

## **El federalismo mexicano en los debates de la Cámara de diputados (1994-2006)**

Fabio Carta  
Instituto de Estudios Latinoamericanos  
Universidad de Alcalá  
[fabiocartamx@gmail.com](mailto:fabiocartamx@gmail.com)

### **Resumen**

En este trabajo se presenta una aproximación al estudio del papel de la élite política parlamentaria en la construcción del federalismo fiscal mexicano entre los años 1994 y 2006. El análisis se basa en las declaraciones y en las iniciativas de los miembros de la Cámara de Diputados, cuyos textos se encuentran disponibles en el Diario de los Debates. A partir de ello, se muestra el diagnóstico que los diputados elaboran en materia de federalismo, así como los principales temas de discusión y sus propuestas. Finalmente, se evidencia el juicio que los mismos representantes realizan sobre el alcance de las medidas presentadas. El estudio forma parte de un proyecto de investigación más amplio en el que se examina en qué medida los diferentes actores políticos y sociales han influido en el desarrollo del federalismo fiscal en México.

### **Palabras clave**

Federalismo, fiscalidad, debates, iniciativas, convergencia parlamentaria

### **Abstract**

The present work explores the role played by the parliamentary political elite in the construction of Mexican fiscal federalism between 1994 and 2006. The analysis is based on the relevant declarations and initiatives of the members of Mexico's lower house, whose texts can be found on the Journal of Debates. Upon examination of these documents, the research shows the diagnosis made by deputies in presenting the issue of federalism, the principal topics discussed and their proposals. Finally, the study underlines members' views on the scope of measures presented. The study is part of a wider research on the modalities in which different political and social actors have affected the development of fiscal federalism in Mexico.

### **Keywords**

Federalism, tax system, discussions, initiatives, parliamentary convergence



## **Introducción**

El propósito de este trabajo es mostrar los rasgos generales de la práctica parlamentaria de la élite política mexicana en el proceso de construcción del federalismo fiscal en México entre los años 1994 y 2006. A tal fin, el proceso de investigación y análisis se ha basado principalmente en las declaraciones y en las propuestas de los miembros de la Cámara de Diputados, cuyos textos se encuentran disponibles en el Diario de los Debates. La elección de esta cámara se debe a dos factores principales: por un lado, tiene la facultad exclusiva de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 74 de la Constitución) y, por otro, le corresponde ser la primera en la discusión de leyes o decretos relativos, entre otros, a contribuciones o impuestos (art. 72). Sin embargo, con el fin de mantener la continuidad del análisis histórico, en el estudio se han incluido también las intervenciones de los senadores en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, ya que este organismo se reúne en las fases de receso de las dos cámaras y en él participan conjuntamente miembros de ambas.

El trabajo no pretende presentar un análisis detallado del papel de los diputados, ni profundizar en las diferencias entre las principales fuerzas políticas, sino aproximarse a ello e invitar al estudio pormenorizado del rol de los diferentes actores políticos y sociales respecto al desarrollo del federalismo fiscal en México. En este marco de investigación, las declaraciones y las iniciativas de los representantes políticos son un medio a través del cual revelar parte de las variables que han confluído a desarrollar o mantener una determinada estructura federal fiscal.

La organización del artículo es la siguiente. En la primera sección se muestra el diagnóstico que los diputados federales elaboran respecto al federalismo fiscal en los primeros años del periodo analizado, correspondientes a la Legislatura LVI (1994-1997). Sucesivamente se exponen los principales temas de debate y las primeras propuestas avanzadas, evidenciando las medidas mayormente solicitadas y las rechazadas. Tal y como se describe en la tercera parte, la Legislatura LVII (1997-2000) constituye una ruptura en el equilibrio político e institucional mexicano vigente hasta entonces, por ello resulta importante subrayar los planteamientos que los diputados manifiestan en este nuevo contexto. A partir de ello, en la última sección se presenta el juicio que los mismos representantes realizan sobre el alcance de las medidas presentadas y el avance de las reformas en materia de federalismo fiscal.

## **El diagnóstico sobre el federalismo en la LVI Legislatura**

Antes de proceder al estudio de los principales temas de debate y de las propuestas presentadas por parte de los miembros de la Cámara de Diputados, resulta indispensable resumir el diagnóstico que estos expusieron en los primeros meses de la LVI Legislatura. Se supone que, así como para cualquier otro tema, la evaluación del estado del federalismo precede y condiciona la formulación de las propuestas relativas al mismo. De ello deriva la importancia de entender los principales elementos característicos del federalismo mexicano que evidencian los diputados.

La presentación del último Informe de Gobierno por parte del presidente saliente Carlos Salinas de Gortari, que coincide con la apertura de la LVI Legislatura, es una óptima circunstancia, en la cual tanto el Ejecutivo como el Legislativo manifestaron sus valoraciones respecto a la condición en la que se encontraba el federalismo mexicano. En esta ocasión, Salinas de Gortari afirmó que durante su administración (1988-1994) el federalismo había sido una de las tres prioridades de política interior, junto a la extensión de las libertades y el avance democrático en México. Para Salinas, el federalismo se había fortalecido gracias a un nuevo sistema de participaciones “más eficaz y más justo”, que tenía en cuenta “la población de cada entidad, su grado de desarrollo y los esfuerzos realizados en materia de captación de impuestos locales”. Además, subrayó los avances en materia de descentralización educativa y la mejora en el diálogo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales<sup>226</sup>.

Por otra parte, frente al triunfalismo del Ejecutivo y del resto de miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los partidos de oposición acusaron a este de haber perseverado en el centralismo. Se criticó el diseño y la gestión de los programas sociales, en particular el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), y la autonomía de los ejecutivos estatales, visto su escaso poder de decisión y la gran cantidad de gobernadores interinos designados desde el centro durante su administración. A lo largo del debate, el diputado Francisco Curi Pérez Fernández (Partido de la Revolución Democrática, PRD) afirmó lo siguiente en relación a la actitud del gobierno central: “No se tuvo ningún escrúpulo para intervenir en la vida interna de los estados, vulnerando por sistema el pacto federal. Nunca antes se cambió a tantos gobernadores y se impusieron decisiones ajenas a las entidades [...] Las modificaciones del sistema fiscal han convertido a los gobernadores en simples operadores de los programas que se diseñan desde la Federación y para los cuales las participaciones, las más de las veces, están comprometidas y amarradas,

---

<sup>226</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 2, fecha 01/11/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941101.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

muchas veces en función de resultados electorales”<sup>227</sup>. El Pronasol, según el diputado Rafael Ayala López (Partido Acción Nacional, PAN), se había mostrado como “la institucionalización del neopopulismo, que de manera centralista viola el pacto federal y la autonomía de los municipios”, a través del cual, proseguía en el análisis su compañero Marcos Efrén Parra Gómez (PAN), en sus visitas, Salinas “aplicaba, con criterios políticos, las participaciones fiscales [y] con ello generaba una injusta distribución de los recursos a los estados y municipios”<sup>228</sup>.

Sin embargo, más allá del juicio controvertido sobre la administración de Salinas, del análisis de las intervenciones de la Legislatura LVI emerge un diagnóstico sobre el federalismo mexicano sustancialmente común entre los diputados. De hecho, en este primer periodo todas las fuerzas políticas reconocieron cuatro obstáculos principales para la realización de un «auténtico federalismo»<sup>229</sup>: el centralismo de las políticas fiscales y sociales; la concentración de los recursos en manos federales, a la cual se contraponía la debilidad de las haciendas estatales y municipales; la dependencia financiera de estas últimas respecto al gobierno central; y, por último, el injusto<sup>230</sup> mecanismo de distribución de los recursos.

---

<sup>227</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 3, fecha 03/11/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941103.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>228</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 5, fecha 05/11/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941105.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>229</sup> Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 28-29 y 269. Tal y como subraya esta autora, la expresión «auténtico federalismo» fue característica sobre todo del PAN —aunque no exclusivamente—, mientras que el PRI hablaba de un «nuevo federalismo» y el PRD de «federalismo democrático». Sin embargo, lo que cabe señalar, independientemente del adjetivo elegido por los diferentes partidos, es que, en palabras de Rodríguez, “el federalismo se sumó como el término de moda al discurso político de los años noventa”.

<sup>230</sup> Díaz Cayeros, Alberto, “Balance fiscal de los estados en el sistema federal”, en Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz-Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 18 y 47. Díaz Cayeros distingue dos concepciones diferentes de justicia en el ámbito del federalismo mexicano. Por un lado, la de los economistas, que consideran justa una asignación eficiente de las transferencias fiscales, que combina el mayor esfuerzo recaudatorio posible con la mínima pérdida de bienestar para la sociedad. Por otro, la de los políticos de oposición, y cada vez más del PRI, en la que la injusticia del sistema federal se debe a los criterios discrecionales del Presidente y a la dependencia política y financiera de estados y municipios. Sin embargo, ya en los años correspondientes a la LVI Legislatura, la crítica que emergía relativamente a la injusticia del sistema consistía también en la falta de correspondencia entre el tamaño y la contribución del estado, y la cantidad de recursos recibidos. Esto es lo que, por ejemplo, señalaba el entonces gobernador del Estado de México, Emilio Chuayffet (PRI). De la Luz González, María, “Se despide Chuayffet”, *Reforma*, México, 1 de julio de 1995, p. 7. En este hilo argumental, hay otras dos concepciones diferentes de justicia que el mismo Díaz Cayeros evidencia: por un lado, la izquierda y los estados más pobres consideran justa una redistribución que se dirija sobre todo a estos últimos, para compensar su bajo nivel de desarrollo; por otro, la derecha y los estados más ricos suelen apoyar una mayor correspondencia entre desempeño económico (mayor contribución) y la recepción de mayores recursos, con el fin de incentivar el primero y premiar el esfuerzo recaudatorio.

En ocasión de la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público para la discusión del proyecto de Ley de Ingresos y el de Presupuesto de Egresos para el año 1995, el diputado David Vargas Santos (PAN) declaró: “Las actuales relaciones hacendarias entre la Federación, los estados y los municipios, distan mucho de representar un sólido esquema de federalismo fiscal. La fuerte dependencia que los gobiernos estatales y municipales tienen de las participaciones federales para financiar su gasto y el centralismo, tanto en la recaudación, en la administración y la decisión de fuentes de ingresos como en la asignación del gasto, es una muestra de ello”<sup>231</sup>. Casi dos años más tarde, José Alfonso Pascaul Solórzano Fraga (PRD) subrayaría que “el 98% de los ingresos que se generan dependen de la Hacienda Federal, el 1,5 de la estatal y solo el 0,5% de las municipales”<sup>232</sup>. Además, añadía que estos niveles de distribución de los recursos dependían de “la buena o mala voluntad de la Federación o de sus funcionarios”<sup>233</sup>.

Por otra parte, también el partido gobernante, a pesar de los juicios positivos sobre los avances en materia de federalismo durante la última administración, reconocía el problema de la concentración en el orden federal de las decisiones políticas y de los recursos. De hecho, los reclamos en este sentido se encuentran tanto en las declaraciones de sus diputados como en las del Ejecutivo. En los primeros meses de la legislatura, el diputado Píndaro Urióstegui Miranda (PRI) reiteró que “el apoyo a los gobiernos estatales y municipales es impostergable, si realmente deseamos fortalecer un federalismo que vaya sustituyendo la fuerza tradicional del centralismo”<sup>234</sup>. Aún más firme fue la postura de Ernesto Zedillo en su toma de posesión como presidente de México en 1994, en ocasión de la cual declaró: “Ha llegado la hora de liquidar el centralismo y coadyuvar al despliegue de la fuerza de las regiones, que dan identidad, energía y pluralidad a México”. Y prosiguió diciendo: “Ha llegado la hora de un nuevo federalismo, en que los gobiernos locales cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano”<sup>235</sup>.

Por otro lado, los datos relativos a la distribución de los recursos entre los diferentes órdenes de gobierno no dejaban margen para un juicio diferente respecto al

---

<sup>231</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 20, fecha 14/12/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941214.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>232</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 32, fecha 27/11/1996, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/3er/Ord1/19961127.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 6, fecha 24/01/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Extra1/19950124.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>235</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 13, fecha 01/12/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941201.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

estado del federalismo mexicano, así que la convergencia de opiniones alrededor de este fue de alguna manera inevitable. Aun así, en el ámbito de este trabajo, es importante subrayar que todos los miembros de la cámara baja, así como el Ejecutivo, coincidieron en el diagnóstico sobre el federalismo y que, por ello, era indispensable proceder a un importante proceso de federalización, dentro del proyecto general de reforma del Estado.

### **Soberanía estatal y demanda de recursos federales**

Los años que coinciden con la Legislatura LVI resultan particularmente relevantes en el análisis del federalismo fiscal y así se muestra en los debates parlamentarios en torno a este. Por un lado, los reclamos y las expectativas sobre la materia eran elevados y, por otro, ya desde algunos años atrás se estaba asistiendo a un progresivo avance de los partidos de oposición en los estados y municipios del país (Hernández Rodríguez, 2004: 211-212). En este contexto, y en referencia a algunos procesos electorales y a otros acontecimientos, surgieron en la Cámara de Diputados diferentes debates alrededor del concepto de soberanía estatal dentro del marco del federalismo.

Este es el caso, por ejemplo, de las elecciones en el estado de Tabasco, cuestionadas respecto a su legitimidad. En esta ocasión el diputado Oscar Cantón Zetina (PRI) rechazó que se estuviera discutiendo en la cámara federal sobre un proceso electoral estatal y municipal, dificultando así, a su juicio, el fortalecimiento del federalismo y atacando la soberanía de los estados<sup>236</sup>. El senador Humberto Mayans Canabal (PRI), en el ámbito de la Comisión Permanente y en referencia al asunto de la desviación de recursos en la entidad tabasqueña, reafirmaría el mismo concepto: “si [...] están luchando por establecer un verdadero federalismo, resulta una contradicción muy delicada y muy grave el solicitar que la federación intervenga en asuntos internos de responsabilidad exclusivamente del Estado”<sup>237</sup>. En otra sesión de la Comisión Permanente, el senador Salvador Rocha Díaz (PRI) rechazó que se desacreditara a las autoridades del estado de Guerrero para proceder a las investigaciones sobre la masacre de Aguas Blancas. También en esta ocasión el federalismo y la soberanía de los estados fueron reclamados contra las iniciativas dirigidas a declarar la desaparición

---

<sup>236</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 10, fecha 22/11/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941122.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>237</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 3, fecha 03/01/1996, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/CPerma/19960103.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

de poderes en el estado de Guerrero<sup>238</sup>. Los mismos planteamientos se presentaron por parte de los representantes del PRI respecto a los debates referentes a otros eventos, entre los cuales, los hechos de violencia ocurridos en diversos municipios de Oaxaca<sup>239</sup>, la reglamentación del Instituto de Pensiones en el estado de Veracruz<sup>240</sup> o el proceso electoral en el estado de Nuevo León<sup>241</sup>. Por otra parte, según el diputado Manuel Beristáin Gómez (PAN), estas posturas constituían una contradicción, ya que, por un lado, se exigía el respeto de la soberanía de los estados y el fortalecimiento del federalismo y, por otro, los mismos argumentos se utilizaban para acudir al Gobierno federal con el fin de recibir ayuda económica y financiera<sup>242</sup>.

Sin embargo, la demanda de canalizar mayores recursos hacia las entidades federativas fue común a todas las fuerzas políticas y a tal fin la medida más solicitada durante la LVI Legislatura fue el aumento de las participaciones federales. Si bien la propuesta fue formulada en términos diferentes por el partido gobernante, por un lado, y por los partidos de oposición, por otro, cabe subrayar que fue esta la principal solución elegida por los diputados mexicanos para fortalecer el federalismo, respecto a otras de diferente enfoque, tales como las dirigidas a un aumento de las potestades tributarias de estados y municipios, es decir, de la facultad de establecer tributos autónomamente.

El incremento de las participaciones se señaló también entre los motivos que justificaban la aplicación de otras medidas, como el aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del diez al quince por ciento<sup>243</sup>. Sin embargo, respecto a este último planteamiento, propio del partido gobernante, y a otras propuestas que preveían un aumento de los impuestos (federales o locales) como un medio para dotar de mayores recursos a las finanzas estatales y municipales, los demás diputados se opusieron firmemente; una vez más, se insistió en la necesidad de que los estados obtuvieran

---

<sup>238</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 20, fecha 05/07/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord2/19950429.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>239</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 19, fecha 08/05/1996, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/Ord2/19960430.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>240</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 23, fecha 05/11/1996, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/3er/Ord1/19961105.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>241</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 17, fecha 18/06/1997, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/3er/Ord2/19970430.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>242</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 13, fecha 24/10/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/Ord1/19951024.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>243</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 4, fecha 17/03/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord2/19950317.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

una mayor cantidad de recursos desde el Gobierno federal. El diputado Alejandro Moreno Berry (Partido del Trabajo, PT) afirmaba: “Desde hace algunos años y bajo la tutela del llamado federalismo fiscal, distintos gobiernos municipales o estatales han establecido impuestos adicionales para los pobladores de esas regiones. El federalismo fiscal, así comprendido, se traduce en la facultad de los gobiernos por cobrar más impuestos a los ciudadanos y no como debiera ser, por obtener más recursos de los que se aportan al Gobierno federal”<sup>244</sup>.

En ocasión de la discusión sobre la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 1996, acompañada por otras medidas fiscales, las propuestas relativas a la eliminación de la exclusividad de la Federación en el establecimientos de algunos impuestos, como el de automóviles nuevos o el de tenencia o uso de vehículos, y a la facultad para los estados de establecer derechos adicionales respecto a los que ya podían decretar, fueron censuradas por parte de los partidos de oposición. El diputado Marcos Efrén Parra Gómez (PAN), entre otros, criticó: “la ampliación de las potestades tributarias para ampliar las bases gravables a las entidades federativas o sea, más gravámenes para la población”<sup>245</sup>.

En este ambiente de discordia respecto a las soluciones adecuadas para fortalecer el federalismo concluyó la Legislatura LVI. El único tema alrededor del cual las posturas convergieron fue el aumento de las participaciones a estados y municipios. El punto de acuerdo suscrito por todas las fracciones parlamentarias de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en enero de 1995<sup>246</sup>, en el que se demandaba la aceleración de los trabajos relativos a la descentralización de “recursos, facultades y responsabilidades”, quedó desatendido. De hecho, al concluir la legislatura, los diputados reconocieron la escasa o completa ausencia de avances en la materia<sup>247</sup>.

---

<sup>244</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 6, fecha 24/01/1996, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/CPerma/19960124.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>245</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 21, fecha 17/11/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/Ord1/19951117.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>246</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 8, fecha 26/01/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Extra1/19950126.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>247</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 16, fecha 29/04/1997, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/3er/Ord2/19970429.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

### **Federalismo y convergencia parlamentaria: ¿factor de cambio o de perpetuación?**

La composición de la LVII Legislatura (1997-2000) rompió el equilibrio político e institucional mexicano vigente hasta entonces. La pérdida de la mayoría absoluta por parte del PRI en la cámara baja, la afirmación de un sistema de partido multipartidista y sobre todo el comienzo de los gobiernos divididos en México, es decir, de gobiernos sin la mayoría de su partido en el Congreso, llevó a nuevas relaciones entre las fuerzas políticas en el proceso legislativo y entre estas y el Ejecutivo, aumentando sí el papel del primero (el Legislativo, cuyo número de iniciativas aumentó notablemente), pero también las posibilidades de veto de los diferentes actores (Solano Ramírez, 2006). En otros términos, para que hubiera cambios legislativos resultaba imprescindible la formación de mayorías multipartidistas y, desde otra perspectiva, cualquier cambio era el resultado de un acuerdo pactado entre dos o más fuerzas políticas. Todo ello es importante tenerlo en mente en el análisis del papel de los diputados respecto al federalismo y de las iniciativas presentadas y aprobadas. De hecho, en este contexto, además del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se presentaron diferentes medidas en el ámbito del federalismo en torno a las cuales se registró la convergencia de los diversos grupos parlamentarios, a su vez acompañadas por declaraciones que exaltaban dicha sintonía.

En este escenario, la medida principal de los primeros meses de la Legislatura LVII fue la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que instituía un nuevo ramo (el 33, denominado “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”) en el PEF, a través del cual canalizar diferentes recursos de origen federal, independientes de la Recaudación Federal Participable (RFP). A pesar de que la propuesta fue criticada en algunos aspectos, como el uso de recursos provenientes de otros ramos o su carácter circunstancial, los diputados coincidieron en que la medida constituía un avance en la correcta dirección para el fortalecimiento del federalismo y esta fue aprobada por casi unanimidad con 438 votos a favor (sobre 456 asistentes registrados)<sup>248</sup>. Por otra parte, cabe subrayar que la creación del ramo 33 condicionaría los trabajos legislativos de los años siguientes, ya que a partir de su aprobación gran parte del debate relativo al federalismo y de las iniciativas se concentraron en torno a cambios dentro del nuevo ramo, antes que respecto a reformas de más amplio alcance.

---

<sup>248</sup> Diario de los Debates, LVII Legislatura, núm. 41, fecha 12/12/1997, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/1er/1P/Ord/19971212.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

A partir de la LVII Legislatura se produjeron otras circunstancias en las cuales los miembros de la Cámara de Diputados mostraron un cierto grado de convergencia alrededor de las propuestas relacionadas con el federalismo. Esto independientemente de que dicha confluencia fue en parte debida a los requisitos necesarios para la aprobación legislativa, ya que, dada la composición política de la cámara, tanto para las reformas ordinarias como en el caso de las reformas constitucionales, que requieren el voto favorable de las dos terceras partes de los individuos presentes y de la mayoría de las legislaturas estatales (art. 135), se necesitaba el acuerdo entre dos o más grupos parlamentarios<sup>249</sup>. Sin embargo, lo que se pretende resaltar en este trabajo es el evento en sí, que presupone inevitablemente un pacto previo entre las diferentes fuerzas políticas, dando origen a un determinado proyecto en el ámbito del federalismo.

Este es el caso de la reforma del artículo 115 de la Constitución, relativa al fortalecimiento del municipio —tema tratado en numerosas ocasiones en los debates previos de la Cámara de Diputados— y discutida en junio de 1999. El proyecto registró una aprobación incluso mayor a la requerida, ya que todos los grupos parlamentarios votaron a favor de dicha reforma<sup>250</sup>. Esta contenía entre sus propuestas la competencia exclusiva de los municipios sobre algunas materias hasta entonces en concurrencia con los estados, la celebración de convenios entre dos o más municipios y la facultad de gravar el impuesto predial a los organismos descentralizados o a las empresas paraestatales. Por otra parte, el proyecto recibió diferentes críticas negativas, aunque no comportaron, por sí mismas, un voto contrario: se centraron sobre todo en el escaso alcance de las reformas introducidas y se señaló, entre otras, la omisión de las propuestas dirigidas a la reelección inmediata de las autoridades municipales y a la ampliación de su mandato, la persistencia de un marco legal que

---

<sup>249</sup> Díaz Cayeros (2004) realiza un interesante análisis sobre la formación de las coaliciones legislativas en el federalismo mexicano. A través del cálculo de las coaliciones mínimas ganadoras que se podrían formar, muestra que para reformar el pacto federal hace falta tener en cuenta no solo los intereses de los diferentes estados, sino también la disciplina de partido, que juega un papel importante e imprescindible.

<sup>250</sup> El resultado de la votación fue el siguiente. Los votos a favor fueron 387 (PRI, 204; PRD, 77; PAN, 95; PT, 7; PVEM, 3; Independientes, 1) y los votos contrarios 17 (PRI, 6; PRD, 9; PAN, 2). Además, hubo 24 abstenciones (PRD, 23; PAN, 1). El total de los presentes fue 428, así que las coaliciones mínimas ganadoras (CMG) posibles, considerando solo los votos a favor, fueron las formadas por un acuerdo entre PRI y PAN o entre PRI, PRD y PT. Si se considera una disciplina partidaria perfecta por parte del total de los presentes o de los miembros de los grupos parlamentarios, las CMG posibles para reformar la Constitución en la Cámara de Diputados (y en el Senado) fueron las formadas por PRI y PAN, y PRI y PRD. Sin embargo, como subraya Díaz Cayeros (2004: 251), lo habitual es que en el entorno legislativo se produzcan coaliciones mayores a las mínimas ganadoras por razones institucionales y de proximidad ideológica entre partidos o sobre un tema específico.

seguía consintiendo la intromisión de los estados en el ámbito municipal y la ausencia de mecanismos de participación ciudadana<sup>251</sup>.

La reforma de diciembre de 2000 a la LCF es otro ejemplo de convergencia parlamentaria respecto al federalismo fiscal. De hecho, en esta ocasión, el diputado José Antonio Magallanes Rodríguez (PRD) afirmó que el dictamen, que establecía la reintegración del Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), era “el resultado del trabajo y del consenso unánime de todos los grupos parlamentarios” de la legislatura<sup>252</sup>. Aunque algunos diputados subrayaron la ausencia en el proyecto de otras propuestas, como la inclusión del DF al Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social (FAIS), el dictamen terminó aprobándose con un solo voto en contra. Los proyectos de reforma de los artículos 3, 6, 9-a y 36 de la LCF, presentados en abril de 2003, obtuvieron un resultado similar en términos de votos. El propósito fue una mayor transparencia respecto a los recursos entregados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las entidades federativas (art. 3 y 36) y también por estas a los municipios (art. 6 y 36). En lo relativo al artículo 9-a, se revisaron los mecanismos de creación de los fondos establecidos entre Federación, estados y municipios en los que existían puentes internacionales de peaje, con la obligación de destinar los recursos de dichos fondos a la ejecución de obras de infraestructura dentro del ámbito local<sup>253</sup>.

Por último, cabe recordar el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo, que se presentó en los meses finales de la LIX Legislatura (2003-2006). Este recogía las valoraciones sobre una docena de iniciativas presentadas por diferentes diputados a lo largo de la legislatura sobre la materia y planteaba la reforma de los artículos 36, 76, 105, 115 y 116 constitucionales. Sin embargo, el proyecto final no incluyó cambios relevantes a la estructura federal y se limitó a determinar, entre otros, la celebración de convenios

---

<sup>251</sup> Diario de los Debates, LVII Legislatura, núm. 5, fecha 17/06/1999, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/57/2do/2P/Extra/19990617.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

Las críticas a la reforma municipal de 1999 se confirmarían más tarde también en los estudios académicos sobre el tema, en particular en relación al control que los estados siguieron manteniendo sobre los municipios (véase Martínez Uriarte, 2003).

<sup>252</sup> Diario de los Debates, LVIII Legislatura, núm. 42, fecha 26/12/2000, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/58/1er/1P/Ord/20001226.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

<sup>253</sup> Diario de los Debates, LVIII Legislatura, núm. 17, fecha 29/04/2003, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/58/3er/2P/Ord/20030429.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

entre las entidades federativas (art. 116) y la fiscalización de los recursos municipales y estatales (art. 115 y 116)<sup>254</sup>.

### **Insuficiencia de las medidas y «gradualismo de eternidad»**

En abril de 1999, el diputado Juan José Rodríguez Prats (PAN) declaró: “Si en los distintos temas no hemos logrado encontrar convergencias, ¿cuál sería la idea, en estos momentos, que pudiera suscitar algún acuerdo de todas las fuerzas parlamentarias? Y yo creo que esa idea, sin lugar a dudas es la del federalismo; yo creo que todas las corrientes políticas, yo creo que todos los estudiosos del régimen presidencial mexicano coinciden en la necesidad de impulsar el auténtico federalismo”<sup>255</sup>.

Esta declaración resume dos cuestiones que se han presentado en las secciones previas: por un lado, la conciencia de los diputados de la necesidad de avanzar en la materia y, por otro, la convergencia de los mismos, inicialmente alrededor del diagnóstico sobre el estado del federalismo y sucesivamente en torno a diferentes propuestas. Sin embargo, a lo largo de todo el periodo analizado y frente a estas declaraciones, hubo muchas otras críticas respecto al alcance de las medidas que se iban aprobando y sobre todo que revelaban o en las que se reconocía el carácter coyuntural de las mismas y la lentitud de los trabajos parlamentarios. Esta fue una constante transversal temporal, política e institucionalmente.

Ya en los primeros meses de la Legislatura LVI y en ocasión de la discusión de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), por ejemplo, el diputado Alfonso Molina Ruibal (PRI) subrayó que la revisión de los recursos que se transferían a estados y municipios era una tarea que requería tiempo y análisis<sup>256</sup>. Un año más tarde, el secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz Martínez, resaltaría que el proceso de reforma del federalismo era gradual y cualquier cambio era particularmente difícil, ya que el reparto de los recursos y responsabilidades era un juego de suma cero, en el que la ganancia de unos comportaba la pérdida de otros<sup>257</sup>. Este mismo concepto lo repetiría

---

<sup>254</sup> Diario de los Debates, LIX Legislatura, núm. 29, fecha 26/04/2006, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/3er/2P/Ord/abr/00L59A3P229.html>, consultado el 16 de diciembre de 2012.

<sup>255</sup> Diario de los Debates, LVII Legislatura, núm. 9, fecha 08/04/1999, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/2do/2P/Ord/19990408.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

<sup>256</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 24, fecha 19/12/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941219.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>257</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 21, fecha 17/11/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/Ord1/19951117.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

el secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, subrayando también que en esta asignatura había “inercias muy importantes”<sup>258</sup>.

Si bien el gradualismo expresado por el secretario de Hacienda fue tachado como “gradualismo de eternidad”<sup>259</sup>, el análisis de los debates de los años sucesivos muestra que los mismos diputados, a pesar de la urgencia y de las necesidades reclamadas, consideraron constantemente sus propias propuestas en materia de federalismo fiscal como transitorias e insuficientes. En tal sentido, el caso más llamativo es probablemente el proyecto de creación del ramo 33, alrededor del cual, como se ha descrito previamente, convergieron todas las fuerzas parlamentarias. Según el diputado José del Carmen Enríquez Rosado (PRD), la propuesta tenía que ser aprobada, pero era “una solución para esta coyuntura para el ejercicio del próximo año”. Similarmente el diputado Augusto Rafael Carrión Álvarez (PRI) afirmaba que quedaba por delante “la tarea de perfeccionar esta ley que, todos sabemos, tiene un carácter transitorio”. También los representantes del PAN se mantuvieron en la misma línea de opinión, la reforma no era “una reforma terminal, sino una reforma de coyuntura, de simple coyuntura”<sup>260</sup>.

Las legislaturas LVIII y LIX no mostraron cambios en las consideraciones de los miembros de la Cámara de Diputados respecto a las medidas presentadas. En diciembre de 2000, en la presentación de una proposición con punto de acuerdo sobre el fortalecimiento del federalismo fiscal, el PRD volvió a proponer el aumento de los recursos hacia las entidades federativas y los municipios como medida circunstancial, a la espera de que se dictaminaran las iniciativas de reformas a la LCF presentadas por su grupo en los últimos años<sup>261</sup>. El año siguiente, en el marco de algunas propuestas de modificación a la misma ley, el PRD afirmaría que la discusión sobre la fórmula de asignación de los recursos podía posponerse visto que su modificación “afectaría positivamente a unas entidades y a otras de forma negativa”<sup>262</sup>. Si bien en las primeras sesiones de la LIX Legislatura se reconoció, una vez más, la urgencia de una reforma federalista, ya que los estados y los municipios seguían sin atribuciones y recursos

---

<sup>258</sup> Diario de los Debates, LVII Legislatura, núm. 5, fecha 09/09/1997, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/1er/1P/Ord/19970909.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

<sup>259</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 21, fecha 17/11/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/Ord1/19951117.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

<sup>260</sup> Diario de los Debates, LVII Legislatura, núm. 41, fecha 12/12/1997, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/1er/1P/Ord/19971212.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

<sup>261</sup> Diario de los Debates, LVIII Legislatura, núm. 37, fecha 14/12/2000, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/1er/1P/Ord/20001214.html>, consultado el 15 de diciembre de 2012.

<sup>262</sup> Diario de los Debates, LVIII Legislatura, núm. 27, fecha 15/11/2001, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/2do/1P/Ord/20011115.html>, consultado el 15 de diciembre de 2012.

fiscales<sup>263</sup>, por otra parte, las iniciativas en la materia se continuaron valorando como transitorias o incompletas por parte de los mismos firmantes. Así, por ejemplo, el diputado Ramón Galindo Noriega (PAN), en la presentación de una iniciativa de reforma de la Constitución en materia de federalismo presentada conjuntamente con miembros de otros partidos, afirmaría que “la iniciativa que se presenta no es un producto terminado [...] habremos de promover un gran debate nacional, que genere las propuestas de ajuste que hagan de la reforma federalista el instrumento más adecuado para el desarrollo”<sup>264</sup>. Igualmente se reiteraron los juicios negativos sobre los (escasos) avances del federalismo mexicano<sup>265</sup>.

## Conclusiones

En este trabajo se ha realizado un análisis de los debates de la Cámara de Diputados, que ha permitido desvelar algunos aspectos relativos al papel de la élite política parlamentaria en el desarrollo del federalismo fiscal, en particular su actitud respecto a este en el entorno parlamentario.

Se ha mostrado como, a partir de un diagnóstico común sobre el estado del federalismo en México, las propuestas que han encontrado la convergencia de los diputados se han basado desde el principio en un aumento de los recursos federales hacia los estados y municipios. Por otra parte, las iniciativas relativas al establecimiento de potestades tributarias en el ámbito local y municipal han sido escasas y desatendidas. El estudio revela sobre todo la gran contradicción del trabajo de los diputados, que, por un lado, afirman la necesidad de fortalecer las haciendas estatales y municipales y llevar a cabo una reforma estructural del federalismo y, por otro, presentan y aprueban iniciativas que ellos mismos consideran circunstanciales e insuficientes.

Un análisis más en profundidad de los trabajos en las comisiones y otro de los demás actores políticos y sociales permitirán conocer qué mecanismos han impedido reformas de más amplio alcance y en qué medida los temas discutidos y los cambios aprobados han dependido de los actores analizados en este trabajo y de la composición política de las legislaturas existentes a partir de 1997, en las cuales ha sido imprescindible alcanzar acuerdos entre partidos políticos de diferente posición

---

<sup>263</sup> Diario de los Debates, LIX Legislatura, núm. 6, fecha 11/09/2003, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/1er/1P/Ord/sep/00L59A1P106.html>, consultado el 16 de diciembre de 2012.

<sup>264</sup> Diario de los Debates, LIX Legislatura, núm. 28, fecha 25/11/2004, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/2do/1P/Ord/nov/00L59A2P128.html>, consultado el 16 de diciembre de 2012.

<sup>265</sup> Diario de los Debates, LIX Legislatura, núm. 6, fecha 25/01/2006, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/3er/1P/CPerma/ene/00L59A3P1p6.html>, consultado el 16 de diciembre de 2012.

ideológica. Este último aspecto conduce a una hipótesis que necesitará de mayor profundización: el progresivo fin del sistema de partido hegemónico, en lugar de favorecer la implementación de cambios estructurales como se esperaba, ha introducido un nuevo obstáculo en el proceso de reforma del sistema federal mexicano. La necesidad de aprobar cambios en la legislación ordinaria o constitucional con el acuerdo de dos o más grupos parlamentarios parece haber llevado a acuerdos a la baja, que han impedido cambios sustanciales en la materia. Por ello, el contexto político-institucional, en el cual los actores políticos han desarrollado su acción, adquiere una relevancia particular entre las variables que han contribuido a la evolución del federalismo fiscal en México en el periodo analizado.

## **Bibliografía**

- Diario de los Debates, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, consultado en diciembre de 2012.
- De la Luz González, María, "Se despide Chuayffet", *Reforma*, México, 1 de julio de 1995, p. 7.
- Díaz Cayeros, Alberto, "Balance fiscal de los estados en el sistema federal", en Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz-Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 17-49.
- Díaz Cayeros, Alberto, "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", *Política y gobierno*, II semestre, núm. 2, vol. XI, 2004, pp. 229-262.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "La renovación de las instituciones locales en México", en *Regionalismo y federalismo*, L. Bieber (coord.), México, El Colegio de México, 2004, pp. 205-223
- Martínez Uriarte, Jacqueline, "Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización", en Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 211-277.
- Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Solano Ramírez, Gabino, "Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación ejecutivo-legislativo", *El Cotidiano*, julio-agosto, núm. 138, 2006, pp. 51-62.

**Colección de Papeles de discusión del IELAT:**

- No. 1 (Noviembre 2011): Iris María Vega Cantero. "Aproximación al estudio jurídico de la problemática de los menores extranjeros no acompañados. Especial referencia al tratamiento en Cataluña"
- No. 2 (Diciembre 2011): Juan Antonio Sánchez Hernández. "La autorización inicial de residencia temporal y trabajo"
- No. 3 (Diciembre 2011): María Eugenia Claps Arenas y Pedro Pérez Herrero (Coords.) "Fiscalidad, medio ambiente y cohesión social en el pensamiento liberal atlántico (siglo XIX). Análisis de casos"
- No. 4 (Octubre 2012): Teresa Aurora Gómez Porras. "Cánones eólicos en España: su regulación jurídica y conformidad al derecho español"
- No. 5 (Octubre de 2012): Francisco Javier Garcia-Gil Arenas. "Temporalidad en la contratación laboral y su impacto en la tasa de desempleo"
- No. 6 (Noviembre de 2012): José Antonio García Díaz. "La libertad religiosa en la negociación colectiva: el descanso semanal, festividades religiosas, permisos y licencias"
- No. 7 (Junio de 2013): Cristian Huete Calcerrada. "La segregación. Régimen mercantil de la modificación estructural y desarrollos recientes"
- No. 8 (Octubre 2013): Iván González Sarro. "Impactos de la «década perdida» en América Latina ¿Una lección para los países periféricos de la Unión Europea? Reexaminando el modelo «neoliberal»"
- No. 9 (Noviembre 2013): Renaldo A. Gonsalves. "Cuba y Panamá: La reciente evolución económica"
- No. 10 (Diciembre 2013): Alicia Gil Lázaro y Claudia Elina Herrera (coords.) "El pensamiento liberal atlántico 1770-1880. Fiscalidad en perspectiva comparada"