



# Federalismo sin hacienda

/ Francisco Suárez Dávila

La cuestión vital de México ha sido desde el establecimiento de su independencia, la hacienda. Ante ella han fracasado las inteligencias más privilegiadas, los gobiernos más bien sistemados, las teorías más filosóficas y halagüeñas, las esperanzas más fundadas y los esfuerzos más decididos. Ella constituye un mal crónico, que a muchos ha parecido incurable, y que se ha visto como la gangrena que deberá acabar por carcomer y destruir la nacionalidad mexicana. En el fondo de la importante cuestión hacendaria, y como la causa principal que dificulta su solución, se ve el hecho de que nuestro erario tiene las necesidades de una nación de ocho millones de habitantes, con la riqueza y producción de un pueblo que apenas llega a dos millones.

Matías Romero, *Memoria de Hacienda*, 1870.

**N**o creo que nadie, como Matías Romero, ministro de Hacienda de Benito Juárez y de Porfirio Díaz, haya resumido con mayor brillantez, en un solo párrafo de su célebre *Memoria de la Secretaría de Hacienda*, la precariedad y el carácter vital de la hacienda pública mexicana. Su texto ha adquirido alcances proféticos a lo largo de 130 años de nuestra historia.

Como se apreciará, en este ensayo, hemos avanzado en la *ruta del federalismo*, pero *sin hacienda*... sin generar los recursos fiscales suficientes en los tres niveles de gobierno. Ya Hamilton, el clásico del tema, había afirmado que el federalismo sin recursos era sólo un catálogo de buenos deseos.

La Convención Nacional Hacendaria persigue un buen propósito, es una gran ventana de oportunidad y un gran reto. La sociedad mexicana ha puesto altas expectativas para que ella sea el medio para avanzar en uno de los grandes temas nacionales. Se ha logrado una gran movilización de actores políticos y sociales, para examinar el tema y hacer propuestas. El presidente Fox se refirió a ella como el primer gran acuerdo en el México del siglo XXI. Sin embargo, tenemos que ser extraordinariamente realistas y prudentes respecto de las posibilidades de avanzar en un tema tan complejo y difícil, en la

Diputado federal por el Partido Revolucionario Institucional.

coyuntura política, no precisamente favorable que vive el país en el momento actual. Ciertamente los resultados del debate en la H. Cámara de Diputados no auguran un resultado optimista.

En el presente ensayo abordaré tres temas:

1. La evolución del federalismo hacendario, desde sus orígenes hasta el momento actual. Esta perspectiva histórica permite analizar mejor el presente. En realidad, se ha avanzado en el federalismo, en términos cualitativos y cuantitativos. El mayor impulso proviene de la pluralidad y la alternancia política en los tres niveles de gobierno.

2. La situación actual de la hacienda pública y los recursos fiscales en los tres niveles de gobierno. Bajo cualquier criterio son muy modestos y claramente insuficientes; son uno de los principales “talones de Aquiles” del desarrollo nacional.

3. Haré un análisis sobre ¿qué escenarios ofrece la Convención Nacional Hacendaria? ¿Dónde tiene mejores posibilidades de éxito? Iniciaré con algunas reflexiones sobre el debate del periodo legislativo de finales del 2003 y luego sobre la propia Convención.

## **Evolucion del federalismo hacendario en México (1821-2003)**

*Los albores del federalismo: “estados” fuertes, Federación débil (1821-69)*

Contra lo que se piensa, el México independiente nació bajo un impulso federalista verdadero, una de cuyas manifestaciones fue que, en términos formales y reales, los estados eran fiscalmente más fuertes (o menos débiles) que el gobierno federal; tenían las mayores potestades tributarias, particularmente las alcabalas, que eran los impuestos al comercio interior y los impuestos sobre la minería. Había estados fiscalmente ricos y, por lo tanto, fuertes como Guanajuato, Zacatecas o Jalisco. El gobierno federal dependía de los impuestos al comercio exterior que, en la práctica, no controlaba. Así, los estados tenían que “participar” recursos a la Federación y,

para ello, se creó un impuesto, “el contingente”, para ayudarlo a sufragar sus gastos.<sup>1</sup> Fue el primer esquema de “reparto de rentas”. Bajo estas condiciones de recurrente naufragio fiscal, el gobierno federal hubo de acudir a créditos leoninos y caer en suspensión de pagos. La debilidad fiscal fue una de las causas de la fragilidad del Estado mexicano y, la pérdida de soberanía y territorio en los primeros tres cuartos del siglo XIX.

### ***La primera reforma fiscal y federalista (1869-96): el impuesto del timbre y el fin de las alcabalas***

Con la restauración de la República y su paulatina consolidación, se produjo la primera reforma fiscal real que va acompañada con una nueva orientación del federalismo para fortalecer el Estado nacional. Dentro de una auténtica reforma integral, planteada en 1869, Matías Romero comienza a implantar el impuesto nacional del timbre. Se convoca a dos conferencias de representantes de estados, en 1883 y 1890, en lo que fue el primer antecedente de las convenciones fiscales. Se elimina “la participación al revés”, que se llamaba entonces a “la contribución federal”, que era un recargo de 25% sobre la tributación estatal y municipal para dar recursos a la Federación, y se intensifica el proceso de eliminación de las alcabalas que concluye el ministro de Hacienda de Porfirio Díaz, Limantour en 1896.

### ***Segunda reforma fiscal (1924-33): el impuesto sobre la renta y las primeras convenciones fiscales***

Al consolidarse el régimen de la Revolución mexicana y para impulsar la reconstrucción nacional, durante el maximato de Calles, Alberto J. Pani, su secretario de Hacienda, apoyado por Manuel Gómez Morín, introduce el impuesto sobre la renta e intenta crear nuevas bases para el federalismo fiscal, procurando racionalizar la gran diversidad de impuestos estatales. Para ello convoca las primeras dos convenciones hacendarias, de 1925 y 1933, que contienen la estructura conceptual, pero que fracasarían en el ambiente de la gran depresión económica y las condiciones políticas prevaletentes.

### ***Tercera reforma fiscal (1947-80): el impuesto sobre ingresos mercantiles y el sistema de arbitrios***

Las ideas fructificarían con la exitosa tercera convención nacional fiscal, convocada por el gobierno de Alemán y su secretario de Hacienda, Ramón Beteta. En materia fiscal se introdujo el impuesto sobre ingresos mercantiles,

un impuesto sobre ventas, que requiere y permite la eliminación de muchos impuestos estatales. Se crea un Plan Nacional de Arbitrios, sustituto del concepto de “reparto de rentas” y antecedente del sistema de coordinación fiscal y, se crea una Comisión Nacional de Arbitrios para ejecutar y supervisar el Plan. Este sistema, ya moderno en sus características, duraría hasta 1980. La convención es interesante porque fue acompañada por una convención de causantes convocados por la Confederación de Cámaras de Comercio. En la propia convención, cada estado tuvo un representante estatal, otro municipal y un experto. Fue pues un esquema muy avanzado.

### ***Cuarta reforma fiscal y federalista: el sistema de coordinación fiscal y el IVA (1980-90)***

En 1980, el secretario de Hacienda, David Ibarra, introduce el impuesto al valor agregado y se crea el sistema moderno de coordinación fiscal, que esencialmente significaba que el gobierno federal recaudaría los dos grandes impuestos: el impuesto sobre la renta, el nuevo IVA y los principales impuestos al consumo y, mediante fórmulas y fondos de participaciones, redistribuiría recursos a los estados.

### ***La quinta reforma: de la coordinación fiscal hacia una coordinación hacendaria, descentralización y federalización del gasto (1990- )***

La siguiente gran reforma, que llega hasta nuestros días, se da en materia de *gasto*. Ello conlleva una muy importante primera descentralización del gasto o “federalización” del mismo. Los impulsores de este proceso fueron el traspaso a los estados de la responsabilidad principal del gasto en educación, derivado del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y los programas sociales que el presidente Salinas inicia, bajo el concepto de “Solidaridad”, que después se convierte en “Progresas” y en “Oportunidades”.

Esta etapa se consolida cuando en 1999 se crea el ramo 33 en el presupuesto federal, que incluye además recursos transferidos para salud, seguridad pública y absorbe los recursos canalizados a los municipios por “Solidaridad”. Además, se agrega el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, que contiene el concepto de “aportaciones” (las transferencias del ramo 33), al tradicional de “participaciones”. Si bien representa un cierto parche, la ley ya es en la práctica una ley de coordinación hacendaria. Es decir, cubre no sólo tributación, sino las dos caras del presupuesto: el ingreso y el gasto.

En síntesis, las cuatro grandes reformas o cambios cualitativos fiscales que significaron la introducción de impuestos nuevos y fundamentales, fueron acompañados de cambios trascendentales en el federalismo hacendario.

### Situación actual del federalismo hacendario

Un reciente documento del Banco Mundial reconoce: “México ha experimentado un sorprendente grado de descentralización en los últimos años, facilitado por el gran aumento en el número y diversidad de las transferencias. Aunque haya aspectos a reconsiderarse, la revolución de gastos y transferencias en el federalismo fiscal mexicano es impresionante.”

En efecto, hoy los estados y municipios gastan más que el propio gobierno federal. Este “federalismo” se da principalmente por virtud de los mecanismos existentes de transferencias a estados y municipios, contra los recursos recaudados por el propio gobierno federal.

El primer mecanismo se da por las “participaciones” del ramo 28 del presupuesto federal, que representan el porcentaje que el gobierno federal redistribuyó a los estados, con cargo a la llamada recaudación federal participable (RFP), integrada por todos los impuestos importantes: Renta; IVA: los otros impuestos al consumo, los llamados IEPS (impuestos especiales sobre producción y servicios), incluyendo automóviles nuevos, cerveza, cigarrillos, bebidas alcohólicas, tenencia y buena parte de los ingresos petroleros.

Estos recursos no son condicionados, porque van contra la “base tributaria” que los estados “cedieron” a la Federación. Representan menos de la mitad de las transferencias totales y alrededor de la cuarta parte de la RFP. Los estados a su vez “participan” alrededor de un 20% de estos recursos a los municipios.

El otro componente son las “aportaciones” del ramo 33 que representan algo más de la mitad de los recursos transferidos y que son “condicionados”, etiquetados hacia los estados, principalmente a través de fondos creados para tal efecto en educación (FAEB y FAEM), salud (FASSA), seguridad pública (FASP), apoyo a los municipios en infraestructura social (FAIS) y fortalecimiento municipal (FORTAMUN).

Después se agrega PAFEF que nace con los severos problemas de las deudas estatales, vinculadas con la crisis de 1995 y se ha venido adecuando a distintos fines; entre otros, el problema de pensiones.

### Federalismo sin hacienda

En síntesis, la Federación actualmente traspasa a los estados y municipios algo más de la mitad de lo que recauda. De ello, la mitad es sin condiciones y la otra “etiquetada” y con condiciones. Pero el problema es que el pastel tributario es pequeño y no crece. *Tenemos un federalismo sin hacienda*, con una gran penuria de recursos que no alcanzan para satisfacer las necesidades de un país en desarrollo. Esta escasez se da en los tres niveles de gobierno. A medida que uno descende en la escala, la situación es más desfavorable.

### La hacienda del gobierno federal: baja carga tributaria

Tenemos la carga tributaria, definida como relación de ingresos tributarios al PIB, más baja entre los países de la OCDE, 15% del PIB, frente a un promedio de 28%; sin el petróleo nuestra carga es aún menor, o sea de alrededor de 10%. Si nos comparamos con países de desarrollo similar al nuestro, el coeficiente de Hungría es de 28%, Corea de 22%, y en América Latina Brasil tiene 21, en Chile 18, en Argentina 18 por ciento.

Si consideramos los coeficientes de los componentes más importantes de la estructura tributaria: impuesto sobre la renta (ISR), en México es de 4.5% del PIB, mientras el promedio de la OCDE es de 13.6%. En América Latina, la relación es muy parecida: Brasil de 5 y Chile de 4.1 por ciento.

En impuestos al consumo, donde predomina el IVA, en México el coeficiente es de 3.5% y el promedio de la OCDE es del doble, 6.9%. Brasil con 9.2 y en Chile con 8.7%, prácticamente nos duplican y es interesante que su recaudación en IVA, es muy superior a la de renta. (cuadro 1).

### La hacienda pública de los estados: carencia de fuentes tributarias propias

En México, los estados tienen una carga tributaria ínfima como porcentaje del PIB, de menos de 1%. La proporción de recursos propios en relación con su gasto es de alrededor de 13%; 87% viene de participaciones y de

Cuadro 1. Comparación internacional de carga tributaria (2000)<sup>2</sup>

	(Como % PIB)			
	México	OCDE (promedio)	Brasil	Chile
Ingresos Tributarios Totales	15.4	27.9	21.2	17.9
ISR	4.7	13.6	5.0	4.1
Imps. al Consumo (IVA)	3.5	6.9	9.2	8.7

aportaciones federales. Hay que reconocer, sin embargo, que los estados retuvieron muy pocas bases tributarias propias, la principal, muy débil es el de impuesto sobre nóminas (cuadro 2).

En la OCDE, en los países federales, los estados tienen una carga de 6.5% del PIB.

### ***La hacienda de los municipios: el mayor desastre fiscal***

El mayor desastre fiscal del país es el de los municipios. Ellos tienen dos principales fuentes tributarias: el predial y el cobro de servicios, principalmente el agua. Los ingresos municipales, como porcentaje del PIB, son de 0.4% y el predial es de 0.1% (cuadro 2). Su proporción de ingresos propios a gasto total es de 22%; hace una década era casi de 50%. El promedio en los países más pobres de África es de 60%. A diferencia de los estados, estas bases sí tienen un gran potencial. En la OCDE, la recaudación de gobiernos locales, en países federales, es de 2.7% y en los unitarios (por ejemplo España), aún mayor, 5.1 por ciento.

### ***Insuficiencia en tributación, carencia de financiamiento para el desarrollo***

Esta penuria de recursos se traduce en un gasto público del gobierno central de 14.6% del PIB, muy inferior al promedio de la OCDE, que es de 31.8%; bajo en relación a países latinoamericanos como Brasil (24.5%) y Chile (20.7%). Significa gasto público social insuficiente, en México 8.3% del PIB, frente al promedio de los países en la OCDE 21.0%; y, bajo nivel de inversión física que en nuestro país es un raquítico 2.4% del PIB.

### **Convención Nacional Hacendaria: escenarios y perspectivas**

Para algunos actores y analistas, el proceso de reforma hacendaria se daría en dos etapas. Una primera, sería la contribución que realizaría el poder Legislativo en el pe-

**Cuadro 2**

<b>Hacienda pública federal (2001)</b>			
	(\$ millones de pesos de 2004)	% del Total de Ingresos de la Federación	% del PIB
Ingresos Tributarios de la Federación	65 300	100	9.7
<b>Hacienda pública estatal (2001)</b>			
	(\$ millones de pesos de 2004)	% del Total de Ingresos de la Federación	% del PIB
Ingresos de Fuentes			
Impositivas Propias	64 110	13	1.0
Transferencias	432 869	87	6.4
Participaciones	171 398	34	2.5
Aportaciones	199 161	40	3.0
PAFEF	14 733	3	0.2
Otros	47 577	10	0.7
<b>Total Ingresos de los Estados</b>	<b>496 979</b>	<b>100</b>	<b>7.4</b>
<b>Hacienda pública municipal (2001)</b>			
	(\$ millones de pesos de 2004)	% del Total de Ingresos de la Federación	% del PIB
Ingresos de Fuentes			
Impositivas Propias	27 300	22	0.4
Predial	6 757	5	0.1
Transferencias	96 900	78	1.4
Participaciones	55 149	44	0.8
Aportaciones	41 751	34	0.6
<b>Total Ingresos de los Municipios</b>	<b>124 200</b>	<b>100</b>	<b>1.8</b>

riodo septiembre-diciembre de 2003, que sentaría una buena plataforma para la segunda etapa, principalmente cambios en la tributación federal y una mayor base de recursos presupuestales. La segunda sería la Convención Nacional Hacendaria, en febrero-agosto de 2004. Como se pudo apreciar, la primera etapa prácticamente fracasó por siete votos. Algunas voces dijeron entonces: “pero se logrará en la segunda etapa, la de la Convención”.

La primera etapa, la del debate legislativo amerita un estudio detallado –como proceso político fallido– pero pueden adelantarse algunas reflexiones:

### ***Reflexiones sobre el reciente debate legislativo en materia hacendaria***

1. La reforma hacendaria debe ser vista, no como acción de una sola vez, sino como un *proceso ordenado*

que se da en varios años, sentando bases y criterios, acciones concatenadas y una idea de hacia dónde ir.

2. Una reforma hacendaria requiere una gran motivación que debe ser la definición de para qué sirve y en qué se gasta el dinero; su aportación a un crecimiento más rápido y a una mayor equidad social. Supone un proceso político complicado, que necesita una mayor educación de la población y un amplio consenso político. Para ello puede servir la convención.

3. Una reforma hacendaria supone cuatro pistas, las tres primeras son válidas en sí, pero también una excusa para no hacer la cuarta: 1) *reforma del gasto público*. Requiere principalmente reorientar el gasto corriente y dispendioso hacia un gasto de inversión. La gente le dice al gobierno: primero gasta bien y suprime la corrupción y, luego hablamos de impuestos; 2) *una reforma en la administración tributaria*. Implica atacar la enorme evasión fiscal estimada en más de 3% del PIB. En México paradójicamente el costo de la administración tributaria es “alto para lo que se recauda”, pero “bajo en relación con las inversiones necesarias para recaudar más”, por ejemplo, en informática. La gente le expresa al gobierno que debe hacer su tarea y reducir la evasión, antes que cambiar impuestos; 3) *federalismo hacendario*. Es el trabajo de la convención y supone la necesidad de un esfuerzo compartido por los tres niveles de gobierno, no sólo en gasto, sino en recaudación; 4) Finalmente, lo más difícil, *cambios en la estructura tributaria*. En términos generales, requiere reducir el impuesto sobre la renta y simplificarlo; reducir el IVA general, estableciendo, aunque sea en forma paulatina, una tasa única para todos los bienes de consumo; ello requiere eliminar el “hoyo negro” que actualmente existe en alimentos y medicinas que deja fuera la tercera parte del consumo nacional, con un elevado subsidio para los grupos de altos ingresos y que dificulta el control de otros impuestos. Debe, desde luego, incorporarse en el análisis la conciencia de la gran resistencia social y política que existe en amplios sectores de la población contra el IVA. Para superarla se requiere convencer con un adecuado y eficaz mecanismo de compensación.

En suma, el sistema tributario debe simplificarse y reducir algunas tasas para recaudar más y bajar la evasión.

### ***Escenario y perspectivas de la Convención Nacional Hacendaria***

Existen dos escenarios:

a) *El ambicioso*. Se logrará una reforma hacendaria relativa a los impuestos federales para aumentar los re-

ursos y, al mismo tiempo, en el federalismo hacendario y sus reglas de distribución de responsabilidades. Avanzar en ambas dimensiones, como en los otros momentos estelares que se mencionan en la parte histórica. Se aumentará el pastel fiscal y con ello se facilita una mejor distribución de los recursos.

b) El otro, *más modesto*. Sólo se lograrán avances en materia de leyes, normas y mejoras institucionales en las interrelaciones que existen en los tres niveles de gobierno, sentando las bases para un avance futuro en una mejor recaudación y un mejor gasto, pero por el momento el tamaño del pastel quedará básicamente sin modificación.

En el campo jurídico y de desarrollo institucional, la Secretaría de Hacienda y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, que incluye a los secretarios de Finanzas de los estados, han realizado un importante trabajo, que puede rendir frutos con el impulso político de los gobernadores, organizados en la Conago y con la incorporación de las instancias municipales, que no habían jugado un papel.

El peligro es que la convención se convierta en una lucha vertical por la distribución del gasto entre los niveles de gobierno y un conflicto horizontal entre estados ricos y pobres; con petróleo y sin petróleo; el Distrito Federal que no paga educación y los demás.

Los temas de la Convención, como se aprecia, inciden mucho sobre la reforma del Estado y no sólo en las cuestiones tributarias económicas.

### ***Los temas donde puede haber avance***

1. *Definición de responsabilidades de gasto y potestades tributarias*. La cuestión fundamental del federalismo hacendario es la definición de las responsabilidades de gasto y las facultades o potestades tributarias de los tres niveles de gobierno. El tema crucial es que los ingresos estén casados lo más cerca posible de las necesidades de gasto a cada nivel de gobierno. Esta tarea será una de las más importantes que incidirá sobre el marco jurídico y de política.

2. *El marco jurídico: reformas constitucionales y legales*. Puede llegarse a acuerdos en materia de reformas al marco constitucional:

En lo que se refiere a los estados, el artículo 73, fracción XXIX A, los limita en cuanto a su capacidad para establecer impuestos importantes al consumo, por ejemplo, en tabaco, cerveza, gasolina, y debe dárseles esta potestad.

Los municipios, de acuerdo con el artículo 115, pueden aprobar, a través de sus ayuntamientos, su presupuesto de egresos, pero las legislaturas de los estados

son las que aprueban las leyes de ingresos, las cuotas y las tarifas para predial, y el cobro de los servicios públicos, a pesar de que el propio artículo establece que “los municipios administrarán libremente su hacienda”. Estas potestades deben darse a los municipios.

Existe el debate de si debe crearse un nuevo capítulo hacendario en la Constitución, como lo tienen otras constituciones, como la española. Ello trastocaría toda la estructura constitucional. Lo más conveniente es enmendar algunos artículos específicos.

Debe aprobarse una nueva Ley de Coordinación Hacendaria. Existe ya una iniciativa del Senado de la República, que correctamente define un sistema que afecta ingreso, gasto, deuda y rendición de cuentas.

*3. Cuestiones normativas e institucionales que pueden fortalecer a las haciendas públicas estatales.* Existe un gran campo para reformar el actual sistema de “aportaciones” condicionados en el ramo 33. Se puede corregir el actual sistema de criterios de asignación de recursos, en muchos casos obsoleto, contradictorio o que genera incentivos perversos. El tema principal es el de la educación, donde en muchos casos se traspasó la responsabilidad a los estados sin suficientes medios; esto se agrava ya que no hay recursos para atender la nueva responsabilidad en relación con la educación preescolar. Así también en materia de salud, no hay capacidad para atender al seguro popular. Los recursos para seguridad pública han disminuido. Fijados los criterios y mecanismos de rendición de cuentas, los recursos deberán asignarse en forma autónoma y flexible. De paso, se pueden eliminar las representaciones del gobierno federal en los estados.

Existe también una propuesta válida para que el PAFEF, para el que ya se creó un nuevo ramo 39, también se defina en sus objetivos y como porcentaje de la recaudación federal participable.

En lo que se refiere a las participaciones “libres”, se requiere precisar también la base para el porcentaje de repartición en relación con el total de ingresos petroleros y procurar una mayor transparencia en la información y en la oportunidad para la entrega de recursos. Hay una discusión importante sobre la participación en los excedentes petroleros para infraestructura carretera.

Siempre ha habido una discusión sobre si se aumenta el porcentaje de las participaciones que deben estar relacionadas con las responsabilidades de gasto. En cambio, no parece factible una revisión de la fórmula de participaciones, que representa una fuerte división entre estados ricos y pobres; petroleros y no petroleros, etcétera.

Aunque ciertamente hay margen para que los estados pueden aumentar su recaudación propia, es el nivel de

gobierno peor dotado de facultades tributarias. Su principal fuente propia es el impuesto sobre nómina que puede homologarse posiblemente a 3% y no la variación que hay actualmente entre 0 y 4 por ciento.

Sobre todo, los estados pueden asumir un mayor campo de acción en relación con los impuestos al consumo. Además del cambio de potestades constitucionales, uno de los aspectos más factibles es el impuesto sobre ventas finales al consumo, que lamentablemente no pudo ser aprobado por el Congreso en diciembre.

*4. Propuestas normativas e institucionales que inciden sobre el fortalecimiento de las haciendas municipales.* El mayor desastre hacendario, como se demostró anteriormente, se da en el ámbito municipal, donde existe un amplio potencial de recaudación. El suministro de servicios municipales es lo que más se parece a las ventas de una empresa privada, donde el ciudadano puede “pagar” y darse cuenta del uso que se da a sus recursos.

Uno de los problemas para atacar el problema es la gran heterogeneidad de los 2 400 municipios que existen en el país. Además de los cambios constitucionales, ya mencionados, para que los municipios asuman plenamente el ejercicio de las potestades que tienen, se requiere un gran esfuerzo de desarrollo institucional y para los de menor desarrollo, asistencia técnica. Un campo vital es el de los catastros y la creación de un servicio civil de “gerentes” municipales.

Los municipios no han tenido, en general, los incentivos para recaudar más y gastar mejor. En algunos casos, las mayores transferencias se van a más sueldos y adquisición de camionetas. Hay incentivos perversos como el no bajar los indicadores de pobreza y aumentar la población para recibir más dinero.

*5. Desarrollo institucional en general.* El Sistema Institucional de Coordinación Fiscal se encuentra ya totalmente rebasado. Una de las causas que impulsaron la creación de la Conago fue la inoperancia de los mecanismos contemplados en la actual ley, centrados en las diferentes modalidades de reuniones del secretario de Hacienda con los secretarios de Finanzas de los estados (reunión nacional, Comisión Permanente, Junta). Se requiere un nuevo sistema de coordinación hacendaria en que participen los gobernadores y los municipios.

Como base del sistema, debe conformarse un sistema de información de federalismo hacendario, con cifras confiables, oportunas y con metodologías homologadas que permitan desprender un conjunto de indicadores para evaluar avances y comparar; sobre todo para rendir cuentas a la ciudadanía. Sobre esta información, se debe montar un sistema eficaz de rendición de cuentas en los

---

congresos locales y en los ayuntamientos, con amplia participación ciudadana. Las secuencias temporales de los procesos de presupuestación de los tres niveles de gobierno requieren reformas y los programas de inversión necesitan una dimensión plurianual.

Se ha avanzado para establecer mejores mecanismos de política de endeudamiento con mayor autonomía, incluyendo fideicomisos propios de garantía. La necesidad de acudir a “calificaciones” ha provocado rechazo, pero si no se demuestran finanzas públicas sanas, no se puede contratar deuda. De hecho, se han establecido incentivos positivos: un estado o un municipio, bien organizado, puede acudir a los mercados para financiar proyectos rentables.

Banobras, ¿el “banco del federalismo”?, no opera, sino en forma muy limitada. Sólo financia a 40 municipios del país y requiere reformas para ser eficaz.

Incorporar en la agenda los conceptos de “patrimonio”, estatal y municipal (y federal), su contabilidad, su relación con el presupuesto y su posibilidad de movilización, es un tema de vanguardia.

## Comentarios finales

Estos son algunos de los muchos temas en que la Convención puede avanzar. Se requiere una adecuada complementación con los trabajos de la Convención Nacional de Contribuyentes y su correcto énfasis en la simplificación y seguridad jurídica. Los retos de organización de tantos actores es grande.

Hay recientemente algunos indicios de que frente a la enorme limitación de recursos para la Federación, los estados y los municipios, que se deriva del raquítico presupuesto federal para 2004, puede darse, hacia el final del día, el “milagro” de que los gobernadores, empresarios organizados, académicos de prestigio y actores municipales, generen un ambiente social para reimpulsar la parte fundamental de la reforma, que es implantar cambios de fondo en el sistema tributario. Ello pudiera tener un impacto sobre el conjunto de propuestas que, al final del día, se plantearán para consideración del Congreso. Pero aún sin este ingrediente –sobre el cual estoy todavía escéptico– se puede avanzar en las líneas de acción jurídicas e institucionales que he reseñado.

Tarde o temprano nos daremos cuenta que hay por lo menos tres motivaciones para seguir impulsando un proceso de reforma hacendaria federal, que va de la mano con un federalismo sustentable en los tres niveles de gobierno. Sin recursos para infraestructura e inversión en obra pública, el país se rezaga y pierde competitividad

frente a otros; se mantiene estancado y sin generación de empleo; sin recursos para salud, educación, apoyo al campo y ataque a la pobreza; ponemos en riesgo la cohesión social y la oportunidad de los mexicanos para tener opciones reales de mayor bienestar; con un Estado anémico e ineficaz, ponemos en riesgo el avance democrático. Si mantenemos un “federalismo sin hacienda” en los tres niveles de gobierno, retomando la frase de Matías Romero, la viabilidad de nuestro país está en riesgo y también su soberanía ■

<sup>1</sup> Artículo de Luis Jaúregui en *Crónica gráfica de los impuestos en México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, p. 69.

<sup>2</sup> Banco de México, “Un comparativo internacional de la recaudación tributaria”, abril de 2003.