12 157.7**	**14 641.0**
% Variación real anual		**52.0**	**150.6**	**133.1**	**20.4**

Cont….

Año	1990	1991	1992	1993	1994
Millones de pesos	**21 157.5**	**26 973.3**	**33 171.6**	**37 636.1**	**41 587.5**
% Variación real anual	**44.5**	**27.4**	**22.9**	**13.4**	**10.4**

Cont….

Año	1995	1996	1997	1998	1999
Millones de pesos	**49 149.3**	**70 640.7**	**94 528.9**	**113 578.3**	**140 670.9**
% Variación real anual	**18.1**	**43.7**	**33.8**	**20.1**	**23.8**

Cont….

Año	2000	2001	2002	2003	2004
Millones de pesos	**178 136.2**	**196 931.2**	**214 909.8**	**225 227.8**	**239 890.2**
% Variación real anual	**26.6**	**10.5**	**9.1**	**4.8**	**6.5**

Cont….

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Millones de pesos	**278 892.4**	**329 337.3**	**332 757.7**	**423 454.9**	**375 717.3**
% Variación real anual	**16.2**	**18.0**	**1.0**	**27.2**	**-11.2**

Cont….

Año	2010	2011	2012	2013	2014
Millones de pesos	**437 327.6**	**477 256.2**	**504 867.7**	**535 115.5**	**577 638.6**
% Variación real anual	**16.3**	**9.1**	**5.7**	**5.9**	**7.9**

Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP (2001b:15); CEFP (2012:73). PEF 2013 (aprobado), PEF 2014 (aprobado).

Gasto Público Federalizado

Cuadro 4.5

Aportaciones federales para entidades federativas y municipios 1998-2014

Año	1998	1999	2000	2001	2002
Millones de pesos	**114 700.7**	**152 062.8**	**181 609.0**	**209 417.3**	**226 146.5**
% Variación real anual		**32.5**	**19.4**	**15.3**	**7.9**

Cont….

Año	2003	2004	2005	2006	2007
Millones de pesos	**278 717.6**	**308 525.4**	**336 702.8**	**366 612.8**	**356 761.3**
% Variación real anual	**10.6**	**10.6**	**9.1**	**8.8**	**-2.6**

Cont….

Año	2008	2009	2010	2011	2012
Millones de pesos	**396 679.2**	**412 466.6**	**434 261.3**	**469 723.4**	**482 155.5**
% Variación real anual	**11.1**	**3.9**	**5.2**	**8.1**	**2.6**

Cont….

Año	2013	2014
Millones de pesos	**513 903.5**	**592 671.6**
% Variación real anual	**6.5**	**15.3**

Fuente: Elaboración propia, con base en CEFP (2008:53); CEFP (2012:81). PEF 2013 (aprobado), PEF 2014 (aprobado).

4.3.3 Concibiendo la NEP

Entre 1970 y 1982 se adoptó el presupuesto por programas para formular el PEF en lugar de la técnica denominada presupuesto tradicional, que se había utilizado desde 1935.

El presupuesto tradicional consistía sobre todo en relacionar insumos con los responsables de su uso y administración.

En cambio, en el presupuesto por programas primero se fijan objetivos y metas a los sectores en que se divide el sistema económico y después, se asignan los recursos para cumplirlas, considerando las restricciones financieras.

A diferencia del presupuesto tradicional, el presupuesto por programas da prioridad en la asignación de recursos a lo que el gobierno quiere lograr, en vez de los insumos que va a adquirir.

El presupuesto por programas además de presentar las erogaciones señalando ejecutores e insumos, herencia del presupuesto tradicional, presentó también el gasto público desglosado en funciones y programas. Según se estableció en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, vigente 29 años, el Ejecutivo tenía que presentar el PEF con base en programas que incluyeran objetivos y metas. Con la instauración del Sistema Nacional de Planeación Democrática en 1985, el presupuesto por programas quedó consolidado en México técnica y jurídicamente.[408]

A mediados del decenio de los setenta se relaja el gasto público, motivado fundamentalmente por el súbito aumento de ingresos petroleros en el país; con ello se evadía la puesta en marcha de una reforma fiscal (que permitiera cobrar más ingresos por impuestos y hubiera menos dependencia petrolera), porque había dinero en abundancia por la *petrolización;* esa era una buena coyuntura para abordar el actual

[408] Chávez Presa (2002:55).

esquema impositivo mexicano. Los saldos por no haber corregido a tiempo ese problema estructural, han sido perjudiciales. El *boom* petrolero no sería eterno.[409]

Haciendo caso omiso de la experiencia, en los noventa siguió la misma conducta. Durante 1998 el sector público federal tuvo que hacer tres recortes al gasto público para compensar una severa disminución de ingresos provocada por la caída de los precios internacionales del petróleo.[410]

Posterior a la contracción financiera por la caída de los ingresos de la venta de hidrocarburos en 1982, se buscó contener el gasto, motivado por la expansión fiscal de la época -que provocó un fuerte desequilibrio en las finanzas públicas-; para ello la política fiscal utilizó la contención del gasto para dar estabilidad económica. A partir de entonces la prioridad del proceso presupuestario ha sido ajustar el nivel de gasto a la disponibilidad de recursos.[411]

Aunque tampoco se visualizaba que sólo los programas gubernamentales de menor costo y mayor impacto social debían ser prioritarios y por ello incluidos en el PEF.

Una causa de que sea el nivel de gasto muy pequeño en relación al PIB, está relacionada con la política económica instrumentada sobre todo a partir del decenio de los noventa de restringir el gasto para disminuir el déficit, merced a una limitada capacidad de recaudación, escenario que difícilmente podrá modificarse en el corto plazo. Un gasto público tan reducido se traduce en una restricción a la asignación del gasto, porque este no puede aumentar en el corto plazo debido a la rigidez de la capacidad de recaudación del gobierno federal.

Desde que se implantó el presupuesto por programas en México, la estructura programática se modificó en varias oportunidades, la última ocurrió en el presupuesto de 1989.[412]

---

[409] En el déficit fiscal provocado por la expansión del gasto público puede encontrarse la explicación a las crisis económicas de 1982 y 1987.

[410] En 2014 y 2015 también se anunciaron recortes al gasto por la misma razón

[411] *Ibid*

[412] La estructura programática es un instrumento para organizar el quehacer gubernamental; se define como el conjunto de funciones, programas, proyectos y actividades ordenados sistemáticamente para guiar la asignación de los recursos públicos; se diseña para responder las peguntas ¿para qué se gasta? ó ¿para lograr qué? *Ibid*

4.3.4 El origen y los resultados de la NEP

4.3.5 La NEP, su implementación

Entre los cambios que potenció la pluralidad que sobrevino en 1997 en la Cámara de Diputados, está el vinculado con la renovación del diseño institucional entre el Ejecutivo y el Congreso pues a partir de entonces las autoridades de la Secretaría de Hacienda aceleraron la revisión de los procesos de formulación e integración del PEF.

El resultado fue una reforma al proceso presupuestario, que inició en 1996[413] y culminó su primera etapa en 1998.

La reforma introdujo dos innovaciones que son los pilares para orientar las etapas del proceso hacia la obtención de resultados: la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La NEP propone (y Chávez Presa a lo largo de su texto) flexibilizar los controles sobre la administración del gasto, haciendo énfasis en los resultados del sector público y dotar de mayor transparencia al presupuesto, evitando en lo posible que una mayor flexibilidad no distorsione o desajuste las finanzas públicas al no contar con una adecuado marco normativo que mida resultados y desempeño.

La NEP empero, tiene un vicio de origen según su creador pues surgió dentro de la propia administración pública, con la lógica de ésta y con la impronta de sus actitudes, intereses y vicios.

Sólo hasta 1998 por vez primera, el presupuesto se relacionó directamente con el Plan Nacional de Desarrollo, lo que permitió que los temas nacionales ahí expuestos se cuantificaran en términos presupuestarios.

---

[413] El rediseño al proceso presupuestario de 1996 tuvo el propósito de elevar la eficacia y la eficiencia del uso del gasto público federal.

Al fundarse la NEP se instituyó el Programa para un Nuevo Federalismo (expuesto en el Capítulo I de este trabajo) y en el PEF de 1998 en el renglón de programas especiales, el de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas.[414]

En el PEF para 1998 se desarrollaron por primera vez las categorías programáticas. Estas ordenan, agrupan y clasifican el quehacer gubernamental, partiendo de lo general a lo específico. Mediante su inclusión en el PEF se puede estimar el monto de gasto público que se destina a las funciones esenciales del sector público federal.

También a partir de 1998 resulta más práctico analizar el presupuesto desde las dimensiones funcional, administrativa y económica.[415]

Este reordenamiento en la estructura y diseño del presupuesto en el marco de la Nueva Estructura Programática, posibilitó entre otras cosas, conocer la asignación de recursos a políticas públicas específicas.

Igualmente se incluyó en la nueva arquitectura presupuestal los elementos programáticos que otorgan atributos a las categorías; se refieren a las características que van a cuantificarlas.[416]

Una utilidad adicional de la inclusión de los elementos programáticos en el presupuesto es que coadyuva en el análisis, estudio y discusión del proceso legislativo aportando elementos objetivos para valorar las distintas alternativas posibles acerca del monto, uso y destino de los egresos del Estado y en función de los resultados que se propone obtener en un periodo dado.[417]

Entre los beneficios de la NEP se puede citar la simplificación del proceso de integración del PEF permitiendo analizar con mayor sencillez las asignaciones del presupuesto.

---

[414] Sobre la incidencia y ciclo de vida de los programas especiales, Chávez Presa (2002:178).

[415] Clasificación funcional del gasto: ¿qué se hace? (a qué actividad, función o programa se destina); administrativa: ¿quién gasta?; económica: ¿qué insumo se adquiere?.

[416] Un esbozo detallado de las categorías y elementos programáticos de la NEP se encuentra en Chávez Presa, Capítulo V.

[417] El resultado más claro es que los legisladores cuentan con mayores elementos para conocer quién es el responsable directo del ejercicio de los recursos públicos, de qué manera los está aplicando y qué resultados está obteniendo.

Más allá de las ventajas evidentes que presenta la NEP, el impulsor de esta iniciativa de mejora en el proceso presupuestal asegura que si persiste la actual cultura de servicio público arraigada en las organizaciones, los implementadores y los ejecutores de las políticas públicas y no se introducen incentivos al desempeño y se imantan los principios de transparencia y rendición de cuentas, sin esos indicadores y el cambio de actitud en el servicio público, la NEP se reduciría a una nueva clasificación del gasto, útil para el registro del mismo y nada más, sin lograr consolidarse (como el plan original) en una herramienta moderna para una discusión objetiva del PEF ni para lograr resultados y rendir cuentas.

Asimismo, la SHCP enfrenta desde la implementación de la reforma al sistema presupuestario un dilema entre mantener su privilegiada circunstancia y empezar por aplicarse así misma la reforma y continuar con las demás dependencias.

4.3.6 Evaluación de la NEP

La NEP se puso en práctica en el PEF de 1998. Se instrumentó para integrar de manera eficiente el PEF y transparentar el gasto gubernamental.[418]

Sin embargo, sus resultados no son del todo favorables hasta ahora. La asignación del gasto no ha logrado vincularse directamente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo pese a ser su principal aspiración, por lo que la planeación de mediano y largo plazos no se relaciona adecuadamente con los programas y proyectos anuales.[419]

Una primera evaluación de la aplicación del nuevo método presupuestario sugiere que todavía es incipiente y únicamente formal, pues no implicó cambios significativos ni en la asignación del gasto ni en su eficiencia operativa, y mucho menos en el comportamiento de los operadores del gasto.[420]

---

[418] Para el autor multicitado la transparencia genera incentivos para cambiar la conducta de la burocracia; reconoce no obstante, que esta es indiferente a los resultados que alcanza debido a que su única preocupación es cumplir con los trámites administrativos. Chávez Presa (2002:33).

[419] *Ibid*

[420] Ciertamente la información respecto al presupuesto se hizo más transparente. *Ibid*

Toda actividad presupuestaria, todo programa gubernamental y el mismo PND en su conjunto, tienen una traducción en el presupuesto público. El registro de todos los gastos para el conjunto de facultades, tareas y funciones del gobierno parece algo elemental, pero no se hacía hasta 1998.

Se afirma que la mera instrumentación de la NEP y el SED no pueden cambiar comportamientos burocráticos establecidos. Se requiere además, construir instancias eficaces de control y cambios en el sistema de incentivos que enmarca el presupuesto. Para lograr la nueva clasificación del presupuesto e introducir indicadores de desempeño, es necesario contar con sistemas de evaluación y control sumamente competentes y eficaces. Aunado a ello está el problema de que no se modificó el marco institucional: el sistema de planeación sigue siendo el mismo, la normatividad del presupuesto y su énfasis en el control del flujo de efectivo[421] está casi inalterado, no se ganó en flexibilidad para el ejercicio del gasto y, la determinación de los costos de los programas tampoco se alcanzó.[422]

Y a pesar de que también era un objetivo de la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vincular el gasto con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, tampoco se ha cumplido ese cometido.

IV. Pesos y contrapesos entre Poderes Públicos (la facultad de veto presidencial al presupuesto federal)

4.4 El presupuesto bajo nuevas condiciones políticas

Bajo un nuevo entorno político y la presencia mayoritaria de grupos políticos opositores en el Congreso de la Unión, señaladamente la Cámara de Diputados, el Ejecutivo federal hubo reconsiderado su tradicional postura con ese órgano de poder en lo referente al presupuesto.

[421] Se refiere al equilibrio entre ingresos y egresos.
[422] *Ibid*

No fue sino hasta 1998 cuando por primera vez, previo a la discusión y aprobación del paquete económico, hubo acercamientos y consultas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los legisladores para negociarlo.

Las disposiciones que en la Constitución se refieren al gasto público son muy escasas, acaso establece que la Cámara de Diputados tiene facultades para examinar, discutir, y en su caso, modificar el Presupuesto de Egresos recibido del Ejecutivo.[423] Aprobado el presupuesto por esa Cámara, la SHCP lo hace publicar en el Diario Oficial de la Federación y lo difunde entre las distintas dependencias para que estas conozcan los montos reales, factibles de erogar.[424]

Desde 1935,[425] la Constitución sólo otorgaba potestad a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto, las facultades de examinarlo y discutirlo se introdujeron en 1977.[426]

Existen ahora múltiples actores que presionan en la exigencia de mayores recursos para sus distritos (diputados), municipios (alcaldes) o estados (gobernadores), circunstancia que ha complicado la negociación y presupuestal y orientado una parte del gasto público sin ningún impacto en su ejercicio.[427]

4.4.1 Naturaleza jurídica del presupuesto[428]

Conforme a la teoría tradicionalmente aceptada, el presupuesto en México se asume como una autorización del Poder Legislativo para que el Ejecutivo ejerza la competencia de su ejercicio, que no le es otorgada por la aprobación camaral, sino que le es

[423] Artículo 74, fracción IV, primer párrafo.
[424] Artículos 23, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 61 Reglamento de la Ley.
[425] Como ya se dijo, el 31 de diciembre de ese año se publicó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.
[426] El 6 de diciembre de 1977 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas que facultan a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar el PEF y demás contribuciones, así como revisar la Cuenta Pública.
[427] Sobre los actores en la negociación presupuestal Ugalde (2014:37-51) y Ter-Minassian (2016:240-246).
[428] Un minucioso análisis jurídico del presupuesto en, Mijangos (1995).

conferida en disposiciones tales como las leyes de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Orgánica de la Administración Pública Federal. De aquí se desprende que dicho documento (el decreto de presupuesto) no sea una auténtica ley, sino en sentido estricto, un acto administrativo que no da nacimiento a situaciones jurídicas generales, pero que actúa vinculado a una legislación preexistente.[429]

Por lo que respecta a la Ley de Ingresos, sí es una ley desde la perspectiva formal como material.

Aunque la ley que actualmente regula al presupuesto se refiere al documento en que consta su aprobación como decreto y no como ley, el cambio en los textos jurídicos en que se basó dicha doctrina hace necesario replantearla.[430]

La Constitución no señala si un Proyecto de Presupuesto puede ser rechazado y mucho menos las medidas para hacer frente a ese escenario.

La ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que entró en vigor en abril de 2006, acaso dispone en su artículo 42, numeral IX, que "podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos". Por su lado, la derogada ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público admitía la posibilidad de rectificación, según el artículo 22 de ese ordenamiento[431] al indicar que a toda proposición de aumento o creación de partidas deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, con la

---

[429] Esta interpretación de la naturaleza jurídica del presupuesto fue enunciada por Gabino Fraga por vez primera al publicar su obra *Derecho administrativo* en 1955.

[430] Chapoy sugería tal cambio anticipando la posibilidad de que el examen y la discusión del proyecto de presupuesto implicaran no sólo su modificación sino su rechazo, es indispensable, precisaba, establecer un procedimiento de arreglo institucional para resolver una posible controversia -como sucedió en 2004- entre el Legislativo y el Ejecutivo. Chapoy (2003:126).

[431] El artículo 3° transitorio de las reformas a esta ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986, derogó el artículo 21 de la misma que reconocía la facultad de los diputados de presentar proposiciones para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Igualmente la obligación del Ejecutivo para proporcionar información que contribuyera a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto y determinaba que a ninguna proposición de modificarlo se le daría curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes en las comisiones. *Ibid* Similares principios a los que se sujetarán los legisladores durante el análisis presupuestario en el Congreso, véase artículo 42 de la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

restricción de que no puede dejar de señalarse la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley y que si se omite fijar dicha remuneración se entiende por señalada la que hubiese tenido fijada en el presupuesto anterior (artículo 75 constitucional).

Es discutible no obstante, si en la facultad de aprobar el presupuesto está implícita la de rechazarlo.[432] Quien puede validar, evidentemente, también puede invalidar.

4.4.2 La reforma constitucional para adelantar presentación de presupuesto

La Constitución de 1857 determinaba que el Presidente debía remitir su proyecto de presupuesto antes del 31 de mayo, y el Congreso disponía hasta el 15 de diciembre para aprobarlo.[433]

Antes de la reforma constitucional de 2004 al artículo 74 (que trata sobre las facultades del Congreso), el período más corto entre la presentación y aprobación de los proyectos de presupuesto, determinado en las Constituciones latinoamericanas era justamente el referido a México; cuando inicia un mandato presidencial el plazo se reducía a quince días naturales.[434]

Sólo siete años después de la aparición del gobierno dividido se revisó la temporalidad en cuanto a la presentación del proyecto de presupuesto.

---

[432] Por ello, afirmaba la autora en 2003, se hace imprescindible que en la Constitución se prevean fórmulas de colaboración entre Ejecutivo y Legislativo para allanar diferencias, así como mecanismos de solución a las posibles controversias constitucionales en el caso de que el legislativo rechazara el presupuesto, como finalmente ocurrió un año después. *Ibid*

[433] Gutiérrez *et. al.* (2001:45).

[434] Sobre el escaso tiempo para aprobar el presupuesto, Gutiérrez *et. al.* (2001), plantean que a un gobierno que apenas se inicia y una legislatura que recién se instala, se les limita la posibilidad de adentrarse en el estudio detenido de los asuntos presupuestarios. Esta situación es un vestigio de la etapa del partido hegemónico que caracterizó a México durante varias décadas y que permitía que el arreglo presupuestario se formulara de manera informal entre las administraciones saliente y entrante, que correspondían al mismo partido político.

A partir de una reforma constitucional en 2014 que modificó la fecha de inicio de una nueva administración federal al 1° de octubre (artículo 83 constitucional), el presupuesto deberá ser presentado el 15 de noviembre (artículo 74, fracción IV).

Aguascalientes, Colima, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Zacatecas (y Guerrero hasta 2014) son quienes más alargan la fecha de la presentación del proyecto de presupuesto previo a un ejercicio fiscal (15 de diciembre).

Antes de la reforma de 2004 al artículo 74, se otorgaban treinta días al Congreso para examinar el paquete económico, más 15 días extras en la realización de un eventual período extraordinario.[435] Ahora el plazo se ha ensanchado a 68 días naturales si tomamos en cuenta que se presenta el 8 de septiembre y se aprueba el 15 de noviembre según el vigente precepto constitucional.

El periodo empero, aún se encuentra lejos de asimilarse a la media de 90 días naturales que se establece en la mayoría de los países de América Latina.[436]

Pese a que el Ejecutivo en efecto, no contaba con incentivos para adelantar la fecha de presentación de su proyecto de presupuesto (pues no podía hacerle observaciones ni vetarlo tras su aprobación camaral), implicando con ello otorgar más tiempo al Legislativo para modificar su iniciativa, esa disposición constitucional que empezó a regir al presupuesto del ejercicio fiscal 2005, es otra muestra de logros en la cadena de avances en el entorno institucional merced a la pluralidad política expresada en el Congreso y el Ejecutivo.

Casi todas las iniciativas de reforma constitucional que fueron presentadas al Congreso sobre el particular, sugerían como fecha de presentación del paquete económico el 15 de septiembre. No obstante ello, la reforma avanzó aún más y quizá por la fecha cívica conmemorativa, lo cierto es que adelantarlo una semana a las distintas propuestas, resultó una mejora. Aún más, si se empieza a analizar en el contexto de la Glosa del Informe Presidencial cuyo documento del estado que guarda la Administración Pública

[435] Una reforma en 1982 permitió al Ejecutivo ampliar el plazo para la presentación de las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos al 15 de noviembre o 15 de diciembre cuando inicie su encargo. Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 1982.

[436] Gutiérrez *et. al.* (2001:144-145).

Federal se presenta ante el Congreso cada 1° de septiembre, fecha coincidente con el inicio del primer período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.[437]

Sobre el tema presupuestal, la redacción original de artículo 74 postulaba:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

…

IV. Aprobar el proyecto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.

Este precepto se reformó hasta 1977 en el marco de la reforma política de ese año, mediante la adición de seis párrafos que instituyeron hasta esa fecha, las facultades del Congreso de examinar y discutir el PEF y la de revisar la Cuenta Pública del año anterior, entre las más importantes.[438]

El artículo 74 constitucional establecía que el Proyecto de Presupuesto debía ser presentado por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre del año inmediato anterior al año que corresponda ejercerlo y toda proposición de un aumento o creación de partidas que en la legislatura se realice, debe ir acompañada del concomitante incremento en el ingreso.

Fue hasta el 30 de julio de 2004 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución[439], que obliga al Ejecutivo federal a hacer llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre.

A partir de la entrada en vigor de la enmienda, el 31 de julio de 2004, y su concomitante aplicación y observancia, el Ejecutivo federal entregó el proyecto presupuestario al órgano legislativo el 8 de septiembre para el ejercicio fiscal de 2005,

[437] Que fenece el 15 de diciembre. Otro avance notable en el fortalecimiento institucional de los poderes es el relacionado con la ampliación del segundo período ordinario de sesiones de un ejercicio legislativo. A partir de 2005 inicia el 1 de febrero y concluye el 30 de abril: anteriormente ese período comenzaba el 15 de marzo.

[438] Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977. Gutiérrez (2001:10-11).

[439] La fracción IV del artículo 74 ha sufrido enmiendas y adiciones en 1977, 1982, 1987, 1993, 2004, 2008 y 2014.

en el límite del plazo constitucional. El paquete económico (criterios generales de política económica, iniciativa de ley de Ingresos y PEF) correspondiente al año 2006 fue remitido a la Cámara de Diputados el 5 de septiembre de 2005.[440]

En el primer caso, el órgano legislativo aprobó el paquete económico el 17 de noviembre de 2004, horas después del límite constitucional para hacerlo.

Aunque este histórico presupuesto -por su monto- pasó la primera prueba de su legalidad por haber rebasado ese período,[441] no fue mejor su suerte en el también considerado como histórico veto presidencial interpuesto al presupuesto en México.

4.4.3 La controversia constitucional al PEF de 2005

4.4.4 Antecedentes[442]

El 17 de noviembre de 2004 los diputados federales aprobaron con 323 votos a favor de cinco partidos contra 137 del PAN (partido en el poder) el Presupuesto de Egresos de la Federación cuyo monto era de 1 billón 818 mil 441 millones 700 mil pesos para 2005.

Días después, el 30 de noviembre el Presidente Vicente Fox impugnó el decreto de presupuesto que el congreso le remitió para su eventual promulgación.

Sin discusión alguna, el 14 de diciembre el Congreso decidió rechazar por 332 votos contra 146, las 66 observaciones contenidas en un documento del Ejecutivo federal. El pleno aprobó así el dictamen de la mesa directiva que consideró inaceptables las observaciones del Presidente al PEF. Bajo esa consideración, el texto ni siquiera fue discutido por los legisladores; con la decisión, el legislativo mandataba la promulgación del presupuesto federal.

---

[440] Como ya se dijo, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF una reforma que señala que cuando inicie su encargo el Ejecutivo federal hará llegar al Congreso el paquete económico a más tardar el 15 de noviembre. La reforma entrará en vigor el 1° de diciembre de 2018.

[441] La sesión de aprobación del documento en la fecha límite se inició a las tres primeras horas del día 16, argumentando que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública envió tarde el texto a la presidencia camaral y esta hubo ordenado su posterior impresión.

[442] Para este apartado se ha consultado *La Jornada* 18 noviembre de 2004; 21, 22 y 23 de diciembre de 2004; 29 de enero; 11 y 16 de febrero; 13 y 18 de mayo de 2005; 28 de septiembre de 2005.

El origen del conflicto se debió a la reasignación presupuestaria que el Congreso hizo al renglón de carreteras (2 mil 134 millones de pesos), proyectos de infraestructura (927 millones); y obras y adquisiciones para la Secretaría de Marina (500 millones), entre los más relevantes. De acuerdo a las 66 observaciones del Ejecutivo, esos fondos no podían reasignarse, pues no estaban alineados a los objetivos sectoriales.

El primer mandatario publicó la tarde del 20 de diciembre el PEF en el Diario Oficial de la Federación. Un día después, el propio Ejecutivo interpuso una controversia constitucional[443] ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del presupuesto aprobado por el Poder Legislativo, con objeto de que aquella instancia fijara con precisión las facultades legislativas en torno al tema. La SCJN admitió la controversia constitucional al Presidente mediante el expediente 109/2004 el 22 de diciembre[444]. Cinco días posteriores, la Cámara de diputados presentó ante la Corte sendos recursos jurídicos (dos recursos de reclamación y dos incidentes de nulidad) de la admisión de la controversia interpuesta por el Ejecutivo. La demanda de nulidad del Congreso fue igualmente admitida el día que se celebra a los santos inocentes. A partir del lunes 3 de enero siguiente, un Ministro inició el estudio de la controversia constitucional y meses después, el pleno de la Corte emitió su fallo.

4.4.5 La Facultad de veto presidencial al Presupuesto, según la Corte

En una dividida elección, el 12 de mayo de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció por mayoría de seis votos contra cinco que el Presidente de la República sí tiene facultades para vetar el Presupuesto de Egresos. Este fallo no sienta

[443] En torno a las implicaciones jurídicas para la convivencia y relación entre poderes e instancias de gobierno, del ejercicio de este medio de control constitucional a partir de su extensión y consolidación en 1994, véase Armenta (2003).

[444] Al admitir la controversia constitucional interpuesta por el Presidente, la Corte decidió dejar sin efecto la ejecución presupuestal de 50 partidas contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2005, por un monto de 4 mil 195 millones de pesos. Los recursos quedaron *congelados,* esto es, no podrían aplicarse.

un precedente como tesis de jurisprudencia de observancia obligatoria por ser tesis aislada, simplemente establece un criterio mayoritario que incluso pudiera cambiar en caso de que los Ministros conozcan posteriormente otros asuntos similares, o bien que con la llegada de nuevos integrantes del máximo tribunal el sentido de la votación se modifique. La minoría[445] insistió en que la Constitución no prevé facultad alguna para el veto presidencial, porque la aprobación del presupuesto es facultad exclusiva de los legisladores. Además alertó sobre el riesgo que implica que el Ejecutivo objete las modificaciones que en su momento realicen los legisladores a su proyecto presupuestal, porque esto alargaría el proceso de aprobación del siguiente ejercicio fiscal y se correría el peligro de que el país inicie el año sin disponer de recursos. Debe recordarse que la Constitución no contempla la reconducción presupuestal.

La fórmula adoptada por la Corte respeta el principio constitucional de que la aprobación del presupuesto es facultad exclusiva de los legisladores, pero al mismo tiempo, al validar la facultad de veto al Presidente de la República, se acepta y reconoce la colaboración que debe existir entre los poderes de la Unión y se legitima democráticamente el procedimiento de aprobación del gasto público.

La controversia debe entenderse como un interés del Ejecutivo por hacer prevalecer su voluntad en el proceso presupuestal por otra vía ya que no pudo preservarla en la negociación con el Congreso.

4.4.6 La postura de la Suprema Corte

Días después, el 17 de mayo de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del acuerdo de la Cámara de Diputados de fecha 14 de diciembre, que ignoró las observaciones hechas por el presidente de la República al Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y por lo tanto, decretó la nulidad de las partidas presupuestales (reasignadas por el Congreso) objetadas por el Ejecutivo a efecto de que

[445] Genaro Góngora Pimentel, Juan Díaz Romero, Margarita Luna Ramos, Olga Sánchez Cordero y José de Jesús Gudiño.

la Cámara, en un eventual período extraordinario, se hiciera cargo de dichas observaciones y resolviera si las ratificaba a través de mayoría calificada.

De acuerdo con el dictamen aprobado por mayoría de siete votos contra cuatro, la Corte notificó su decisión a la Comisión Permanente para que, si así lo decidía, citara a un período extraordinario a la Cámara de Diputados, donde ésta considerara nuevamente las partidas impugnadas -que sumaban casi 4 mil 200 millones de pesos- y eventualmente superara las observaciones presidenciales, es decir, el veto. Para esto último los legisladores requerirían el voto de dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión.[446]

Sin embargo, el dictamen emitido "no es vinculante" para los diputados y nada los obligaba a tomar en cuenta la opinión del Ejecutivo, porque los ministros no establecieron que ocurriría en caso de que la Cámara no lograra la votación requerida para superar el veto.

A su vez, quedó en suspenso conocer si en la forma en que los legisladores aprueben las partidas presupuestales, o si de plano no se toman en cuenta las observaciones presidenciales, serían razones suficientes para iniciar una nueva controversia constitucional por parte del Ejecutivo federal.

Una ministra sugirió que con la decisión aprobada por la Corte se dejó "al simple arbitrio y libertad de la Cámara de Diputados si acepta o no las observaciones del Presidente".[447]

El motivo principal por el que fue convocado el periodo extraordinario de sesiones de junio de 2005 por la Cámara de Diputados naufragó. Ante las fisuras internas en el PRI y por tanto la imposibilidad de reunir dos terceras partes del pleno cameral para aprobar el dictamen de la Comisión de Presupuesto que desechaba las observaciones del

[446] En Junio de 2005 inició el período extraordinario que atendería especialmente las observaciones del Ejecutivo al presupuesto federal. La convocatoria a un período extraordinario para ocuparse del tema justificaba su realización. No obstante, el asunto no se discutió en el período extraordinario, razón que motivó la convocatoria para su celebración. Las dudas por reunir a la mayoría calificada opositora que confirmara la decisión de la Cámara sobre las observaciones del presidente, obligaron a los diputados opositores a posponer la decisión hasta el período ordinario que inició el 1 de septiembre de 2005.

[447] *La Jornada* 18/5/05.

Ejecutivo al PEF de 2005,[448] los coordinadores parlamentarios de todos los partidos excepto el PAN, dieron por concluido el periodo extraordinario que inició el 21 de junio y concluyó una semana después sin haber cumplido su objetivo.

Este dictamen era en sentido negativo a las observaciones del Ejecutivo y su aprobación hubiera significado profundizar aún más las diferencias entre los dos poderes en el contencioso.

Como se verá enseguida, a finales de octubre el conflicto pudo salvarse. La misma Comisión elaboró otro dictamen en un sentido de mayor conciliación y mediante un acuerdo con la Secretaría de Hacienda.[449]

4.4.7 Sobre las facultades de la Cámara de Diputados en materia presupuestal

En la trascendental sesión del 17 de mayo celebrada por la Suprema Corte -que discutió dudas planteadas por la doctrina en el tema presupuestal-, se realizaron tres votaciones: en la primera, el máximo órgano de justicia del país consideró confirmada su posición respecto de que el presupuesto es un acto administrativo[450] y que, por tanto, bastaban los seis votos mayoritarios emitidos en su sesión del 12 de mayo de 2005 a favor del veto presidencial para invalidar las partes impugnadas del acuerdo legislativo del 14 de diciembre de 2004; la segunda, aprobó el dictamen mencionado y

[448] El dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con "Proyecto de Decreto en cumplimiento de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 10972004, relativa al decreto, de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005" se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* el 28 de junio de 2005.

[449] *Gaceta Parlamentaria*, 12 de octubre de 2005.

[450] El 10 de febrero de ese año, una mayoría de seis ministros consideró que el presupuesto era un acto administrativo y no una norma general o ley, cuando revisaron el recurso de reclamación que interpusieron los diputados en contra de la suspensión concedida al Ejecutivo federal para lo no aplicación de casi 4 mil 700 millones de pesos que formaron parte de la controversia constitucional. Mediante el fallo, el máximo tribunal avaló la suspensión temporal del Ejecutivo federal al ejercicio de 50 partidas del PEF de 2005.

la tercera, evitó que el pleno fijara límites a la actuación del Presidente y de los legisladores.[451]

Al menos cinco ministros consideraron que si bien la Cámara de Diputados cuenta con la facultad de modificar el proyecto del Ejecutivo "ello no significa que lo pueda hacer sin considerar el marco constitucional y legal, como la ley de Planeación". Es decir, los legisladores no pueden modificar partidas específicas que contravengan los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo o los subprogramas que el Ejecutivo federal tiene a su cargo, al grado tal que los modifique sustancialmente.

A diferencia de la mayoría que consideró que la Suprema Corte no debía decir qué hacer a los otros poderes, los ministros establecieron que en materia de políticas públicas en cuanto a gasto, el pleno judicial tenía que establecer los límites constitucionales de cada poder para facilitar una decisión de poderes "funcional, democrática y definida en sus alcances constitucionales".[452]

En dicha sesión se recordó que fue la propia Cámara de Diputados la que planteó que se precisara el alcance y, en su caso, los límites de su atribución constitucional,[453] lo que traería como consecuencia que los legisladores tuvieran certeza en cuanto al alcance de su atribución constitucional de modificar el proyecto de presupuesto, pues una definición sobre este punto de litigio permitiría a la Cámara de Diputados -se afirmó-,

---

[451] La mayoría decidió ignorar parte de la *litis* de la controversia 109/2004, consistente en delimitar las facultades de los legisladores para "modificar" partidas presupuestales, con el argumento de que, de hacerlo, los ministros se extralimitarían en sus funciones al fijar a legisladores y Ejecutivo qué puede y qué no pueden hacer en la materia. Un jurisconsulto expresó: "no podemos meternos a delimitar las facultades de los otros poderes". Si la Corte abordara esos temas, pasaría a convertirse en el poder reformador de la Constitución, suplantando en los hechos, al Legislativo.

[452] Esta postura era sostenida por Olga Sánchez Cordero, Juan Silva Meza, Sergio Valls Hernández, José Ramón Cossío y Sergio Aguirre Anguiano.

[453] Al presentar -el 28 de enero de 2005- la respuesta a la demanda de controversia constitucional promovida por el presidente de la República contra el Presupuesto para el ejercicio fiscal de 2005. En el documento de 180 fojas, la Presidencia de la Cámara de Diputados argumentaba: 1) Es facultad constitucional exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; 2) El presidente de la República carece de atribuciones para vetar o hacer observaciones a dicho decreto, de conformidad con lo establecido por la propia Carta Magna; y, 3) La Cámara de Diputados actuó con pleno apego a los ordenamientos que la rigen, al determinar como improcedentes las observaciones que le fueron remitidas por el Ejecutivo, mediante el acuerdo del pleno aprobado por más de las dos terceras partes de los diputados presentes el 14 de diciembre de 2004. La controversia surge por la inconformidad presidencial al desdén legislativo a sus observaciones.

tener elementos para establecer si las observaciones que realice el Ejecutivo federal son atendibles o no lo son.

El planteamiento de que la Suprema Corte estudiara las facultades de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto, dada su estrecha vinculación con la facultad del presidente de realizar observaciones al documento que aprueben los legisladores, fue ignorado por la mayoría y en todo caso será un tema resuelto en definitiva si llega a interponerse una nueva controversia en la que se cuestionen precisamente las facultades de los poderes en la elaboración y aprobación del presupuesto.

4.4.8 El final de la controversia constitucional al presupuesto

El 26 de septiembre de 2005, el grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados y la SHCP acordaron dar por concluido el diferendo presupuestal que propició una controversia constitucional promovida por el presidente de la República contra el gasto aprobado por el órgano legislativo, que impidió durante casi seis meses la erogación de recursos por más de 110 mil millones de pesos, destinados originalmente a programas sociales y educativos. Se explicó que la negociación con las autoridades hacendarias permitiría liberar entre 70 y 80 mil millones de pesos, de los 110 mil millones originales; no se detalló empero, por qué el gobierno federal cedió en su intención de impedir que se ejercieran las transferencias que autorizó el Congreso el 17 de noviembre de 2004. Merced al acuerdo, las áreas beneficiadas por los recursos disponibles serían el campo, la educación, el desarrollo social, el combate a la pobreza y la construcción de carreteras, entre otros.

Posteriormente, el 4 de octubre, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, máximo órgano de gobierno camaral, propuso un Punto de Acuerdo integrado por tres propuestas para ser aprobado por el pleno de la asamblea: a) En vías de cumplimiento a la resolución recaída a la controversia constitucional 109/2004, el

pleno de la Cámara de Diputados recomienda a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que integre un Grupo de trabajo plural, a fin de que se realice la negociación ante el Poder Ejecutivo Federal para que se liberen los recursos que falta por ejercer y, en su caso, las partidas presupuestarias suspendidas materia de la controversia constitucional de mérito y se canalicen en forma inmediata para la atención de las apremiantes necesidades del pueblo de México.

b) El Pleno de la Cámara de Diputados exhorta al Ejecutivo a que libere dichos recursos presupuestarios en beneficio del pueblo mexicano.

c) Se exhorta al Poder Ejecutivo Federal así como al Grupo de trabajo plural para que procuren llegar a un acuerdo a más tardar el 10 de octubre de 2005, debiendo informar de inmediato en el seno de dicha Comisión los resultados del acuerdo y el monto de recursos para ser aplicados en el ejercicio fiscal 2005, a efecto de que esta emita su resolución, la que deberá ser presentada al Pleno de ésta Cámara de Diputados, para con ello, cumplimentar la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivada de la multicitada controversia constitucional.[454]

El 10 de octubre de 2005, tal como lo dispone este último inciso y tras diversas reuniones de trabajo donde participaron los representantes de las dependencias ejecutoras del gasto, coordinadas por la Secretaría de Hacienda, el Grupo de trabajo acordó con dichas autoridades la liberación de los recursos que faltaban por ejercer y en el caso de aquellos que correspondieran a las partidas presupuestarias suspendidas materia de la controversia constitucional, se acordó que su liberación se realizaría hasta en tanto la Suprema Corte de por cumplida la controversia constitucional de mérito, al propio tiempo, que su destino será en los términos originalmente presupuestados y este podrá modificarse, siempre y cuando exista una imposibilidad material para su ejecución.

[454] Gaceta Parlamentaria, 4 y 5 de octubre de 2005.

En su resolución, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública acordó con la Secretaría de Hacienda liberar recursos por la cantidad de 80 millones 176 mil 700 pesos.[455]

El 3 de junio de 2005, la Suprema Corte acordó: téngase por aclarado que el Poder Ejecutivo Federal solamente solicitó la suspensión del ejercicio de 4 mil 195 millones 5 mil 126 pesos.

La ejecutoria que acata la Cámara de Diputados sólo puede entenderse referido a las partidas presupuestarias observadas y dentro de ellas a:

1. Aquéllas que fueron objeto de suspensión en el procedimiento judicial y que se encuentran garantizadas en la Tesorería de la Federación.
2. Aquéllas no suspendidas pero respecto "únicamente de los recursos que falten por ejercer, conforme al calendario de presupuesto autorizado".[456]

El dictamen en comento fue aprobado en el pleno camaral por 369 legisladores; 3 se manifestaron en contra y uno se abstuvo en la sesión ordinaria del 11 de octubre de 2005. Se remitió al Ejecutivo sin que este lo hubiera publicado en el Diario Oficial.

4.4.9 Los montos de la controversia

El Ejecutivo realizó observaciones al PEF de 2005, por un monto de 60 mil millones de pesos, de los cuales unos 40 mil millones estaban en controversia. El monto de dinero suspendido (4 mil 200 millones de pesos), se debió a una resolución de la Corte para evitar un daño irreparable. El dinero que se *congeló* es una proporción muy pequeña de todo lo que implicaba la controversia o el veto; eran gastos que establecían fechas de pago muy específicas, y que de no haberse suspendido se hubieran tenido que realizar esos pagos. El dinero suspendido no podía erogarse hasta en tanto resolviera la Cámara de Diputados.

Mientras tanto, los recursos fueron resguardados en la Tesorería de la Federación

---

[455] Véase "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de resolución en cumplimiento de la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Controversia Constitucional 109/2004 relativa al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005", *Gaceta Parlamentaria*, 12 de octubre de 2005.

[456] *ibid*

V. El rediseño normativo del Presupuesto

4.5 El veto y la facultad exclusiva de iniciativa presupuestal del Ejecutivo

La naturaleza obligatoria de la iniciativa queda establecida por la determinación constitucional del plazo en que debe ser ejercida, es decir, la fecha límite para su presentación ante la Cámara. La iniciativa obligatoria, por su carácter salva este problema relacionado con la "exclusividad" del Ejecutivo para presentar iniciativas.

La transformación de una iniciativa de un derecho en una obligación, adquiere así una importancia jurídica.

El ejercicio exclusivo de la iniciativa presupuestal en la persona del Ejecutivo se traduce como parte de una tradición muy rígida del poder que debe ser modificada.[457]

Entre los autores cuyas ideas se han venido desarrollando, Diego Valadés sostiene que en el caso mexicano no existe veto en materia de presupuesto, aunque debería.

El artículo 72 constitucional, que regula el veto, alude sólo a la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras. Debido a que la aprobación de presupuesto corresponde sólo a los diputados, no resultan aplicables las normas previstas para el veto.[458]

En virtud de que la Suprema Corte determinó que el presupuesto no es una ley, sino acto administrativo, esta regla del veto por tanto, no es aplicable.

Debe tenerse presente el principio general de que los órganos del poder actúan siempre conforme facultades expresas y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de la norma contraviene uno de los postulados centrales del Estado de derecho, la seguridad jurídica.[459] La Corte no obstante, actúo a *contrario sensu* de este postulado.

---

[457] Véase 2° párrafo, fracción IV, artículo 74 constitucional. A decir de Gutiérrez *et. al.* (2001), la formulación y la presentación del proyecto de presupuesto debe corresponder a un ejercicio colegiado de gabinete y no a una decisión unipersonal.

[458] Ese fue el argumento más invocado por la Cámara de Diputados en su contencioso con el Ejecutivo.

[459] Gutiérrez *et. al.* (2001:62).

Consistentemente se sugiere que para salvar el riesgo de interpretaciones subjetivas, es imprescindible hacer del presupuesto una ley en toda su expresión. La naturaleza de ley que se le reconozca al paquete económico hará procedente, entonces sí y sin discusión alguna, el veto presidencial.[460]

Se sabe -afirman Gutiérrez, Lujambio y Valadés-, que el veto parcial no autoriza, en ningún caso, la promulgación también parcial de una ley. Es decir, cuando se ejerce el veto parcial se suspende la promulgación de todo el texto hasta el momento en que se resuelve el contencioso. Sin embargo, el problema de fondo del veto parcial es que contrae la discusión en el Congreso sólo al texto o textos impugnados o con relación a los cuales el presidente formula observaciones, dejando el análisis y discusión a sólo una parte del documento y no de manera integral, poniendo en desventaja al Congreso.

Y tal como se dijo arriba, la reconducción presupuestal se activa al momento de suspender la entrada en vigor del decreto que crea el presupuesto o su ejercicio fiscal.

En todo caso, el veto es un instrumento de control político que puede contribuir a evitar desequilibrios en el ejercicio del poder.

Los autores en comento se inclinan porque el presidente pueda vetar el presupuesto, pues de lo contrario, afirman, se produciría el resultado aberrante de que el presidente tuviera una facultad exclusiva (presentar la iniciativa) sobre un tema respecto del cual ya no podría pronunciarse, convirtiéndose así, en una especie de secretario técnico del Legislativo.

Pero también observan riesgos en el veto parcial, pues constituye un poder excesivo para el presidente porque bajo su marco puede tomar lo que se ajusta a sus preferencias y rechazar lo que se aleja de ellas.[461]

---

[460] El 1° de marzo de 2001, se introdujo una iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Representantes de Estados Unidos para facultar al presidente a vetar parcialmente el presupuesto, señalando que sólo devolverá al Congreso aquellas disposiciones presupuestarias con las que no esté de acuerdo. El resto podría ser publicado. *Ibid*

[461] *Ibid*.

4.5.1 La necesaria reforma al sistema presupuestal

En 2001, Gutiérrez, Lujambio y Valadés diagnosticaban: "hoy enfrentamos dilemas de diseño constitucional y legal vinculados a la falta de conexión entre el presupuesto y los planes de gobierno, al tiempo (muy limitado) con que cuenta el Legislativo para analizar la propuesta del Ejecutivo, al carácter sorprendentemente unicameral del proceso, al aislamiento del sistema especializado de comisiones permanentes del proceso decisorio intracameral, a la naturaleza administrativa y no legal del presupuesto mexicano, a la oscuridad con que la norma fundamental aborda el tema del veto presidencial en la materia presupuestal y a la procedencia de que dicho veto fuese total o parcial, a la indefinición constitucional respecto de la posibilidad de introducir reformas al presupuesto ya aprobado y en vigor, a la pertinencia de establecer un mecanismo constitucional de reconducción presupuestal en caso de que se presente una parálisis institucional entre poderes". [462]

Desde entonces, casi todas estas inconsistencias han sido abordadas por los actores responsables en el proceso presupuestal; y en su mayoría no fueron subsanadas en la ley Federal de Presupuesto en vigor desde 2006.

Quizá paradójicamente, el único poder que no ha avanzado en la materia ha sido el propio Congreso que a cambio, ha priorizado y enfatizado un cambio en las relaciones y en las asignaciones presupuestarias sugeridas por el Ejecutivo. Impulsa cambios en el plano exterior pero no así, a su interior.

El sistema especializado de comisiones permanentes del proceso decisorio intracameral propuesto por los autores, se refiere a la experiencia que debieran ir acumulando los legisladores en la elaboración del presupuesto y en el análisis de la Cuenta Pública, creando grupos de trabajo permanentes y no sólo cuando se le remita al Congreso el paquete económico y fortaleciendo gradualmente la influencia, el peso y el poder de las Comisiones de trabajo legislativas.

En esto, la evidencia muestra que el Congreso no ha avanzado un ápice.

[462] Gutiérrez *et. al.* (2001:13).

4.5.2 Del Congreso, el Presupuesto

Resulta útil para este apartado, exponer los elementos que potenciaron una transformación vertiginosa del proceso presupuestal y la asignación del gasto tras la irrupción de un insospechado pluralismo político, así como el progresivo interés generado por el tema en la cultura legislativa mexicana.

El debate constitucional en México sobre el presupuesto se profundizó a partir de 1997, hace dos décadas. Si bien reciente, ha evolucionado favorable y notoriamente.

A partir de entonces y de manera consistente, los legisladores han calibrado y dimensionado para sí, la importancia del presupuesto en la toma de decisiones, en las políticas públicas, en la relación entre sus similares, entre las instituciones, entre los poderes y en la necesaria y cotidiana convivencia política.

La idea de la representación política no surgió vinculada con la función legislativa del poder, sino con las funciones tributarias y de gasto. Esto explica que aún en el constitucionalismo moderno y contemporáneo los congresos y parlamentos hayan sido flexibles en materia de delegación legislativa pero no en lo concerniente a las facultades fiscales y presupuestarias. El único aspecto de la actividad del Estado constitucional democrático que corresponde exclusivamente a los órganos de representación, es el concerniente a la tributación y al gasto.[463]

Así, fortalecer la potestad tributaria y presupuestaria se asume como asignación pendiente del Congreso mexicano.

Su participación no es menor en el proceso presupuestal al condicionar parcialmente las políticas de gasto, pues influye de manera importante en las políticas públicas y reduce los márgenes de decisión unilateral del gobierno.[464]

---

[463] La experiencia constitucional demuestra que si bien lo primero que se reguló fue la capacidad de exacción tributaria por parte de los órganos del poder, paulatinamente el gasto también se convirtió en un asunto relevante y consecuentemente, el control del gasto. Gutiérrez *et. al.* (2001:17, 19, 22-23).

[464] *Ibid*

En México, el presupuesto solo es aprobado por la Cámara de Diputados producto del resabio de la Constitución de 1857 que decretó la desaparición del Senado; este se restableció en 1874 y no se le reintegró la atribución de intervenir en la aprobación del presupuesto.[465]

Esta visión acota y diluye la idea de que los diputados eran representantes de la nación y los senadores de las entidades federativas. La intervención exclusiva de una de las dos cámaras en el análisis del presupuesto evadió atender las necesidades ingentes de las entidades federativas. La atención a los estados se dispensó hasta 1998 con la entrada en vigor del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y en 2000 con la entrada en vigor del PAFEF[466] que se institucionaliza en la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En cierta medida otro ingrediente que impedía la orientación de recursos hacia los estados, se relacionaba con la ausencia de equilibrio de poderes y el centralismo político partidista vivido en el Siglo XX.

[465] Considerándola una facultad de enorme importancia y celosa de esa prerrogativa, la Cámara de Diputados conservó el poder de determinar, sin la intervención de su nueva colegisladora, el presupuesto anual de egresos. La aprobación unicameral del presupuesto es calificada como una verdadera excepción que, contradice nuestros antecedentes históricos. *Ibid*

[466] Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, Ramo 39 en el PEF 2003. El 27 de diciembre de 2006 se incorpora en la Ley de Coordinación Fiscal, artículo 47, se convierte ahora en un Fondo del Ramo 33 a partir del PEF 2007, FAFEF.

4.5.3 La ineludible profesionalización legislativa

En un sistema de división de poderes, toda teoría de los equilibrios y de la distribución de los poderes ahí donde están divididos debe partir de una premisa: la de que la fuerza que domina y fiscaliza, la fuente de toda potencia motriz y de todo poder regulador es el Congreso.[467]

Los autores sugieren un "monitoreo congresional permanente" (inspirados en el modelo norteamericano de comisiones especializadas y permanentes) de la acción burocrática, tendiente a verificar que se desarrolle eficazmente el programa cuantificado de acuerdo al deseo del Congreso y a evaluar el impacto de las políticas públicas financiadas con recursos presupuestarios.

El sistema de partido hegemónico inhibió el control evaluatorio de la administración pública por parte del Congreso. Hubo también, por otro lado, un diseño constitucional que lo obstaculizó, porque los arreglos constitucionales y legales no estaban armonizados para potenciarlo aun en el marco de la eventual aparición institucionalizada del pluripartidismo.[468]

¿Cuál es el resultado de este diseño institucional-histórico ya en pleno gobierno dividido a partir de 1997? Un proceso presupuestal menos orientado hacia el polo del debate especializado sobre la calidad de la política pública financiada por los presupuestos del Estado, tendiente a su perfeccionamiento, y más orientado hacia el otro polo del debate, no especializado, de estira y afloje para la reasignación de fondos entre programas generales, interesado en satisfacer a clientelas partidarias.[469]

Invariable e inexorablemente las circunstancias descritas en torno al presupuesto apuntan hacia la configuración de un proceso centrado en el debate sobre la eficacia de

[467] Gutiérrez, Lujambio y Valadés, contrario a lo que se piense, no proponen un sistema parlamentario, plantean que el Congreso de la Unión debe recuperar y recobrar su papel como auténtico y real poder de contrapeso.
[468] Gutiérrez *et. al.* (2001:92-93).
[469] *Ibid*

la política pública con el óptimo aprovechamiento de los fondos autorizados para su ejecución.

Si se perfecciona y profesionaliza el trabajo legislativo en materia presupuestal los costos de transacción y gestión serán menores y el producto final será irreprochable.

La especialización parlamentaria en los temas vinculados con el hacer y el proceso presupuestario es factible y posible en México pues cuentan con el apoyo de unidades y grupos de trabajo expertos en el manejo de variables en la previsión de escenarios económicos; tal es el caso del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados que desde su creación ha sido fuente insustituible de información estadística, financiera y económica para la mejor comprensión de los legisladores del *momentum* económico. El Centro de Estudios ha logrado imantar, involucrar e interesar en los rubros de Presupuesto y Cuenta Pública respectivamente, a los legisladores. Ha sido pieza fundamental en la contribución del correcto ejercicio de análisis, examen y discusión del paquete económico que se remite al Congreso en ánimo de que los legisladores cuenten con mejores elementos para ello.[470] Ciertamente esa instancia no tiene el peso ni la influencia de la poderosa Oficina de Presupuesto del Congreso norteamericano.

A esta nueva circunstancia que adiciona un elemento de cambio en la relación institucional en la elaboración del presupuesto a partir de 1997, debe agregarse la obligación de la Secretaría de Hacienda de presentar el diagnóstico integral de las finanzas locales solicitado por el Congreso en 1998 para conocer su real circunstancia económica, financiera y de endeudamiento.[471]

---

[470] Véase el "Acuerdo Parlamentario para la creación de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados" (14 artículos), aprobado el 7 de abril de 1998. La creación del CEFP se oficializó el 9 de abril de ese año, tras su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La ley de Presupuesto contempla que el CEFP apoyará técnicamente a la Cámara de Diputados tanto en la elaboración y aprobación de la ley de ingresos como del Presupuesto de egresos. Véase artículo 42.

[471] A partir de 2003 en el decreto de presupuesto se le requiere formalmente esta información. En agosto de ese año la Unidad de coordinación con entidades federativas de la Secretaria de Hacienda publicó el *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales.* En mayo de 2010 fue la última vez que se se publicó actualizado, el mismo documento.

4.5.4 El Congreso ante un inédito escenario, su papel en la discusión presupuestaria[472]

La irrupción de una mayoría opositora en una de las dos Cámaras del Congreso de la Unión en la primera legislatura sin mayoría oficialista en la historia contemporánea del país, supuso el fenecimiento de decisiones verticales e imposición de iniciativas de un poder político que evidenciaba su decadencia y periodo de vida útil; un modelo agotado de toma decisiones verticales, casi siempre sin consenso y adicionado con un grave indicador en la vida de un parlamento, a saber, la ausencia de debate y el uso consistente del *mayoriteo* para aplastar o derrotar cualquier postura contraria a la consigna oficial.

De ahí, procede uno de sus rasgos de carácter más acusados en las relaciones entre poderes e instituciones: el centralismo político en la toma de decisiones.

Por ello era de esperarse que los enormes cambios en la composición del Congreso mexicano -que concluyeron con la aparición del primer gobierno sin mayoría legislativa en 1997-, pusieran de manifiesto entre otras cosas, las deficiencias del marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la urgente necesidad de reformarlo.[473]

De la acción unilateral del Presidente, se pasó a la operación conjunta de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Dada la legislación sobre el presupuesto[474] no puede decirse que el Congreso no está equipado con la autoridad suficiente como para ejercer tanto la función legislativa como la de control en materia presupuestal, solamente.

---

[472] Véase en Amparo, un ensayo que revisa las variables que permitieron la posibilidad de arribar a acuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria en la LVII Legislatura; también se exponen las condiciones que hicieron posible que aun en el contexto de ausencia de mayoría en la Cámara de Diputados y en presencia de un marco institucional inadecuado, pudieran ser aprobados tres presupuestos de manera consecutiva. Amparo (2004:523-561).

[473] Amparo (2004:523); véase también Bustamante (2005:61-62).

[474] Véanse artículos 73, 74 y 75 constitucionales.

Al igual que Gutiérrez *et. al.*, Amparo comparte la opinión de que el Ejecutivo no tiene poder de veto sobre la decisión tomada por la Cámara de Diputados en torno al Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluso la dividida votación en la que la Suprema Corte decidió lo contrario sugiere que aquella postura es la adecuada (*v. Supra* La facultad de veto presidencial al presupuesto, según la Corte).

En América Latina, únicamente México, Costa Rica y Honduras prohíben el veto del Ejecutivo de manera explícita en lo que se refiere a la legislación presupuestal.[475]

Otra característica que distingue a México -ya apuntada-, es que a pesar de que la Constitución precisa la obligación del Congreso para examinar, discutir y en su caso, modificar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, no indica sanción ni solución alguna (reconducción) en caso de que el Congreso no cumpla con esta tarea por falta de acuerdo.

Ante ello, conviene referir los inconvenientes. El que se restablezca la reconducción complicaría las cosas porque resultaría una medida a la que siempre recurriría el Congreso o el Ejecutivo. La reconducción no resulta necesaria en el hipotético caso de que no se aprobara el Presupuesto en la fecha límite (15 de noviembre), podría abrirse un período extraordinario del 15 de diciembre al 31 de ese mes, previo al inicio del ejercicio fiscal. Es decir, el Congreso contaría con 110 días (desde el 8 de septiembre) para sacar adelante el paquete económico. Ese escenario, no obstante, se ve difícil de alcanzar.

A diferencia de la gran mayoría de los sistemas presidenciales, el de México no cuenta con sistema alguno que prevea una solución expedita a la eventual falta de acuerdo y la

[475] Existe al respecto una amplia discusión en la doctrina. Se considera por un lado que la facultad presidencial de vetar el presupuesto no está expresamente definida en la Constitución, tesis en la que se ubican la mayoría de las opiniones. Otra postura, (la minoritaria en la doctrina, pero mayoritaria entonces en la Suprema Corte), sostiene que si bien en la Constitución no hay una referencia específica a la atribución presidencial, se debe a que está subsumida en la regla general. Hay una facultad expresa, no implícita, no tácita en el artículo 72, que le confiere al Presidente de la República la facultad de hacer observaciones a leyes y decretos. Como se sabe, el presupuesto se contiene en un decreto.

consecuente no aprobación de las leyes de ingresos y presupuesto de egresos para el año fiscal.[476] Y hasta ahora el Congreso no se ha ocupado sobre el particular.

En México si no se aprobara el presupuesto a tiempo por cualquier razón, simplemente no puede ejercerse el gasto.

Ese marco normativo vago e impreciso -enfatiza Amparo- no fue objeto de preocupación durante seis décadas pues nunca se imaginó y mucho menos se presentó un escenario en el que el marco legal fuese inoperante, es decir, un escenario en el que el partido del Ejecutivo no contara con la mayoría para aprobar una iniciativa del propio Presidente.[477]

Los cambios sustanciales al presupuesto (origen de la controversia constitucional) se tornan relevantes ahora. En 1983, el proyecto económico del presidente fue objeto de modificaciones por 1 por ciento; en 1993 del 1.5 por ciento y en 2004 del 5%.[478] Del 16 por ciento en 2006 y 2% en 2012.[479]

La autoridad presupuestal que la Constitución le confiere al Legislativo para examinar y modificar el presupuesto es denominada por Amparo el "poder de la bolsa".

Quizá por la inexperiencia que implicaba un sistema de contrapesos real en un primer momento (LVII legislatura), el Congreso estuvo al margen de la discusión presupuestal, no obstante ello, fue en ese periodo cuando se introdujeron las disposiciones presupuestarias más importantes para estados y municipios con la adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1997 denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales".

Hoy empero, es un hecho que los legisladores han reivindicado el *poder de la bolsa.*

Con todo, no es en el marco constitucional donde debe ubicarse el problema del desbalance entre la participación y capacidad de decisión de los multicitados dos poderes en la discusión presupuestal, sino en la integración del Congreso y en los

[476] Una interesante comparación entre países puede encontrarse en, CEFP (2001a).
[477] Véase Ugalde (2014:52-53), sobre la conformación partidista del Congreso entre 1997 y 2012.
[478] Amparo (2004:535); y La Jornada, 18 noviembre de 2004.
[479] Ugalde (2014:64).

incentivos que han regulado la conducta de los legisladores.[480] De ahí la necesidad de atender la propuesta de especialización de las comisiones de Gutiérrez *et. al.*

4.5.5 El Presupuesto en retrospectiva, quince años de negociaciones legislativas para su aprobación. 1997-2012

- **1997:** La negociación presupuestal de 1997 fue -paradójicamente- la menos complicada de la LVII legislatura, a pesar de ser la primera discutida sin el partido único hegemónico. El 14 de diciembre, un día antes de la fecha límite para su aprobación, el presupuesto fue avalado por 341 votos de PRI y PAN. Se incrementó para 1998 el ingreso estimado de los municipios en un 53.71 por ciento respecto de 1997. Hubo una reasignación presupuestal de 12 mil millones de pesos. También, el 14 de diciembre se aprobó por 438 votos de todos los grupos parlamentarios la adición de un Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal que crea el Ramo 33 con cinco fondos inicialmente.
- **1998:** Tras la convocatoria a un periodo extraordinario, el paquete económico (Ley de Ingresos, presupuesto de egresos) hubo sido aprobado el 30 y 31 de diciembre, respectivamente. En el último caso por 334 votos de PRI y PAN. Se rechazó la introducción de un impuesto telefónico; se adicionan dos fondos -para sumar siete- al Ramo 33 que aumentan su *bolsa*: 152 mil 62 millones de pesos; 32 mil millones más que en 1998.

  1999: Caracterizado por el ferviente ambiente preelectoral, el debate, el cabildeo y la imposibilidad de consensuar acuerdos en torno al presupuesto obligó a la inédita realización de dos períodos extraordinarios, debido a que se registró un empate para sancionar el presupuesto el 15 de diciembre. La Comisión de Hacienda rechazó la propuesta presidencial que sugería un impuesto estatal de 2 por ciento sobre el consumo.

[480] Amparo (2004:535).

El presupuesto, acordado por todos los partidos, fue admitido por 465 votos, el 28 de diciembre. El congreso crea el trascendental Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) con una bolsa inicial de 6 mil 870 millones de pesos.

Las reasignaciones alcanzaron un monto de 7 mil 500 millones de pesos.

- **2000:** Las negociaciones presupuestarias permitieron la aprobación del PEF para el ejercicio fiscal 2001, el 29 de diciembre a las diez de la mañana tras 22 horas de maratónica sesión -iniciada el día 28 al mediodía-, por 487 diputados y ninguno en contra. Una inédita mayoría en un congreso sin el control de una sola fuerza política y al arrancar el primer año de un partido opositor en el gobierno federal; el mayor porcentaje de votación a favor de un presupuesto en los últimos 20 años.

  Las ampliaciones y reasignaciones totalizaron 34 mil 466 millones de pesos; 22 mil de ellos, corresponden a un incremento con respecto a la iniciativa oficial. El PAFEF ascendió a 13 mil 357 millones de pesos.

- **2001:** A partir de este año, el PEF fue aprobado traspasando el umbral constitucional máximo del 31 de diciembre. A las 6 de la mañana del 1 de enero de 2002 se concluyó la votación del presupuesto para el ejercicio fiscal de ese año. Los diputados arguyeron que la sesión era válida merced a haber indiciado sus trabajos el 31 de diciembre. Para el Congreso, el día dura más de 24 horas.

  Nuevamente, el documento fue avalado por 418 votos a favor y ninguno en contra. El PAFEF conoció otro aumento para totalizar 14 mil 700 millones de pesos. Se creó un fondo carretero por 2 mil 300 millones de pesos. En la discusión de la Ley de Ingresos, efectuada el 31 de diciembre, los senadores incluyeron un artículo transitorio que gravaba con una tasa de 20% a artículos considerados suntuarios. La medida fue considerada anticonstitucional por la Corte. Se reasignaron recursos por el orden de 72 mil 769 millones de pesos, en relación con la iniciativa del Ejecutivo.

- **2002:** A las siete de la mañana del 16 de diciembre de ese año, se dieron por concluidos los trabajos del periodo ordinario legislativo, tras la aprobación media hora antes del PEF. Aunque no ausente de aspavientos, la discusión para validar el presupuesto fue caracterizada una vez más por presiones, cabildeos y exigencias de los grupos parlamentarios por beneficiar ciertas áreas de su interés.

  Se establece un programa de separación voluntaria que busca disminuir el gasto corriente en el gobierno federal. Destaca la incorporación del PAFEF como Ramo 39 ahora con 17 mil millones de pesos. Cifra consistente hasta el ejercicio fiscal 2005. El PEF fue votado por 417 legisladores a favor y 41 en contra.

  Se dispone la inversión en obras de infraestructura en caso de ingresos petroleros excedentes. La Cámara de Diputados realizó reasignaciones presupuestarias por un monto de 47 mil 623 millones de pesos. Se amplió en 24 mil millones de pesos la propuesta original del Ejecutivo federal.
- **2003:** En el primer año de la LIX legislatura federal, se convocó a un periodo extraordinario. El 29 de diciembre de 2002 se suspendió la discusión sobre el PEF argumentando la intromisión del Ejecutivo en la misma, a través de la modificación de un funcionario de Hacienda al dictamen con proyecto de decreto del presupuesto para 2003.

  Por vez primera, en la exposición de motivos, el Congreso emite una serie de recomendaciones al Ejecutivo con objeto de mejorar su política económica y financiera.

  El dictamen de la Comisión de Presupuesto fue avalado por 370 votos a favor del PRI, PAN, PT y Convergencia, a la 1:30 del 31 de diciembre. Se impuso un "candado" para que los recursos del PAFEF no disminuyan aun cuando los ingresos del gobierno se reduzcan en el año. Se determinó una reasignación de 27 mil 219 millones de pesos.

- **2004:** A partir de este año entró en vigor el nuevo calendario presupuestario que obliga al Ejecutivo a presentar el paquete económico el 8 de septiembre y ser aprobado por el legislativo, el 15 de noviembre como fecha límite. No obstante la ampliación del período para el análisis, examen y en su caso, aprobación del PEF, este se votó en lo general y en lo particular a las cuatro primeras horas del 18 de noviembre. Se argumentó que la sesión era válida debido a que el Congreso hubo decretado un receso desde el día 15 y al reanudarse el debate el día 17, técnicamente se continuaba con la misma sesión.

  Los diputados reconsideraron a 27 dólares el precio de barril de crudo estimado originalmente en 23 dólares. La diferencia se orientaría a infraestructura estatal y municipal.

  El PEF correspondiente a 2005 se aprobó con 323 votos de todos los partidos, excepto el PAN. Los legisladores acordaron reasignaciones y asignaciones -inéditas por la cuantía- por un monto de 93 mil millones de pesos.[481] Y un aumento de 74 mil millones de pesos a la original propuesta presidencial.

  Una reasignación considerable al campo (20 mil millones de pesos, mdp), a infraestructura carretera (17 mil mdp), al PAFEF (17 mil mdp), y a desarrollo social (19 mil 697 mdp), hubo detonado la ira presidencial y la posterior controversia constitucional a la decisión camaral. Por primera vez, debido a la ausencia de apoyo técnico y humano proveído por Hacienda, la Cámara de Diputados tomó en sus manos el PEF. Y lo modificó según dispuso.
- **2005:** En el proyecto económico previsto para el 2006, tanto el ingreso como el gasto ascendieron a 1 billón 878 mil 800 millones de pesos. Se pretende lograr por primera vez en 12 años un superávit (fiscal) del balance público que será de

[481] Las reasignaciones son exiguas, en buena medida porque el presupuesto está comprometido.

0.2 por ciento del PIB. Este será el último paquete presupuestal que sancionen los diputados de la LIX legislatura.[482]

La ley de Ingresos para 2006 aprobada al seno de la Comisión de Hacienda el 20 de octubre, prevé un monto de 1 billón 933 mil millones de pesos. 55 mil millones más que la propuesta del Ejecutivo, al estimar un precio de barril de petróleo de 36.5 dólares contra los 31.5 de la iniciativa presidencial.

- **2006:** El martes 15 de noviembre por la mañana, en el límite del plazo constitucional, la Cámara de Diputados aprobó por 367 votos a favor y 92 en contra, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 2006. El gasto neto total suma un billón 973 mil 500 millones de pesos (mdp).
- **2007:** El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado el 23 de diciembre de ese año no presentó un desglose de las partidas de cada Ramo en que se divide el gasto neto federal, hecho del que se quejaron varios legisladores; en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 28 de diciembre, página 30, se presenta la suma total por cada ramo. El PEF para 2007 fue de 2 billones 260 mil mdp. La exposición de motivos del presupuesto federal manifestaba que los estados recibirían en ese ejercicio fiscal recursos derivados de exportación petrolera para destinarse a inversión en infraestructura y equipamiento. Según el decreto publicado en el DOF en el renglón de gasto federalizado hubo un decrecimiento del 25.3% para todas las entidades respecto 2006. Conviene aquí destacar la trascendental enmienda legislativa a la LCF que adiciona cuatro artículos. Desaparece el Ramo 39 denominado Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) incorporándose como el octavo fondo al Ramo 33 de acuerdo a las reformas a la LCF del 19 de diciembre de 2006. A partir de entonces este se llama Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) que se

[482] Amparo (2004:539-550); Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública *Algunos aspectos relevantes del PEF 2001, 2002, 2003.* La Jornada 31 de diciembre de 2003; 18 y 19 de noviembre de 2004 y Reforma 6 de septiembre de 2005.

forma de una bolsa que equivale al 1.40% de la Recaudación Federal Participable (se refiere a todos los impuestos federales obtenidos); ese porcentaje en 2007 fue de 17 mil 857 mdp que se distribuyó entre las 32 entidades. Guerrero captó 464.8 mdp por el FAFEF. La LCF establece que el 50% de los recursos del FAFEF se destinarán a la inversión en infraestructura física y el resto al saneamiento de los sistemas de pensiones y modernización de las estructuras de recaudación locales y catastros.

- **2008:** En 2007 se cumplieron diez años de la irrupción de la pluralidad política en la Cámara de Diputados; desde entonces el gobierno dividido se instituyó en México. El control opositor del Poder Legislativo supuso un cambio en el equilibrio de fuerzas y el advenimiento de una nueva relación interinstitucional entre el Ejecutivo y los legisladores. Bajo este nuevo escenario, el primer reto para el gobierno federal era la autorización del gasto público.

  El primer presupuesto sin la hegemonía priísta, fue aprobado entre la dupla PRI-AN un día antes de la fecha límite, el 14 de diciembre de 1997; adicionalmente, con el voto de todos los partidos se avaló la incorporación del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal que crea el Ramo 33 en la misma fecha.

  Un decenio después, los grupos parlamentarios más representativos en San Lázaro, lograron arribar a acuerdos para asignar fondos a sus proyectos y programas prioritarios y así aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, tres días antes del vencimiento legal, en un hecho de suyo inédito.

  El 12 de noviembre de 2007, el PEF 2008 fue sancionado por 449 votos a favor de todos los partidos 6 en contra y 3 abstenciones, estos dos últimos de legisladores del PAN que impidieron así, la unanimidad en la votación del gasto federal.

  Días antes, el 18 de octubre fue aprobada la Ley de Ingresos que estima 152 mil millones de pesos (mdp) adicionales, 6.31 por ciento más respecto de la propuesta del Ejecutivo producto de nuevos impuestos (IETU, IDE) así como por

el incremento en la cotización de barril de petróleo que fue tasado en 49 dólares contra los 46.6 que propuso inicialmente la Secretaría de Hacienda (17 mil 884 mdp extras).

Los 152 mil mdp adicionales tienen como origen la reforma fiscal (119 mil mdp; de esta cifra 30 por ciento corresponde a las entidades federativas), el aumento en el precio estimado del petróleo e ingresos tributarios.[483] El PEF para 2008 fue de 2 billones 569 mil 450 mdp equivalentes al 24 por ciento del PIB; la cifra es superior en 310 mil mdp al año previo.

- **2009:** Una vez más, tres días antes del vencimiento del plazo legal, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009, el 12 de noviembre de 2008. Una semana atrás el Senado validó la Ley de ingresos de la Federación. El presupuesto aumentó en 200 mil millones de pesos respecto a la iniciativa de Decreto presentada por la Secretaría de Hacienda. El Ejecutivo federal presentó en el plazo constitucional del 8 de septiembre el paquete económico y el 8 de octubre hizo llegar al Congreso una propuesta de revisión de los supuestos del marco macroeconómico.

  El gasto neto total previsto en el PEF 2009 asciende a 3 billones 45 mil 478 millones de pesos, equivalentes al 23.3 por ciento del PIB; la cifra es superior en 13.1 por ciento en términos reales al monto aprobado para 2008, esto es, 500 mil mdp más.

  Mientras que el presupuesto para los poderes Judicial, Legislativo y órganos autónomos aumentó 24 por ciento en términos reales en relación a lo aprobado en 2008, el gasto transferido a las entidades federativas y municipios apenas se incrementó en 2.6 y 2.3 por ciento, respectivamente.

  Como parte de las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por primera vez se sometieron a consideración de la Cámara de Diputados erogaciones plurianuales para proyectos de inversión.

[483] Bustamante (*El Sur* 18/9/07)

Adicionalmente, una nueva modalidad del PEF desde esa fecha es el presupuesto basado en resultados, la "efectiva" fiscalización de los recursos públicos y la armonización de la contabilidad gubernamental entre los tres órdenes de gobierno. En el Decreto del PEF (que se integra por 62 artículos ordinarios y una decena de transitorios), apenas tres artículos se refieren al federalismo fiscal. El artículo 9 dispone que a más tardar el 31 de enero deberá publicarse en un medio de comunicación, la distribución por municipios de las aportaciones federales que les correspondan, así como su calendario de ministración. Y el numeral 11 describe de forma abundante las atribuciones de los órganos de fiscalización para revisar el ejercicio, uso, manejo y aplicación de los recursos en estados y municipios.

Como ya se volvería común, la Cámara de Diputados efectuó reducciones, ampliaciones y reasignaciones al proyecto original de Presupuesto turnado por el Ejecutivo. Sin embargo, las adecuaciones apenas superaron los 70 mil mdp, equivalentes al 2.5 por ciento del PEF.

El total del Ramo 33 (aportaciones federales para entidades federativas y municipios) para todo el país fue de casi 400 mil mdp. Por su lado, el Ramo 28 (participaciones a entidades federativas y municipios) ascendió a 430 mil mdp.

- **2010:** Para el año 2010 la desigualdad social no hubo presentado mejoría respecto a las condiciones prevalecientes un centenario atrás. Y el principal instrumento de política económica del que dispone el gobierno para contener la marginación, el gasto público, no ha contribuido en ese propósito.
  El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que tuvo un monto de 3 billones 172 mil 359.9 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2010, el gasto federalizado (recursos transferidos a estados y municipios) disminuyó 0.7 por ciento en términos reales y en 6 mil 328 millones de pesos (mdp) en términos nominales, con relación al aprobado en 2009.

Debe recordarse que los principales conceptos presupuestarios por los que "sobreviven" económicamente los estados y municipios son los Ramos 28 y 33. Los recursos del primero son ejercidos libremente, mientras que la aplicación del segundo fondo se regula en la Ley de Coordinación Fiscal donde se especifican las fórmulas, procedimientos y términos para su distribución.

Para los 32 estados y 2 mil 450 municipios del país, el PEF 2010 previó recursos por concepto de gasto federalizado que sumaron 932 mil 222 mdp que se dividen en 453 mil 612 mdp por concepto de Ramo 28 y 466 mil 322 mdp de Ramo 33. A esta última cifra se suman recursos del Fondo 25 orientados a educación básica.

En un hecho inédito desde la crisis económica de 1994, el Ramo 28 se incrementa apenas 3 mil mdp entre lo autorizado en este año y el 2010, mientras que el Ramo 33 (creado en diciembre de 1997 y vigente desde 1998) se cae 385 millones de pesos, lo que representa una variación negativa de -0.1 por ciento.

Es importante patentizar que aún es fuerte el centralismo fiscal mexicano, producto de una distorsión de origen en el modelo de distribución de recursos federales a los estados. El presidente en turno considera que perder el control sobre los recursos federales implica minar su poder, ello explica la reticencia a descentralizar mayores fondos. Pero ese mismo criterio lo aplican ahora los 32 gobernadores que profesan una política vertical y centralista al momento de ejercer el dinero.

Con todo, mientras que en 1990 de cada peso del presupuesto federal, aproximadamente 90 centavos eran de gasto centralizado y solamente 10 centavos constituían el gasto federalizado; para 2010, de cada peso del presupuesto, el gobierno federal ejerce 70 centavos, y los gobiernos locales 30.

- **2011:** A las nueve de la mañana del 16 de noviembre de 2010, el Pleno de la Cámara de Diputados concluyó la aprobación en lo particular del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Habían transcurrido catorce horas de sesión, 80 oradores y 81 reservas al dictamen presentado por la Comisión de Presupuesto y

Cuenta Pública. Era el colofón de un largo y extenuante proceso de negociación presupuestal sobre reasignaciones, aumentos y disminuciones a las partidas presupuestales. Dura realidad con la que se enfrentan los diputados federales: sólo 98 mil millones de pesos (mdp) de 3.4 billones (270 mil millones de dólares) que es el total del PEF, fue posible reasignar respecto del proyecto original presentado por el Ejecutivo federal.

El resto de los fondos se encuentran ya comprometidos o *etiquetados*. El servicio de la deuda (interna y externa) y los salarios de altos mandos de la Administración Pública, han sido los temas más controvertibles cada año al momento de discutir y examinar el gasto público federal. En suma, 98 centavos de cada peso están ya orientados a actividades, programas y sectores específicos. Apenas 8 centavos pueden ser susceptibles de ser modificados. Sin embargo, los legisladores federales que validaron el PEF consideraron un verdadero éxito las reasignaciones que no alcanzaron ni siquiera los 100 mil millones de pesos.

- **2012:** Inesperadamente, el dictamen del presupuesto federal para 2012 se aprobó en la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, el 14 de noviembre, un día antes del límite del plazo legal, y acaso por las prisas no se distribuyó el dictamen a quienes integran esa comisión legislativa, circunstancia que no impidió aprobar el dictamen en menos de cinco minutos y sin discusión.

  El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2012 fue avalado por 425 diputados y fue apenas superior en 59 mil millones de pesos a la iniciativa original; una cantidad sumamente restrictiva que no permitió hacer reasignaciones considerables si se toma en cuenta que los 32 gobernadores presentaron 15 mil proyectos para solicitar dinero extra que alcanzaron un total de 447 mil millones de pesos (mdp).

  Como consecuencia de ingresos adicionales por la venta de petróleo, el PEF para el ejercicio fiscal 2012 ascendería a 3 billones 706 mil 922 millones.

De ese monto, 318 mil millones corresponden al costo financiero de la deuda.

Entre los cambios introducidos por los diputados al decreto de presupuesto, destacan por enésima vez, obligaciones de transparencia a cargo de la Secretaría de Hacienda; se acota la discrecionalidad del Ejecutivo en la distribución de recursos bajo programas de carácter social; se elimina la obligación a los estados para realizar la aportación de los recursos para recibir los de la Federación; asimismo, los recursos que se asignan a programas y proyectos de inversión podrán ser reasignados en la misma entidad federativa.

El PEF crea tres nuevos fondos de carácter federalista: uno de ellos es para fortalecer el desarrollo y la inversión en infraestructura urbana como obras de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado; el fondo para la infraestructura y equipamiento para programas de atención a grupos vulnerables y el fondo de apoyo para infraestructura y seguridad dirigido a las entidades federativas.

El Decreto de presupuesto 2012 fue nuevo en su contenido y presentación; hace una larga descripción de las razones por las que se hicieron modificaciones a la iniciativa presidencial y presenta un cuadro comparativo donde describe uno a uno los artículos reformados. Tan ínfimo fue el último presupuesto de la administración federal que feneció en 2012, que los fondos por concepto de Ramo 28 o Participaciones aumentaron tan sólo mil 260 millones de pesos para todas las entidades, respecto de la iniciativa original, mientras que el Ramo 33 crece imperceptiblemente en 400 millones.

Por vez primera en ese año, la Secretaría de Hacienda eliminó todos aquellos proyectos para construcción de carreteras que no estaban considerados en la cartera de inversión que registra esa dependencia, reasignándolos a otros proyectos contemplados en el programa nacional de infraestructura, pero en el decreto aprobado los diputados ampliaron el plazo para que se registren ante esa dependencia federal y lograran ser ejecutados.

> Esta fue la primera vez durante ese sexenio que los diputados tuvieron muy escaso margen de maniobra para modificar la iniciativa presidencial debido a razones financieras, por ello el gasto resultó más bien inercial y no presentó incrementos sino más bien, se buscó no disminuir de las partidas presupuestales asignadas hace un año.

Los paquetes económicos han sido aprobados no sin reticencias opositoras a las que se avino el oficialismo. Pese al *toma y daca* que ha caracterizado la negociación presupuestal el balance es alentador en el entono del gobierno dividido.

En este recuento de 15 años puede señalarse que en algunos casos el PEF fue validado con el voto de dos partidos mayoritarios y en otros fue votado por unanimidad. Al final, los consensos parecen empezar a aproximarse a la cultura legislativa.

Los importantes cambios y modificaciones a las propuestas presidenciales evidencian que gradualmente, el Congreso recupera la función de contrapeso del Ejecutivo producto del desarrollo y madurez institucionales y que ha tenido una de sus expresiones más acabadas en su composición e integración. Y también ponen de manifiesto el imperativo de la negociación y la concertación entre todos los actores involucrados en el proceso presupuestal. El Congreso ha pasado a asumir un papel más trascendente en tanto actor clave del proceso de negociación presupuestal y recuperado una de sus funciones primigenias, en tanto órgano de representación popular, el "poder de la bolsa".

Así, se ha demostrado que hoy la Cámara de Diputados está en posición de incidir de manera definitiva en el tipo de políticas públicas que buscan ser implementadas. Sin embargo, estos avances aún son marginales y por tanto se difuminan puesto que la evolución en el debate presupuestal no ha sido acompañada del marco normativo que regula los procesos de discusión, negociación y aprobación presupuestales.

Sin duda, resulta atractivo el análisis de algunas de las variables que determinan los procesos de negociación presupuestal, el marco normativo que la regula, y el cabildeo

necesario para sacar adelante el presupuesto tras la satisfacción de la mayoría de los actores en las respectivas asignaciones del gasto.

El Congreso, se demuestra, se está atreviendo, está avanzando, acaso sólo resta perfeccionar su capacidad técnica para revisar y hacer propuestas alternativas, esto es, inducir en la cultura legislativa la necesaria especialización para perfeccionar su análisis y diseño del gasto público y su posterior control y evaluación.

Es necesario propiciar que el Ejecutivo y la Cámara de Diputados justifiquen las asignaciones presupuestarias tomando en consideración los instrumentos de evaluación disponibles, por ejemplo aquellos de la Secretaría de Hacienda, los del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social y los de la Auditoría Superior de la Federación.[484]

Se argumenta que no hay justificación válida para que continúe la exclusión del Senado y por ende, la representación de las entidades federativas quede relegada de las decisiones sobre el gasto, en razón de que México es un sistema federal. Hay sin embargo un riesgo en ello, el asunto es que si aún en la colegisladora no se aprueba a tiempo el presupuesto, el trámite se complicaría aún más con la participación integral del legislativo.

El riesgo de que el PEF no se apruebe a tiempo es menor porque no está en el umbral del inicio del año fiscal (enero) como sucedía anteriormente cuando se validaba hasta el 31 de diciembre, pues hoy la fecha límite es el 15 de noviembre.

[484] Ugalde (2014:139).

V. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

4.6 La necesidad de un nuevo ordenamiento en materia presupuestaria

4.6.1 El Diagnóstico

La vigencia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público federal fue de casi 30 años.

Modificar el precepto era un punto pendiente de la modernización presupuestaria.

Y es que, era claro que sus contenidos ya no respondían a las necesidades y complejidades de una Administración Pública Federal como la que funciona en México pues sus múltiples enmiendas lo mostraban como un ordenamiento parchado.

Otra legislación que deberá ser actualizada es la relativa al gasto federalizado, la Ley de Coordinación Fiscal, de la cual se han presentado un sinnúmero de iniciativas en el Congreso.

Se ha argumentado que las inconsistencias en el debate y la discrecionalidad en el ejercicio del gasto, invariablemente han estado vinculadas a la ausencia de un marco normativo moderno que regule las múltiples etapas del proceso presupuestario: planeación, diseño, formulación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, auditoria, y evaluación.

La nueva realidad política del país y un congreso sin mayoría absoluta de alguna fuerza política durante cuatro legislaturas continuas, sugerían la imperativa necesidad de adecuar el contexto legal en el que se enmarcaba el desarrollo del sistema económico y señaladamente el relacionado con el gasto público federal.

La evolución de la discusión parlamentaria y el desarrollo de un nuevo diseño presupuestario (NEP) no garantizaban en la aprobación del paquete económico, un presupuesto dirigido a resultados ni a cubrir las demandas más apremiantes de la sociedad. Una de las ataduras para cumplir con ese cometido se fincaba en la obsolescencia del marco legal que normaba la configuración del presupuesto público.

Haciendo eco de esta circunstancia, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, en adelante la Comisión, aceptaba que la nueva realidad cristalizada en un mayor pluralismo político y social, equilibrios políticos diversos, nueva cultura de la rendición de cuentas y de transparencia, no se reflejaba con suficiencia en la legislación y por lo tanto, el marco jurídico del proceso presupuestario había sido claramente rebasado.[485]

En diciembre de 1976 surgió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Era comúnmente aceptado que su vigencia no incorporaba innovaciones originando desfases entre ordenamientos análogos; la regulación de esta Ley dejó fuera aspectos sustanciales de las etapas de planeación y programación. Para subsanar las lagunas, en 1981 se expidió el Reglamento de dicha Ley, que fortaleció los principios de programación, contabilidad, control y evaluación.

La aplicación de este marco jurídico estuvo basada en un modelo y para un contexto con participación preponderante del sector público en todas las áreas de actividad económica.

La Ley de Presupuesto de 1976 contenía principios que orientaban el procedimiento presupuestario hacia un enfoque más cuantitativo que cualitativo, inclinándose en la presupuestación, sin considerar principios específicos para la planeación y programación del gasto público federal, desatendiendo la vinculación integral de la planeación, programación y presupuestación.

¿Para qué adecuar entonces la normatividad presupuestaria? Fundamentalmente, para establecer las nuevas reglas que dirijan sin discrecionalidad la administración de los recursos públicos y que incentiven la obtención de resultados, amén de convertirse en un factor dirigido hacia la transformación gradual del aparato federal.

---

[485] La nueva realidad económica y política de México nos obliga a revisar el diseño del presupuesto público y emprender una reforma, que a diferencia de las anteriores, no sólo se concentre el control del gasto como fin último, sino en el establecimiento de normas que mejoren la captación de ingresos y su asignación de acuerdo a los planes establecidos. Antecedentes; Justificación de la Ley. "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria". *Gaceta Parlamentaria*, 10 de marzo de 2005.

4.6.2 Los ejes de la ley

En su justificación para desarrollar una nueva ley, la Comisión subraya que para la obtención de resultados concretos, es necesario desmantelar el excesivo énfasis normativo orientado hacia el control del gasto y en cambio, promover la eficacia en los resultados del ejercicio del gasto. Esto exige, una revisión a fondo del sistema de planeación y presupuesto que desregule el exceso de controles, incorpore elementos que promuevan una mejor calidad del gasto y promueva la estabilidad económica.

Asimismo, subraya que una mayor eficacia del sistema presupuestario requiere fortalecer la responsabilidad hacendaria, impulsar la transparencia en la generación, uso y destino de los recursos públicos, impulsando una adecuada fiscalización.

Así, la reforma presupuestaria que se planteaba era de carácter estructural, un elemento fundamental de la reforma integral de las finanzas públicas.

Entre los principales temas que la nueva ley buscó regular puntualmente y que a su vez son columnas sobre las que se apoya son cinco: 1) Definición de la aplicación de los ingresos excedentes de cada ejercicio; 2) Transparencia; 3) Contabilidad Gubernamental; 4) Reducción del gasto corriente improductivo del Gobierno federal; y, 5) Autonomía presupuestaria.

Se pretendía que las disposiciones presupuestarias de la nueva ley guardaran un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, la obtención de resultados en los programas y proyectos y la disciplina fiscal.

En su exposición, la Comisión cae en la cuenta de que diversas medidas administrativas y normas del proceso presupuestario, por su relevancia deben ser incluidas en una ley más permanente.

Recuérdese el aumento gradual del número de artículos tanto ordinarios como transitorios en cada Decreto de Presupuesto para evitar incertidumbre y discrecionalidad por parte de las autoridades hacendarias en el manejo del presupuesto y el

establecimiento de reglas para el proceso presupuestario que deberían corresponder al Congreso; temas por cierto, no considerados en la actual ley Federal de Presupuesto. Es decir, dada la obsolescencia que presentaba la ley de 1976, se prefería establecer restricciones al gasto en los artículos transitorios de los respectivos proyectos de presupuesto federal. (*v. Supra* Cuadro 3.1)

Era de esperarse que con la nueva ley, disminuyera sustancialmente el número de artículos que existían en el PEF de cada año desde 1997, sin embargo eso no ocurrió.

Conviene apuntar que buena parte del análisis desarrollado en el diagnóstico por la Comisión respecto a las deficiencias que presenta el actual esquema normativo del presupuesto, coinciden mayoritariamente con los planteamientos y propuestas hechos por Chávez Presa y que han sido ampliamente referidos aquí.

4.6.3 Recuento de iniciativas de reforma a la Ley de Presupuesto

De las 26 iniciativas que reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público turnadas a la Comisión entre abril de 2000 (LVII Legislatura) y febrero de 2005 (LIX Legislatura), las más consistentes y acabadas fueron presentadas y elaboradas por el Ejecutivo y dos legisladores, estos últimos otrora funcionarios que ocuparon puestos clave en el gobierno federal.

El 5 de abril de 2001, el Ejecutivo federal remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al Marco Jurídico Presupuestario.

La iniciativa está integrada por varios proyectos de decreto que emitían o reformaban una serie de disposiciones fiscales.[486]

[486] Proponía una Nueva ley de Impuesto sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado; reformas a las leyes de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y sobre Automóviles Nuevos; y reformas relacionadas con instituciones de crédito. *Gaceta Parlamentaria*, 5 de abril de 2001.
En 2007 se publicaron modificaciones a la LCF como parte del paquete de reformas que constituyeron la "Reforma Hacendaria por los que menos tienen". DOF, 21 de diciembre de 2007. En la práctica ninguno de los cambios sustanciales sugeridos en la reforma incluyendo la introducción de impuestos como el IETU y el IDE, tuvieron vigencia más allá de 2010.
Un análisis del impacto de la reforma de 2007 y sus magros resultados véase BID (2016:229-239).

La iniciativa, que se denominaba Propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, iba acompañada de un proyecto por el que se proponía reformar diversos artículos de la Constitución en materia presupuestaria; por ejemplo, sugería que el paquete económico se presentara a más tardar el 15 de octubre previo a un ejercicio fiscal.[487]

El proyecto de la nueva ley de presupuesto sugería elevar los principios contenidos en el PEF de cada año a la Ley de Presupuesto, lo cual derivará en la simplificación de las disposiciones del propio decreto presupuestal; asimismo propone dotar de una regulación que permita dar flexibilidad en el ejercicio del gasto; busca cambiar el enfoque de los procedimientos al de obtención de resultados; establecer incentivos y sanciones a los ejecutores del gasto; devolver las responsabilidades a los ejecutores del gasto y promover la descentralización de las decisiones y simplificar los mecanismos de rendición de cuentas, entre otros.

Jorge A. Chávez Presa -quien fue subsecretario de egresos de la Secretaría de Hacienda y secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la LVIII Legislatura- fue uno de los legisladores que presentó una relevante iniciativa.

Chávez Presa propuso en abril de 2003 la creación de la Ley Federal de Presupuesto Público.[488]

El ordenamiento, integrado por 218 artículos, se tradujo en antecedente fundamental y fuente insustituible de información para el diseño y configuración de una nueva ley en materia presupuestal.

La iniciativa proponía crear una nueva Ley de Presupuesto con el objetivo de fortalecer la relación institucional en materia presupuestaria entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal, al establecer normas claras y equilibradas para dar transparencia a la aprobación y ejercicio del presupuesto público; pretendía también, asegurar la disciplina fiscal, dar una mayor transparencia y certidumbre a la administración de las finanzas públicas y fortalecer el proceso presupuestario, entre los objetivos más relevantes.

---

[487] Básicamente, la propuesta planteaba cambios en el artículo 74 constitucional en la mayoría de sus fracciones con objeto de hacer más expedita la entrega del paquete económico al Congreso.

[488] *Gaceta Parlamentaria*, 10 de abril de 2003.

Francisco Rojas Gutiérrez, -quien fue director de PEMEX y presidente de la Comisión durante el primer año de la LIX Legislatura- presentó otro proyecto similar.

La propuesta de Rojas Gutiérrez, igualmente destacable, aconsejaba una nueva Ley Federal de Presupuesto[489] que pretende determinar en un solo ordenamiento la normatividad de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para promover que el Estado administre los recursos públicos con mayor eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia, elevando la calidad de los bienes y servicios públicos.

Proponía también adecuar el marco legal al papel que juega actualmente el gasto público en la economía nacional y como un instrumento de la política económica y de desarrollo social del país; cambiar el enfoque del marco legal de los procedimientos al de obtención de resultados, devolviendo responsabilidades a los ejecutores de gasto en un marco de incentivos y sanciones.

Algunas otras iniciativas de ley precisaban que el proyecto de Presupuesto debía contener señalamientos específicos sobre la asignación y ejercicio del presupuesto federal por regiones y, señaladamente, por entidades federativas, así como la explicación y presentación detallada de los principales programas en los anexos presentados por la Secretaría de Hacienda, especificando que dicha presentación deberá contener a detalle los montos asignados en cada caso por programa e instituciones a las entidades federativas.[490]

Y sólo una de las iniciativas planteaba revisar las facultades congresionales en materia de presupuesto.[491] Mientras que todos los autores citados en este capítulo sugieren la necesidad de revisar la distribución de facultades entre los poderes en materia de

[489] *Gaceta Parlamentaria,* 15 de abril de 2004.

[490] Comparativamente con el del año 2000, el PEF de 2015 presenta un elevado nivel de desagregación, verificable en los Tomos y Anexos que le acompañan.

[491] La iniciativa de Ángel Buendía, responde a la necesidad de eliminar la confusión sobre las facultades de que efectivamente dispone la Cámara de Diputados para realizar el proceso señalado en el artículo 74 constitucional, fracción IV, cuando examina, discute y en su caso, modifica, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo. *Gaceta Parlamentaria,* 22 de febrero de 2005. La propuesta se presentó en el marco de la controversia constitucional entre el Ejecutivo y el Congreso sobre el presupuesto de 2005, que se describe en este mismo capítulo.

presupuesto, tan solo una de 26 iniciativas de legisladores presentadas en el Congreso en cinco años, estimaba conveniente considerar el tema.
Este es un ejemplo nítido de la desvinculación entre las propuestas hechas en el ámbito de la academia y los hacedores de políticas.

4.6.4 Los temas prioritarios en la Ley[492]

Fortalecer la administración de las finanzas públicas implica revisar los principios, normas y reglas bajo las cuales se captan y erogan los recursos con que opera el gobierno federal. Por ello, entre los principios que debe contener una ley de presupuesto deben considerarse, el de la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos, el de transparencia y estabilidad presupuestaria.
La preocupación recurrente en los temas sobre los que se apoyan las iniciativas presentadas, está íntimamente relacionada a su vez, con las características básicas que debe poseer una *buena ley* en materia presupuestaria.
Así, ingresos excedentes, ajustes por disminución de ingresos (recortes presupuestales), estimación fija del precio del petróleo durante el ciclo, fundamentos y contenido del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, federalismo y regionalización del gasto, serán los ejes a tratar en el presente apartado, a partir de lo que suscribe la ley.
En el caso de ingresos excedentes del gobierno federal, que generalmente han estado vinculados a los ingresos petroleros, se destinarán a conformar tres fondos de estabilización. Así, de estos excedentes el 25% se destinaría a 1) Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (en el dictamen se incluía a los Municipios); un 25% para 2) Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;[493] 40% al 3) Fondo de Estabilización de los

[492] Véase Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006.
[493] Derogado el 11 de agosto de 2014 como parte de la reforma energética.

Ingresos Petroleros[494]; y 10% a 4) programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas (que no contemplaba originalmente el dictamen de ley).[495]

Esta definición del destino de los ingresos extra, a decir de los diputados evitaría la toma de decisiones discrecionales por parte de la Secretaría de Hacienda para la distribución de los mismos. Circunstancia que se presentó reiteradamente en 2004 y 2005.

Adicionalmente, se otorga mayor certidumbre al uso de dichos excedentes al aprovechar los períodos en los que se generan ingresos mayores a los programados, para conformar las reservas mencionadas que se utilizarán cuando las condiciones sean menos favorables en el ciclo.

Respecto a los recortes presupuestales se propone hacer uso de los Fondos descritos y en caso de no ser suficientes, se llevarán a cabo disminuciones al gasto principalmente en los rubros de comunicación social y del gasto administrativo; en tercer lugar el gasto en servicios personales.[496]

---

[494] El 15 de noviembre de 2000, la Secretaría de Hacienda anunció la creación del Fondo de Estabilización Petrolero, que iniciaba con un monto de 5 mil 839 millones de pesos y cuyos recursos estarían disponibles cuando el precio internacional del hidrocarburo bajara considerablemente. Según un funcionario de Hacienda, "la idea es guardar recursos extraordinarios en los años de las vacas gordas para poder utilizarlos en los de vacas flacas". *Reforma* 16/11/2000. En el Decreto de presupuesto para el año 2001 se dispuso que de los ingresos excedentes, el 40% se destinarían a la constitución del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros; en 2002 y 2003 se previó el 33%; en 2004, 2005 y 2006 la cifra cayó al 25%. aregional (2004:22); PEF 2006.
El 11 de agosto de 2014 ese Fondo se modifica por el de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios con un 65%

[495] Artículo 19 de la Ley.

[496] Artículo 21 de la Ley. Este mecanismo se activó en 2015, véase *El Financiero* 30/1/15. El 30 de enero de 2015 Hacienda recortó 124 mil 300 millones de pesos al gasto federal equivalente al 0.7 por ciento del PIB. En septiembre de 2015 Hacienda presentó una propuesta de ajuste de 221 mil millones de pesos, es decir, 1.5 por ciento del PIB. Y el 17 de febrero de 2016 el gobierno federal recortó el gasto por 132 mil millones de pesos para 2016, equivalentes al 0.7 por ciento del PIB. En los tres casos como consecuencia de la dramática y sostenida caída de los ingresos por concepto de renta petrolera. *El Financiero* 17/2/16.
El segundo recorte al gasto público de 2016 se presentó el 24 de junio por 31 mil 715 millones. El 8 de septiembre de ese mismo año, el titular de Hacienda anunció un recorte al gasto programable en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017 por 239 mil 700 millones de pesos equivalentes al 1.2 por ciento del PIB. *El Financiero* 9/9/16. Los cinco recortes al gasto entre 2015 y 2017 (menos de dos años) sumaron 748 mil 715 millones de pesos.

En caso de que aún esas reducciones no sean suficientes se afectarán otros conceptos de gasto, tratando de no afectar los programas sociales.

El proyecto sin embargo, no restringe al Ejecutivo la disminución del monto de partidas aprobadas para programas educativos, de salud, apoyo al campo o las destinadas a las entidades federativas. Aunque señala que evitará en lo posible, afectar programas sociales, no impide el recorte de esos rubros cuando haya menores ingresos. No existen candados que impidan la discrecionalidad al respecto.

Existe un avance fundamental en la ley con respecto a la fijación del precio de petróleo durante el ciclo. Con esa disposición se establecen fórmulas claras y transparentes las cuales evitarán discusiones relativas a fijar este precio cada ejercicio y al evitar que dicha discusión se reduzca en consideraciones de tipo político en lugar de mecanismos esencialmente técnicos y económicos. Estas ventajas se complementan con las medidas que se diseñan para la determinación y destino de los ingresos excedentes o su contrario.

El artículo 31, determina el precio internacional del crudo a partir de la información histórica del precio de la mezcla mexicana y la información que proviene de las cotizaciones a futuro referenciadas en el mercado internacional. La fórmula para su determinación se obtiene a partir del promedio de los diez ejercicios anteriores, las cotizaciones a futuro del petróleo esperadas para un periodo mayor a tres años y las cotizaciones esperadas para el ejercicio presupuestario relevante.

En lo referente al fundamento y contenido del PEF, se determinan los principios que vinculan en primera instancia al presupuesto de cada ejercicio y la congruencia de los objetivos y metas anuales con los criterios generales de política económica y el Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, queda resuelta una de las propuestas más recurrentes por los especialistas en el sistema presupuestal, la vinculación del PEF con el PND y los programas sectoriales emanados del Plan.

Por otro lado, en 2012 se adicionaron las clasificaciones geográfica y la de género del gasto, a la administrativa, funcional y económica.[497]

Y satisface una exigencia permanente de los especialistas en el área. La nueva ley de presupuesto establece la previsión de compromisos plurianuales de gasto.[498]

Se prevé que los proyectos de ingresos y egresos revelen contingencias, ingresos recurrentes, no recurrentes, estímulos fiscales, gastos de operación, de inversión y deuda; esto brindará mayor transparencia a la información que se presenta cada ejercicio.

La ley Federal de Presupuesto plantea dar vigencia plena al presupuesto por programas y abandonar el presupuesto tradicional por insumos.

Los artículos 42 a 44 precisan un calendario para el análisis y aprobación de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Tras la aciaga experiencia de la controversia constitucional de 2005 por la aprobación del presupuesto, el artículo 42 postula que podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en ánimo de construir acuerdos y hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

Con el objeto de promover una planeación económica de mediano plazo, se prevé también que las iniciativas de ingresos y gastos incluyan proyecciones acerca de las principales variables económicas y se plantea asimismo, que en los criterios de política económica se expondrán también las contingencias o los riesgos fiscales relevantes para las finanzas públicas que puedan afectar a la Hacienda Pública.

---

[497] Esta agrupa las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones; artículo 28.
La clasificación económica del presupuesto permite entender la influencia que tiene el gasto público sobre la ocupación de los factores de producción, sobre la estabilidad monetaria, sobre el desarrollo económico y social y sobre el nivel y composición del producto nacional, así como sobre su distribución. Esta presentación se relaciona tan estrechamente con el presupuesto por objeto del gasto que constituye una aclaración del presupuesto económico.

[498] Artículos 32 y 50 de la Ley. Puestas en marcha a partir del PEF 2009.

Las finanzas sanas incentivan un mejor desempeño de todos los actores involucrados en el proceso presupuestal y de los sectores productivos que interactúan con el gobierno. Ello a su vez contribuye gradualmente a la obtención de equilibrio presupuestal; el principio de equilibrio presupuestal genera estabilidad económica y esta propicia certidumbre y crecimiento económico.

En este sentido, los artículos 16 y 17 de la ley precisan que el presupuesto deberá contribuir al equilibrio presupuestario, por lo que se contemplará un déficit presupuestario únicamente cuando las condiciones económicas y sociales lo requieran, en cuyo caso deberá ser completamente justificado y razonado al presentarse la propuesta al Congreso.

Los artículos 82 al 85 del ordenamiento legal que cumple una década se refieren escuetamente a los recursos transferidos a las entidades federativas. Se regula su transferencia a partir de la firma de Convenios con la Federación y se establecen criterios para la firma de los mismos. Se incluyen los términos para la fiscalización de estos recursos con base en acuerdos entre la Auditoria Superior de la Federación y sus pares estatales, hecho que ya contemplaba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Un avance notable es que institucionaliza el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas.[499]

Acaso lo más destacado sea el reconocimiento a las prioridades, políticas y normas de los gobiernos estatales, así como su capacidad financiera.

En el dictamen, la Comisión estimó que con esta disposición se avanza en el respeto al federalismo.

En lo referente a la regionalización del gasto se mandata que toda erogación del presupuesto destinada a proyectos de inversión deberá tener un destino geográfico determinado y que cuando se pueda identificar geográficamente al beneficiario de

[499] Artículo 85 de la Ley. Cuya denominación cambió a Fondo, véase Diario Oficial de la Federación 19/1/12.

cualquier programa y proyecto se deberá señalar la distribución de los recursos asignados entre entidades federativas.[500]

4.6.5 El papel de las Comisiones en la discusión presupuestal

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria considera a las Comisiones como órganos de trabajo legislativo que pueden participar activamente en el proceso de examen, discusión y modificación presupuestales.

En el caso específico del Presupuesto de Egresos, la Comisión, deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones, observaciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales. Asimismo, la Comisión, según la ley, recibirá de las comisiones que correspondan en razón de su competencia las observaciones y propuestas de modificación al PEF, de acuerdo a un calendario señalado al respecto.[501]

El artículo 110 original (que fue modificado) sugería incluir a las Comisiones de la Cámara en el proceso de evaluación de los resultados del ejercicio del gasto, lo cual es un elemento esencial para la toma de decisiones programáticas y presupuestarias.

Y aunque no lo señala el ordenamiento, resulta necesario establecer en la Constitución que la Cámara de Diputados pueda analizar por medio de la Comisión correspondiente la forma en que se vaya integrando el Proyecto de Presupuesto de Egresos desde el momento de la elaboración del citado proyecto.

---

[500] El Título Cuarto de la Ley, denominado "Del Gasto Federal en las Entidades Federativas" fue tomado íntegramente de la iniciativa hecha por Chávez Presa, quien también propone escuetamente medidas tendientes a favorecer una descentralización en el gasto público y a impulsar el federalismo.

[501] Artículo 18 de la Ley.

4.6.6 Estructura de la ley

Cuadro 4.6

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Organización	Denominación	Artículos
Título Primero	Disposiciones Generales	
Capítulo I	Objeto y Definiciones de la ley, reglas generales y ejecutores del gasto.	1 - 15
Capítulo II	Del equilibrio presupuestario y de los principios de Responsabilidad Hacendaria.	16 - 23
Título Segundo	De la programación, presupuestación y aprobación.	
Capítulo I	De la programación y presupuestación	24 - 38
Capítulo II	De la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.	39 - 41
Capítulo III	De la aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes.	42 - 44
Título Tercero	Del ejercicio del gasto público federal.	
Capítulo I	Del ejercicio.	45 – 50
Capítulo II	De la ministración, el pago y la concentración de recursos.	51 – 56
Capítulo III	De las adecuaciones presupuestarias.	57 – 60
Capítulo IV	De la austeridad y disciplina presupuestaria.	61 – 63
Capítulo V	De los servicios personales.	64 – 73
Capítulo VI	De los subsidios, transferencias y donativos.	74 – 81
Título Cuarto	Del gasto federal en las entidades federativas.	
Capítulo I	De los recursos transferidos a las entidades federativas.	82 – 83
Capítulo II	De la regionalización del gasto.	84

Capítulo III	Del programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.[502]		85
Título Quinto	**Ley de 2006**	**Vigente desde 11 agosto 2014[503]**	
	De la contabilidad gubernamental.	De las Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo	
Capítulo I	De la valuación del patrimonio del Estado. 86 – 92	De las Transferencias ordinarias del Fondo Mexicano del Petróleo. 87 - 92	
Capítulo II	De los catálogos de cuentas y del registro contable de las operaciones. 93 – 102	De las Transferencias Extraordinarias del Fondo Mexicano del Petróleo 94 - 97	
Capítulo III	De la formulación de estados financieros. 103 – 105	Se deroga el Capítulo	
Título Sexto	De la información, Transparencia y Evaluación.		
Capítulo I	De la información y transparencia.		106 – 109
Capítulo II	De la evaluación.		110 – 111
Título Séptimo	De las sanciones e indemnizaciones.		
Capítulo Único			112 – 118
Artículos Transitorios			Ocho

Fuente: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

[502] Se reformó la denominación del Capítulo por "De la Transparencia e información sobre el ejercicio del gasto federalizado". Diario Oficial de la Federación 17/10/07.
[503] Como parte de la reforma energética. Diario Oficial de la Federación.

4.6.7 Comentarios a la ley

El dictamen de decreto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria surgió en el contexto de la controversia constitucional sobre el propio presupuesto que sostuvieron el Ejecutivo y el Legislativo. Su elaboración amén de ser considerada relevante fue apurada y acelerada por esa misma razón.

Básicamente, la ley busca proporcionar los incentivos para un mejor desempeño en el ejercicio del gasto, hacer más transparente la administración de los recursos públicos y establecer normas para generar una relación más constructiva entre los poderes responsables del sistema presupuestal.

A pesar del excesivo número de controles y regulaciones para el ejercicio del gasto y que en la ley se pretende relajar, aún existe discrecionalidad en la aplicación del gasto público. En la Cuenta Pública de 2001 se detectaron 30 mil millones de pesos por comprobar. Al presentar el resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública de 2014, la Auditoría Superior de la Federación estimó un daño patrimonial entre 60 mil y 70 mil millones de pesos.[504]

Con todo, el gran avance de la ley es que no sólo actualizó el obsoleto marco legal que regía al presupuesto desde 1976 sino que estableció nuevos criterios jurídicos y preceptos respecto al ejercicio, uso, aplicación, orientación y destino del gasto público. A una década de su entrada en vigor los aportes al debate y al proceso presupuestal son significativos.

[504] *El Economista*, 17/02/16.

4.6.8 La agenda pendiente en materia presupuestal

Es válido afirmar que la reforma presupuestaria está inconclusa y aún está lejos de consolidarse como una estrategia gubernamental y legislativa que haga efectivo el ejercicio del gasto.

Es indispensable que se fortalezca la generación de estadísticas e información de mayor calidad de las entidades federativas, como parte de los acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria de 2004. Actualmente, la ausencia de información fiscal ha sido fuente de conflicto en la coordinación intergubernamental, debilitando consecuentemente, la corresponsabilidad fiscal de los tres órdenes de gobierno. Por ello se propone:

a) Los principios aplicados al presupuesto federal deberían regir también para las entidades federativas, buscando un grado óptimo de homogenización.

b) El presupuesto debe servir para reducir las desigualdades entre las regiones. En algunos países europeos se aplica un Fondo de Compensación que permite corregir los desequilibrios económicos interterritoriales. Hacia esa ruta habrá que orientarlo.

c) Para salvar el riesgo de interpretaciones subjetivas, se hace necesario hacer del presupuesto una ley en toda su expresión.

d) Fomentar e imbuir la cultura de la transparencia en el proceso presupuestal todo, desde su elaboración hasta su evaluación.

e) Crear incentivos para la profesionalización y especialización del cuerpo legislativo.

f) Que precise, defina y delimite la Suprema Corte la resolución sobre las facultades de los legisladores para "modificar" partidas presupuestales. Esto es, fijar a legisladores y Ejecutivo qué pueden y qué no pueden hacer en la materia. Cuáles son las facultades precisas de los poderes en la elaboración y aprobación del presupuesto.

g) Que el Congreso asume verdaderamente su papel de control-autorización y control-inspección en el proceso presupuestario.

h) Que se empaten criterios en el plano estatal y federal.

i) Sería deseable que se creara independientemente del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas una Oficina del Presupuesto del Congreso que trabajara permanentemente no solo vertiendo datos sino análisis más puntuales sobre el particular.

Algunos de los autores referidos en este capítulo (Amparo, Colmenares, Chávez Presa, Guerrero Amparán, Ugalde) coinciden en proponer una serie de medidas para eficientar el proceso presupuestal entre los cuales están:

- Que el presupuesto deje de tener una naturaleza administrativa y se le atribuya la naturaleza de ley, para tener certidumbre jurídica sobre el documento.
- Que proceda el veto presidencial (ya está) en materia presupuestal, pero que dicho veto no pueda ser parcial, sino solamente total.
- Que se estudien las ventajas-desventajas de las distintas modalidades de reconducción presupuestal y que, de ser aprobada alguna, la reconducción se limite a un número reducido de rubros que se consideren indispensables.

Los autores a partir de sus propuestas consideran que los legisladores pueden influir de una manera más clara en la definición de las políticas públicas (su principal preocupación). Y agregaría, en la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por las dependencias y en la eficaz asignación del gasto.

Una relación de sana convivencia y civilidad política entre los poderes, sólo será posible si se encuentran coincidencias en el instrumento de política económica que ha demostrado ser la clave histórica de la relación intra e interinstitucional entre ellos: el presupuesto.

4.7 Colofón

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que regula el ejercicio del gasto público de los poderes públicos, organismos autónomos y establece las bases y criterios con que deberán aplicarse los recursos excedentes y el déficit presupuestarios entre otros, así como la Ley General de Contabilidad Gubernamental que homogeniza las operaciones contables del gasto que efectúan los tres órdenes de gobierno mediante la definición de criterios comunes para la presentación uniforme de los estados contables y las cuentas públicas de esos entes, resultan novedosos instrumentos normativos que han contribuido a aclarar y precisar el espacio de actuación de cada esfera de gobierno en la materia y a la mejora en el diseño y método en esas materias, respectivamente.

Pero todo el marco normativo y legal no ha contribuido, en cambio, a mejorar la calidad, la eficiencia y la transparencia del gasto que tanto se ha pregonado. Quizá porque los controles sean débiles, y las sanciones a los ejecutores del gasto aun no tengan las consecuencias que inhiban un mal ejercicio.

La asignación de recursos y la definición de partidas presupuestales ya no es una decisión unipersonal o de una dependencia federal, el involucramiento de otros actores en su hechura fortalece la toma de decisiones de manera democrática pero también acusa graves distorsiones pues ahora los legisladores exigen un pedazo del pastel que les permitan cumplir con sus gestiones o compromisos políticos.

Mientras se aspira a lograr resultados en la aplicación del gasto público, continúa inalterable la dependencia fiscal, financiera y presupuestal de los gobiernos locales como se demuestra en el siguiente capítulo.

CAPITULO QUINTO
EL SISTEMA HACENDARIO EN GUERRERO

I. Dependencia presupuestal y centralización fiscal de un estado marginado

La efectiva aplicación y fiscalización del gasto federalizado en los estados es una tarea pendiente. Pese al significativo incremento de recursos destinado a los estados, estos no han ido aparejados del incremento en la responsabilidad fiscal ni la rendición de cuentas.

La escasa claridad de las fórmulas para la transferencia de recursos, la discrecionalidad prevaleciente en el gasto que ejercen los estados y las "observaciones" que hace al final el órgano superior de fiscalización de esos recursos, se ha vuelto una espiral ominosa que poco contribuye a que los ciudadanos tengan plena certeza del destino de sus impuestos.

5.1 El trato federal a Guerrero

El 1 de enero de 1980 entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que consagra en un solo ordenamiento las facultades tributarias entre la Federación y todas las entidades federativas.[505] Con ese pacto fiscal se aspiraba a regular las siempre tensas relaciones bilaterales en materia impositiva y fortalecer las finanzas públicas locales.

Se lograba así, que cada uno de los estados renunciara al cobro de impuestos propios.

En el cuerpo de la ley se establece el denominado Fondo General de Participaciones (FGP). Este fondo se integra ahora con el 20 por ciento de todos los impuestos federales; ya consolidado se distribuye a todas las entidades anualmente desde 1980

[505] Artículo 1° de la Ley: Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

bajo una triada de criterios: población, recaudación de impuestos federales en los estados y nivel de pobreza.

Hasta 1997 el FGP representó buena parte de los ingresos para los estados. En 1998 se adicionó el capítulo V a la LCF al decretarse la creación de un ramo general, dentro del presupuesto federal denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, mejor conocido como Ramo 33 que a su vez lo integran ocho fondos relacionados con educación, salud, seguridad pública, infraestructura y asistencia social.

Los ramos 28 (FGP) y 33, conforman la estructura presupuestaria de transferencias federales por la que los estados reciben hasta el 80 por ciento de sus ingresos en promedio.

En materia de coordinación fiscal, Guerrero es de los pocos estados que arroja resultados ambivalentes en los últimos 35 años.

En 1980, del total de sus ingresos el 19.1 por ciento correspondieron al concepto de impuestos, contra el 7.1 de Hidalgo y el 3.3 de su vecino Oaxaca. El otro grueso de los ingresos del estado lo representaron justamente las debutantes participaciones federales con un 62.6 por ciento.

Dos decenios posteriores, en el año 2000, las transferencias o gasto federal descentralizado correspondiente a esta entidad alcanzaron el 70.1 por ciento (Ramo 33) más 25.7 (FGP) que sumaron el inaudito 95.8 por ciento de los ingresos totales de Guerrero.[506]

Estos reveladores y contundentes datos arrojan luz respecto del descomunal incremento de la dependencia presupuestal del estado en tan sólo veinte años.

En la amplia literatura vinculada con el federalismo fiscal se acusa una poderosa concentración de recursos tributarios por parte de la Federación que asfixia el ejercicio cotidiano de la administración pública en los estados y municipios de México.

Igualmente, se ha sostenido que el control del presupuesto público permite el consecuente control político de una determinada jurisdicción territorial.

[506] Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, 2001.

Quienes apelan a una descentralización de los recursos que controla -y con los cuales en no pocas ocasiones especula- la Federación, plantean múltiples alternativas para resarcir o redistribuir responsabilidades, facultades y potestades en materia impositiva a las entidades.

En estados como Guerrero, empero, la Federación está a punto de no poder destinar más recursos: según el proyecto de presupuesto de egresos 2012, el gobierno local únicamente contribuiría con un 3.3 por ciento de sus ingresos para cubrir el gasto público a ejercer durante ese año.[507]

El gobierno central está a punto de mantener económicamente de manera cuasi total a este empobrecido territorio. Si bien es cierto que lo hace más dependiente, también lo es que ello desalienta la búsqueda de ingresos propios.

Varias son las razones que acusan un inmoderado paternalismo presupuestal del estado: no existe un esfuerzo recaudatorio ni un plan integral para fomentar, alentar e impulsar una cultura del pago de impuestos por parte de los contribuyentes; aunado a ello se presenta una justificada y razonable actitud por parte de la sociedad que no está dispuesta a seguir aportando al sostenimiento del ejercicio gubernamental. Las razones son ampliamente conocidas y se asocian en muchos casos a corrupción en distintos espacios de gobierno.

"'Estamos pobres" es la queja más socorrida por el gobernador en turno a la hora de negociar la entrega de más recursos para Guerrero. Esa es su bandera, su discurso. Le sirve al gobierno en turno. No se buscan inversiones, sentados llegan las dádivas.[508]

Preocupa no sólo la dependencia presupuestal, que de suyo es inadmisible y riesgosa sino los nulos, escasos e inexistentes mecanismos de fiscalización del gasto y revisión de las cuentas públicas que transparenten la gestión pública.

Cual modelo canadiense del *accountability,* el gobierno local presume que la Cuenta Pública estatal es pulcra y que ni haría falta presentarla y fiscalizarla: a juicio de los sucesivos Auditores Generales del estado (han sido nombrados tres titulares desde el

[507] Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, 2012.
[508] Bustamante (*El Sur* 4/11/03).

año 2000 a 2016) ésta pocas veces presenta observaciones, criterio que comparten las sucesivas legislaturas locales.[509]

Un profundo e impostergable proceso de reingeniería gubernamental integral en materia fiscal con definición clara de políticas públicas, junto al redimensionamiento del aparato de recaudación impositiva, así como la actualización de padrones de contribuyentes y catastrales; cumplimiento de metas viables; e integración de criterios fiscales entre la autoridad estatal y los 81 municipios que conforman el estado, se traducen en tareas primarias de mejora institucional que permitan sentar las bases para iniciar la paulatina conversión de la desmedida e inaudita circunstancia actual fiscal de la entidad.

5.1.1 El trato estatal a los municipios

Históricamente en México cada nivel sucesivo de gobierno es más débil, más dependiente y más empobrecido que el nivel superior a él. Dado que el municipio se encuentra en la base de la estructura gubernamental es a la vez, la unidad de gobierno menos autónoma en materia económica, administrativa y política.

La naturaleza centralista del régimen mexicano reproduce el fenómeno regionalmente, manteniendo un mismo patrón de conducta que se traslada del nivel federal al estatal.

El federalismo implica un pacto entre dos o más poderes soberanos que acuerdan ejercerse y coexistir con respeto mutuo dentro de un mismo territorio.

El sistema político adoptado en el país es todo, menos federalista. Y el municipio libre tal como ha consignado la denominación oficial deviene quimera.

La dependencia presupuestal de los municipios respecto del estado a los que somete el gobierno, pervierte y distorsiona una relación que debe asumirse republicana ante todo, entre ambos poderes. Es justamente el presupuesto público un tema sensible por su

[509] Todos los dictámenes de cuenta pública se han aprobado en el Congreso local desde el año 2000 cuando nació la Auditoría General del Estado, órgano técnico auxiliar del propio Congreso. Entre las sanciones a responsables de malversación o mal manejo de fondos públicos detectados en el documento, destaca la inhabilitación del cargo a 10 presidentes municipales un mes antes de terminar su periodo en 2008.

importancia para el óptimo funcionamiento de los tres órdenes de gobierno, señaladamente los locales.

En Guerrero, durante décadas el gobierno estatal ejerció cotidianamente la asfixia y la imposición en materia fiscal a los municipios que integran la entidad, destacadamente los de la oposición, en tiempos de régimen de partido único.

Tan sólo entre 1993 y 2002 -un sexenio y medio- del total de recursos que ingresaron a las arcas del gobierno estatal, éste únicamente destinó en promedio el 19% a los municipios contraviniendo lo dispuesto en la LCF.

En otras palabras, 81 de cada 100 pesos que captó la entidad en 9 años fueron ejercidos por las administraciones estatales en turno.

En 1993, 1996, 1999 y 2002, años en que se celebraron procesos electorales locales, los porcentajes de recursos que destinó el estado a los municipios sumaron 20, 18, 14 y 16%, respectivamente.[510]

Ello tiene una explicación básica: en elecciones locales la administración estatal decidió ejercer un mayor número de recursos *motu propio* y asignar a los municipios una cantidad que no correspondía con la dinámica de sus necesidades ni con el comportamiento que venían desarrollando los fondos ejercidos por los territorios, especialmente bajo criterios político-electorales.

El presupuesto a los ayuntamientos consistentemente presenta una caída dramática de los fondos que el gobierno les destinó en los noventa.

Entretanto, en el período que va de 1993 al 2002, mientras que los ingresos estatales crecieron en un 720%, los municipales en cambio, lo hicieron en un 576%. La diferencia es más profunda y la desproporción aún más exorbitante entre 1995 y el año 2002; mientras que los ingresos brutos del gobierno guerrerense observaron un aumento significativo de un inaudito 1060%, a los Ayuntamientos solo ingresaron menos de la mitad de aquellos para sumar un 420%. Ello da cuenta de la discrecionalidad en el

[510] Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero.

manejo del presupuesto local y del trato inequitativo, parcial y dispar que hace el gobierno estatal de los fondos que van dirigidos a las alcaldías.[511]

El artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal precisa que los municipios recibirán el 20% de la partida económica que corresponde al estado por concepto del Fondo General de Participaciones; este es uno de los rubros principales por los que la entidad obtiene ingresos de la Federación.[512]

El manejo y distribución desequilibrada y hasta discrecional de los recursos públicos hacia los municipios, contraviene y desafía la mística que debe caracterizar una política gubernamental justa, equitativa y democrática.

El artículo 115 constitucional aclara que entre el municipio y el estado no habrá autoridad intermedia. Empero la realidad, dista mucho del texto legal.

Entre delegados regionales de gobierno, coordinadores y gestores oficiales e intermediarios, el gobierno local mantiene una política de sometimiento, presión y coacción en casi todas las jurisdicciones de la entidad. Ello ha generado una relación tensa entre los ediles de oposición y el gobernador en lo referente al tema presupuestal. Puntuales, los alcaldes acuden a todas las reuniones a que citan o cita el gobernador, con objeto de analizar las fechas en que les serán entregadas las ministraciones que por ley a sus ayuntamientos corresponde, como si de un favor se tratara a pesar de que existe obligación legal de publicar los montos y el calendario de entrega de recursos.[513]

Resulta inconcebible que los alcaldes -de cualquier partido- tengan que acostumbrarse a la común rutina de hacer antesala en la oficina del Secretario de Finanzas estatal y del resto de secretarios de despacho, con el fin de negociar primero y conocer después, la

---

[511] *Ibid*

[512] Artículo 6 de la Ley: Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2° del presente ordenamiento.

[513] Artículo 6 de la LCF, cuarto párrafo.

fecha en que les será depositado el monto de recursos públicos que en no pocas ocasiones desconocen con detalle.

Pese a que existen disposiciones jurídicas tales como la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal en Guerrero[514] donde se establecen puntualmente los criterios para las asignaciones de los montos a que se harán acreedores los municipios de acuerdo a lo presupuestado, lo cierto es que aún existen serias deficiencias en la entrega de las partidas presupuestarias hacia los municipios.

En entidades federativas donde el Congreso no es dominado por el partido afín al gobernador, se cuenta con mayores reglas y mecanismos para transparentar el ejercicio del gasto público gubernamental. La pluralidad partidista y la discusión política así lo permiten.

Un poder legislativo funcional ejerciendo su papel de contrapeso y de auténtico fiscalizador del ejercicio del gasto público local, permitiría a la sazón contar con instrumentos válidos en la correcta aplicación, destino y evaluación de los programas gubernamentales. Quizá entonces, nunca más en procesos electorales exista dispendio en los recursos públicos y desorden y libre arbitrio en el uso y ejecución de los mismos.

5.1.2 Guerrero. El cordón fiscal

Desde el 2000, cada año las autoridades hacendarias de Guerrero gestionan fondos financieros ante el Congreso de la Unión en plena discusión del paquete presupuestal federal. El interés es cada vez mayor si se toma en cuenta que un promedio de 97 de cada 100 pesos que ejerce la entidad provienen del *centro.* De ahí que los recursos federales sean determinantes para la puesta en marcha de los planes y programas y acciones públicas y en general la operación de todo el aparato gubernamental local. Desde entonces, se han aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación

[514] Ley número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales. Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 28/12/88.

programas especiales que incrementan las partidas ordinarias que se orientan a la entidad; como se verá enseguida esos recursos adicionales en buena medida están relacionados con la dramática circunstancia de marginación y exclusión social que azotan al estado como un problema de carácter estructural.

5.1.4 El gasto federal para Guerrero 2006

El 15 de noviembre de 2005, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación. El mismo día, el Secretario de finanzas estatal, Carlos Álvarez Reyes, adelantó que el monto de recursos presupuestarios federales destinados a Guerrero ascenderían a 21 mil millones de pesos (mdp).

¿Cuál es el origen de esa cantidad?. De acuerdo al PEF, del gasto federalizado autorizado a Guerrero, los recursos propuestos en el Ramo 33 (aportaciones federales) ascienden a 14 mil 313 mdp, una variación de 1.8% equivalente a 710 millones respecto a lo autorizado un año antes. Mientras que del Fondo de participaciones federales (Ramo 28), se proyectó entregar unos 6 mil 100 mdp al estado por este concepto. Del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF, Ramo 39, que desapareció en 2007) se recibirían 601 mdp.

La suma de los ramos 33, 28 y 39 arroja una cifra aproximada de 21 mil millones coincidente con la cantidad difundida por el tesorero estatal.

Debido a que el plazo legal para aprobarlo era irreversible, el pleno de la Cámara de Diputados efectuó 23 modificaciones al dictamen de presupuesto federal detallándolas en una extensa "fe de erratas", descritas en 86 páginas, que adicionan o modifican montos de recursos a partidas presupuestales del dictamen con proyecto de decreto del PEF presentado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Así, en el renglón de "reasignaciones", los ingresos estatales se ven incrementados con la adición de fondos diversos.

En el Anexo 19 (Construcción y Modernización de Carreteras) la entidad obtendría ingresos por 241.3 mdp.

En el concepto Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras del mismo anexo, se aprobó un gasto inicial de 108 mdp a los que se sumaron 497 mdp. La cifra final es congruente con el comportamiento del monto en 2004 (246 mdp), no así con lo aprobado para 2005 (1184 mdp).

El programa de empleo temporal pasó de 47.5 a 55 mdp con respecto a lo aprobado el año anterior.

El anexo 19-B (Conservación de Carreteras) destinó 368 millones para el mantenimiento de vías primarias de comunicación interestatales.

Para el programa de reconstrucción de las poblaciones afectadas por el huracán *Stan*, principalmente en la Costa Chica del estado, se aprobó asignar un fondo de 100 millones.

Además del gasto federal descentralizado conformado por los tres ramos presupuestarios referidos, a través de las delegaciones federales se ejercerían recursos por un monto de 937.7 mdp. Aquí el estado se vio severamente impactado pues tuvo una variación real negativa de 66.3% respecto al monto autorizado para 2005 en este concepto. Mientras que en 2004 la suma aprobada en ramos administrativos (delegaciones) para Guerrero fue de 1 258 mdp, en 2005 totalizó 2 mil 691 millones, sin embargo, la caída fue severa para el periodo fiscal 2006.

Para la construcción, mantenimiento y equipamiento de hospitales fueron autorizados 194.5 mdp.

La suma de reasignaciones asciende a casi 3 mil mdp adicionales, aumentando la cifra difundida por el funcionario estatal.

Así, el gasto federal descentralizado ascendió a 22 mil 578 millones que ejerció directamente el estado, en su mayoría con una orientación definida previamente.

Para el ejercicio fiscal 2005, el Congreso local autorizó un presupuesto de 21 mil 621 millones. Y un año después el gasto por ejercer sumó 22 mil 500 mdp. De esta

cantidad, el 6 por ciento correspondió a ingresos propios que contrastan con el 3% de 2005. En la entrada en vigor de una ley de deuda y la rígida política de ahorro puede encontrarse la respuesta a ese aumento que puede ser a la vez, el propósito en cuyo éxito el gobierno estatal pretendió fincar su gestión en el marco de la racionalidad y reforma administrativas.

El del año 2006 fue primer presupuesto elaborado por un gobierno emanado de la oposición en Guerrero, y se presentó en el marco de una férrea política financiera caracterizada por el "ahorro y la austeridad presupuestales"; fue analizado, debatido y sancionado por un Congreso sin hegemonía priísta y con una inédita mayoría perredista, no absoluta.

El proyecto económico que presentó el Ejecutivo ese año, hace énfasis en los programas y apuesta a los resultados, respaldado a su vez por un ambicioso programa informático que permite sistematizar la información contable.

5.1.4 El gasto federal para Guerrero 2007

El 28 de diciembre de 2006 fue validado en el Congreso del estado -con la excepción de un diputado- el presupuesto local que alcanzó los 25 mil 511 millones de pesos (mdp).

De esta manera y tomando en cuenta el proyecto de presupuesto federal, Guerrero recibió por concepto de Ramo 33, 15 mil 535 mdp, una variación de 1.8% equivalente a mil 222 millones respecto al monto aprobado en 2006.

Por lo que hace al Ramo 28 (el otro gran rubro de recursos federalizados), el estado obtuvo 6 mil 476 mdp, un aumento de 400 millones respecto a lo autorizado un año antes, equivalente a 1.4% de incremento real. La asignación de este fondo se realiza en función del esfuerzo recaudatorio de impuestos federales en la entidad tales como IVA, ISR e IEPS.

Para programas y proyectos de inversión se identificaron casi 2 mil 500 mdp para el estado. Y 464.8 mdp por concepto del otrora Ramo 39, PAFEF, según el presupuesto

publicado en el Diario Oficial de la Federación. Este Ramo presentó un decrecimiento del 25.3% para todas las entidades respecto 2006. Era la primera vez, desde que surgió en el 2000, que este rubro mostraba una disminución que fue justificada porque a cambio, se incluyó ese fondo en la Ley de Coordinación Fiscal.

Así, la suma de los recursos federalizados y el gasto para inversión alcanzaron los 24 mil 969 mdp. El resto de ingresos fueron propios y en total, Guerrero ejerció recursos por 25 mil 511 mdp según el presupuesto aprobado por el Congreso local.

Adicionalmente, el gasto a ejercer por las delegaciones federales ascendió a 860 mdp, ya incluidos en la suma; cifra que muestra una disminución de 50.5% respecto 2006. El estado recibió 300 mdp de un fondo de desarrollo regional y 199 más para proyectos hidráulicos.

Guerrero captó 595.6 mdp por concepto de construcción, modernización ampliación y conservación de carreteras, 465 de los cuales (78%) se orientaron a caminos rurales y carreteras alimentadoras.

5.1.5 El gasto federal para Guerrero 2008

Tomando en cuenta la reforma fiscal y según un análisis del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el estado de Guerrero recibiría 8 mil 451 mdp por concepto de participaciones, un aumento de mil 900 millones respecto a lo autorizado el año previo; por concepto de *gasolinazo*, vigente a partir del 1 de enero de 2008, se captaron en el estado 123 mdp y por Ramo 33 se recibieron 18 mil 204 mdp, de ellos, 10 mil 203 corresponden al Fondo de Apoyo a la Educación Básica (FAEB).[515]

En total, la entidad captaría 1 300 mdp adicionales, equivalentes al 11.8 por ciento, derivado de la reforma hacendaria aprobada el 14 de septiembre de 2007.

En 2008, por segundo año consecutivo se destinaron recursos (3 mil mdp) al Fondo Regional para los diez estados con menor índice de desarrollo humano; mientras que

[515] Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. Gasto Federalizado para Guerrero. 2008

del Fondo del Sur, Guerrero participó de una bolsa de 2 mil mdp junto con su vecino Oaxaca y Chiapas.

Y para atender las zonas de mayor marginación, a Guerrero se destinaron 300 mdp extraordinarios mediante el Programa Especial de Seguridad Alimentaria y 250 millones a la recuperación de zonas forestales.

Mediante el Fondo de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el otrora PAFEF ahora integrado en el Ramo 33, que sumó en 2008, 21 mil 446 mdp, a Guerrero le fueron asignados 632 mdp.

A Alianza para el Campo se orientaron 383 mdp y al Programa Hidráulico (agua potable, alcantarillado y saneamiento e infraestructura hidroagrícola) 701 millones, 500 más que el ejercicio previo.

Por lo que se refiere a la ampliación, construcción y modernización en infraestructura carretera se ejercieron 591 mdp. Mientras que para caminos rurales se autorizaron 593.5 mdp para 38 obras ya en marcha. A ello se suma lo referente a conservación y mantenimiento (312 mdp) y el programa de empleo temporal a cargo de la SCT (55 mdp).

5.1.6 El gasto federal para Guerrero 2009

Cada presupuesto anual es distinto tanto en su contenido como en su integración y estructura. A partir del 2009, a nivel federal se ejercieron por vez primera erogaciones plurianuales para proyectos de infraestructura.

Por vez primera, se consideró a Acapulco entre las 16 zonas metropolitanas del país que por esa circunstancia captaría 40 mdp para mejorar vialidades e infraestructura urbana.

Aunque en el PEF 2009 no se precisaron los montos autorizados a Guerrero a través de los ramos 28, 33 y 39, un reporte del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados señala que los recursos aprobados en el Ramo 33 ascienden a 18 mil 487.5 mdp, en términos nominales registra un aumento de mil 48 mdp respecto al monto aprobado para el año 2008, (en términos reales representa un aumento de 1.2

por ciento respecto al monto aprobado ese año). En el caso del Ramo 28, en 2009 se autorizaron 9 mil 308 mdp, un incremento nominal de 841 mdp respecto al ejercicio fiscal 2008.

Para la estrategia denominada Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria, PESA, orientada a familias de menores ingresos en localidades de alta y muy alta marginación, se autorizaron a Guerrero 375 mdp, 75 millones más que en 2008.

Al Fondo Regional, que se orienta a apoyar a los 10 estados con menor índice de desarrollo humano, le fueron aprobados 2 mil 450 mdp a Chiapas, Guerrero y Oaxaca y 2 mil 200 mdp a las siete entidades restantes. Y al Fondo del Sur ya no se le otorgó dinero; Guerrero se benefició de esos fondos en 2008.

Como parte de los recursos destinados al Programa Hidráulico, se validaron 777.7 mdp para los Programas de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) y de infraestructura hidroagrícola.

En cuanto a la construcción y modernización de la infraestructura carretera, debe señalarse que el proyecto de presupuesto original únicamente consideraba 250 mdp para la vía Acapulco-Zihuatanejo. De ahí que el Congreso reasignó fondos adicionales hasta por 780 mdp (591 en 2008) a otros tramos carreteros.

Para caminos rurales y carreteras alimentadoras, Guerrero recibió 687 mdp contra los 593 autorizados en 2008.

Para conservación y mantenimiento de carreteras se otorgaron 342.7 mdp, que ejerce la delegación de la SCT-Guerrero y 45 mdp para el Programa de Empleo Temporal.

5.1.7 El gasto federal para Guerrero 2010

En lo que hace al estado, 2010 fue un año complicado para sus finanzas públicas, situación que no ocurría desde la crisis económica de 1994.

Del total de recursos federales esperados, el estado recibió mil 800 millones menos con respecto al 2009. Es decir, no sólo no se incrementó el gasto federal (como es la

constante en cada presupuesto) sino que presentó una histórica caída el dinero transferido al estado.

Según el PEF, Guerrero recibiría 31 mil 391 mdp, lo que representa una caída real de -9.9 por ciento y nominal de mil 846 mdp.

La cifra de 31 mil millones, representa la suma del Ramo 28 (9 mil 765 mdp); Ramo 33 (19 mil 863) y mil 762 millones de programas y proyectos de inversión.

En este último concepto, Guerrero es el estado más afectado respecto a lo que recibieron sus pares. En 2009 recibió 4 mil 704 mdp y para 2010 se propuso asignarle 2 mil 942 millones menos, una caída del 64.3 entre un año y otro para quedar en mil 762 millones.

De las nueve delegaciones federales existentes en la entidad, la oficina de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes resultó la más afectada presupuestalmente pues tendría 561 millones de pesos menos, respecto al 2009 que supone una caída del 31.6 por ciento.

Por segundo año, Acapulco recibió 24.5 mdp, a través del Fondo Metropolitano (Ramo 23), una reducción de 15.5 millones respecto al ejercicio previo.

En lo que hace al Ramo 28, el gasto que se propone a la entidad presentó un incremento marginal de 471 millones, mientras que el Ramo 33 aumentó en 625 millones.

En lo referente a las reasignaciones a Guerrero, se le otorgaron fondos extras a través del Fondo Regional del Sur (Guerrero, Oaxaca, Chiapas) que pasó de 2 mil 450 mdp en 2009 a 2 mil 750 mdp en 2010.

Al Programa Hidráulico se le canalizaron 769 mdp. Para ampliación de carreteras el PEF no presenta incrementos a Guerrero al quedarse en 519 mdp; igual suerte corre el Programa de Empleo Temporal que disminuye 12 millones.[516]

Por vez primera en la historia de la Cámara de Diputados, en 2009 se presenta un anexo de 40 páginas con *Fe de erratas* que precisa las reasignaciones presupuestales.

[516] PEF 2010.

Por vez primera también, se presentan las percepciones máximas a la que estarán sujetos los servidores públicos de los poderes federales, atendiendo a lo dispuesto por la reforma constitucional de salarios máximos[517]

5.1.8 El gasto federal para Guerrero 2011

De la propuesta original de 420 millones de pesos para obras carreteras que cada año reciben fondos, la cifra pasó a 367 millones.

En el caso de la ampliación, construcción y mejoramiento de los caminos rurales, se orientó al estado una partida sustantiva de mil 89 millones de pesos, al pasar de los 441 millones originales más las ampliaciones de 648 millones para sumar la cifra final.

Por tercer año consecutivo se asignaron recursos a Acapulco a través del llamado Fondo Metropolitano (ciudades y zonas metropolitanas más pobladas del país), con un monto de 68 millones, muy superior a la cifra recibida en 2009 que alcanzó los 25 mdp.

Al Programa Especial de Seguridad Alimentaria (bautizado localmente como *Guerrero sin hambre)* se destinaron 400 millones de pesos. Del Fondo Regional (Chiapas, Guerrero, Oaxaca) correspondieron al estado mil 245 millones.

Con las ampliaciones presupuestales autorizadas por la Cámara de Diputados, Guerrero contó con un presupuesto de 40 mil millones de pesos para 2011, lo que supone una cifra histórica para los guerrerenses.

Entre 2002, año en el que el gobernador del estado propuso un presupuesto de 16 mil 320 millones de pesos al 2011, el presupuesto de Guerrero presentó un crecimiento de 150 por ciento en tan sólo nueve años.

El 15 de octubre de 2010 entró en vigor la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado[518] que por vez primera, obliga al Congreso del estado a aprobar el gasto a más tardar el 15 de diciembre, fecha en la que antes apenas se presentaba el paquete económico por parte del Ejecutivo local.

[517] Diario Oficial de la Federación, 24/8/09.
[518] Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 15/10/10.

5.1.9 El gasto federal para Guerrero 2012

Entre los recursos identificados para Guerrero en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, destacan 412 millones para el Programa Especial de Seguridad Alimentaria; 12 millones más que en 2011; junto a otros fondos directos al desarrollo rural sumaron 838 millones de pesos, de un total de 16 mil 750 millones para todos los estados.

Respecto al Fondo Regional, que fue creado en 2005 para asignar recursos a estados del Sur como Chiapas Guerrero y Oaxaca, ahora la lista se ampliaba a once entidades a quienes les autorizaron en su conjunto 6 mil 450 millones. A Guerrero le fue autorizado el monto más alto de todas ellas, mil 279 mdp (1 245 millones le aprobaron en 2011 en ese apartado).

En el renglón de Fondos Metropolitanos, a Acapulco le autorizaron recursos por el orden de 67 millones, un millón menos que el año previo.

Para la construcción y modernización de carreteras le aprobaron 635 millones de pesos contra 367 del año previo.

En lo que hace a caminos rurales, de la propuesta original de 274.8 millones de pesos para obras carreteras que cada año reciben fondos, la cifra pasó a 947 mdp; no obstante una suma menor si se le compara con lo aprobado en 2011: mil 89 millones. Esa variación responde a que la SHCP castigó a los estados porque, a decir de la dependencia, le solicitan obras carreteras que no se hacen acompañar de expedientes técnicos, de ahí que existan subejercicios en esos rubros.

Y para el mantenimiento y conservación de carreteras en el estado se asignaron 147 millones de pesos, una reducción de 140 millones a la propuesta que venía en el PEF. Al fondo de empleo temporal se le otorgaron 18 mdp.

Para la operación de unidades médicas en Guerrero fueron validados 50 millones y otros 35 mdp para el fortalecimiento de los servicios de salud.

A programas para la protección del medio ambiente se asignaron 80 mdp y a programas hidráulicos mil 131 millones, más 100 millones para proyectos de infraestructura de agua.

Y finalmente, en el artículo 44 transitorio del Decreto del PEF se destinan recursos para la recuperación del macizo boscoso en el estado de Guerrero "a fin de apoyar la protección, conservación, manejo y restauración de ecosistemas forestales".

En suma Guerrero recibiría en 2012 recursos federales por el orden de los 40 mil millones de pesos.[519]

II. Guerrero y su presupuesto

5.2 El gasto público, ¿hacia dónde? ¿para qué?

El gasto público se organiza y distribuye bajo tres dimensiones lo mismo en el nivel federal que estatal; la clasificación funcional es una de ellas. Aquí se agrupan los gastos de acuerdo con los propósitos a que están destinados, asimismo, pretende informar la proporción de recursos públicos que se orientan a cada tipo de actividad o servicio que un gobierno considere prioritarios.

La clasificación funcional del gasto permite conocer la cantidad asignada a una campaña para disminuir el analfabetismo; combatir la delincuencia o prevenir enfermedades. Por eso, esta clasificación da una idea precisa de lo que hace el gobierno y de sus prioridades; para cumplir con ellas existe un amplio catálogo de programas y metas.

Entre 2001 y 2005 el gobierno guerrerense destinó el 3.8 por ciento de su gasto total al renglón de la impartición y procuración de justicia y a la seguridad pública. En múltiples foros académicos y espacios gubernamentales existe unanimidad en torno a la demanda de orientar cada vez mayores partidas económicas para los municipios. El gobierno estatal determinó asignar menos del 16 por ciento al renglón Fortalecimiento Municipal

[519] PEF 2012.

entre los años 2001 y 2005. Considerando que es el municipio el órgano de gobierno más cercano al ciudadano y sobre quien inciden directamente las carencias de su localidad, no ha sido el fortalecimiento municipal una prioridad de las sucesivas administraciones estatales.

El renglón mayormente beneficiado por el gasto gubernamental es el relacionado con el Desarrollo Social aunque el grueso de los recursos se dirigen fundamentalmente a la educación, y en menor medida a la salud y la vivienda.

El desarrollo social cobra una relevancia sin parangón en el gasto total, explicable sólo por el monto de recursos que a la educación se asigna y que en promedio es del 50 por ciento del presupuesto total durante los últimos veinte años.

En el desarrollo social cabe lo mismo el dinero asignado para cubrir salarios de maestros que el subsidio dado a los ancianos a través del programa denominado Pensión Guerrero. Lo mismo una beca que el apoyo para familias de escasos recursos.

En el desarrollo social pues, se entremezclan y confunden la dádiva, el subsidio y las transferencias; en el mismo período de cinco años, más del 70 por ciento de los recursos que gastó el actual gobierno los dirigió a cubrir las necesidades sociales -que son múltiples y dispares- contra el 1.5 por ciento que asignó a otro apartado no menos trascendente, el desarrollo económico.

El ahorro fomenta la inversión y ésta genera empleo que a su vez permite el crecimiento de la demanda, sostiene una premisa básica económica. Pero de manera asombrosa y contradictoria las autoridades económicas de la entidad han creído conveniente financiar el desarrollo estatal a través del apoyo a sectores vulnerables con un procedimiento equivocado: paliativos a grupos marginados sin alentar o fomentar cooperativas rurales de producción. En cambio, a los hombres del campo, tanto pequeños productores como agroindustrias económicamente viables entre ellas las relacionadas con el maíz, el coco y el café o sectores industriales y de servicios -por antonomasia potenciales detonadores de empleo-, las administraciones locales han limitado inexplicable y dramáticamente el financiamiento público manteniéndolos en condiciones de asfixia y agonía económicas.

Si el dinero destinado al desarrollo social permite abatir índices de analfabetismo y no sólo construir escuelas y contratar maestros, el gasto público ha cumplido uno de sus objetivos desde la clasificación funcional: el abatimiento de la pobreza con base en resultados.

Si en Guerrero a través de proyectos de cogestión o coinversión entre gobierno y particulares, se generan o reactivan empleos a través de la instalación de empresas productoras de bienes y servicios, el desarrollo económico habrá logrado su principal cometido. Lo mismo sucederá con la disminución del número de averiguaciones iniciadas tras un hecho delictivo en lo referente al ramo de justicia y seguridad pública.

Si por el contrario, el gobierno local distribuye el presupuesto con base en criterios políticos y no económicos, si lo hace con una visión de rancio paternalismo o subsidio convertido en migajas, y por tanto el gasto público del que todos formamos parte no se traduce en resultados, se estará posponiendo indefinidamente y aplazando peligrosamente el desarrollo de una entidad que ansiosa espera la llegada de una transición ya no política sino económica.

5.2.1 Ingresos y Egresos del estado[520]

5.2.2 Presupuesto local, 2005

El Presupuesto de Egresos del estado de Guerrero para el año fiscal 2005, fijó un gasto total de 21 mil 600 millones de pesos (mdp). De ese monto, un 30 por ciento corresponde a los egresos estatales, el resto es el dinero que gasta localmente la Federación y que se eroga en toda la entidad.

6 mil 500 mdp que ejerce la administración central tienen su destino en gasto corriente (servicios personales, materiales, suministros); inversión estatal directa (obras y

[520] Para esta sección se han consultado los datos y cifras contenidos en las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del estado de Guerrero de los años en estudio. Al final del apartado se presenta un cuadro con los ingresos brutos del estado para el período 1989-2014 con datos del INEGI.

servicios); financiamientos (pago de intereses de la deuda pública bursatilizada y adeudos de ejercicios fiscales anteriores) y transferencias (a poderes y órganos autónomos, organismos descentralizados y ayuntamientos).

4 mil mdp, son ejercidos por las dependencias del Ejecutivo local, las secretarías de despacho.

Destacan por los fondos que se les transfirieron en 2005, los poderes Legislativo y Judicial, e instancias como el Consejo Electoral, el Tribunal Electoral, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y los ayuntamientos.

En total, estos recibieron 2 mil 58 mdp que aplicarían de acuerdo a sus propios criterios.

Otra cantidad, 438 mdp, se asignó a los organismos descentralizados, desconcentrados y fideicomisos del gobierno estatal.

Aquí sin embargo, surge una imprecisión. El Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005[521] consideró 2 mil 181 mdp por concepto de transferencias, más el monto asignado al sector paraestatal que sumarían 2 mil 620 mdp.

Empero, en la breve justificación de esta cifra (página 16 del decreto), no se registran 123 mdp que se supone están propuestos al renglón transferencias. A ningún poder (3), nivel de gobierno (1), organismo (3) o entidad paraestatal (40) se dirige esta cantidad.

De acuerdo a un análisis del documento económico, en lo referente al gasto corriente (2 mil 994 mdp) un 85% de éste será destinado a los servicios personales (sueldos, salarios y prestaciones de 19 mil 778 servidores públicos).

En el renglón de servicios personales (2 mil 549 mdp; 11.8% del gasto total), se incluye el pago de 9 mil 078 trabajadores del sector educativo (el resto es cubierto con recursos federales); 6 mil 052 de seguridad pública y 4 mil 647 trabajadores de base y de confianza.

Las disparidades salariales entre las secretarías de la administración estatal son manifiestas. Cabe preguntar si se devenga un sueldo en función de la responsabilidad o del tamaño de la dependencia.

[521] Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, 2005.

Los dos organismos entre cuyas tareas primarias están la de fomentar e impulsar la inversión y la atracción de capitales a la entidad, son a su vez los que mayor discordancia presupuestal mantienen. Para el año 2005, la Secretaría de Desarrollo Económico recibe 6 millones de pesos para cubrir sueldos y salarios, su par de Fomento Turístico absorbería 11 mdp por el mismo concepto.

Por su lado, la Secretaría de la Juventud tiene un presupuesto total estimado de 5 millones 473 mil pesos; de ellos el inaudito 84% (4 millones 593 mil pesos) se emplea para cubrir sueldos y salarios. Mientras tanto, la Secretaría de la Mujer tiene una partida económica de casi 11 mdp y es posible también que el costo de sus servicios personales ronde el 80% de su presupuesto.

Un segmento prioritario aquí y en cualquier otro estado es el relacionado con el Desarrollo Social. Acaso por el peso de sus responsabilidades, que son mayores sin duda a otra secretaría no menos relevante en Guerrero como la de Desarrollo Rural, responde el desproporcionado monto de recursos que se dirigen a una y otra dependencia. Mientras que el personal de la oficina del Secretario de Desarrollo Social tiene asignado un fondo de 14 mdp, de los que tan sólo para cubrir el sueldo base se orientan más de 6 millones y 2 millones más por erogaciones extraordinarias. La oficina de su similar de Desarrollo Rural ejercerá un gasto por el mismo renglón de poco más de 4 mdp por 1 millón 300 mil pesos de sueldo base y 2 mdp de erogaciones extraordinarias.

La Secretaría de Finanzas mantiene en su estructura una Subsecretaría de Administración cuyos recursos para cubrir servicios personales ascienden a 3 mdp, contra los 11 mdp de la Subsecretaría de Ingresos.

El capítulo 1000 -que concentra las retribuciones al personal ocupado- de la clasificación por objeto del gasto, demanda una fuerte cantidad de recursos del presupuesto estatal, lo que obliga a una revisión imperativa.

Renglones tales como Remuneraciones Extraordinarias (Partida 1319), Compensaciones de Servicios (partida 1320) o Erogaciones Extraordinarias (Partida 1512) tendrían que pasar por un minucioso examen y análisis de su viabilidad, sustento y verdadero sentido

de retribución económica. Sería un despropósito sugerir que desaparezcan pues dicha clasificación es clave para el control presupuestal y contable del gasto gubernamental, pero no obsta que sea factible y viable un análisis serio, riguroso, puntual y acucioso del monto de los recursos asignados a los conceptos y partidas relacionadas con los sueldos y salarios de la burocracia estatal.

Además de iniciar una nueva cultura de gobierno que como primera tarea se proponga la disminución sustancial del gasto en la burocracia para generar ahorros presupuestarios, debería aplicarse a la letra el Capítulo Segundo del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero 2005 para asegurar la racionalidad y disciplina en el gasto público.

También es apremiante que como una medida inicial de transparencia pero sobre todo de modernización administrativa, se difundan en los sitios web de las dependencias todos y cada uno de los nombres de los empleados y sus ingresos tanto ordinarios como extraordinarios por lo menos del primer nivel de gobierno, a reserva de que la ley de transparencia local permita conocer y difundir tanto el perfil profesional como una ficha básica de las funciones que desempeñan los 20 mil servidores públicos que laboran en la entidad.

Este es solo un paso en el camino de restituir la confianza en el gobierno.

5.2.3 Presupuesto local, 2006

Como en ninguna otra época, el proceso presupuestal ocupó parte importante en las discusiones al seno del Congreso local. El interés del Legislativo por conocer detalladamente el destino de las partidas presupuestarias llamó la atención de los actores sociales dada una nueva geografía y entorno políticos en el estado.

El 11% de crecimiento porcentual del presupuesto entre 2005 y 2006 significó un aumento no desdeñable de recursos para el primer ejercicio fiscal del gobierno de la

alternancia[522] que si bien contiene *innovaciones* tales como la transparencia a decir de sus promotores, no precisa el monto real de percepciones del Ejecutivo estatal. La polémica que se abrió sobre el tema profundizó aún más la laguna informativa pues no se aclaró al Congreso el número de empleados que laboran en la oficina del Ejecutivo y a quienes presuntamente se dirigen los fondos del gasto corriente cuestionados.

Si bien el presupuesto aprobado contiene elementos que lo hacen diferente de sus referentes inmediatos, no detalla por ejemplo el número de personal en dependencias como la Secretaría de Gobierno o la Procuraduría Estatal; información que tampoco fue requerida por los legisladores.

El proyecto presupuestal se realizó sobre la base del gasto programable que permite ver quién gasta los recursos públicos, qué insumos se adquieren y qué funciones y responsabilidades se atenderán con ellos. El presupuesto por programas orientado a resultados es usado por el gobierno federal desde los años setenta. Así es que pese a ser una innovación en la entidad, no lo es en cambio en otros estados.

El último proyecto de presupuesto del gobierno priísta contenía apenas 61 páginas que contrastan con las 100 del gobierno de transición. Es de reconocerse que en el cuerpo de este último se desarrollen una serie de tablas, gráficas y cuadros explicativos que ayudarían a discernir y entender mejor a los legisladores, el destino y uso de los fondos públicos por ejercerse desde el 1 de enero de 2006.

Aun considerando las *innovaciones* del paquete económico es mucho lo que resta por avanzar en la elaboración de un presupuesto más acabado y mejor explicado; es necesario presentar tomos anexos que desglosen las líneas programáticas, partidas presupuestarias, objetivos y metas a cumplir con el gasto, entre otros conceptos.

El monto a ejercer en Guerrero en 2006 (24 mil 66 millones de pesos, mdp) fue cercano al de su vecino Michoacán donde se cuantificaron recursos por 24 mil 903.4 mdp, aunque representó más del doble del correspondiente al de Morelos proyectado para ese año en 11 mil 439 mdp y lejano del contiguo estado de México en donde se estimaron 92 mil 480 mdp, cifra ésta, ligeramente por arriba por vez primera, de la del Distrito Federal cuyo gobierno estimó erogar 89 mil 466 mdp.

[522] El 1° de abril de 2005 asumió la gubernatura en Guerrero un mandatario de filiación no priísta.

5.2.4 Presupuesto local, 2007

En el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2007 turnado por el gobernador, destaca una proyección conservadora del gasto público.

Debido a recortes presupuestales producto de la baja relativa en el precio del crudo, las entidades federativas acusaron una merma en su gasto público.

En Guerrero, los fondos orientados a la Deuda Pública estatal en 2004 y 2005 [523] alcanzaron 225 millones de pesos (mdp), mientras que para 2007 se contemplaba una partida de 385 mdp para ese concepto.

Es de llamar la atención los montos autorizados a la baja respecto de lo originalmente demandado por los órganos estatales electoral y de derechos humanos (decrecimiento de 21% en ambos casos) y al Poder Judicial (20.7).

Mientras que el Ejecutivo ejercerá recursos por el orden de los 21 mdp, de los que la mitad serán para la oficina del gobernador y el resto para otras dos áreas bajo su responsabilidad, en la clasificación administrativa del gasto (quién gasta) resalta el monto de 5 millones para la representación del estado en la Ciudad de México y una cifra similar para la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo.

El Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2007, igual que su precedente, mejora en la calidad de información aunque no presenta cuadros comparativos que permitan observar un comportamiento histórico del gasto y siguió sin precisar el número de empleados de la administración estatal.

Con respecto a los presupuestos de años anteriores, el correspondiente al ejercicio fiscal 2007 amplía su información sobre la deuda pública estatal y hace una descripción

[523] Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, 2004; 2005.

amplia sobre el comportamiento de las variables económicas en Estados Unidos, México y su posible impacto en el estado.

El artículo Segundo Transitorio del Decreto aclaraba que los recursos federales pueden modificarse tras las disposiciones que haga el Congreso federal, que se sabe están orientadas a fortalecer el federalismo a través de destinar mayores recursos a los estados mediante ramos y programas económicos.

El Decreto proyectó un aumento de 35% (7 824 mdp) con respecto a 2006 en los recursos asignados a través del Ramo 28; de esa cifra apenas el 17% se entregaría a los municipios (cuando debiera ser el 20% según la LCF), mientras que un 48% representaba el gasto operativo de las dependencias de la administración central del gobierno de Guerrero.

Por su parte, el Ramo 33 tendría un incremento marginal del 3% según el propio documento económico al pasar de 14 millones 750 mil pesos a 15 millones 200 mil.

El Programa de apoyo al fortalecimiento de los estados (PAFEF, ramo 39) instituido en el presupuesto federal desde el año 2000, presenta un decremento al situarse en los 579 mdp contra los 600 mdp aprobados en el año 2006. Preveía también, contratar deuda por 177.5 mdp.

Como se ve, los Ramos 28, 33 y 39 y los empréstitos representan las fuentes de financiamiento más relevantes para el gasto público estatal.

Tan sólo entre 2005 y 2006 el gasto público en Guerrero creció 11.3%, mientras que entre 2004 y 2005 el comportamiento fue similar, 11.1%.

La iniciativa del gobernador sugería un incremento para 2007 de 2.27% al presupuesto comparativamente con el de 2006.

Pese a las reticencias de la SHCP, el Congreso federal autorizaba fondos para el PAFEF entre 2000 y 2007 con su respectivo incremento. Igual que con el PAFEF lo mismo sucede con los Ramos 28 y 33, por ello fue posible que el gasto para Guerrero aumentara hasta llegar a los 25 mil mdp.

Este fue el primer presupuesto que se turnó al Congreso local al haberse fijado una nueva fecha límite: 15 de octubre, sin tener conocimiento del contenido de su símil federal que en ese año (2006) se entregaría entre el 1 y el 15 de diciembre por ser el primer año de un nuevo periodo presidencial.

5.2.5 Presupuesto local, 2008

El 15 de octubre de 2007, el Ejecutivo local a través de la Secretaria de Finanzas y Administración (Sefina) entregó al Congreso local el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero (PEEG) para el ejercicio fiscal 2008. Durante los siguientes dos meses, los diputados locales no examinaron el documento; en un primer momento, por un innecesario receso legislativo que va del 15 de octubre al 15 de noviembre y posteriormente, por la discusión de la reforma constitucional local en materia electoral. En 2006, el presupuesto de Guerrero se aprobó el 27 de diciembre. Luego entonces, ¿qué sentido práctico adquiere remitir el presupuesto con sesenta días de antelación si no se estudia y discute con oportunidad?

Entre 2005 y 2007, el gasto público local se incrementó 9.5 por ciento cada año.

De 2007 a 2008, el presupuesto por ejercer por el gobierno del estado aumentaría 11.4 por ciento de acuerdo a cifras oficiales, al pasar de 25 mil 511 millones de pesos (mdp) en el primer año, a 28 mil 429 mdp en el segundo.

No es nada despreciable un aumento del gasto de casi 10 por ciento cada año si se consideran las dificultades para fortalecer la capacidad recaudatoria y, en consecuencia, se cuenta con un bajo nivel de ingresos propios que ronda el cuatro por ciento.

En el presupuesto 2008 saltan a la vista aumentos considerables; por ejemplo, entre 2006 y el 2008 el Poder Judicial del estado incrementó su gasto en 55.3% al pasar de 255.6 a 397.1 millones de pesos, respectivamente.

En lo que hace al Poder Legislativo, sus fondos aumentan 10 por ciento entre 2007 y 2008; el Poder Judicial incrementa su gasto 15 por ciento en el mismo periodo.

La oficina del Ejecutivo presenta un crecimiento marginal de 3.5 por ciento; no obstante, aparece por vez primera en el PEEG (página 24)[524] el rubro "Coordinación General del Ejecutivo" al que se sugiere otorgarle 55.7 mdp; ese monto representa un poco más del presupuesto a ejercer por las Secretarías de la Juventud (20.2 millones) y de la Mujer (33.4 millones) juntas.

Si observamos el gasto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social para 2007 según lo publicado en el Periódico Oficial del Estado (29/12/06, página 64), y lo que se contempla para 2008 en el proyecto turnado por la Secretaría de Finanzas (página 24) se advierte un asombroso incremento del 87.6 por ciento para esa dependencia; de los 680.5 mdp de la Sedesol para 2008, 95.1 por ciento corresponden a gasto de inversión. Por su lado, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas aumentaría sus fondos en un 25 por ciento respecto al ejercicio previo.

Importa decir que el resto de secretarías del gobierno estatal contemplan un aumento de 10 por ciento en promedio.

La inversión pública, que equivale al 10 por ciento del presupuesto total de Guerrero, crecería 15.3 por ciento entre 2007 y 2008. A los municipios se orientaba el 19 por ciento del presupuesto estatal.

Respecto a los órgano autónomos, en un caso de absoluta paradoja, el Órgano Superior de Fiscalización que exige a las dependencias y ayuntamientos la entrega puntual de sus gastos a través de la Cuenta Pública, no se da tiempo para integrar su plan de gastos para el 2008, de tal forma que le fueron asignados por la Secretaría de Finanzas 49.5 mdp (un aumento de 10 por ciento), pues la Auditoría General del Estado no presentó su presupuesto oportunamente ante aquella dependencia.

Pese a ser una tendencia creciente la integración del presupuesto por resultados, el documento en estudio (página 49)[525] no cuantifica los resultados a obtener en desarrollo social o económico, producto de la asignación del gasto público, con objeto de conocer cuál es el desarrollo de la entidad entre un año y otro, no obstante, los

[524] Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, 2008.
[525] *Ibid*

artículos 49 y 69 del Presupuesto de Egresos del Estado señalan que las dependencias establecerán sus indicadores de gestión, desempeño y resultados para cada una de las actividades y proyectos, es decir, a partir de 2008 tiene que reportarse qué impacto real tendrá la aplicación de recursos.

El 21 de diciembre de 2007, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos autorizó un incremento de 4.0 por ciento a los salarios mínimos a partir del 1º de enero del siguiente año. El sueldo del gobernador, en cambio, tuvo un aumento de 10.0 por ciento.

Mientras tanto, para "consolidar la reforma política, social y económica en todo el estado de Guerrero" se presupuestaron 8 millones de pesos.

Respecto a la Deuda Pública del estado, se estima que al cerrar 2007 se ubicó en mil 844.3 mdp; para amortizarla y cubrir intereses se solicitó al Congreso autorizar 381.8 millones.

Más allá de la disciplina fiscal, del incremento en la calidad del gasto público y de generar oportunidades para grupos cuya falta de desarrollo es más evidente, el paquete económico no permite averiguar cuál es la orientación, el sentido, la estrategia o la política gubernamental que se otorga a la ejecución de los recursos.

5.2.6 Presupuesto local, 2009

El 9 de octubre de 2008, el Ejecutivo local turnó al Congreso el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero 2009, y otros documentos fiscales.[526] El proceso se caracterizó porque fue aprobado por legisladores que ya no tenían la facultad legal para hacerlo porque su periodo constitucional había concluido, cuando en realidad correspondía hacerlo a la legislatura ungida el 15 de noviembre de 2008.

En el documento elaborado por la Sefina se advierte que el crecimiento del PIB estatal en 2009 sería de 1.6 por ciento; tal incremento lo ubica en el penúltimo lugar entre las 32 entidades federativas.

[526] Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, 2009.

Según estimaciones contenidas en la exposición de motivos del PEEG, en el período que va de 2006 a 2008, la economía guerrerense creció 2.1 por ciento y la inflación 3.9 por ciento, similar al patrón de comportamiento nacional.

El PEEG de 2009 importa la cantidad de 30 mil 902.9 millones de pesos (mdp); de esa cifra 19 mil 290.9 mdp corresponden al Ramo 33 (62.3 %); 10 mil 703.3 mdp al Ramo 28 (34.7 %) y 886.6 mdp (2.87 %) de subsidio federalizado a la Universidad estatal.

Debe destacarse que el presupuesto local fue aprobado por diputados la noche del 9 de noviembre (en un hecho que representó un acto de desapego a la Constitución de Guerrero), mientras que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se validó tres días posteriores, de ahí que las cifras esbozadas por el gobierno del estado no empaten con las del PEF.

En virtud de que los diputados salientes no efectuaron ningún cambio a la iniciativa de decreto presupuestal turnada por el Ejecutivo, enseguida se da cuenta de las cifras tal como se presentaron en el documento original.

El presupuesto consolidado (total) refiere que al Poder Judicial se asignarán 449 mdp; al Congreso 327 mdp; al Ejecutivo 20 mil 682 mdp (incluye las secretarías de despacho, Sector Paraestatal y Gasto de Inversión); mil 328 mdp para órganos autónomos y 8 mil 116 mdp para ramos generales.

Esta última cifra se desagrega a su vez en Aportaciones Federales a Municipios (3 mil 979.7 mdp); Participaciones Federales a Municipios (mil 997.5 mdp); Prestaciones Sociales (mil 311 millones); Deuda Pública (456); y Erogaciones Adicionales y Contingencias económicas (321).

Entre 2008 y 2009 se reducen en casi 400 millones de pesos las partidas a los órganos autónomos, que se explican por la disminución en el gasto del órgano electoral local.

Por su lado, la Comisión Estatal de Derechos Humanos presentó un aumento de 8 por ciento, la Auditoría General del estado 10 por ciento, y el órgano de transparencia (Caipegro) de 12 por ciento en el mismo período.

El gasto en servicios personales asciende 9 por ciento, y considera un incremento salarial del 5 por ciento para el personal que labora en el sector central excepto mandos superiores. Respecto al tema magisterial, el PEEG menciona homologaciones y estímulos del subsistema de telesecundaria y plazas interinas para planteles de educación básica.

Más adelante, y "atendiendo" a la Ley de Transparencia y Acceso a l información Pública del Estado de Guerrero vigente se presenta por vez primera un tabulador de sueldos y salarios de funcionarios estatales; ahí se indica que un secretario de despacho gana entre 76 y 142 mil pesos, mientras que el gobernador tiene una percepción mensual de 163 mil 240 pesos, ambos antes de impuestos y deducciones.

Debido a que el PEEG a partir de 2008 asigna recursos en función de las prioridades y las metas a alcanzar en el mediano plazo (presupuesto por resultados), una novedad del documento es la descripción de todas las funciones sustantivas que habrá de desarrollar cada una de las 14 secretarías del gobierno estatal.[527]

En cuanto a las dependencias del sector central cabe destacar que la Secretaria de Fomento Turístico tendrá mayores recursos que sus pares de Desarrollo Social, Desarrollo Rural, Desarrollo Urbano y Desarrollo Económico, si se les compara por separado.

En otros rubros, debe destacarse que la Orquesta Filarmónica de Acapulco recibe mayores fondos (22 mdp) que el Instituto Guerrerense de Cultura (14 mdp) que la instancia responsable de construcción de escuelas (CAPECE, 15 mdp) y que el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (2 mdp).

En cuanto a la deuda pública, el Decreto estima que para el pago del principal "sólo" se requieren recursos por la cantidad de 339.6 mdp para atender su servicio.

En virtud de que el PEEG, fue aprobado antes que el presupuesto federal -en un acto que supone un hito histórico-, el artículo segundo del Decreto solo atina a decir: "Las asignaciones presupuestales consideradas en este Decreto y que son financiadas con recursos del PEF 2009, podrán modificarse. Solo cabría preguntarse si esos cambios los haría el Congreso o la Secretaría de Finanzas local.

[527] Actualmente, Guerrero cuenta con 20 secretarías de despacho a partir de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública aprobada por el congreso local el 21 de octubre de 2015.

5.2.7 Presupuesto local, 2010

Un año después del entuerto legislativo por el que los diputados locales aprobaron el gasto público para 2009 al margen de la Constitución, el gobierno estatal entregó en el límite del plazo legal (15 de octubre) el paquete económico para 2010, que presenta un incremento marginal de 6.5 por ciento respecto al aprobado para 2009, que a su vez, era superior en 7.4 por ciento respecto al de 2008.

Al conocer la propuesta económica, finalmente se despejó la duda respecto al monto de gasto público para la entidad en 2010: el presupuesto que se planteaba era de 32 mil 922.5 millones de pesos que supone 2 mil millones más que el del año previo a precios corrientes (sin inflación).

Entre lo más sobresaliente del contenido del proyecto de presupuesto, llama la atención el enorme incremento de gasto orientado al pago de deuda y la cantidad de recursos a ejercer para los poderes públicos y los organismos autónomos.

Mientras que en 2009, el gobernador solicitó al Congreso 456.2 mdp para el pago de deuda, en 2010 le requirió mil 466.7 mdp, un incremento de 200 por ciento.

El gobierno estatal afirmaba que había saneado la deuda pública mediante su restructuración con la banca comercial. Sin embargo, en un verdadero galimatías sostenía que los mil 466.7 millones servirían para liquidar deuda actual (190.8 mdp), deuda nueva (850 mdp) e intereses de la deuda (74.8 millones). Los 850 millones que se conseguirían y pagarían el mismo año 2010, eran para cubrir aguinaldos en el gobierno estatal y apoyar a los ayuntamientos. Lo curioso es que para pagar esta última cantidad, hubo de solicitarse un préstamo de mil 475 mdp en 2010.

Los recursos orientados a la deuda en 2010 (1466.7) suponen el 4.5 por ciento del presupuesto total.

Una comparativa en los decretos de presupuesto para 2009 y 2010 permite identificar que el gobierno local dejó en números rojos la deuda estatal: en 2007 la deuda alcanzó 2 mil 221.7 mdp; en 2008 bajó a mil 577.2 millones; en 2009 creció a 2 mil 360.2 mdp y en 2010 se incrementó para cerrar en 2 mil 794.3 millones (véanse páginas 6-7 del Decreto de presupuesto para 2009 y 46 del proyecto para 2010).[528]

Al cierre de 2004 existía un endeudamiento de 2 mil 417.5 mdp, que bajó a mil 999.4 millones en el siguiente año y aumentó en 2006 a 2 mil 309.5, de acuerdo a cifras oficiales de la SHCP.

El paquete económico 2010 propone que el monto de recursos orientados al Congreso local sea de 327 millones de pesos; el gasto del Poder Judicial de 448.7 mdp; el de la Auditoría del estado de 54.4 mdp; el de la UAG de 162.6 de subsidio estatal ordinario; el de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de 37.8; y a la Comisión de Acceso a la Información Pública de 6.4 millones.

Sin embargo esas cantidades fueron las mismas que se autorizaron para el año 2009, de tal forma que para 2010 el gobierno del estado no propone ningún incremento, excepto para el Instituto Electoral al que le asigna 177.7 mdp extras, con motivo de la elección de gobernador (enero 2011); al Tribunal Electoral (10.6 adicionales) para el mismo propósito y al Poder Ejecutivo que pasa de 20 mil 682.6 mdp en 2009 a 22 mil 451.3 en 2010.

En lo que hace a los sueldos y salarios de la administración pública centralizada, los de los mandos medios y superiores se mantienen iguales y en algunos casos disminuyen. Se propone un sueldo bruto para el gobernador de 163 mil 240 pesos, similar al ejercicio previo, mientras que todos los servidores públicos tendrán un incremento de 5 por ciento a sus percepciones excepto funcionarios de alto nivel.

En el gasto de la administración descentralizada, destaca el incremento marginal a la Orquesta Filarmónica de Acapulco para ubicarse en 22 millones 600 mil pesos; y una

[528] Iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, 2009; 2010

caída sensible para el Instituto Estatal de Cancerología que pasa de 27.2 millones en 2009, a 20.8 para 2010.

Para el Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación del estado se propone un incremento de apenas 300 mil pesos para quedar en 2 millones 700 mil pesos.

Si se compara el monto de recursos que ejercerán las secretarías de despacho en 2010 respecto al ejercicio previo, existe un incremento sustancial debido a que en el proyecto de presupuesto se les incorpora el gasto que habrán de ejercer para inversión cada una de las dependencias, pero destaca la de Finanzas y Administración que tendrá un presupuesto de 426 mdp (141 millones más que el presente ejercicio fiscal). En los cuatro grandes programas de esa secretaría (página 40 del documento)[529] no se menciona ninguno vinculado con algún proyecto de inversión que requiera esa cifra.

En lo que hace a la inversión pública en desarrollo social, apenas crece un punto porcentual, y en infraestructura cae seis puntos.

En general, el decreto de proyecto de presupuesto local para 2010 tiene la misma estructura que el precedente. La exposición de motivos es una larguísima descripción retórica de lo que se pretendía hacer en la administración 2005-2011 y que ya no será posible alcanzar porque "concluirá el periodo de este gobierno".

Presume las bondades de la instrumentación de la nueva gestión pública e incorpora en el decreto un apéndice estadístico que describe las actividades hacia donde se orientará el gasto de inversión.

En cualquier caso, de haber excedentes, estos se destinarán a disminuir el financiamiento, según reza el artículo sexto transitorio del decreto.

[529] Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto del Estado de Guerrero, 2010.

5.2.8 Presupuesto local, 2011

De acuerdo al artículo 53 de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero que entró en vigor el 16 de octubre de 2010, el Congreso deberá aprobar el Presupuesto de Egresos estatal a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

Tomando en cuenta el proyecto de presupuesto que envío el Ejecutivo, el gasto local para 2011 importaba la cantidad de 36 mil 877 millones 691 mil pesos, un crecimiento del 12 por ciento respecto a lo aprobado en 2010.[530]

En su comparecencia ante el Pleno camaral el último día de noviembre de ese año, el Secretario de Finanzas del estado anunció una ampliación de recursos de mil 300 millones de pesos (mdp) merced a las reasignaciones hechas por la Cámara de Diputados, y que permitieron aumentos sustanciales a las 32 arcas estatales.

En realidad, la cifra final fue de mil 287 millones de pesos excedentes. De esta manera, el gasto total para Guerrero en 2011 alcanzó los 38 mil 165 millones 109 mil pesos, un incremento de 3.49 por ciento respecto a la propuesta enviada por el gobernador al Congreso el 15 de octubre de 2010.

Los fondos excedentes deberán ser etiquetados por los diputados según el dicho del titular de Finanzas ante el Poder Legislativo. Un informe de la propia dependencia reportaba que llegarían 158 millones de pesos adicionales de Participaciones federales (Ramo 28), 34 mdp de Aportaciones (Ramo 33), 27 mdp para el rubro Ciencia y Tecnología; 631 mdp extras de previsiones salariales y económicas (Ramo 23), 62 mdp para Medio Ambiente, 160 mdp para Salud, y 213 millones extras para Educación.

Los 158 millones de Participaciones son susceptibles de ser manejados libremente por las entidades, mientras que los 631 millones se asignaron a compromisos y finiquitos laborales.

Los recursos excedentes no alteraron significativamente la iniciativa originalmente enviada por el Ejecutivo que proponía para el año 2011, 369 millones al Poder

[530] Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, 2011

Legislativo (42.5 millones más respecto al año previo) y 513 al Judicial (64.6 mdp más para 2011). Por su lado, los seis organismos autónomos recibirían en total mil 896 mdp. De esa cifra, mil 506 corresponden a la UAG que presentan un aumento de 35 por ciento en su gasto (384 mdp más, de los cuales únicamente 32 millones son de incremento de subsidio estatal). El órgano de Transparencia del estado presenta un incremento de casi 50 por ciento respecto al ejercicio previo al pasar de 6.5 a 9.5 millones, debido fundamentalmente a nuevas atribuciones legales.

De las dependencias locales, las más beneficiadas resultan la Secretaría General de Gobierno (15 por ciento de aumento en su presupuesto), Desarrollo Social (20%), Desarrollo Urbano y Obras Públicas (28%), Salud (45%) y Fomento Turístico (33%). Por el contrario, Finanzas y Administración sorpresivamente tiene un decremento del 7% y las secretarías del Medio Ambiente, de la Juventud, de la Mujer, Desarrollo Rural, Desarrollo Económico y la Procuraduría del Estado, apenas presentan aumentos de menos del 3 por ciento respectivamente, en su gasto para 2011.

En lo que hace a los municipios, se proponía asignar casi 2 mil 500 millones por concepto de Participaciones federales, (un 25 por ciento del total que captó el estado por este concepto, Ramo 28), mientras que de Aportaciones recibirían 4 mil 500 mdp de una bolsa total de 21 mil 500 mdp.

De acuerdo a la clasificación administrativa del presupuesto (quién gasta), el presupuesto consolidado (total) del estado se distribuye de la siguiente manera: 70 por ciento al Poder Ejecutivo y sus dependencias, a los Poderes Legislativo y Judicial, 1 y 1.4 por ciento, respectivamente. A los Poderes Autónomos 5 por ciento y 22 por ciento a los Ramos Generales (Deuda Pública y Transferencias a Municipios).

Del 70 por ciento del gasto administrado por el Ejecutivo (25 mil 852 millones), 22 mil mdp se asignan a las 18 secretarías del gobierno del estado y 3 mil mdp a las entidades paraestatales. A su vez, de los 22 mil mdp, 14 mil mdp se asignan a la Secretaría de Educación, 4 mil mdp a la de Salud y los restantes 4 mil mdp al resto de secretarías.

Según la clasificación económica del gasto (en qué se gasta), del total del presupuesto local para 2011, un 70 por ciento (25 mil 172 mdp) está comprometido al pago de sueldos y salarios y tan sólo 11 por ciento a la inversión en el estado (4 mil 197 mdp), el restante 20 por ciento (7 mil 500 millones) corresponde al dinero transferido a los municipios y al pago de deuda.

En lo que hace a la clasificación funcional (para qué se gasta), 80 por ciento va a desarrollo social, 14 por ciento al sector gobierno, 6 por ciento al desarrollo económico y a otras funciones el 20%.

Por vez primera desde 2005, el gasto de inversión presenta una caída en su inercia ascendente al pasar de 4 mil 700 mdp (estimado al cierre de 2010) a 4 mil 200 mdp (proyectado en el gasto para 2011). De esta última cifra tan sólo la mitad va a la creación de infraestructura.

Respecto a los organismos descentralizados, destaca un crecimiento del 70 por ciento en el presupuesto de la Universidad Intercultural ubicada en Malinaltepec y de 81 por ciento a la Universidad Politécnica del Estado asentada en Taxco.

Para el pago de la deuda pública (amortizaciones y pago de intereses) se establecen 596 millones para el 2011; en el año precedente mil 466 mdp del presupuesto fueron a ese concepto. Sin embargo, en el Proyecto de Presupuesto, el gobierno del estado solicita a los diputados que le autoricen 880 millones para inversiones públicas productivas, lo que incrementaría la deuda pública.

Al terminar el periodo del primer gobierno de alternancia 2005-2011, el 30 de marzo de 2011 registró un saldo de 2 mil 951 mdp, respecto de los 2 mil 96 mdp, 6 años atrás.

5.2.9 Presupuesto local, 2012

El 15 de octubre de 2011, el gobierno de Ángel Aguirre entregó el primer presupuesto de su cuatrienio al Congreso del estado.

El documento, como es natural, se acompaña de la Ley de Ingresos.

Esta última, de apenas 17 artículos, señalaba que la tenencia vehicular que fue abrogada a partir de 2012 a nivel federal, no la pagarían en Guerrero sólo aquellos que fueran al corriente hasta el año 2011, lo que significaba en los hechos, que ese impuesto seguiría vigente en la entidad.

La Ley de Ingresos del estado, por su parte, estimaba que habrían de recaudarse 210 millones de pesos (mdp) por concepto de tenencia y uso de vehículos en 2012.[531]

Por concepto de ingresos propios, el gobierno estatal planeaba obtener apenas 20 millones más de lo que se estimó en el gasto para 2011. En el Proyecto de Presupuesto, se reconoce que el 94 por ciento de los ingresos del estado son de origen federal y "esa situación se deriva de que la entidad no cuenta con un desarrollo industrial".[532]

Y si las cifras de crecimiento son moderadas en los ingresos propios, lo son aún más en lo referente a los recursos federales. Las participaciones se comprimieron al pasar de 9 mil 988 millones de pesos en 2011 a 9 mil 536.238 millones para el siguiente año; la caída respondía a una moderada recaudación de impuestos federales y a la desaparición de la tenencia como gravamen federal.

Por su lado, la estimación del Ramo 33 pasó de 21 mil 415 millones para 2011, a 22 mil 552 para 2012.

El texto refiere que la deuda pública directa heredada por la anterior administración alcanzó la cifra de 2 mil 957 mdp al 31 de marzo de 2011 y que su pretensión era bajarla a 2 mil 755 millones al 31 de diciembre; un buen esfuerzo que sin embargo se contrapuso con la solicitud al Congreso del estado para la autorización de una línea de crédito por un monto de 664 millones que se prevé "ante cualquier contingencia".

---

[531] Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado, 2012

[532] *Ibid*

Para mayor claridad de esta investigación, debe señalarse que las cifras sobre el gasto a ejercer por la administración pública son variables, debido a que el presupuesto enviado por el Ejecutivo es uno, lo aprobado por el Congreso es otro y debido a las variaciones de las finanzas nacionales y por ende, los ajustes que hace la Secretaría de Hacienda a la alza o a la baja, el presupuesto presenta cifras distintas al cierre del año.

El dato interesante se presenta cuando el gobierno tiene mayores ingresos que los autorizados por los diputados; ese dato se refleja en la Cuenta Pública, aunque en realidad el destino de esos fondos resulta un verdadero enigma.

El anteproyecto de presupuesto de Guerrero para 2012, se ubicó en 38 mil 186.93 millones de pesos, un aumento de apenas 0.7 por ciento respecto al que se aprobó previamente por el Congreso local que fue de 37 mil 917 millones 609 mil pesos.

El paquete económico explica que el menor dinamismo de la economía mundial y la volatilidad en los mercados financieros internacionales afectarán a la economía mexicana y, por consecuencia, a las finanzas públicas guerrerenses. Para contrarrestar tal escenario no contempla un programa de austeridad para la administración pública reduciendo sueldos o reorientando el gasto a programas de combate a la pobreza, al contrario, salvo una tímida mención en los artículos 41 al 47 del proyecto[533] respecto a la austeridad y disciplina presupuestal, el plan de gastos señala tibias medidas para eficientar los recursos locales.

Y si bien se establecen en los artículos 62 al 68 del mismo presupuesto, las obligaciones que deberán rendir los poderes públicos del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en materia de transparencia, se da un salto cualitativo hacia atrás en calidad de información financiera, pues en los anexos del Proyecto de Presupuesto sólo se adjuntan cinco cuadros informativos sobre los ingresos totales, el gasto consolidado, la deuda pública y la transferencia a los municipios, pero no el listado de cada una de las obras a las que habrá de destinarse la inversión estatal, ni mucho menos el tabulador de los sueldos y salarios de los servidores públicos comenzando por el del gobernador.

[533] *Ibid*

Todo lo anterior sí lo contemplaban los tres últimos proyectos de presupuesto de la administración de Zeferino Torreblanca Galindo (2005-2011).

El gasto para la administración central (secretarías del gabinete, Contraloría, Procuraduría y otras) asciende a 23 mil 737 millones (contra 22 mil 484 del presupuesto 2011); al Poder Legislativo y al Judicial les han proyectado un incremento de recursos de 10 millones para cada uno respecto del año 2011.

Mientras que el conjunto de la administración descentralizada u organismos paraestatales presentan una baja de 38 millones de pesos.

En cuanto a los organismos autónomos, resaltan las partidas destinadas a los órganos electorales. Para el Instituto Electoral local se contempló un presupuesto de 248 millones (224 en 2011), y al Tribunal electoral 62 millones contra 54. Por su lado, la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos tendrá dos millones de pesos adicionales.

Para la Universidad Autónoma de Guerrero se tiene un presupuesto global de mil 747 mdp, 250 millones más que el actual ejercicio fiscal, de los que apenas 50 millones corresponden al aumento del subsidio estatal.

En lo que hace a la Administración Pública Centralizada destacan los decrementos a la mayoría de las secretarías especialmente la de Desarrollo Económico que pasa de 68 millones en 2011 a 29 el siguiente año; y la de Fomento Turístico que va de 266 millones en el año 2011 a 157 en el siguiente. Mientras que los aumentos se presentan en la Secretaría de Desarrollo Rural (344 millones contra 309 de este año); de la Mujer (100 millones contra 41); y la representación de Guerrero en el Distrito Federal (9.3 millones contra 5.5)

Cuadro 5.1

Ingresos Brutos del Estado de Guerrero y crecimiento real anual 1989-2014

Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Millones de pesos	**521 362**	**601 974**	**826 144**	**1 900 855**	**2 490 042**	**2 881 997 600**	**1 690 757 700**	**4 563 144 600**
% Crecimiento real anual		**15.4**	**37.2**	**130**	**30.9**	**15.7**	**-58.6**	**169.8**

Cont….

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Millones de pesos	**6 177 667 100**	**9 495 855 886**	**12 048 693 300**	**14 381 574 500**	**17 143 667 700**	**17 923 274 200**
% Crecimiento real anual	**35.3**	**53.7**	**26.8**	**19.3**	**19.2**	**4.5**
Promedio 1990-2000				**43.2%**		

Cont…

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Millones de pesos	**21 247 271 800**	**22 486 700 000**	**23 672 864 394**	**28 539 104 500**	**28 601 319 248**	**34 750 783 700**
% Crecimiento real anual	**18.5**	**5.8**	**5.2**	**20.5**	**0.2**	**21.5**

Cont…

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Millones de pesos	**36 125 526 780**	**39 798 484 300**	**43 811 817 200**	**48 498 804 222**	**50 640 187 000**	**57 354 715 490**
% Crecimiento real anual	**3.9**	**10**	**10**	**10.6**	**4.4**	**13.2**
Promedio 2001-2011			**13.4%**			

Fuente: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, INEGI.

III. Deuda Pública en Guerrero

5.3 Las razones para endeudarse

El tema del equilibrio en las finanzas públicas se ha considerado prioritario en las últimas tres décadas en el país. Ese es uno de los fundamentos que permiten la estabilidad económica y viabilidad financiera de los gobiernos, coinciden en señalar expertos.

En buena medida, mantener finanzas públicas sanas es producto del óptimo manejo que se hace de la deuda.

Es común decir que cuando el endeudamiento es inmanejable (o difícil de controlar) los activos públicos pasan a ser en algún momento propiedad de los acreedores, es decir, es tal la dificultad del propio gobierno en liquidar sus compromisos económicos, que la moratoria se vuelve inminente, la quiebra inevitable y el rescate necesario por parte de una autoridad superior, ante el reclamo de los acreedores de su capital.

Es viable y sensato adquirir deuda en la medida que esta guarde una relación de equilibrio entre los ingresos y egresos presupuestales.

Pero no lo es cuando se contrata en condiciones de evidente desventaja o usura, cuando es corto el plazo para su liquidación y la ganancia para el prestamista es excesiva o cuando las disposiciones para su renegociación (en caso de incumplimiento) son limitadas.

En el 2001 el gobierno de Guerrero creyó conveniente -dada su buena calificación crediticia- colocar bonos en el mercado de valores para la contratación de deuda ante organismos financieros nacionales y casas de bolsa.

En realidad la operación no era necesaria. Se bursatiliza cuando aquella aumenta sustancialmente y se presume insostenible, o bien si las necesidades financieras del gobierno por apremiantes, así lo ameritan.

El artículo 117, fracción VIII de la Constitución Federal sostiene que "los estados no pueden contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de

otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas."

Contrario a otros renglones presupuestales, el de la deuda resultó en un manejo calificado como regular durante 2000 a 2005, aunque se desconocen públicamente los términos en que se endeudó el estado mediante su bursatilización.

Banobras junto con Nacional Financiera representan a la banca de desarrollo o de segundo piso, uno de los dos entes (el otro es la banca comercial) a los que los gobiernos locales recurren para financiarse dada la citada restricción constitucional.

En la mayoría de las entidades federativas aun hoy, se tiene un especial interés no por estimular a la economía local, sino por poner en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas locales. Ante los insostenibles márgenes que presentan los déficit locales, buena parte de las autoridades estatales acuden a préstamos del gobierno federal para compensar en un primer momento sus finanzas y posteriormente, intentar conseguir su equilibrio.

La deuda pública no debe financiar o ir en auxilio de un deficiente manejo presupuestal, sino al fomento de actividades productivas para una región o servicios públicos de carácter masivo.

Puede medirse como proporción del Producto Estatal Bruto o de las participaciones federales. Estas últimas, representan fondos que la Federación entrega a los estados de una bolsa denominada Recaudación Federal Participable (que está integrada por los impuestos más importantes del país) y que es libre de gastarse de acuerdo a las justificadas necesidades de las entidades.

Cuando el endeudamiento de un estado es igual o mayor al monto de las participaciones que se le entregan anualmente, existe un grave y delicado desequilibrio de las finanzas públicas y una forma inexplicable e irracional de su manejo.

El margen de maniobra financiero de los gobiernos se acota y se limitan considerablemente los recursos a inversiones.

En la llamada nueva gestión pública deviene obsesión sanear las finanzas públicas; conseguirlo es una muestra de un manejo efectivo y eficaz de la administración pública por parte de los administradores y gerentes públicos.

5.3.1 Deuda 2005

El 1° de abril de 2005 arrancó el periodo de gobierno de una administración estatal de un partido opositor que concluyó el 31 de marzo de 2011.

Al concluir la administración estatal 1999-2005, la deuda pública en Guerrero en marzo de 2005 fue de 36.5 por ciento en proporción de sus participaciones que en 2004 ascendieron a 5 mil 500 millones de pesos.

El 3 de noviembre de 2005, el Congreso local avaló el dictamen de Iniciativa de Ley de Deuda Pública[534] con objeto de solicitar un crédito para reestructurarla, argumentando que era necesario bajar la carga para el erario al cumplir con las obligaciones financieras.

El dictamen sugería desbursatilizar el pasivo (colocado así cuatro años antes) y transferirlo a instituciones bancarias que ofrecieran bajas tasas de intereses debido a que implicaba una enorme carga para el erario cumplir con las obligaciones financieras.

El 17 de febrero de 2006 eso se concretó: el gobierno estatal pidió prestado a media docena de bancos con el propósito de saldar sus compromisos con inversionistas que cotizan en Bolsa quienes poseían hasta el 70% de la cartera crediticia de la entidad.

La estrategia era clara, dicho llanamente, pedir a unos para pagar a otros, pero la deuda continuaba; renegociada, superaba los 2 mil millones de pesos a septiembre de 2005.

[534] Ley 616 de Deuda Pública para el estado de Guerrero, Periódico Oficial del Estado, 11/11/05.

Así, el 70% del débito que se encontraba en la Bolsa Mexicana de Valores y el resto en dos instituciones de banca comercial se atomizaba ahora a seis instituciones bancarias.

El anuncio implicaba la adquisición de créditos similares al débito estatal mediante entidades financieras para liquidar a su vez la actual deuda pública, tal como se lo autorizó el Congreso al promulgar la referida ley.

Esa línea de crédito debería ser cubierta en el año 2015 según se desprende en la disposición.

Un primer corte financiero de los ingresos y egresos consolidados del estado entre enero y agosto de 2005 hecho público a mediados de febrero de 2006, muestra un saldo favorable de 938 mil 325 pesos. Por lo menos en ese período el superávit (explicado por ahorros y economías presupuestales o control del gasto) fue una meta ansiosamente perseguida y alcanzada; debe tenerse en cuenta que déficit y deuda son conceptos temidos por cualquier funcionario responsable de finanzas públicas.

Se informaba que la deuda pública de Guerrero ascendía a 2 mil 96 millones de pesos, pero que a finales de 2005 se logró una disminución de 5.1% merced al refinanciamiento de la deuda directa con seis de las principales instituciones financieras del país, obteniendo 1.3 puntos porcentuales de reducción en las tasas pagadas, lo que significaba un ahorro anual del pago de intereses, estimado en 44 millones 900 mil pesos.

Un estudio de la SHCP reportaba que en 2004 la deuda pública de Guerrero representó el 46.8% de las participaciones federales recibidas en ese año y en 2005 la relación fue de 36.7%, observándose una caída en el saldo del pasivo, debido a que se recibieron más recursos federales vía participaciones.

Otros indicadores que confirmaban el dato es que el saldo de la deuda pública local como por ciento del PIB fue de 1.9 en 2004 y 1.6 en 2005, evidenciando una ligera baja.

5.3.2 Deuda 2011

Al cierre de 2011 la deuda de las entidades federativas y municipios ascendió a 390 mil millones de pesos, cuatro veces más la cifra alcanzada una década atrás… y siguió creciendo.

En el 2001, las 32 entidades y los casi 2 mil 500 municipios contrataron deuda que se ubicó en 100 mil 243 millones de pesos (mdp); en 2005 llegó a 147 mil 412 mdp; en 2009 pasó a 252 mil mdp y en 2010 cerró en 314 mil 700 millones.

El reporte *Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios* de la Secretaría de Hacienda, señalaba que al primer trimestre de 2011 las entidades que registraron los niveles más altos de deuda fueron el Distrito Federal con más de 52 mil millones de pesos, Estado de México con 37 mil 731 millones, Nuevo León 34 mil 634 millones y Jalisco 22 mil mdp. Sobra decir que estos son los estados del país con mayor presupuesto público.

Al finalizar el año 2005, el saldo de la deuda de Guerrero se ubicó en mil 999 mdp y seis años después casi se duplicó al llegar a 3 mil 528 millones, un incremento de 76 por ciento en ese periodo.

¿Con qué se paga la deuda de Guerrero? Para cubrir sus obligaciones financieras, el estado ofreció como garantía de pago las participaciones federales en 88.5 por ciento y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social el restante 11.5 por ciento.

En Nuevo León, una de las entidades más endeudas del país, la mitad del total de su deuda está respalda con ingresos propios. Michoacán, donde la deuda creció más de 300 por ciento entre 2004 y 2010, tiene 56 por ciento de los pasivos garantizados con ingresos propios. Ese no es el caso de Guerrero en virtud de que sus magros ingresos propios no le permiten ofrecerlos como garantía del respaldo de su deuda; pero además el extremo de empeñar ingresos propios significa que un estado ha comprometido ya, el total de sus participaciones.

El pasivo y la cartera vencida de los gobiernos locales, ha encendido las alarmas de organismos financieros no tanto por su monto, como por la velocidad de su crecimiento. Se asegura que la deuda se incrementará de forma exponencial en la medida en que se advierta el impacto de los Proyectos de Prestación de Servicios, un mecanismo de cesión de derechos para desarrollo de obra pública por parte de los particulares y que se encuentran en marcha en una decena de estados desde 2010 con un pago a largo plazo por parte de los gobiernos.

Otra preocupación tiene que ver con no reportar los datos reales de la deuda. La Cámara de Senadores estima que en cada estado hay un 50 por ciento de deuda adicional que serían pasivos ocultos o deuda encubierta.

En ello coincide la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que sostiene que los datos de la SHCP no coinciden con lo que reportan los intermediarios financieros. La propia dependencia federal ha reconocido que algunas entidades deben hasta tres veces más debido a que solo están obligados a registrar endeudamientos que generan afectación en sus participaciones.

La reciente promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios en abril de 2016, restringe y regula el monto de endeudamiento de las haciendas estatales y municipales del país, lo que permitirá preservar la estabilidad financiera; el caso de los municipios es más complejo pues buena parte de ellos se encuentran en crisis financiera y endeudados.

A la hora de contratar deuda, los gobiernos locales sólo buscan mayores recursos, asumen riesgos y miran su propio entorno sin tomar en cuenta la estabilidad financiera del país.

Al cierre del año 2015, la deuda total de las entidades federativas ascendió a 536 mil millones de pesos, en esa fecha Guerrero contaba con un saldo de 2 mil 831 millones de pesos.[535] (Veáse Cuadro 5.2)

Con todo, esta última cifra es significativamente más baja que la de otras entidades como Nuevo León que tiene un pasivo de 62 mil millones, Chihuahua, 42 mil millones; Veracruz, 45 mil 400; Quintana Roo 22 mil 400 y Sonora 23 mil 200 millones.[536]

[535] Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Saldo Histórico de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos, saldos al 30 de junio de 2016.

[536] *Ibid*

Cuadro 5.2

Saldo Histórico de las Obligaciones Financieras de Guerrero

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Millones de pesos	**497.8**	**515.8**	**858.2**	**983.7**	**1 168.5**	**1 309.7**	**1 512.2**	**1 599.1**
% Variación real anual		**3.6**	**66.3**	**14.6**	**18.7**	**12.0**	**15.4**	**5.7**

Cont….

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Millones de pesos	**1 579.2**	**1 540.7**	**2 018.1**	**2 417.5**	**1 999.4**	**2 309.5**	**2 236.3**	**1 773.0**
% Variación real anual	**-1.2**	**-2.4**	**30.9**	**19.7**	**-17.2**	**15.5**	**-3.1**	**-20.7**

Cont….

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Millones de pesos	**3 140.8**	**3 794.9**	**3 528.9**	**3 039.6**	**3 538.3**	**3 252.1**	**2 831.6**
% Variación real anual	**77.1**	**20.8**	**-7.0**	**-13.8**	**16.4**	**-8.0**	**-12.9**

Fuente: Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y Organismos. Serie Histórica. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

I. Diseño y cambio institucional en materia hacendaria

5.4 Reforma del fisco local, el camino por recorrer

Resulta fundamental y estratégico para la buena marcha de las finanzas públicas de estados como Guerrero impulsar una reforma fiscal integral a la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado en vigor desde 2010, que se traduce en estrategia oportuna en el contexto de una mejora institucional que debe aplicarse por la administración pública estatal.

A lo largo de la presente investigación se ha insistido respecto a la necesidad de modificar sustancialmente el esquema tributario local, y todo aquello vinculado a los gravámenes, las cargas impositivas, la base tributaria y los sujetos obligados de su pago.

No se recauda básicamente porque los contribuyentes evaden o eluden esa obligación -considerada así por el artículo 31 constitucional federal-, porque la entidad tiene potestad en escasas fuentes tributarias (ahora únicamente el impuesto sobre nómina y sobre hospedaje, entre los más relevantes); porque su base impositiva (porcentaje a gravar) es baja o poco representativa o porque los funcionarios encargados de la recaudación incurren en "arbitrariedades".

Esas son las causas de la nula capacidad local en la materia que coloca a entidades con disparados índices de marginación como Guerrero entre los estados con menor recaudación del país y la menor eficiencia.

Los recursos fiscales de la entidad tienen su origen en las participaciones y aportaciones federales y los ingresos por impuestos propios. Los primeros se consolidan como los fondos más importantes de Guerrero equivalentes al 97.7 por ciento de su presupuesto en promedio en los noventa, y a los que un gobernador dio en llamar "las migajas del centro".

Son las migajas del centro, de la Federación empero, las que permiten que la administración pública de la entidad tenga razón de ser y funcione.[537]

Una reforma a la ley tributaria guerrerense tiene un incentivo de consideración: creará condiciones óptimas para incrementar -así sea modestamente- los recursos propios de las arcas estatales y simultáneamente erradicar fugas de dinero generadas en las propias oficinas locales de recaudación.

Los fondos fiscales, obtenidos vía impuestos, se emplean para financiar y cumplir con programas de gobierno instituidos en el Plan Estatal de Desarrollo y en menor proporción a cubrir las remuneraciones del personal que logra el funcionamiento del aparato gubernamental.

La estrategia va dirigida (aunque una ley no debe nunca tener destinatario) al personal estrechamente vinculado a la adquisición de los recursos fiscales, tanto auditores, como directores de recaudación, valuadores, cajeros y otros empleados administrativos.

Conviene pues reorientar la estrategia en la obtención de recursos fiscales empezando por limpiar la casa, bien porque los contribuyentes pagan y su dinero no aparece, o bien porque los recursos reportados no representan el monto real que efectivamente se debió recaudar.

A partir de ese diagnóstico se concluye que sólo mediante un salario digno pueden limitarse e incluso desaparecer, las tentaciones de los empleados (no todos) de las tesorerías por no reportar los ingresos reales percibidos, pese a que se ejecuten sistemáticamente auditorías, revisiones y mecanismos de control financiero.

Otra muy plausible propuesta de la reforma posible -más no la deseable- es la relacionada con el impulso del servicio civil de carrera, una herramienta adoptada por el gobierno federal desde 2002 que permite el ingreso a una dependencia a personal con

[537] Cuando los gastos se financian con fondos provenientes de otros ámbitos de gobierno carecen aparentemente de un costo para la población beneficiada. Los municipios acudirán al estado para solicitar ayuda cuando no puedan hacer frente a sus compromisos, o al gobierno federal cuando ocurra lo mismo con los estados. Esta actitud resulta en parte de una menor correlación directa entre gastos e impuestos. Si se construye un hospital con fondos estatales, el resultado será un aumento directo e inmediato de los gravámenes para financiarlo. Pero si pueden obtenerse fondos del gobierno federal, no hay tal respuesta directa de los impuestos. Astudillo (2009:129)

un perfil apropiado y su permanencia mediante programas de capacitación y exámenes periódicos de evaluación. El servicio civil permite garantizar estabilidad laboral según la capacidad de cada persona evitando su remoción atribuible a una decisión política.

Una medida adicional y no menos importante de una reforma hacendaria va dirigida a mejorar el marco legal para que la ley tributaria local no se contraponga con leyes federales impositivas que frecuentemente obligan a dirimir juicios sobre el particular en tribunales federales y que han sido contrarios al interés del estado.

Como ejemplo debe señalarse que el 17 de abril de 1997 la Suprema Corte de Justicia de la Nación negó la facultad de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos a los estados, mediante una resolución en la que estimó los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda de Guerrero (que grava la actividad de los sorteos por parte del Congreso local) como violatorios de los artículos 73 fracción X y 124 constitucionales, así como del principio de legalidad tributaria, según la causa 137/95.

La evasión fiscal y la corrupción en la que incurren ciudadanos y burocracia respectivamente, son males endémicos permisibles en una sociedad que trastoca, abusa de un régimen institucional de legalidad. Empezar a limpiar la casa desde este enfoque, representa un buen augurio de renovación radical gubernamental.

Varias son las políticas que habrán de aplicarse para transformar el desolador panorama de la inexistente recaudación tributaria. Sobre todo cuando ciertas fuentes impositivas se han visto reducidas (ISAN, Tenencia vehicular); en el caso del ISAN tras el decreto presidencial para regularizar vehículos importados de 2004, se ha eliminado el impuesto sobre automóviles nuevos para unidades cuyo precio no rebase los 150 mil pesos. Ese gravamen aunque federal, lo retenían completo las entidades en el marco de la celebración de convenios.

Eficiencia desde la perspectiva económica, y eficacia desde un enfoque administrativo, en ambos casos reducción de costos, son principios que deben comenzar a arraigarse en estados como Guerrero que demandan paliar los rezagos y la pobreza extrema que le laceran.[538]

5.4.1 Rediseño del proceso presupuestal en Guerrero

Al iniciar el sexenio 2006-2012, la Secretaría de Hacienda encargó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un estudio sobre el proceso presupuestario en México.

Como se vio en el Capítulo anterior, la planeación, programación y presupuestación son las distintas etapas que conforman la hechura de un presupuesto público.

En la última década han sido varios los esfuerzos del gobierno federal por mejorar la aplicación de los recursos públicos consignados en el presupuesto anual. En 1997, el entonces subsecretario de Hacienda, Jorge Chávez Presa, publicó el célebre *Para recobrar la confianza en el gobierno…* en el que esboza un rediseño del ejercicio del presupuesto público y del que se reseñan sus propuestas en esta investigación (*v.* Capítulo IV).

Desde entonces, en México se instrumentó la llamada Nueva Estructura Programática que reemplazó al Presupuesto tradicional que no orientaba el gasto a resultados o cambios en el nivel de vida de la población, y que se incrementaba entre un año y otro en términos del crecimiento de la inflación.

538

De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), al año 2014 el 65.2% de la población del estado (según el censo 2010) equivalente a 2 millones 315 mil personas, se encuentran en condición de pobreza. Una cuarta parte de la población, 868 mil personas (24.5%) se encuentran en situación de pobreza extrema.

En Guerrero al año 2014, apenas el 6% de la población no es pobre y no es vulnerable: 212 mil personas.

En lo que respecta a carencias sociales, el 91.4% de la población presenta al menos una carencia social equivalente a 3 millones 244 mil personas; mientras que el porcentaje de población con al menos tres carencias sociales alcanza el 51.8% (1 millón 838 mil personas).

La población de Guerrero con carencia de acceso a servicios de salud era de 683 mil personas (19.2%); la población carente de acceso a seguridad social fue de 2 millones 772 mil personas (78.1%); el número de personas con carencia de acceso a vivienda fue de 1 millón 167 mil personas (32,9%); la población carente de acceso a servicios básicos de vivienda como agua o energía eléctrica fue de 2 millones 58 mil personas (58%).

Casi el 68% de la población tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar y el 35.6% tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.

Coneval. *Informe de pobreza estatal 2014, Guerrero.*

En su estudio publicado en noviembre de 2009, *Revisión del proceso presupuestal en México*, la OCDE concluye que el proceso de formulación del presupuesto mexicano funciona bien y avala que la Secretaría de Hacienda tenga bajo su control y centralizadamente el proceso presupuestario, a fin de garantizar que las políticas tributaria y de gasto del gobierno, se reflejen en las decisiones y las asignaciones presupuestarias.

El diagnóstico que arroja el informe resulta útil para realizar un análisis pormenorizado sobre el tema. Estima que existe una mejora sustancial entre Hacienda, las secretarías de Estado y la Presidencia en la construcción del presupuesto anual.

De acuerdo al organismo económico multilateral, reformas como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en vigor desde 2006, han contribuido a mejorar los marcos presupuestario y fiscal en México, así como en la creación de un proceso presupuestario más eficiente y transparente y en línea con las mejores prácticas internacionales. El estudio valora que el gobierno federal se encamine hacia criterios de eficacia presupuestaria y la elaboración y aplicación de indicadores de desempeño en la formulación presupuestal.

Sin embargo, existe un lado oscuro. El informe es global, es decir, sólo estudia al gobierno federal en el proceso para formular el gasto, de tal suerte que las mejoras son insustanciales si no se implementan en la práctica en todos los niveles de gobierno. Adicionalmente, se hace necesario un marco de gasto de mediano plazo más integral que mejore la planeación y ofrezca mayor estabilidad al marco fiscal del gobierno, así como especificar restricciones limitadas en los topes presupuestarios y otorgar discreción en la asignación de recursos a las secretarías y los administradores de programas, en los casos en los que sea posible y con la finalidad de fortalecer los programas.

En la presentación del reporte de la OCDE efectuado en Los Pinos, el presidente de la República demandó a los gobernadores adoptar acciones que favorezcan la transparencia en el manejo de los recursos públicos. Y aprovechó para hacer una fuerte crítica al Congreso por destinar recursos a programas que han sido mal evaluados.

Y es que, según los informes de resultados y cuentas públicas presentados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los órdenes estatal y municipal se han convertido en verdaderos oasis de opacidad y derroche en el gasto de recursos públicos.

Además de exhortar a nuestro país a seguir comprometido en la reforma a las finanzas públicas, en aras del equilibrio presupuestal y la eficiencia en el uso y aprovechamiento de los recursos públicos, la OCDE traza una serie de recomendaciones sobre el proceso presupuestario en México, a saber: 1) desarrollar un marco presupuestal más amplio, más incluyente y de mediano plazo (3 a 5 años) con estimaciones de largo plazo (20-30 años) con objeto de brindar mayor estabilidad, mejorar la planeación y alinear el financiamiento con los planes y objetivos de gobierno; 2) utilizar crecientemente los indicadores de desempeño para la toma de decisiones; se sugiere que el Congreso dé seguimiento a indicadores de las dependencias y organismos federales para contar con mayores elementos a la hora de discutir el presupuesto y que reciba de la ASF informes individuales de manera oportuna, en lugar de una sola Cuenta Pública anual; y 3) motivar al sector público a enfocarse en resultados mediante incentivos para que las instituciones y servidores públicos se enfoquen en la consecución de metas y resultados y exhorta a una mayor flexibilidad para la ejecución del presupuesto, la administración y el manejo de personal.

Lo dice el organismo encabezado actualmente por José Ángel Gurría, que era titular de la SHCP cuando el Congreso formalizó en diciembre de 1998 endosar la deuda del Fobaproa a los mexicanos y que se amortiza anualmente con fondos públicos. Y desde entonces Zedillo, Fox y Calderón han propuesto al Congreso sendas iniciativas de reforma fiscal integral que buscan aumentar la recaudación y que el sector público se financie menos del petróleo. La última reforma hacendaria de gran calado fue aprobada

por el congreso el 14 de septiembre de 2007 y se limitó a crear dos nuevos impuestos (IETU e IDE) que cinco años después desaparecieron.

Es posible diseñar el mejor presupuesto público del mundo, pero ello no garantiza necesariamente que su aplicación sea la más efectiva y que no esté exento de discrecionalidad y manejos irregulares en su ejercicio.

La presupuestación de los egresos estatales se fundamenta en la programación de las acciones y actividades gubernamentales para hacer más eficiente y clara la previsión y aplicación de los recursos públicos.

La ausencia de un esquema general a partir del cual se pudieran desprender los principios de la presupuestación programática para ser adaptados o adoptados por las administraciones estatales, se ha traducido en una programación del gasto local respecto a la cual cada entidad sigue un método propio, conforme a conceptos manejados en forma particular; no existe por ello uniformidad presupuestal y contable en el país aunque la Ley General de Contabilidad Gubernamental se orienta en esa ruta.

Tal diversidad hace necesario unificar criterios respecto a los distintos conceptos y métodos a través de un patrón de presupuestación programática que defina claramente cada uno de sus elementos y establezca con claridad la relación que existe entre ellos.

Debe tenerse en cuenta siempre, que el presupuesto es el desglose a corto plazo de los planes a mediano y largo plazo previstos en el Plan Estatal de Desarrollo.

La formulación del presupuesto en el nivel local inicia por organizar y jerarquizar la información disponible sobre los problemas y necesidades sociales y enseguida se determinan los objetivos con base en los lineamientos generales contenidos en los planes de desarrollo nacional, estatal y municipales y se incorporan dichos objetivos en programas y proyectos de acuerdo con los rangos presupuestales que la dependencia encargada de la presupuestación remite a los titulares de todos los organismos públicos.

Elaborados los presupuestos de cada área, se presentan a la autoridad superior correspondiente y se negocian las posibilidades de incrementar los recursos respecto a la cifra límite superior que se les hubiera asignado y una vez hechas todas las

correcciones, finalmente se presenta al jefe del Ejecutivo estatal el anteproyecto del presupuesto, para su valoración, análisis y venia.

Hechas las modificaciones que hubiera ordenado el gobernador, éste procede a enviar al Congreso local el proyecto de presupuesto. La legislatura lo turna a la Comisión de Hacienda y posteriormente a la de Presupuesto; hechas las aclaraciones, y en su caso las modificaciones que estime pertinentes, procede a aprobar el respectivo dictamen y regresarlo al Ejecutivo para su publicación en el periódico oficial del estado.

Una vez publicado el decreto de presupuesto, se inicia su ejercicio que consiste en llevar a la práctica los programas autorizados. Los órganos encargados de la ejecución de la gestión del presupuesto son las distintas entidades del gobierno a quienes se suministran medios para la efectiva realización de sus metas.

El trámite administrativo de los fondos públicos está sometido al control financiero que se practica sobre todos los desembolsos con cargo al Presupuesto de Egresos, por lo que ningún pago se efectúa sin que esté autorizado en el presupuesto, así lo mandata la Constitución federal y la Constitución local de Guerrero.

Una reforma publicada el 28 de abril de 2006 en el Periódico Oficial del estado adelantó la fecha de presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos; posteriormente en la reforma integral a la Constitución local se estableció en el artículo 91, fracción VIII que es atribución del Gobernador presentar al Congreso, en la primera quincena de octubre de cada año las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente. En el primer año de ejercicio constitucional del Gobernador, ambas iniciativas se presentarán, a más tardar en la segunda quincena de noviembre.[539]

Por su lado el artículo 62, fracción I de la Constitución local, refiere que el Congreso recibirá, discutirá y aprobará (no modificará) la Ley de Ingreso y el Presupuesto de Egresos del estado.

[539] A partir de la reforma a la Constitución de 2014, los gobernadores en el estado asumirán funciones el 1° de octubre. En 2011 la toma de protesta se hizo por última vez el 1° de abril como sucedía desde principios de Siglo. En 2015 por única ocasión se efectuó el 27 de octubre, fecha coincidente con el aniversario de la fundación del estado.

Antes de esas enmiendas, el plazo límite para la entrega de los presupuestos de ingresos y egresos era el 15 de diciembre, que obligaba a un análisis apresurado por parte del legislativo. En 2005 por ejemplo, el 29 de diciembre fue aprobado el gasto público del estado.

Adelantar dos meses la presentación del paquete económico, permite sin duda una mejor valoración en el Congreso. La reforma viene precedida de una modificación similar hecha por la Cámara de Diputados (publicada el 30 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación) mediante el cual se perfecciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, que obliga al Ejecutivo federal a hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre.

En concomitancia con esa norma, en Guerrero, dos años después se dieron pasos en ese sentido.[540]

5.4.2 Leyes para la eficiencia recaudatoria y modernización administrativa

El 27 de diciembre de 2006 y 21 de diciembre de 2007, la Cámara de Diputados realizó modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), para permitir que los estados y municipios del país contraten créditos a través de un Fideicomiso creado para ese propósito.

La razón es que esos órdenes de gobierno reciben a lo largo de un año recursos federales a través de 10 ministraciones (enero-octubre) que les impide realizar obras de gran impacto porque no reúnen el monto de dinero necesario.

De acuerdo con el artículo 33 de la LCF, los municipios captan recursos a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS, Fondo 3 del Ramo 33) que destinarán únicamente a financiar obras y acciones sociales básicas como agua potable,

[540] Una reforma publicada el 28 de abril de 2006 en el *Periódico Oficial* del estado adelantó la fecha de presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo y mejoramiento de vivienda.

Sin embargo, en muchas ocasiones los municipios no están en condiciones de cofinanciar con el gobierno federal o estatal dichas obras, porque no cuentan con los recursos suficientes. Por tal motivo, los diputados federales autorizaron a Banobras crear fideicomisos para otorgar préstamos para que los municipios impulsen obras públicas, mediante la siguiente mecánica: si por ejemplo el total de recursos por concepto de FAIS que recibirá el municipio de Taxco en Guerrero, en el periodo 2012-2015 asciende a 420 millones de pesos, que se le entregarían mensualmente durante esos años, el fideicomiso de Banobras adelantaría al municipio un 25 por ciento de ese monto para realizar obras de gran impacto como agua potable, pavimentaciones y electrificación, que de otra forma no podría realizar.

En caso de que el gobierno federal pretendiera construir una clínica en esa población, y exigiera a la administración municipal cofinanciar la obra (*pari passu*) con ese esquema, estaría en condiciones de hacerlo. Es decir, de forma adelantada, se otorgan recursos que le corresponden al propio municipio, y que en lugar de recibirlo por partes, lo tiene en una sola exhibición.

El municipio se compromete a cubrir el préstamo (que lo cobrará Banobras de las posteriores ministraciones de FAIS que reciba) antes de concluir su periodo constitucional, para no dejar la deuda a la siguiente administración.

El 9 de junio de 2009, el gobernador de Guerrero envió al Congreso local la Iniciativa de Decreto para adoptar ese esquema de endeudamiento, que fue autorizado por el Legislativo el 16 de julio siguiente y desde entonces entró en vigor.

Mientras que, el 8 de octubre de ese mismo año se presentó en el Congreso del Estado la Iniciativa de Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero. La propuesta, de 113 artículos, recoge las obligaciones contenidas en la Constitución federal e incorpora criterios de calidad y transparencia en materia de presupuesto y

gasto público; se señala que la ley será observada por quienes administren fondos del gasto estatal y gasto federal transferido.[541]

La Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del estado introduce el modelo de presupuesto basado en resultados, la presupuestación multianual, mecanismos para mejorar la calidad del gasto y fortalecer la evaluación de los resultados.

Entre los objetivos de la ley se encuentra el de crear la Comisión Estatal de Gasto y Financiamiento "cuya finalidad es armonizar los proyectos de presupuesto de egresos, sus modificaciones y reformas" de las dependencias y entidades del gobierno estatal según lo indica el artículo 12.

La propuesta incorpora la regulación relativa a la formulación y aprobación de la Ley de Ingresos del estado, que contendrá los montos de ingresos de los tres últimos ejercicios fiscales, la propuesta de endeudamiento para el año que se presupuesta y la justificación del programa de endeudamiento (artículo 83). Se crea el Sistema de Contabilidad Gubernamental que armonizará los criterios y los conceptos en los tres poderes públicos y las dependencias del estado así como entre los ayuntamientos. Y el Sistema Integral de Información Financiera, que permitirá la modernización de la administración integral de las finanzas públicas, en el contexto de la armonización contable y presupuestal.

Se considera que esa iniciativa colocó a la legislación guerrerense a la vanguardia nacional en materia de presupuesto basado en resultados. El nuevo ordenamiento abrogó la Ley del Presupuesto de Egresos y la Contabilidad Gubernamental del estado, vigente desde diciembre de 1988.

Mientras tanto, el 13 de octubre de 2009 se presentó ante el pleno camaral la Ley del Sistema de Coordinación Hacendaria del estado de Guerrero.[542] De entrada, la connotación hacendaria comprende el ingreso, el gasto, la deuda y patrimonio.

---

[541] La iniciativa fue presentada por el Diputado Carlos Álvarez quien había sido Secretario de Finanzas del Estado. La ley fue aprobada el 7 de septiembre de 2010 y publicada el 15 de octubre siguiente.

[542] Fue aprobada el 15 de junio de 2010 y publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 13 de agosto de 2010.

El ordenamiento remplaza al actual Sistema Estatal de Coordinación Fiscal (Secof) por el de Coordinación Hacendaria. La iniciativa busca fortalecer las relaciones financieras intergubernamentales, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación y colaboración estado-municipios en materia de ingreso, gasto, deuda y patrimonio públicos.

La norma presenta nuevas fórmulas de distribución de las participaciones y aportaciones federales a los municipios (artículos 29 a 32). Y crea dos Fondos de Aportaciones Estatales (Fondo Común y para la Infraestructura a Municipios) con el propósito de apoyar a los municipios en la inversión en infraestructura.

Un aspecto novedoso es la creación del Instituto Hacendario del estado de Guerrero cuya función será capacitar, asesorar y ofrecer consultoría técnica al gobierno del estado y municipios así como realizar estudios e investigaciones en materia hacendaria estatal y municipal. A nivel federal existe el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, que realiza las mismas funciones para la SHCP y los estados, quienes lo financian. Este ordenamiento remplaza a la Ley que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, vigente también, desde diciembre de 1988.

5.4.3 Transparencia presupuestal en el estado y los municipios

Una trascendental reforma a la Constitución federal en materia contable, de gasto público y fiscalización modificó sustancialmente el esquema mediante el cual se ejercen recursos públicos en los tres órdenes de gobierno existentes en México.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de mayo de 2008, la enmienda dispuso cuatro cambios a la Carta Magna: otorga al Congreso federal la facultad de expedir leyes que armonicen la información financiera de los tres ámbitos gubernamentales (artículo 73, fracción XXVIII); abre la posibilidad de autorizar en el presupuesto federal erogaciones plurianuales para proyectos de inversión que demanden fondos más allá de un año (artículo 74, fracción IV); concede facultades

plenas a los órganos de fiscalización federal y estatales para auditar los recursos federales que ejerzan los estados, observando el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas federales (artículos 79 y 116); y autoriza la entrega de recursos, sólo si al evaluar el gasto efectuado se advierte el cumplimiento de los objetivos para los que fue destinado (artículo 134 párrafo segundo).

Tras su publicación, iniciaron los cambios adoptados en la reforma constitucional. Desde el presupuesto federal 2009, se consideraron ya una serie de proyectos que tendrían asignaciones multianuales. De igual forma, a partir de ese año se asignaron recursos a programas sociales, en función de su rentabilidad y utilidad pública, esto es, se activa el denominado presupuesto basado en resultados, con objeto de orientar el ejercicio del gasto público a la obtención de resultados mediante su impacto en el desarrollo de la sociedad.

No obstante esas mejoras, que buscan optimizar el ejercicio del gasto público, la facultad para que el Congreso expida una ley que resuelva la anarquía contable de los presupuestos de estados y municipios, al armonizar sus sistemas contables y su cuenta pública, representó en sí mismo un acontecimiento y un avance sustancial en la definición y clarificación de obligaciones normativas entre los órdenes de gobierno.

Las cámaras de Diputados y Senadores aprobaron el 25 de noviembre y el 11 de diciembre de 2008, respectivamente, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (publicada en el DOF el 31 de diciembre siguiente), que busca que la información financiera sea transparente, precisa y oportuna por la homologación y armonización de métodos, procedimientos y prácticas contables, mediante el empleo de la misma jerga o lenguaje contable. Paralelamente, la sociedad estará en condiciones de conocer oportunamente la información sobre el ejercicio de los recursos públicos, a través de reportes emitidos en tiempo real.

En concreto, se busca sincronizar la terminología y la estructura de los presupuestos y los registros contables de los poderes, gobiernos y órganos federales, estatales y municipales con objeto de hacer eficiente el uso, manejo y aplicación de los

recursos públicos y para que esos entes públicos adopten mejores decisiones sobre las finanzas públicas.

La ley -que es reglamentaria del artículo 73 y contiene 57 numerales- crea un Consejo Nacional de Armonización Contable[543] integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda, cuatro gobernadores y un representante de los municipios que habrán de generar disposiciones y lineamientos a fin de garantizar que la contabilidad pública sea uniforme a nivel nacional. El ordenamiento tiene el propósito de transformar sustancialmente todo el proceso de diseño del presupuesto, desde su elaboración hasta su ejecución (planeación, programación, presupuestación).

Y es que existen tantas formas de elaborar el presupuesto público en el país, como el número de estados.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) publicó en octubre de 2008 un informe de transparencia del gasto denominado Índice de Información Presupuestal (IIP). El estudio resulta relevante por inédito; encontró que existen estados que al diseñar su presupuesto incluyen hasta el gasto más trivial, y otros que no explican el destino de cientos de millones de pesos. Por ejemplo, Baja California incluye los fondos destinados para la compra de hielos y el agua potable que se consumen en las oficinas del gobierno estatal, mientras que Sinaloa desglosa las transferencias a los partidos políticos en la entidad y el estado de Morelos presenta en detalle, los recursos asignados a cada uno de sus 33 municipios.

Según el Imco, no sólo el vocabulario para clasificar el gasto público cambia de un estado y otro, sino que incluso similares partidas presupuestales tienen nombres distintos en cada entidad. Y la heterogeneidad contable no se refleja sólo en el significado de los términos, sino en la forma en que se estructuran los presupuestos.

[543] En Guerrero el 20 de octubre 2011, tomó protesta el Consejo Estatal de Armonización Contable cuya labor será establecer mecanismos que uniformen la presentación y el contenido de la información financiera y presupuestal por parte de los entes de la administración pública estatal y los ayuntamientos, con base en los criterios establecidos por el Consejo Nacional.

Mientras que en 2008 el presupuesto de Aguascalientes constaba de 103 artículos, el de Baja California Sur (BCS) únicamente tenía uno, contenido en un solo párrafo, evidenciando que no cuenta con la información mínima para conocer la distribución de los recursos públicos.

El IIP fue construido a partir de las mejores prácticas de transparencia presupuestal en cada entidad. Así, de acuerdo con la metodología empleada a través de un cuestionario, se sabe que el estado con el mayor nivel de desglose de información presupuestal es Durango, seguido de Guerrero, Nayarit y Sinaloa.

En 2008, esos cuatro estados contaron con los valores más altos, cumpliendo con los parámetros de transparencia presupuestal del estudio. Los que presentan menor información son Guanajuato, Oaxaca y BCS.

Durante 2009 y 2010, el Consejo de armonización estableció las normas y metodología para la determinación de los momentos contables (trimestralmente, los gobiernos locales deben actualizar en sus sitios web, su información financiera) así como homogeneizar la información financiera, de ingresos-egresos y patrimonial, de la Federación, estados y municipios; emitir los postulados básicos, las principales reglas de registro, la estructura de los catálogos de cuenta y manuales de contabilidad.

El calendario de cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley para uniformar la contabilidad pública fue progresivo, de diciembre de 2010 hasta 2012.

La expedición de la Ley derogó el Título Quinto (artículos 86 a 105) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que desde su promulgación en 2006, buscaba la homologación contable a nivel nacional.

Si bien novedosa porque permitirá definir el futuro de la transparencia del gasto público en México, vencidos los plazos señalados, los estados, particularmente Guerrero, no han instrumentado los principios de homogenización contable que mandata la ley.

Meses después el propio Imco publicó un informe más amplio sobre transparencia presupuestal. En él Guerrero cayó 13 lugares entre 2008 y 2009 respecto a la calidad de información presupuestal disponible en su presupuesto de egresos.

Esto implica un serio retroceso, sobre todo porque en el proyecto de presupuesto ejercido en 2009, disminuyó el desglose de gasto a los poderes públicos y a otros organismos como entidades paraestatales, así como a programas de inversión.

Después, en octubre de 2009 el Imco presentó el *Índice de Información Presupuestal* que analiza los presupuestos públicos de las 32 entidades para conocer su compromiso con la transparencia en la asignación del gasto.

Tal como se ha venido sosteniendo, existen tantas formas de elaborar el presupuesto público y presentar la información contable como el número de estados y municipios existentes en el país.

El Imco generó un cuestionario con 43 interrogantes y en función de los datos y cifras que encontraba en los presupuestos estatales, asignó un valor a cada entidad en una escala del 1 al 100. Así, de los cinco primeros estados *rankeados* en 2008 (Durango, Sinaloa, Nayarit, Guerrero y Jalisco), todos excepto Guerrero vuelven a aparecer en el índice 2009 en el siguiente orden: Jalisco 72 puntos, Aguascalientes 69 puntos, Sinaloa 67, Nayarit 65, Durango 65.

Guerrero en el lugar 17, tiene 48 puntos contra los 71 puntos del año previo.

El dato es preocupante porque retrocede sustancialmente el detalle y desglose del gasto público de 2009 elaborado íntegramente por la Secretaría de Finanzas estatal.

El Imco presentó también el 2 de diciembre, el *Índice municipal de información presupuestal 2009*, que es el primero de su tipo a través de un muestreo de 373 municipios que representan el 80 por ciento del PIB nacional, 65 por ciento de la población del país, y el 65 por ciento del gasto público municipal según datos de 2008.

El estudio arroja datos reveladores; en el período que va de 1990 a 2007, los municipios gastaron 150 por ciento más, los estados 147 por ciento más y el gobierno federal incrementó su gasto 55 por ciento en esos 17 años. Una explicación a ese comportamiento es que, a partir de 1997 se fortalecieron los sistemas de federalismo fiscal o descentralización de recursos, por parte del gobierno federal

De los 373 municipios seleccionados, apenas 97 publican su presupuesto en internet contra 89 que no lo hace, y 100 que no tienen sitios web.

Entre los 30 municipios y delegaciones políticas ubicadas en el Distrito Federal más grandes en términos de población, no se lista ningún municipio guerrerense; aparecen Iztapalapa, Guadalajara, Puebla, Tijuana, Juárez y León en los primeros seis lugares.

Mientras que los municipios con los presupuestos más abultados son Guadalajara, Tijuana, Zapopan, Juárez, Iztapalapa y Monterrey, en ese orden.

El índice revela que en el centro, norte y occidente del país se ubican los municipios con mejores prácticas de gobierno y mayor compromiso con la transparencia en el gasto público. También señala que los estados superan en mucho, a los municipios en la calidad de información.

Y del análisis se desprende un extraño caso. Mientras que el presupuesto del gobierno de Baja California Sur es de una página, específicamente un párrafo, el presupuesto de la capital de aquella entidad, La Paz, es de 171 páginas.

Únicamente cinco estados (Aguascalientes, Campeche, Durango, Tabasco y Veracruz) han homologado en lo posible, los presupuestos de sus municipios en cuanto a conceptos, programas, partidas y rubros a ejercer.

En conclusión, en una escala del 1 al 100 la información presupuestal de los municipios tiene una calificación promedio de 28 puntos, a nivel estatal de 50 y, a nivel federal se ubica en los 63 puntos.

En 2015 el Imco presentó la séptima edición del índice de Información Presupuestal Estatal. En él Guerrero con 60 por ciento aparece en el lugar 28, arriba de la Ciudad de México, Zacatecas, Michoacán y Quintana Roo.

En la misma línea, en diciembre de 2009 el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), presentó un estudio denominado *"Una nueva agenda de transparencia en los municipios mexicanos"* que concluye que la transparencia y rendición de cuentas es frágil, dado que se orienta a satisfacer necesidades de información que le requieren el gobierno federal y estatal, dejando de lado su

compromiso con abrir la información internamente; es decir, sólo se reporta a las contralorías y órganos auditores, el destino y monto de lo gastado sin evaluar el impacto del presupuesto en la vida diaria de la gente sin que lo conozcan sus ciudadanos.

Una de las razones de esa distorsión se debe al escaso conocimiento de los funcionarios públicos en los cabildos sobre el derecho de los ciudadanos a la información; una encuesta incluida en el estudio, refirma esa realidad.

Un 26 por ciento de los servidores públicos municipales conoce "mucho" la ley de transparencia y acceso a la información de su estado; 42 por ciento algo, 39 por ciento poco y 2 por ciento nada.

Si no se conoce ese ordenamiento, por consecuencia no hay sensibilidad, ni mucho menos promoción o compromiso con la rendición de cuentas.

Revertir esa realidad resulta impostergable.

En 2012, el Imco presentó por tercer año consecutivo el reporte sobre la transparencia de las finanzas públicas en el espacio municipal.

Para tal efecto, evaluó casi 400 municipios de un total de 2 mil 500 de toda la geografía nacional. Para elaborar el Índice de Información Presupuestal municipal 2011 (IIP), el organismo privado detectó ausencia fundamental de información, ya que el número de presupuestos disponibles en los sitios oficiales de los ayuntamientos disminuyó 6 por ciento respecto al año 2010.

Las primeras conclusiones que arroja el estudio es que de los 394 municipios evaluados, el 69 por ciento cuenta con una ley de ingresos y sólo el 35 por ciento con presupuestos de egresos.

Ese dato es alarmante pues significa que la mayor parte de los territorios locales no explican el origen de sus ingresos, ni mucho menos se conoce el destino del gasto ni las partidas presupuestales.

El estudio centra su atención en lo complejo que resulta indagar en un océano de información financiera puesto que cada municipio presenta calidad muy diversa en su

contenido, lo que propicia "la opacidad y discrecionalidad en el destino que se da a esos recursos".

Según el organismo, los presupuestos municipales tienen estructuras y contenidos muy diversos que impiden transparentar la asignación de recursos.

El problema de la heterogeneidad de la información presupuestal se presenta también en el ámbito estatal. Cada entidad federativa incluso en su interior, presenta información muy dispar y disímbola que hace difícil realizar estudios comparativos.

De los 394 municipios que fueron analizados para elaborar el IIP, tan sólo 269 cuentan con leyes de ingresos (68%); únicamente 136 presentan presupuesto de egresos (35%). Y una tercera parte de los municipios revisados tienen a su vez, ley de ingresos y presupuesto de egresos (111).

El 52 por ciento de los municipios bajo estudio cuentan con página web, y un porcentaje similar tiene portal de transparencia.

Entre los ayuntamientos mejor calificados destacan Metepec, Estado de México que tiene una calificación de 100 por ciento al responder correctamente 31 preguntas al cuestionario formulado por el Imco. Le siguen Puebla (97%), Bahía de Banderas, Nayarit; Tecomán, Colima y Xochitepec, Morelos.

Conviene señalar que los mejor calificados destinan tan sólo el 2.5 de su presupuesto total para promover la transparencia en sus funciones ordinarias, cifra que es nula en el caso de los municipios proclives a la opacidad.

Entre los datos que se busca conocer es si la ley de ingresos está disponible en internet, si el presupuesto está disponible en el portal y si se distinguen los ingresos propios de las transferencias.

De Guerrero sólo se revisó la información financiera de cuatro municipios que no son representativos en el informe general.

El hecho de difundir información en páginas web no necesariamente significa que es de calidad. Entre los municipios con peores prácticas de información sobresale Tepeji del Río en Hidalgo, que únicamente da a conocer el monto total de su presupuesto para el

ejercicio fiscal 2012 o su vecino San Juan del Río, Querétaro, que tiene destinadas seis partidas presupuestales para igual número de bonos: de antigüedad, cuatrimestral, de desempeño, previsión social, 10 de mayo, y productividad, sin precisar los montos por cada uno de ellos.

Otros municipios simulan cumplir con estándares de transparencia como Nuevo Casas Grandes en Chihuahua, que difunde el presupuesto local en su portal pero que es absolutamente ilegible.

Por el contrario, entre las mejores prácticas encontramos al municipio de Guadalajara que ofrece una versión detallada de su deuda como el monto de amortización, de sus intereses, de sus comisiones y de su costo. Por su lado, el Ayuntamiento de Gómez Palacio, Durango, desglosa los montos de los recursos que aplica mediante el Ramo 33. Y el municipio de Centro, Tabasco (Villahermosa) distingue los ingresos recibidos por participaciones federales de los propios, y en Durango capital, se da a conocer la cifra de recursos que se orientan a las prestaciones sindicales.

El estudio de transparencia presupuestal municipal 2011 concluye que no puede presumirse avance porque al mismo tiempo, existe retroceso en la difusión de información que ayude a entender el origen de los fondos públicos, cuál es su monto, cómo y en qué se ejercen.

Para contrarrestar esa circunstancia, el Imco recomienda que exista acceso a la ley de ingresos y el presupuesto en Internet y que las versiones sean legibles; se promueva una estructura presupuestal homogénea para todos los municipios; se presente una descripción en detalle de la deuda pública y sus condiciones de adquisición; tabuladores de plazas y sueldos completos y se aumenten los esfuerzos para incrementar la recaudación de predial y consecuentemente aumenten los ingresos propios.

En el *Índice de Información Presupuestal Municipal 2015* del Imco, de 410 municipios evaluados aparecen únicamente tres de Guerrero. En orden descendente, Acapulco con 38% aparece en el lugar 107, Chilpancingo con 21% en el 183 y Coyuca de Benítez en el 198 con 18%.

En un país con férreo mando vertical en la administración pública, la regla general es que si los gobiernos estatales no son proclives a fomentar una cultura de la transparencia, generalmente en el entorno municipal esos mismos patrones de conducta se reproducen y hasta se defienden.

5.5 Colofón

Se pueden exponer algunas mejoras o soluciones a la problemática planteada en este capítulo, que no son exclusivas de asumirse sólo en Guerrero; algunas de ellas se relacionan con:

- Asignarles el cobro de impuestos a los estados a partir de sus capacidades institucionales y vocaciones productivas para revertir el bajo esfuerzo recaudatorio local. Que los impuestos existentes se cobren de forma eficiente como predial y agua en los municipios.
- Para atender las necesidades de la población, dada la actual estructura fiscal, se demandan recursos adicionales provenientes de los impuestos, por lo que será necesario elevar la recaudación.
- Otra propuesta va orientada en el aumento de la productividad de las erogaciones, porque continuar reduciendo el gasto puede afectar la operación del gobierno debido al escaso margen de maniobra en el presupuesto y a lo pequeño que es el gasto público en relación con el tamaño de la economía. La tarea ahora es no solo controlar el nivel de las erogaciones sino vigilar su destino, uso y eficiencia. No se debe gastar menos, sino gastar mejor.
- Ubicar puntualmente a los ejecutores y responsables del gasto para promover su eficiencia e impulsar su transparencia en el caso concreto del estado de Guerrero.
- Si el gasto público no puede financiarse con los ingresos actuales, deviene necesario: a) fortalecer las fuentes permanentes de recaudación y, b) incrementar la productividad del gasto público, es otra propuesta para Guerrero.

- Se hace necesario aumentar la productividad del gobierno. Aumentar la productividad del gasto sólo se logra si se perfecciona su asignación jerarquizando programas y proyectos, para otorgar prioridad a los de mayor rentabilidad social o económica.
- Someter ante los gobiernos de los estados, el estudio y la organización de consultas sobre formas de participación de los ayuntamientos en los procesos legislativos locales.
- Consolidar los sistemas estatales y municipales de control y evaluación de la gestión pública.

A manera de conclusiones

A ocho años de cumplirse dos Siglos de su adopción en México, es de sostenerse que el Federalismo se gestó por la reivindicación que hacían de sus territorios las entonces provincias. A partir de ahí, se adoptó como una fórmula natural que, en la medida de lo posible, evitara la desintegración del territorio de la naciente nación y por consecuencia, de la frágil unidad nacional.

A mi juicio se trata de un federalismo autóctono porque tampoco reproduce a pie juntillas el modelo norteamericano donde los estados tienen mayor peso que el centro.

Doscientos años después en las dos Constituciones que sucedieron al federalismo de 1824 (1857 y 1917), se ha reafirmado el espíritu republicano de la fórmula adoptada y su carácter incluyente. Se ha revalidado su esencia liberal y su capacidad de adaptación a una nación tan disímbola y diversa como la mexicana, gracias a su flexibilidad y ductilidad. Pero su efectividad es dual.

En cuanto a su "arreglo interior" las entidades federativas pueden y tienen la capacidad de establecer sus propios ordenamientos y sus prioridades de desarrollo económico en igualdad de condiciones que sus pares, siempre que observen los límites establecidos por la ley suprema, la Constitución de la República.

Lo que no sucede en materia fiscal y hacendaria pues, aunque se pretenda, no se alcanzan principios de equidad tributaria ni de asignación justa de los recursos públicos, lo que propicia un clima favorable para la irrupción de desequilibrios y desigualdades regionales.

La inequidad existe. Y puede advertirse que se encuentra presente también en la esfera normativa. La Constitución mexicana se ocupa expresamente de los estados y los municipios (facultades, atribuciones) únicamente en 9 de sus 136 artículos. Y el patrón se va reproduciendo invariablemente en leyes secundarias como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que regula la distribución de los recursos públicos del país entre el nivel central y los gobiernos locales, y que se refiere explícitamente en 5 de sus 118 numerales al gasto federalizado.

Y la Ley de Coordinación Fiscal que para bien o para mal define los criterios y las fórmulas de distribución de las bolsas de recursos que aúna el país en su conjunto, no tiene fundamento en ningún apartado de la Constitución, no es reglamentaria de un solo artículo de la Carta Magna.

Es decir, no se plasman en la Constitución las atribuciones ni jurisdicciones fiscales. No existe distribución constitucional de los impuestos entre los tres órdenes de gobierno.

Ya desde la Convención fiscal de 1947 se planteaba dejar consignadas en la Constitución las bases jurídicas que permitieran el establecimiento de un régimen fiscal adaptable a las necesidades cambiantes de la Federación, estados y municipios.

En el plano local, el equilibrio y la correlación de fuerzas no es mejor. Los gobiernos estatales mantienen un férreo control sobre las fuentes tributarias y los renglones de dinero que deben participar a los municipios; estos por su lado, presentan en su gran mayoría notorios rezagos en la actualización de su base de contribuyentes y en sus sistemas y bases catastrales, lo que les permitiría granjearse de mayores fondos.

El municipio se ha traducido en el eslabón más débil de las relaciones intergubernamentales. Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 representan

modestas conquistas institucionales en el otorgamiento de responsabilidades en la captación de recursos y ejercicio del gasto público.

No obstante la maltrecha condición que guardan tanto la inequidad fiscal, regional y presupuestal entre la Federación, los estados y los municipios, han ocurrido notables avances, aunque graduales, mediante disposiciones legales orientadas a revertir la centralización.

En las últimas dos décadas se han incrementado las aportaciones a los gobiernos locales. Se han concedido algunas atribuciones legales y hacendarias a los municipios. Se puso en marcha un amplio espectro normativo relacionado con la Transparencia y la rendición de cuentas; se establecieron principios para homogenizar la contabilidad gubernamental, y más recientemente se fijaron límites y una regulación más estricta para la contratación de deuda por parte de estados y municipios.

Al cierre de este trabajo ha sido aprobado en el Congreso un ambicioso Sistema Nacional Anticorrupción que contribuirá a cubrir los reductos y espacios del mal manejo que del dinero público que en no pocas ocasiones se hace por parte de las dependencias gubernamentales y servidores públicos y particulares no vinculados al gobierno pero que administran recursos públicos. El Sistema contempla siete disposiciones normativas.

Entre los progresos recientes debe listarse la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores como mecanismo de diálogo y concertación entre los Ejecutivos estatales que permite abordar demandas que en muchos casos son las mismas en todos los territorios. Figuras análogas se han creado por parte de autoridades municipales en la búsqueda por alcanzar objetivos comunes de desarrollo y mejoramiento institucional en sus demarcaciones.

La convocatoria a una Convención Nacional Hacendaria en 2004, tuvo el mérito de posicionar los temas que aún hoy están pendientes de abordarse por el Congreso y las deficiencias que manifiesta el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Convención se

tradujo en la versión contemporánea de las sucesivas Convenciones Fiscales de la primera mitad del Siglo XX.

Esos son los avances, pero también hay reflujos. En 2014 se modificó la Constitución para que el gobierno federal reasuma las funciones y los recursos relacionados con la educación en el país. Y ello se debió en buena medida al desorden prevaleciente y la diversidad en el gasto que se realizaba en las entidades federativas, cuya nómina superaba por mucho las necesidades reales y el número de plazas existentes.

El presupuesto y el gasto federalizado tienen retos por delante.

Pese a los múltiples esfuerzos e iniciativas, por lo que toca a la legislación el ejercicio del gasto y el presupuesto en su conjunto sigue sin vincularse a resultados ni a los planes y programas del que se desprende. Por tanto, no existe una mejor calidad del gasto.

Aun con los progresos mostrados en el marco normativo, es indispensable contar con instrumentos que transparenten primero la obtención de los ingresos y la asignación de las participaciones tanto a estados como municipios.

La ley Federal de Responsabilidad Hacendaria y la ley General de Contabilidad Gubernamental han contribuido a aclarar y precisar la esfera de actuación de cada orden de gobierno en la materia y a la mejora en el diseño y método en esas materias, respectivamente.

Pero como se ha visto, todo el marco normativo y legal no ha contribuido en cambio, a mejorar la calidad, la eficiencia y la transparencia del gasto que tanto se ha pregonado. En cuanto a los estados la desvinculación o falta de correspondencia del gasto con los ingresos propios, elimina automáticamente su productividad y rendimiento, y los fondos se derrochan y no se aprovechan efectivamente.

Si el Presupuesto no guarda relación con los resultados que se esperan obtener entonces no es de calidad, ni eficiente ni eficaz y es aplicado con opacidad por parte de los ejecutores del gasto, como lo ha demostrado la Auditoría Superior de la Federación

según se desprende del Informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública que sucesivamente ha emitido entre 2001 y 2016.

Entre las posibles explicaciones de estas distorsiones institucionales puede concluirse que responden a tres elementos:

1. La elaboración de los planes de desarrollo son a corto plazo.
2. Existe desconocimiento de los funcionarios facultados respecto de los procedimientos para la ejecución del gasto.
3. El presupuesto se distribuye bajo criterios y filias políticas a pesar de lo establecido en la normatividad, especialmente la Ley de Coordinación Fiscal.

Como se expuso en este trabajo, los Siglos XIX y XX fueron particularmente azarosos por la multiplicidad tributaria, debido a la ausencia de un marco legal y normativo que definiera atribuciones, responsabilidades y facultades de la triada de órdenes de gobierno en materia hacendaria. Y que hiciera el deslinde de qué le tocaba hacer a cada uno.

Caracteriza al Siglo XIX mexicano, el desorden en las finanzas públicas desde el preludio de la revolución de Independencia.

En el XX, si bien continúa el desorden fiscal, el signo inequívoco es la tendencia a la apropiación gradual de las fuentes impositivas por parte de la Hacienda federal y el origen del actual sistema de participaciones a mediados de Siglo con la creación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM).

Al inicio del Siglo XXI las condiciones son diametralmente distintas, por virtud de las regulaciones impuestas y por la pluralidad política que estuvo ausente en la centuria anterior.

Hoy la discusión presupuestal (no exenta en ningún momento de innegables intereses políticos) se somete a un severo examen del destino y la orientación de los recursos, cuyo resultado más palpable es que desde 1997, hace veinte años, el proyecto de presupuesto que se envía al Congreso, no sea el mismo que se publica posteriormente.

La presente investigación ha presentado los temas que a nuestro juicio permiten escudriñar y entender tanto el origen, la evolución y el desarrollo del peculiar Federalismo Hacendario mexicano. A través de elementos conceptuales o teóricos, de elementos históricos y elementos de la coordinación intergubernamental, se ha buscado retratar y captar la trascendencia del modelo vigente de relación fiscal entre los tres niveles y las razones que animan su convergencia y el estado del arte que guarda el sistema impositivo mexicano.

Coincidimos en que un federalismo renovado debe orientarse a tener como virtud y elemento distintivo la cooperación que implica en sentido estricto coordinación, corresponsabilidad. El federalismo cooperativo debe promover el equilibrio y perseverar en la equidad para evitar las disparidades regionales.

El reto de los hacedores de políticas públicas y de los promotores de una Hacienda Pública justa y compartida, es diseñar un esquema tributario que propicie un equilibrio de las finanzas en función de sus responsabilidades y expectativas de desarrollo.

Debe sí, reconocerse la capacidad económica y la vocación productiva de cada estado, pero también los rezagos estructurales que acusan otros, especialmente los del Sur.

Mientras se aspira a lograr resultados en la aplicación del gasto público, continúa inalterable la dependencia fiscal, financiera y presupuestal de los gobiernos locales como lo demuestra el trabajo.

Un modelo de federalismo cooperativo que se asume como equilibrio entre las esferas de gobierno y la coordinación, la cooperación y la corresponsabilidad resultan ingredientes fundamentales para una nueva relación entre las esferas de gobierno.

Nuestro federalismo es indisoluble pero desigual. Logró y consolidó la unidad de los estados en el conjunto, puesto que hasta ahora ningún territorio demanda su emancipación, pero no alcanzó la armonía en materia hacendaria. Si bien no es una causal, puede sostenerse que el desarrollo nacional no ha sido uniforme, progresivo y sostenido en buena medida por el desequilibrio fiscal.

Mientras tanto los desincentivos continuarán. La dependencia presupuestal no fomentará en las entidades federativas el interés por modernizar su aparato administrativo ni el mejor cobro de los impuestos que le corresponden, ni un efectivo ejercicio del gasto.

Transitar de un régimen de federalismo fiscal a uno de federalismo hacendario que considere integralmente ingreso, gasto y deuda acarrearía mayores responsabilidades a los estados y fortalecería su independencia financiera y presupuestal del gobierno central. Se estaría ante un sistema democrático cuyas bases serían definidas por todas las esferas de gobierno y no sólo una. De otro modo se enraizaría la idea de que México es un país centralista. Tengo la convicción de que es posible, es deseable.

Cuadro 6

Reformas constitucionales y modificaciones al marco normativo de las finanzas públicas en México

1970-1980		
1	Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1976	Se publica Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. En vigor desde el 1° de enero de 1977 al 31 de marzo de 2006; abroga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 31 de diciembre de 1935.
2	Diario Oficial de la Federación. 6 de diciembre de 1977	Reforma constitucional mediante la adición de seis párrafos que instituyeron hasta esa fecha, las facultades del Congreso de examinar y discutir el PEF y la de revisar la Cuenta Pública del año anterior.
3	Diario Oficial de la Federación. 27 de diciembre de 1978	Se publica Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Entró en vigor el 1 de enero de 1980. Crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
4	Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1978	Se publica Ley del IVA. Entró en vigor el 1 de enero de 1980.
1981-1989		
5	Diario Oficial de la Federación. 17 de noviembre de 1982	Reforma constitucional que permitió al Ejecutivo ampliar el plazo para la presentación de las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos al 15 de noviembre o 15 de diciembre cuando inicie su encargo.
6	Diario Oficial de la Federación. 3 de febrero de 1983	Reforma al artículo 115 constitucional para establecer un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoles la exclusividad impositiva en materia inmobiliaria, para crear el derecho constitucional de los Ayuntamientos a participar en los rendimientos de los impuestos federales y para reforzar su autonomía.
7	Diario Oficial de la Federación. 26 de diciembre de 1986	El artículo 3° transitorio de las reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, derogó el artículo 21 de la misma que reconocía la facultad de los diputados de presentar proposiciones para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Igualmente la obligación del Ejecutivo para proporcionar información que contribuyera a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto y determinaba que a ninguna proposición de modificarlo se le daría curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes en las comisiones.
1990-2000		
8	Diario Oficial de la Federación. 26 de	Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal al

	diciembre de 1990	incrementar el Fondo General de Participaciones a 18.2 por ciento de la Recaudación Federal Participable, al integrarse el Fondo Financiero Complementario. Además del criterio que premiaba la mejora de la recaudación de los impuestos asignables, se incluye un criterio distributivo que considera el tamaño poblacional y otro compensatorio, inverso a los anteriores.
9	Diario Oficial de la Federación. 21 de febrero de 1992	Desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) creada en 1976, que centralizó todas las funciones en la materia.
10	Diario Oficial de la Federación. 19 de mayo de 1992	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica mediante el cual se descentralizan facultades y recursos a entidades federativas en materia educativa.
11	Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1997	Se adiciona un Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales".
12	Diario Oficial de la Federación. 9 de abril de 1998	Se crea la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, ahora Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).
13	Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1999	Reforma al artículo 115 constitucional considera al municipio como órgano de gobierno con un perfil más político y ya no más como órgano administrativo, fortaleciendo principios de una relativa mayor autonomía. Permite a los Ayuntamientos el cobro de impuesto predial así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de los gravámenes a la propiedad inmobiliaria.
14	Diario Oficial de la Federación. 30 de julio de 1999	Reforma constitucional al artículo 79 que crea a partir del 1° de enero de 2000 la Auditoría Superior de la Federación (ASF), sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda creada en 1978. Las revisiones de la Cuenta Pública correspondientes a 1998, 1999 y 2000 se hicieron conforme a las disposiciones vigentes, antes de la entrada en vigor de esta reforma. La ASF revisa la Cuenta Pública federal a partir de 2001, según la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
15	Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 2000	Se publica Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
2001-2010		
16	Diario Oficial de la Federación. 22 de mayo de 2003	Convenio de coordinación y colaboración entre la ASF y el estado de Guerrero con objeto de realizar la fiscalización del gasto de los Ramos 23 y 33.

17	Diario Oficial de la Federación. 30 de julio de 2004	Se publica Decreto mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, que obliga al Ejecutivo federal a hacer llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre. La Cámara de Diputados deberá aprobar el PEF a más tardar el día 15 del mes de noviembre. La fracción IV del artículo 74 ha sufrido enmiendas y adiciones en 1977, 1982, 1987, 1993, 2004, 2008 y 2014.
18	Diario Oficial de la Federación. 20 de diciembre de 2004	Se publica PEF 2005 que sería motivo de controversia constitucional entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.
19	Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 2006	Se publica Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
20	Diario Oficial de la Federación. 21 de diciembre de 2007	Se publican modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal como parte del paquete de reformas que constituyeron la "Reforma Hacendaria por los que menos tienen".
21	Diario Oficial de la Federación. 7 de mayo de 2008	Reforma constitucional en materia contable, de gasto público y fiscalización que modificó sustancialmente el esquema mediante el cual se ejercen recursos públicos en los tres órdenes de gobierno existentes en México. La enmienda dispuso cuatro cambios a la Carta Magna: otorga al Congreso federal la facultad de expedir leyes que armonicen la información financiera de los tres ámbitos gubernamentales (artículo 73, fracción XXVIII); abre la posibilidad de autorizar en el presupuesto federal erogaciones plurianuales para proyectos de inversión que demanden fondos más allá de un año (artículo 74, fracción IV); concede facultades plenas a los órganos de fiscalización federal y estatales para auditar los recursos federales que ejerzan los estados, observando el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas federales (artículos 79 y 116); y autoriza la entrega de recursos, sólo si al evaluar el gasto efectuado se advierte el cumplimiento de los objetivos para los que fue destinado (artículo 134 párrafo segundo).
22	Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 2008	Se publica Ley General de Contabilidad Gubernamental.
23	Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 2008	Se crea Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, a partir de la integración de las Comisiones Intersecretariales de Gasto, Financiamiento y de Desincorporación.

24	Diario Oficial de la Federación. 24 de agosto de 2009	Reforma constitucional de salarios máximos.
2011-2016		
25	Diario Oficial de la Federación. 19 de enero de 2012	Se modifica artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que deberá incluir información sobre la incidencia del ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales de manera diferenciada entre mujeres y hombres.
26	Diario Oficial de la Federación. 9 de diciembre de 2013	Se crea el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo en el Ramo 33, Fone, mediante reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. Esa reforma de carácter educativo recentralizó el pago de la nómina magisterial en el país que era la esencia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992.
27	Diario Oficial de la Federación. 10 de febrero de 2014	Reforma constitucional que señala que cuando inicie su encargo el Ejecutivo federal, hará llegar al Congreso el paquete económico a más tardar el 15 de noviembre. La reforma entrará en vigor el 1° de diciembre de 2018.
28	Diario Oficial de la Federación. 4 de mayo de 2015	Se publica Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
29	Diario Oficial de la Federación. 26 de mayo de 2015	Reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios. El Decreto de reforma al artículo 73 constitucional fracción VIII, y 117 fracción VIII faculta al Congreso a legislar en materia de deuda. Establece las bases generales para que los estados y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; las obligaciones de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda.
30	Diario Oficial de la Federación. 27 de abril de 2016	Decreto que expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
31	Diario Oficial de la Federación. 9 de mayo de 2016	Se publica Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Abroga su similar publicada en el DOF 11 de junio de 2002.
32	Diario Oficial de la Federación. 18 de	Se publica Ley de Fiscalización y Rendición de
	julio de 2016.	Cuentas de la Federación; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; y, la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFIA

ABOITES AGUILAR, Luis. *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*, El Colegio de México, México, 2003.

AMIEVA-HUERTA, Juan. *Finanzas Públicas en México.* Porrúa, México, 2004.

AREGIONAL. *Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 1983-2004. Evolución de sus disposiciones y estructura,* México, 2004.

ARELLANO CADENA, Rogelio (comp.). *México, hacia un nuevo federalismo fiscal*, Gobierno del Estado de Puebla, FCE, México, 1996.

ARMENTA LOPEZ, Leonel A. *La forma federal de Estado,* IIJ-UNAM, México, 2005.

_____, *La controversia constitucional*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 2003.

_____, *El federalismo mexicano: una ficción política*. Facultad de Derecho-UNAM, México, 2010.

ARNOLD, Linda. *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*. Grijalbo, México, 1991.

ARRIAGA CONCHAS, Enrique. *Finanzas Públicas de México*, IPN, México, 2002.

ARROYO GARCIA, Francisco. "Innovaciones en las reglas del gasto público federal 1995-2000", en *Las reglas y los comportamientos…*, México, 2003.

ASTUDILLO MOYA, Marcela. *El federalismo y la coordinación impositiva en México,* Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

_____*, Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero,* Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

_____, *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y Municipios en el Siglo XX*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

_____, *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México.* Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 2009.

AZÍZ NASSIF, Alberto. "La Conago: el sinuoso camino hacia un nuevo pacto federal", en *Este País*, núm. 155-156, México, febrero-marzo 2004, pp. 33-38.

BABB, Sarah. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo,* FCE, México, 2003.

BANCO MUNDIAL. *Revisión del gasto público*, México, 2004.

BANOBRAS. *Manuales para la gerencia municipal, núm. 6*, *Hacienda Pública municipal: fuentes de ingresos y alternativas de financiamiento*, BANOBRAS, UNAM, 2001.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Introducción al Federalismo (la formación de los poderes 1824)*, UNAM, México, 1978.

_____, *El pensamiento federalista mexicano: 1824.* UAEM, México, 1983.

BENSON, Nettie Lee. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. El Colegio de México, UNAM, México, 1994.

BIEBER, León (coord.). *Regionalismo y Federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos,* El Colegio de México, UNAM, México, 2000.

BRAVO AHUJA, Víctor E. *Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*, Diana, México, 1989.

BURKHEAD, Jesse. *El Sistema Presupuestario Gubernamental*, Editorial Herrero, México, 1963.

BUSTAMANTE SANTIN, Netzahualcóyotl. "La certidumbre necesaria: consideraciones sobre la importancia de la transparencia de las finanzas públicas en Guerrero", en *Altamirano, revista oficial de difusión del Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri",* H. Congreso del estado de Guerrero, núm. 31, México, abril 2005, pp. 61-80.

BUSTAMANTE SANTIN, Netzahualcóyotl. "La certidumbre necesaria: consideraciones sobre la importancia de la transparencia de las finanzas públicas en Guerrero" en *Revista Altamirano*, H. Congreso del Estado de Guerrero, No. 31, abril 2005, pp. 61-80.

_____, "Nuevos derroteros para un federalismo renovado", en *Reflexiones sobre la reforma del Estado, cuadernos de análisis en torno a la Reforma del Estado en México,* Comisión Especial para la Reforma del Estado, Cámara de Diputados LIX legislatura, núm. 4, abril 2006, pp. 47-62.

_____, "Federalismo Fiscal" en *El Sur,* 4/11/2003.

_____, "Cifras de la dependencia presupuestal" en *El Sur,* 16/10/2004.

_____, "Centralización Fiscal" en *El Sur,* 6/11/2004.

_____, "Realidades del presupuesto" en *El Sur,* 5/3/2005.

_____, "La Conago, cambiar las reglas", en *El Sur*, 10/6/2005.

_____, "Reforma del fisco local, una evaluación", en *El Sur,* 2/9/2005.

_____, "La cuenta pública y la Auditoría del Estado", en *El Sur,* 21/10/2005.

_____, "La estrategia financiera del zeferinismo", en *El Sur,* 18/2/2006.

CABRERA BECK, Carlos. *El nuevo federalismo internacional*, Universidad Anáhuac, Porrúa, México, 2003.

CABRERO MENDOZA, Enrique, y Rodolfo García del Castillo. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

_____, (coord.). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

_____, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

_____, "El despertar de los municipios urbanos. Nuevos retos y oportunidades en la gestión hacendaria y financiera en gobiernos municipales de México", en *El municipio en México*, AGN, CEDEMUN-SEGOB, México, 1996, pp. 591-611.

_____, "Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes?", en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?,* México, 2004.

CALVILLO, Manuel. *Cartas de un americano 1811-1812, Servando Teresa de Mier*. SEP, México, 1987.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION, LVIII Legislatura. *Construyendo el Nuevo Federalismo*. *Reformas y Adiciones a las constituciones políticas de las entidades del país, derivadas de la reforma al artículo 115 Constitucional,* Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, México, 2001.

CANO ÁLVAREZ, Carla Mariana Isolda. *Federalismo y política fiscal.* FLACSO, México, 2014.

CANSINO, César, y Francisco Valdés Ugalde. "La reforma del Estado en México: qué, cómo, cuándo y por qué", en *Este País*, núm. 161, agosto 2004, pp. 28-35

CÁRDENAS, Enrique. *La Hacienda Pública y la política económica, 1929-1958.* Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX, FCE, México, 2005.

CARMAGNANI, Marcello. *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina,* Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX, FCE, México, 1996.

_____, "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en *Las finanzas públicas en los Siglos XVIII-XIX,* México, 1998.

CASAR PEREZ, María Amparo. "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso", en *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria,* México, 2004.

CASAR, María Amparo *et al, La rendición de cuentas y el poder legislativo.* Documento de Trabajo 241, CIDE, México, 2010.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (CEFP). *Sistemas de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados,* Documento de Trabajo 05, México, 2001a.

_____, *Evolución y estadísticas del Gato Público Federal en México, 1980-2001*, Documento de Trabajo 038, México, 2001b.

_____, Décimo Aniversario del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Documento de Trabajo 031, México, 2008.

_____, *Evolución del Gasto Público por Ramos 2000-2012*, Documento de Trabajo 020, México, 2012.

CENTRO DE SERVICIOS MUNICIPALES "HERIBERTO JARA" (CESEM). *Manual de planificación del desarrollo municipal*, México, 1997.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Finanzas nacionales y finanzas estatales, mecanismos de conciliación*, UNAM, México, 1992.

_____, *Planeación, programación y presupuestación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2003.

_____, *Devolución de facultades hacendarias*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2012.

CHAVEZ PRESA, Jorge. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, FCE, México, 2002.

CIBOTTI, Ricardo, y Enrique Sierra. *El sector público en la planificación del desarrollo*, Siglo XXI, México, 2005.

COLMENARES PARAMO, David. "Retos del federalismo fiscal mexicano", en *Comercio Exterior,* México, mayo 1999.

_____, "El federalismo hacendario en México", en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?,* México, 2004a.

_____, "Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano", en *Este País*, núm. 157, México, abril 2004b, pp. 22-29.

_____, "Distribución de participaciones en México. La búsqueda de la equidad en sus fórmulas", en *Avance Económico-El Sol de México*, México, 18 abril 2005.

CRUZ COVARRUBIAS, Armando. *Federalismo fiscal mexicano*, Porrúa, México, 2004.

_____, *El Federalismo y la coordinación fiscal federal y estatal en México,* Porrúa, México, 2012.

DIAZ CAYEROS, Alberto. *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal,* CIDAC, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

_____, "Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano", en *México, hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, 1996.

_____, "Diez mitos sobre el federalismo mexicano", en *La ciencia política en México*, México, 1999.

_____, "Federalismo", en *Nexos*, núm. 293, México, enero 2002, pp. 60-62.

_____, "Balance fiscal de los estados en el sistema federal", en *De la descentralización al federalismo, estudios comparados sobre el gobierno local en México,* México, 2003.

DIAZ CAYEROS, Alberto *et al*. "El singular momento constitucional de México", en *Este País*, núm. 157, México, abril 2004, pp. 12-15.

DÍAZ FLORES, Manuel. "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica" en *Economía, Sociedad y Territorio*, Número 11, El Colegio Mexiquense, México, 2002.

ELIZONDO BARRAGAN, Fernando. "De la necesidad de reorientar los criterios de asignación interestatal de las transferencias federales", en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?,* México, 2004.

FAYA VIESCA, Jacinto. *Administración Pública Federal.* Porrúa, México, 1979.

_____, *Finanzas Públicas*, Porrúa, México, 1996.

_____, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal,* Porrúa, México, 2004.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El federalismo en América Latina,* Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica núm 41, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2003.

FERRER MUÑOZ, Manuel. *La formación de un Estado nacional en México, el Imperio y la República federal: 1821-1835.* UNAM, México, 1995.
FLORES ZAVALA, Ernesto. *Finanzas Públicas Mexicanas*, Porrúa, México, 1996.
FUNDACIÓN ESTE PAIS. *La federación a debate. 32 indicadores útiles para reflexionar sobre los temas de la convención nacional hacendaria,* México, abril 2004.
GAMBOA, Rafael. "Evolución del endeudamiento de los estados en México, 1992-1997", en *De la descentralización al federalismo, estudios comparados sobre el gobierno local en México,* México, 2003.
GARCIA DEL CASTILLO, Rodolfo. *Gestión Local Creativa. Experiencias Innovadoras en México*, Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE, INAFED, México, 2004.
GARZA CANTÚ, Vidal *et. al. Los estados mexicanos, sus activos y su dinamismo económico y social,* ITESM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.
GARROCHO, Carlos *et. al. Desarrollo municipal. Retos y posibilidades.* El Colegio Mexiquense AC., México, 1998.
GIUGALE, Marcelo. A*chievements and Challenges of Fiscal Descentralization. Lessons from México.* The World Bank, Estados Unidos, 2000.
GONZÁLEZ PARODI, Gretchen (coord.). *Gobiernos municipales en México.* UAM-I, México, 2008.
GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo, y Tonatiuh Guillén López (coord.). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional,* CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
_____, (coord.) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria,* CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
GUERRERO OROZCO, Omar. *La administración pública en el estado de Guerrero*, Instituto de Administración Pública del estado de Guerrero, Acapulco, 1991.
GUERRERO, GOBIERNO DEL ESTADO. *El Municipio. Manual de definiciones y conceptos,* Coordinación General de Fortalecimiento Municipal, México, 2005
GUILLÉN LOPEZ, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, COLEF, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
_____, "La reforma del 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales", en *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional,* México, 2000.
_____, (coord.). *Innovación y Continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República.* IIS-UNAM. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
_____, Ponencia presentada en el Foro Temático Federalismo Guadalajara. Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, Tomo 2, pp. 31-43, México, 2007.
GUTIERREZ, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés. *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada,* IIJ-UNAM, México, 2001.
GUTIERREZ, Gerónimo. "Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política", en *De la*

descentralización al federalismo, estudios comparados sobre el gobierno local en México, México, 2003.
HERNÁNDEZ CHAVEZ, Alicia. *La tradición republicana del buen gobierno*. Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX, FCE, México, 1993.
_____, (coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?,* Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX, FCE, México, 1996.
HERNÁNDEZ ELGUÉZABAL, Eduardo. *Miguel Ramos Arizpe y el federalismo mexicano*. Ediciones Casa de Coahuila, México, 1978.
HERNÁNDEZ JAIMES, Jesús. *La formación de la Hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835*. El Colegio de México, Instituto Mora, UNAM, México, 2013.
HERRERA RAMOS, Mario *et al.* "Carencias, recursos y provisión de bienes públicos municipales", en *De la descentralización al federalismo, estudios comparados sobre el gobierno local en México,* México, 2003.
IBARRA SALAZAR, Jorge *et. al.* "México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales", en *Comercio Exterior*, mayo 1999.
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP). *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*. *La reforma del sistema fiscal. Visión parlamentaria,* México, 2000.
_____, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano,* México, 2006.
_____, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. Crisis y deuda pública*, México, 2012.
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED). *Carpeta informativa para la convención nacional hacendaria*, México, febrero 2004.
_____, *Programa especial para un auténtico federalismo, 2002-2006*, México, 2002.
ISOARD Y JIMÉNEZ DE SANDI, Carlos A. *Auditoría de las operaciones del Gobierno, efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público.* FCE, México, 1979.
ITURRIAGA DE LA FUENTE, José. *La Revolución Hacendaria*, la Hacienda Pública con el Presidente Calles. SEP, México, 1987.
IZQUIERDO, Rafael. *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX, FCE, México, 2004.
JAUREGUI, Luis, y José Antonio Serrano Ortega (coord.). *Las finanzas públicas en los Siglos XVIII-XIX,* Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, México, 1998a.
JAUREGUI, Luis, y José Antonio Serrano Ortega (edit.). *Hacienda y política, las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana,* El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, México, 1998b.
KLEIN, Herbert. *Las finanzas americanas del imperio español 1680-1809,* Instituto Mora, México, 1999.
LABRA MANJARREZ, Armando (coord.). *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.* UNAM, México, 2006.

LECHNER, Norbert *et al.*, (coord.). *Reforma del Estado y coordinación social,* Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Plaza y Valdés, México, 1999.
LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. *El antifederalismo de Carlos María de Bustamante.* Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1997.
LÓPEZ CASTRO, Martín A. *Federalismo fiscal. Actualidad y Futuro.* Porrúa, México, 2012.
LUDLOW, Leonor *et. al. Los negocios y las ganancias, de la Colonia al México Moderno*, Instituto Mora, México, 1993.
MACUNE, Charles W. *El estado de México y la federación mexicana*. FCE, México, 1978.
MANDUJANO RAMOS, Nicolás. *Federalismo Fiscal. Una propuesta para fortalecer la Hacienda Pública estatal.* Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 2010.
MARICHAL, Carlos, y Leonor Ludlow (coord.). *Un Siglo de deuda pública en México.* UNAM, Instituto Mora, México, 1998.
_____, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810.* Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX, FCE, México, 1999.
MARQUEZ-PADILLA, Paz Consuelo, y Julián Castro Rea (coord.). *El nuevo federalismo en América del Norte,* Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 2000.
MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl. *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México, propuesta para un sistema nacional de asignación de recursos financieros a los estados y municipios.* INDM, México, 1981.
MARTINEZ ASSAD, Carlos (coord.). *Balance y perspectivas de los estudios regionales en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1990.
_____, "El municipio en la órbita de su precaria economía", en *El municipio en México*, AGN, CEDEMUN-SEGOB, México, 1996, pp. 615-627.
MARTINEZ URIARTE, Jacqueline, y Alberto Díaz Cayeros (coord.). *De la descentralización al federalismo, estudios comparados sobre el gobierno local en México,* CIDAC, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas,* Siglo XXI, 2001.
MEJIA LIRA, José. *Servicios públicos municipales*, Colección Xinantécatl no. 1, UAEM, Toluca, 1994a.
_____, (Comp.) *Problemática y Desarrollo Municipal,* Universidad Iberoamericana, 1994b.
MEMORIA. *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo.* México, 1995.
MEMORIA. *Seminario Actualidad y Perspectivas de la Distribución de Competencias: Federación, Estados y Municipios.* Cámara de Diputados, México, 2011.
MENÉNDEZ GUZMÁN, Alberto. *Presupuesto por programas.* Tomo III, UNAM, 1980.
MERINO, Mauricio (coord.). *La ciencia política en México*. FCE, México, 1999.
_____, (edit.). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos. CIDE*, México, 2006.

_____, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado Mexicano.* Colegio de México. México, 2005.
MEYENBERG LEYCEGUI, Yolanda, y Mario Herrera Ramos (coord.). *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México,* Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 2003.
MIJANGOS BORJA, María de la Luz. "La naturaleza jurídica del presupuesto", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, enero-abril 1995.
MORA VELÁZQUEZ, Salvador y Samuel León González. *Federalismo e Integraciones Regionales. Retos de lo Local a lo Global.* UNAM, México, 2014.
MORENO, Alma Rosa, y Mario Gabriel Budebo. *Evasión fiscal en México,* Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, Chile, 1993.
MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.). *Comisión de estudios para la reforma del Estado, Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001.
MUSGRAVE, Richard. *Sistemas Fiscales,* Aguilar, España, 1973.
MUSGRAVE, Richard, y Peggy Musgrave. *Hacienda Pública teórica y aplicada,* McGrawHill, México, 1995.
OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal,* Porrúa, México, 1979.
_____, *El Municipio. Su evolución institucional,* BANOBRAS, México, 1981.
OLMEDO CARRANZA, Bernardo*. Federalismo y autonomía municipal en México, fuentes bibliohemerográficas para su estudio*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Cambio XXI, México, 1998.
OLVERA, José. (coord.) *La Reforma del Estado para un nuevo proyecto nacional.* UNAM, México, 2005.
ORTEGA LOMELIN, Roberto. *El nuevo federalismo. La descentralización*. Porrúa, México, 1988.
_____, *Federalismo y municipio*, FCE, México, 1994.
_____, "Federalismo fiscal en México", en *El municipio en México*, AGN, CEDEMUN-SEGOB, México, 1996, pp. 629-639.
_____, "La descentralización de la administración pública", en *Tendencias contemporáneas de la Administración Pública*, Diana, México, 1989.
PARDO, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, México, 1995.
PATRÓN SÁNCHEZ, Fernando. "Gobiernos divididos y la aprobación del presupuesto público federal, 1997-2005. Algunas perspectivas de análisis", en Revista *Decisión Ciudadana* No. 19, Consejo Estatal Electoral-Guerrero, México, Enero 2007.
PEREZ CORREA, Fernando. "Hacia la convención nacional hacendaria", en *Este País*, núm. 155-156, México, febrero-marzo 2004, pp. 5-24.
_____, "Teoría General del Estado Federal y Distribución de Competencias", ponencia presentada en el *Seminario Actualidad y Perspectivas de la distribución de competencias: Federación, estados y municipios*, en *Memoria*, México, Junio 2011, pp. 33-39.

PORRAS, Francisco. (coord.) *Gobernanzas y redes de política pública en espacios locales de México.* Instituto Mora, México, 2012.
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002,* PNUD, México, 2003.
_____, *Informe sobre Desarrollo Humano, el reto del desarrollo local, México 2004,* PNUD, México, 2005.
_____, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007, Migración y Desarrollo Humano,* PNUD, México, 2007.
RABELL GARCÍA, Enrique *et. al. Federalismo en México*. Miguel Ángel Porrúa, 2013.
RAMÍREZ CEDILLO, Eduardo. "Crítica a la estructura tributaria actual en México", en *revista Contaduría y Administración.* Facultad de Contaduría y Administración-UNAM, México, 2007.
RETCHKIMAN, Benjamín. *Teoría de las finanzas públicas,* Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1987.
RICOSSA, Sergio. *Diccionario de Economía,* Siglo XXI, México, 2002.
ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio,* Porrúa, México, 2003.
RODRÍGUEZ, Victoria E. *La descentralización en México, de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, FCE, México, 1999.
RUÍZ MASSIEU, José Francisco, y Diego Valadés. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1983.
SALAZAR ANDREU, José Antonio. *Las relaciones fiscales intergubernamentales en México: Alcances, limitaciones y propuestas.* INAP, México, 2005.
SALIM CABRERA, Emilio. "Conurbaciones estatales y municipales: retos regionales de la reforma hacendaria", en *Este País*, núm. 157, México, abril 2004, pp. 38-39.
SALINAS SANDOVAL, Ma. del Carmen. *Política y Sociedad en los municipios del Estado de México. (1825-1880).* El Colegio Mexiquense AC., México, 1996.
_____, *Los municipios en la formación del Estado de México 1824-1846,* El Colegio Mexiquense AC., México, 2001.
SÁNCHEZ ALMANZA, Adolfo. *Marginación e ingreso en los municipios de México*. *Análisis para la asignación de recursos fiscales,* Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
SÁNCHEZ BARAJAS, Genaro. *Evaluación del federalismo fiscal mexicano*, CEDEN, México, 2002.
SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest. *Las alcabalas mexicanas (1821-1857), los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional.* Instituto Mora, México, 2009.
_____, (coord.). *Pensar la Hacienda Pública. Personajes, proyectos y contextos en torno al pensamiento fiscal en Nueva España y México (Siglos XVIII-XX)*. Instituto Mora, México, 2015.
_____, *La imperiosa necesidad. Crisis y colapso del erario de Nueva España (1808-1821)*. Instituto Mora, México, 2016.
SANDOVAL FORERO, Eduardo *et al.* (coord.). *El municipio mexicano de cara al siglo XXI,* UAEM, CIDE, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1993.

SANDOVAL FORERO, Eduardo *et al.* (coord.). *El municipio en el umbral del nuevo milenio*, UAEM, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1996.
SANTIN DEL RÍO, Leticia. "Descentralización y fortalecimiento institucional del municipio", en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?,* México, 2004.
SAUCEDO SÁNCHEZ, José Alberto. *Hacia el federalismo fiscal. La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados,* INAP, México, 1997.
SECRETARIA DE GOBERNACION. *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000,* Diario Oficial de la Federación, México, agosto de 1997.
_____, *Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria,* Diario Oficial de la Federación, México, 31 de marzo de 2006.
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP). *Algunos aspectos del gasto público en México,* México, octubre 1998.
_____, *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal,* Subsecretaría de Egresos-SHCP, México, 2001.
_____, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales,* México, agosto 2003.
_____, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales,* México, mayo 2005.
_____, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales y propuestas para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno,* México, 2010.
SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (SPP). *Benito Juárez, Política presupuestal 1858-1872,* México, 1982.
SEMPERE, Jaime, y Horacio Sobarzo. "Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México", en *Comercio Exterior,* México, mayo 1999.
_____, "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas", en *México, hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, 1996.
SENADO DE LA REPUBLICA, LVI Legislatura. *El federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis)*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 1997.
SERNA DE LA GARZA, José María. *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México,* Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004.
_____, "La lógica centralizadora del sistema federal mexicano", en *Federalismo y Regionalismo,* México, 2004.
_____, y Diego Valadés. *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta Nacional de Federalismo.* Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2015.
SERRANO MIGALLON, Fernando. "El federalismo, nuevos planteamientos", en *Este País*, núm. 157, México, abril 2004, pp. 6-10.
SOMERS, Harold M. *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional,* FCE, México, 1981.

SOTO GOMEZ, Martín. "Federalismo y gobernabilidad", en *El Federalismo en México,* Gobierno del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos de la LIV Legislatura del Estado de México, Toluca, 2002, pp. 53-100.

SUAREZ DAVILA, Francisco. "Federalismo sin hacienda", en *Este País*, núm. 157, México, abril 2004, pp. 31-37.

_____, "Federalismo Hacendario, motor de la reforma hacendaria y del desarrollo de México", en *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano,* INAP, México, 2006.

TAMAYO FLORES, Rafael, y Fausto Hernández Trillo (coord.). *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?,* CIDE, ITESM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

TARRIBA, Gabriel. "Alcances y promesas de la reelección municipal en México", en *Este País*, México, febrero 2014.

TELLO MACIAS, Carlos. "El gasto del Estado mexicano", en *Nexos,* septiembre 2005.

_____, "Fortalecer los ingresos del Estado mexicano", en *Nexos,* México, octubre 2005.

_____, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM, México, 2007.

TENENBAUM, Barbara A. "Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823", en *Las finanzas públicas en los Siglos XVIII-XIX,* México, 1998.

TÉPACH MARCIAL, Reyes. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004.* Cámara de Diputados, México, 2004.

TePASKE, John Jay. "La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la colonia", en *Las finanzas públicas en los Siglos XVIII-XIX,* México, 1998.

TER-MINASSIAN, Teresa y Vicente Fretes Cibils. *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y cómo.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2016.

UGALDE, Luis Carlos. *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999.* Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

_____, (coord.). *La negociación política del presupuesto en México, 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público.* Senado de la República, Integralia, México, 2014.

_____, "¿Por qué más democracia significa más corrupción?", en *Nexos*, núm. 147, México, febrero 2015, pp. 14-27.

UHTHOFF LÓPEZ, Luz María. *Las finanzas públicas durante la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda.* UAM–I., México, 1998.

UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno. *El federalismo en México y los problemas sociales del país,* Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

UNAM. *Temas Hacendarios, coincidencias y convergencias.* UNAM, México, 2007.

VALADES, Diego, y José María Serna de la Garza (coord.). *Federalismo y Regionalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004.

VALADES, Diego. "Reflexiones sobre el federalismo", en *Este País*, núm. 157, México, abril 2004, pp. 17-20.

VÁZQUEZ ALANÍS, Fernando. "Las esferas de gobierno y sus mecanismos de coordinación", en *Tendencias contemporáneas de la Administración Pública,* Diana, México, 1989.
VÁZQUEZ ARROYO, Francisco. *Presupuestos por programas para el sector público de México.* UNAM, México, 1982.
VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. Dos décadas de desilusiones. En busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1854). EL Colegio de México-Instituto Mora, México, 2009.
VELASCO CRUZ, José Luís. *El debate actual sobre el federalismo mexicano,* Instituto Mora, México, 1999.
VILLALOBOS PACHECO, Alberto. *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. INAP, México, 2010.
WILKIE, James W. *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
WRIGHT, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. "Nuevo Federalismo, estados soberanos y municipios libres", discurso pronunciado en el *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, en *Memoria*, México, 29 de marzo de 1995.
_____, "El Federalismo", en *Revista del Senado de la República,* No. 1, Octubre 1995.
_____, Discurso pronunciado durante la presentación del *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000: Balance Sexenal*, Presidencia de la República, México, 2 de noviembre de 2000.
ZICCARDI, Alicia, y Tonatiuh Guillén (coord.). *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república,* Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
_____, (coord.). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas,* Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.
_____, (coord.) *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa,* Instituto Mora, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.