

SENADOR SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA

NUEVO LEÓN

FRENTE A LA PANDEMIA



Samuel Alejandro García Sepúlveda.

Nacido en Monterrey, Nuevo León. Licenciado en Derecho y Finanzas por el Tec de Monterrey. Maestro en Derecho con acentuación en Derecho Fiscal por la Escuela de Graduados del Tec de Monterrey. Doctor en Política Pública y Administración Pública por la Escuela de Graduados del Tec de Monterrey. Doctor en Derecho Fiscal por Universidad ITAC. Actualmente Doctorando en Constitucional y Gobernabilidad por la UANL.

Diputado Local del Congreso de Nuevo León. Actualmente, Senador de la República por el Estado de Nuevo León. Presidente de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal en el Senado.

Experto en la materia de federalismo fiscal. Ha contribuido en innumerables obras escritas analizando la distribución de los recursos públicos al Estado de Nuevo León.

NUEVO LEÓN

FRENTE A LA PANDEMIA

SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA

NUEVO LEÓN FRENTE A LA PANDEMIA
© Samuel Alejandro García Sepúlveda
ISBN: en trámite

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reproducción gráfica y el tratamiento informativo, la fotocopia o la grabación, sin previa autorización de los autores, propietarios o poseedores de los derechos y del editor.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
Por Enrique Alfaro, gobernador de Jalisco	
PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	17
1. NUEVO LEÓN	21
1.1 ¿De dónde venimos?	21
1.2 ¿Por qué somos como somos?	23
2. FAMILIA	29
2.1 Mezcla de dos mundos	29
2.2 El SAT	34
3. ¿POR QUÉ PREOCUPARSE?	41
3.1 ¿Política? No, gracias	41
3.2 ¿Enojarse? Sí. ¿Hacer algo? ¡También!	44
4. EL FUTURO DE NUESTRA GENTE	51
4.1 ¿Por qué estamos como estamos?	51
4.2 El Nuevo Pacto Social	54
5. NUEVO LEÓN FRENTE A LA COVID-19	61
5.1 La magnitud de la pandemia	61
5.2 Los estragos de la pandemia	63
5.3 La crisis puede ser una oportunidad	68
5.4 Nuevo León se pondrá de pie	71
6. EL PROYECTO DEL NUEVO NUEVO LEÓN	75
6.1 Datos importantes sobre Nuevo León	75
6.2 Los antecedentes en el estudio del replanteamiento de la coordinación fiscal	83
6.3 Las preguntas clave en torno a un nuevo federalismo fiscal	88
6.4 Descripción del proyecto <i>Un nuevo Nuevo León, negociando el convenio o sin convenio fiscal</i>	91

7. EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO	95
7.1 La evolución del Sistema de Coordinación Fiscal	99
7.2 Distribución de competencias tributarias en México	103
7.3 La participación de las entidades federativas y el municipio en la recaudación	108
7.4 Las transferencias de la Federación, una historia de dependencia.....	112
7.5 Inmunidad fiscal de estados y municipios.....	121
8. LA VIABILIDAD DEL NUEVO NUEVO LEÓN	125
8.1 La viabilidad jurídica	126
8.2 La viabilidad política.....	135
8.3 La viabilidad tecnológica.....	142
8.4 La viabilidad administrativa	145
8.5 La viabilidad financiera	149
9. EL DEBATE HACIA LA TRANSICIÓN DE NUEVO LEÓN	153
9.1 ¿Qué hacer en el ámbito económico?.....	153
9.2 ¿Qué hacer en el ámbito político?	160
9.3 ¿Qué hacer en el ámbito legislativo?	163
9.4 La nueva coordinación con la Federación	166
9.5 Las interrogantes frecuentes en el debate de una nueva Convención Nacional Hacendaria y el pacto fiscal.....	167
10. EL PLAN DE TRABAJO PARA NUEVO LEÓN	171
10.1 El Top 12 de proyectos de inversión.....	171
10.2 ¿En qué, cómo y por qué invertir nuestros recursos?.....	185
10.3 Soluciones estratégicas en materia de infraestructura.....	189
10.4 Proyectos por Nuevo León, el fin de una larga espera.....	196
11. EL PRESUPUESTO PARA NUEVO LEÓN EN 2021	213
CONCLUSIONES	215
REFERENCIAS	219
ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	233
ANEXOS	239

*Con la pandemia de COVID-19
todos perdimos algo, es momento de adaptarnos,
salir adelante y dejar un mejor mundo para
las siguientes generaciones.
Nuestros hijos merecen ESPERANZA.*

PRESENTACIÓN

En lo que va de 2020, México ha enfrentado uno de los mayores retos de su historia reciente: la atención a la crisis de salud por la pandemia del coronavirus, así como la mitigación de sus consecuencias económicas y sociales, de grandes magnitudes, para el futuro. Ante este reto, y con el olvido financiero del gobierno federal, las entidades federativas han enfrentado la crisis sanitaria y económica con serias dificultades en su capacidad financiera, menoscabada durante años por el exacerbado centralismo que ha caracterizado al federalismo mexicano y que, paulatinamente, ha ocasionado la anulación de funciones y recursos de los gobiernos estatales y municipales.

La mayor pluralidad en la actual correlación de fuerzas políticas en México, derivada del fortalecimiento de procesos democráticos, ha hecho posible que en diversas ocasiones se hayan analizado y cuestionado, desde distintos ámbitos y perspectivas, las problemáticas derivadas del federalismo y del arreglo que supone el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. No obstante, el contexto que enfrentan hoy las entidades federativas obliga a que, de manera apremiante, se impulse un debate amplio y minucioso para generar propuestas para un nuevo pacto fiscal que verdaderamente fortalezca el federalismo e impulse el desarrollo de los estados del país.

Es de resaltar que, con este estudio, el senador Samuel Alejandro García Sepúlveda contribuye a ese debate. Presenta, además, fundamentos sobre los cuales parece haber un alto grado de consenso entre quienes, desde las entidades federativas, hemos observado y cuestionado las dinámicas centralistas, así como sus efectos nocivos para el desarrollo de nuestros estados y, en consecuencia, el de la nación.

No solo Nuevo León enfrenta como su principal obstáculo el acuerdo derivado de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La mayoría de las entidades consideran que este modelo se encuentra agotado por sus claras deficiencias e incumplimiento de los objetivos que le dieron origen. Son recurrentes también los llamados de diversos sectores académicos, de investigadores, de la sociedad civil y de actores económicos para revisar el esquema de relaciones financieras intergubernamentales, pues consideran que el pacto fiscal que nos rige es injusto e inequitativo.

Recordemos que, lograda la Independencia nacional, la Constitución del país estableció como régimen político una República federal, y la Constitución vigente, promulgada al terminar el proceso revolucionario, también confirmó al federalismo como el régimen político para México. Esto implicó que las partes –entidades federativas libres y soberanas– confiaran desde entonces en el federalismo como el régimen que permitiría trazar un proyecto de nación con el propósito de satisfacer las expectativas de todos y, al mismo tiempo, hacer posible que cada entidad trazara el desarrollo de sus regiones y localidades.

A todas luces, es una realidad que, durante el siglo XX y el actual siglo XXI, una característica del gobierno federal ha sido la de establecer una fuerte dinámica centralizadora a nuestro régimen federalista. Las consecuencias de esta conducta han ocasionado una dependencia exacerbada de los recursos y, lamentablemente, de las decisiones que emanan del centro, restando a las partes soberanía pero sobre todo, reduciendo su capacidad de enfrentar los retos que demandan sus regiones y localidades.

Vale recordar que el arreglo constitucional en materia fiscal daría, en teoría, recursos a la Federación, a las entidades y a los municipios. En efecto, se los dio al gobierno federal, pero en nula medida los proporcionó a los estados y municipios. Incluso, a la fecha, tal arreglo constitucional está prácticamente sustituido por el denominado Sistema de Coordinación Fiscal, creado desde la Federación. En un principio, dicho sistema hizo abrigar esperanzas de un fortalecimiento de las finanzas locales; no obstante, desde hace tiempo se convirtió en una burocrática maraña centralista que no escucha.

La insultante concentración de recursos en el gobierno federal hace que el presupuesto de ingresos propios de un estado económicamente fuerte sea apenas 2% del presupuesto federal, mientras que el de una entidad de menor desarrollo no representa siquiera 5%. A pesar de esa amplia concentración de recursos fiscales, el gobierno federal no ha podido disminuir los profundos niveles de desigualdad entre regiones del país y, en cambio, con esa centralización fiscal ha ocasionado el freno a la potenciación del desarrollo económico de las regiones que lo tienen, como es el caso de Nuevo León.

Por otra parte, y con una marcada visión centralista, la mitad de los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios es entregada habiendo decidido ya en qué proyectos debe aplicarse, bajo qué modalidades, tiempos y condiciones. Las normas, los criterios, convenios y acuerdos federales con los cuales se asignan tales recursos convierten a los gobiernos locales en simples pagadores, con el nivel de descrédito correspondiente y falsos cuestionamientos acerca del manejo de esos bienes.

Sin duda, la centralización extrema de los recursos fiscales del país ha traído la anulación del pacto fiscal constitucional. Además, ha convertido a los gobiernos locales en una caricatura de la aspiración federalista que tuvo el Congreso Constituyente, dejando incluso que los congresos estatales determinen únicamente entre 10% y 15% de los ingresos que usará anualmente el gobierno de su respectivo estado. Así, las entidades federativas en México no cuentan con una capacidad financiera propia que les permita realizar los proyectos de inversión en infraestructura necesarios para el diseño de su desarrollo, en atención a las

necesidades y aspiraciones locales: deben sujetarse a las ideas y los diseños que imponga la Federación o, de lo contrario, no dispondrán de recursos federales.

Lamentablemente, los gobiernos de los estados están, *de facto*, impedidos para trazar el desarrollo de sus jurisdicciones por la falta de recursos en la dimensión que demanda ese desarrollo. Sin embargo, las actividades económicas de la región podrían impulsar aún más el rendimiento fiscal local y, sobre todo, el rendimiento fiscal federal, si esas actividades económicas tuviesen el impulso de los gobiernos locales, hoy carentes de recursos. Esta imposibilidad de gobernar presiona a esas administraciones para usar el endeudamiento que se evitaría con un pacto fiscal más eficiente y justo.

Por estas razones, y no en vano, se hace necesaria la revisión del pacto fiscal con el objetivo de que verdaderamente permita fortalecer las haciendas locales, que les dé más autonomía financiera y de decisión en el manejo de los recursos y que les permita atender con suficiencia las funciones públicas a su cargo e incluso poder enfrentar emergencias como la que ahora vivimos. Necesitamos que la relación entre las entidades y la Federación sea de pares y no de subordinación. Se requiere también la conformación de un sistema de transferencias que efectivamente permita la armonización tributaria a cambio de recursos para los estados, en relación directa con su capacidad generadora de ingresos fiscales –propios o federales–.

Nuevo León, como otras entidades, aporta muchos recursos a la Federación y a cambio recibe migajas, a pesar de ser un estado que genera economía y empleos. Pero con el engaño de que será necesario apoyar a otros estados, la Federación se apropia de recursos estatales para atender funciones que son de su competencia, como el combate a la pobreza y la desigualdad. Hoy la Federación cuenta con dos terceras partes de los recursos públicos totales y decide qué deben hacer los estados con dos terceras partes de sus recursos, lo cual evidencia la distorsión de nuestro federalismo.

Estas y otras razones que atinadamente se abordan en el libro nos ayudarán a entender la magnitud de esta realidad, donde el centro nos mira de hombros hacia abajo, aunque en los últimos 40 años se haya demostrado su ineficacia para hacer que este país crezca con la dinámica que se necesita. Por ello, es el momento de los estados, de construir una relación fiscal equilibrada que alcance los anhelos de la nación.

Enrique Alfaro Ramírez

Gobernador constitucional de Jalisco, 2018-2024

PRÓLOGO

Imagino, amigo lector, que estás cansado de los típicos discursos de los políticos tradicionales y probablemente desconfíes de todos ellos. Por eso, he decidido escribir este libro, el tercero de mi autoría, contándote un poco de mí, de mi preparación y de mi trabajo. Lo hice justamente encerrado durante el confinamiento por la pandemia del COVID-19 para describir cómo, desde mi perspectiva, podemos apuntalar el crecimiento y el desarrollo de Nuevo León y salir de este bache en el que todos caímos. Además, creo profundamente que el tema y las propuestas que aquí se presentan ayudarán a sacar adelante a nuestro país y a consolidar a nuestro estado como uno federalista, sin olvidar el empoderamiento regional, incluidas todas las zonas metropolitanas.

También, tengo que confesar que las últimas semanas, incluso los últimos meses, no han sido fáciles. Este año 2020 ha sido complicado para todos en diferente medida y en mi caso particular he tenido que enfrentar las consecuencias de mis desaciertos. Sin embargo, esto me ha ayudado a valorar mucho más la posición en la que me encuentro.

Después de haber sufrido un ataque a mis cuentas de redes sociales y tras otras afrentas a mi imagen pública, decidí levantarme con más fuerza. Estos hechos me hicieron darme cuenta de la urgencia que tienen de vernos derrotados. Del riesgo que representamos todos los ciudadanos y ciudadanas que queremos algo diferente; pues somos incorruptibles y orgullosamente neoleoneses. La experiencia de estos ataques, me recordó la convicción por la cual decidí hacer una carrera en el servicio público. Nuestro país se está descomponiendo gravemente y quienes lo lideran no han podido con el paquete. La pandemia solo ha venido a desnudar esta triste realidad, el gobierno no sirve para combatir la pobreza, la economía está peor que nunca y la inseguridad cada día es más grave.

Humildemente reconozco que uno de mis problemas, posiblemente el más grave, es que durante algún tiempo me dejé llevar por el juego de la vieja política. Estar más preocupado por la imagen propia que servir verdaderamente a los intereses de mi Estado; por lo cual, es urgente reactivar la economía, exigir el cuidado del medio ambiente y demandar una repartición de recursos más benéfica para Nuevo León, que es el que más aporta a la Federación. Pero la reacción de la gente, y sobre todo de mis amigos y compañeros de lucha, me ha servido para retomar el rumbo.

Ya basta de pelear, y pongámonos a trabajar. Mientras los políticos de siempre discuten y destruyen, la gente se está muriendo de hambre. A partir de hoy dedicaré mi tiempo y esfuerzo a trabajar por la reactivación económica de Nuevo León, y lo voy a hacer con quien esté dispuesto a trabajar con este mismo objetivo y por la gente de la entidad, incluido el gobernador.

Regresaré a luchar por un trato más justo para nuestro estado en el convenio fiscal. Retomaré la lucha por impulsar a los emprendedores y las emprendedoras de Nuevo León. Por la seguridad cotidiana, por que el gobierno sí funcione a la altura de lo que merece nuestra gente, por aire más limpio, por regresar el orgullo regio.

He tenido el privilegio de trabajar de la mano de la gente, pero ahora lo haré aún más. De barrio en barrio, de municipio a municipio visitaré cada rincón de nuestro estado. Visitaré todos los rincones de nuestro estado para buscar nuevas soluciones, para hacer equipo y para que juntos construyamos el Nuevo León que queremos heredar a nuestros hijos.

Considero que hemos tenido una camada de gobernantes que, lejos de ser una piedra angular para nuestro promisorio futuro, se han afianzado como un símbolo de corrupción y de enriquecimiento ilícito, traicionando la voluntad de los neoleoneses y perjudicando nuestro bienestar. Ello, aunado al desprecio de una Federación que nos ha quedado a deber después de que le hemos dado mucho. Creo, además, que debemos insistir, con justicia, en reclamar lo que es nuestro, lo que nos pertenece.

Hoy las circunstancias de nuestro estado nos exigen actuar buscando la perfección y no debemos conformarnos con menos, como siempre nos hemos comportado quienes somos de este norte: trabajadores, emprendedores, echados para adelante, aferrados a un futuro con sueños y esperanza, confiando en el trabajo que hemos hecho y con la certeza de lo que hemos visualizado.

En este libro encontrarás una pequeña sinopsis, a manera de homenaje a nuestros ancestros, de los constructores de Nuevo León, con el propósito de entender por qué somos lo que somos y recordar hacia dónde vamos. Expongo por qué soy orgullosamente neoleonés, mis circunstancias y cómo entré a la política de mi estado. También hallarás el porqué es necesario un nuevo Nuevo León en la nueva normalidad y, sobre todo, cómo habremos de construirlo. Porque sin el cómo, el qué no pasa de ser un sueño más y aquí venimos a hacer realidades.

En la primera parte de este libro hallarás que, al igual que tú, soy de Nuevo León, amo a mi familia, soy un ciudadano antes que político y creo que es posible construir un nuevo y mejor estado. De eso te hablo en los primeros cuatro capítulos de esta obra.

Pero eso no es todo. Vivimos una situación de emergencia sanitaria y nuestro país enfrenta una pandemia que también afecta a Nuevo León y a tu familia. En la segunda parte del libro, capítulos 5 y 6, detallo mi visión de este panorama, porque estoy convencido de que nuestra entidad puede obtener más recursos para enfrentar la crisis actual y cualquiera que se nos ponga enfrente.

Para ello, es importante entender que históricamente México se ha edificado sobre una base de organización política y social de corte federal que logró establecerse en el artículo

40 de la Constitución vigente. Junto a distintas leyes, ha dado forma al modelo de coordinación, colaboración y distribución de competencias y facultades entre los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–. Sin embargo, en el ámbito fiscal, esta coordinación ha resultado ambigua y obsoleta en perjuicio de los neoleonenses, además de ser sumamente centralista.

Bajo la premisa de que no se pueden esperar resultados diferentes emprendiendo las mismas acciones, he abanderado la propuesta de convocar a una nueva Convención Nacional Hacendaria, o bien, preparar la inminente salida de Nuevo León del Convenio de Coordinación Fiscal. Dicha propuesta busca que los estados nuevamente se pongan de acuerdo acerca de cuál es la mejor forma de compensar a las entidades con mayor desarrollo y crecimiento. Trato así de plantear una alternativa de solución a la problemática económica de nuestra entidad, que tiene como una de sus causas principales la inequitativa distribución de recursos por parte de la Federación.

Por eso, en la tercera parte de esta propuesta sustenté que nuestra mayor oportunidad de salir adelante es la renegociación del pacto fiscal para nuestro estado, con el propósito de que reciba con justicia más recursos de los que ya envía a la Federación y, de esa forma, se quede en la entidad el fruto del esfuerzo de los neoleonenses. Y para cambiar ese pacto, hay que comprenderlo. Por eso en el capítulo 7 explico qué es y en el 8 busco convencerte de que mi propuesta es viable y el tiempo de llevarla a cabo es ahora.

Esta no es la primera vez que en la vida democrática estatal se tiene esta inquietud ni Nuevo León es la única entidad que ha recibido un trato injusto en materia de distribución de los recursos y que expresa inconformidad al respecto. Pero quizá sea la primera vez que la propuesta se presente con formalidad, con seriedad, con un plan de trabajo y acompañada de un estudio para la concreción de dicho plan. Además, como se verá más adelante, hoy por hoy tenemos la viabilidad jurídica y administrativa para cumplirlo.

Me ha tocado escuchar a grandes personajes de Nuevo León decir que no se puede, que es imposible, que ya se ha intentado. A ellos les tengo un especial mensaje: yo mismo, al escribir mi primer libro hace seis años, manifesté que era complicado. Sin embargo, con los avances tecnológicos que hoy tenemos, las nuevas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la capacidad administrativa de nuestra Tesorería local y, sobre todo, la coyuntura del coronavirus, ya no solo es viable, es urgente.

Por eso, en el capítulo 9 planteo escenarios y la estrategia para un trato justo en el pacto fiscal, en tanto que en el 10 incluyo proyectos, propuestas y políticas públicas viables con la renegociación. A eso dedico la cuarta y última parte de este libro.

Adicionalmente, quiero enfatizar que la idea principal de dar a conocer este trabajo es promover la discusión de la idea que propongo, no como un planteamiento aislado, sino con la intención de integrar a todas las voces del estado y encontrar, en esa pluralidad, la riqueza y la perfección de la propuesta única e integral para el desarrollo de la entidad, por lo que presento una alternativa viable con base en escenarios sociales, económicos y políticos posibles.

NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

Planteo estos argumentos con miras a que se esgriman como punta de lanza para explorar vías de solución a la distribución inequitativa de los recursos públicos. Mi planteamiento tiene la intención de sumar más personas a este que es uno de los debates trascendentales para Nuevo León en su vida contemporánea, por lo que resulta de gran importancia estar bien preparados para el mismo.

Finalmente, espero que este material sea útil tanto a promotores como a detractores de la propuesta; a los primeros les compartiré una visión para enriquecer los argumentos del debate, y a los segundos les ofreceré herramientas importantes para que se convenzan de construir un nuevo Nuevo León.

Está claro: quienes piensan que algo es imposible, no conocen Nuevo León.

Samuel Alejandro García Sepúlveda

Senador de la República

INTRODUCCIÓN

Con el propósito de homologar el sistema tributario –impositivo– que la Constitución de 1917 había establecido, así como dirimir los efectos negativos que hasta entonces había tenido en la economía nacional, en 1940 se reformó el artículo 73 de la Carta Magna. En él se esclarecían las facultades tributarias de cada entidad federativa, es decir, qué impuestos podían cobrar los estados y qué impuestos la Federación; sin embargo, esta definición no era muy clara y se presentaba de forma compleja.

No fue sino hasta siete años después que se estableció, en la Convención Nacional Fiscal de 1947, un Sistema de Coordinación Fiscal entre los estados y la Federación, y se expidió una serie de leyes reguladoras que pretendían dar uniformidad a ese sistema: la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y la Ley que Regula el Pago de Participaciones de Ingresos Federales a la Entidades Federativas –promulgada en 1948–, así como la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados –promulgada en 1953.¹

En este sentido, para 1970 únicamente la mitad de los estados de la República estaban adheridos al convenio. Entre esfuerzos recaudatorios, en 1973 se promulgó una nueva Ley de Coordinación Fiscal que impuso medidas más represivas y centralistas. Éstas pretendían solucionar la falta de participación de las entidades, como lo fueron la supresión de procedimientos alcabalatorios, la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios y el establecimiento de sanciones a los estados por no seguir el programa propuesto. En 1978 comenzaron a celebrarse los denominados Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal y en 1980 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal vigente, estableciendo un sistema ampliado que fortaleció al Fisco Federal.²

En concreto, mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal los estados ceden a la Federación determinadas potestades tributarias, especialmente sobre los impuestos más importantes, como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), entre otros. Debido a ello, ahora la Federación pasaría a recibir los ingresos recabados por dichos impuestos, mientras que los

¹ Escobar Latapí (2012).

² *Ibidem*.

estados se quedarían con un número mucho menor de impuestos por cobrar, por no decir migajas. Esto terminaría de establecer una dinámica en la que los estados quedan replegados al cobro de impuestos con potencial altamente recaudatorio.

Es importante señalar que, con la suma de Nuevo León al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado en 1979, no se derogaron ciertos impuestos estatales contrarios al convenio, sino que fueron suspendidos, punto relevante puesto que nuestro estado contempla la posibilidad de reactivarlos en caso de la salida de ese convenio.

A pesar de que este modelo pretendió resolver una problemática económica, pero desencadenó otra, pues las entidades federativas de mayor potencial no estaban siendo retribuidas de forma justa.

La falta de ingresos propios y la dependencia que nuestro estado ha generado a las transferencias federales desde la creación del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y con ello dependencia a vaivenes políticos, han exigido la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso para solventar las diversas necesidades que se suscitan en Nuevo León.

Aunado a lo anterior, resulta fundamental proponer líneas de reflexión que permitan orientar el desarrollo económico a su máximo potencial, más aún frente a la crisis mundial derivada de la pandemia por COVID-19. El carácter inédito de ésta y sus proporciones sin precedentes en la vida contemporánea de México, comparables a las que estremecieron al planeta en la Segunda Guerra Mundial, nos sitúan en el momento preciso que justifica la urgencia de hallar respuestas institucionales para aminorar afectaciones. Lo anterior, en aras de contribuir con la importante reflexión que solidariza al mundo en la actualidad, resaltando la trascendencia de incorporarnos al debate sobre la realidad y el destino socioeconómicos de México. Por ello, quiero reiterar mi compromiso de ayudar a enriquecer el diálogo y la colaboración en estos tiempos de apremiantes problemas que claman por más ideas para hallar soluciones. Ese es el propósito de este libro.

Y con la crisis derivada de la pandemia, es de gran importancia, ahora más que nunca, que el dinero recibido por la Federación, vía gobierno federal, se reasigne a nuestro estado de forma que pueda ser utilizado para el suministro de equipo médico necesario y proveer así un alivio económico ante las inminentes afecciones, no solo a nivel estatal, sino también de los 51 municipios que integran Nuevo León.

Nuestra entidad genera los recursos suficientes para sortear tanto la crisis de salud como la crisis económica; en cambio, toda esta productividad es absorbida por la Federación y se enfoca en proyectos que no aportan mayor beneficio a nuestro estado, como el Tren Maya –hoy que no hay turismo en el mundo–, el Corredor Transístmico, las refinerías altamente contaminantes, el aeropuerto de Santa Lucía –hoy que nadie vuela–, estadios de béisbol, programas sociales, entre otros planes del gobierno federal.

El anclaje de nuestro estado a un convenio que, por su antigüedad y falta de claridad lo arrastra a un escenario cada vez más peligroso para su desarrollo, crecimiento y modernización, exige la implementación de medidas que rescaten los ingresos. Aún más: en medio de una situación económica y sanitaria de franca emergencia, nuestra entidad ha sido desarma-

da para enfrentar la pandemia e impedida para alcanzar la solvencia ante los estragos que ese mal causa en nuestra tierra.

Por fortuna, se abre una puerta de posibilidades para Nuevo León con factores como las nuevas tecnologías, la contabilidad electrónica, las declaraciones informativas con terceros, los cruces informativos, las declaraciones mensuales y anuales que permiten el cobro desde la reforma fiscal de 2013, así como la auditoría y la presentación electrónica de información y documentación vía el buzón tributario, además de, por supuesto, la implementación del certificado fiscal digital. De este modo, vía su Tesorería, Nuevo León es capaz de cobrar el ISR, el IVA, el IEPS –bebidas azucaradas, contenido calórico o comida “chatarra” y otros impuestos que no sean exclusivos de la Federación– de acuerdo con el artículo 124 constitucional, cláusula residual, que permite a las entidades federativas hacerse cargo de todo aquello no exclusivo de la Federación. Así, el dinero de nuestros impuestos se quedaría en nuestro estado.

De igual forma, la resolución de la SCJN sobre la constitucionalidad de los impuestos a casinos, pronunciada en marzo de 2020, se presenta como una valiosa oportunidad para la implementación de nuevas fuentes de ingreso, por ejemplo los impuestos verdes y, en general, los que tengan propósitos extrafiscales y no afecten al ciudadano, sino a externalidades negativas de la sociedad. Esto con el objetivo de poder satisfacer diversas necesidades de los neoleoneses.

Bajo este orden de ideas, el presente documento contiene un plan de acción enfocado en mejorar las finanzas públicas de Nuevo León, a través del planteamiento de la renegociación y/o el plan de salida del pacto fiscal, para emprender un nuevo camino de crecimiento y desarrollo, sobre todo hoy que necesitamos, más que nunca, el dinero de Nuevo León en Nuevo León.

Dejar de recibir migajas y de ser tratados injustamente es lo que requerimos. Si los exgobernadores y políticos tradicionales de nuestro estado no tuvieron el valor ni la decencia de defender la economía, fruto del esfuerzo de las familias trabajadoras de nuestra entidad, hoy la pandemia del coronavirus nos exige alzar la voz y pedir justicia para:

- Mejores salarios a médicos y enfermeras
- Mejores hospitales
- Más camiones, más vagones, más líneas del Metro
- Más escuelas y universidades
- Mejores prestaciones a los policías
- Impulso a los emprendedores y a PyMEs

Y así no paramos de contar. Como respuesta a ello, en este libro te presento más de 12 proyectos emblemáticos, 23 obras de infraestructura y más de 80 políticas públicas viables y urgentes para nuestro estado.

Ya lo he dicho antes y no me cansaré de repetirlo: la gran tragedia de Nuevo León se llama “convenio o pacto fiscal”. Superemos ya los problemas en la repartición de los ingresos del estado que arrastramos desde 1978, cuando el poder presidencial y hegemónico del PRI dobló a los gobernadores –todos del mismo partido, por cierto– y los hizo entrar en un

NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

sistema de pago de impuestos bajo el cual cedieron sus facultades tributarias al gobierno federal para que, desde el centro, el SAT cobrara los impuestos y les regresara la parte que les correspondía. Desde entonces, Nuevo León ha venido en franco deterioro, porque no hay dinero para afrontar las crisis que tenemos y el poquito que hay lo roban o lo malgastan. Con este libro espero contribuir a cambiar esa situación.

1. NUEVO LEÓN

1.1 ¿De dónde venimos?

Ser un mexicano del noreste del país no solo es un gran orgullo, con el paso del tiempo también se ha vuelto una enorme responsabilidad. Significa cargar con el compromiso de una larga tradición de trabajo, solidaridad, honestidad y esfuerzo que se ha forjado a lo largo de los siglos.

Desde hace más de 400 años nos hemos distinguido por nuestra tenacidad y laboriosidad. Cuando los primeros pobladores ocuparon estas tierras –mucho antes de que se le bautizara con el nombre de Nuevo Reino de León– aprendimos muy bien la lección: si quieres algo, tienes que luchar para conseguirlo. Así de simple y sencillo, como somos en el noreste.

Sabemos que las cosas nos cuestan mucho trabajo, no porque nos lo digan, sino porque lo hemos experimentado en carne propia, y debido a ello no somos gente que se dé por vencida fácilmente. Acá siempre estamos buscando la forma de ver el “cómo sí”. Tenemos abundantes ejemplos, comenzando por la propia fundación de Monterrey, nuestra capital, que debió hacerse no una ni dos, sino... ¡tres veces! Hasta que finalmente quedó bien establecida y en perfecto funcionamiento, como la conocemos hoy.

El primer español que vino a este valle fue don Alberto del Canto, que tiempo antes había fundado otra ciudad importante: Saltillo. Él estableció un pequeño asentamiento llamado Santa Lucía junto a unos ojos de agua que existieron hasta hace no muchos años y que surtían de agua limpia y fresca a la antigua Alberca Monterrey, muy cerca del actual Congreso del Estado de Nuevo León, donde tuve el honor de trabajar durante tres años como diputado local.

Aquí, con muchas menos facilidades que en Saltillo y con un ambiente natural menos favorable, don Alberto tuvo que aprender a lidiar con los pueblos originarios de la zona, pero el asentamiento estaba tan alejado de cualquier otra población española que fue muy difícil sostenerla en pie por mucho tiempo.

Todos los pueblos originarios del noreste de México estaban conformados por pequeñas tribus seminómadas divididas en grupos, como en el caso de los azalapas, que ocupaban

una zona rumbo al Río Bravo; los borrados, que dominaban la región hasta la costa del golfo de México, y los guachichiles, los amos del árido sur. Por su estructura social y su modo de supervivencia, tales tribus no tenían grandes concentraciones de población que proteger. En cambio, los españoles estaban más acostumbrados a las aglomeraciones humanas. Por lo mismo, los pueblos originarios del noreste eran muy difíciles de conquistar. “Pacificar” era la palabra que usaban quienes intentaban, por todos los medios, colonizar la región.

En el siglo XIX, las labores a las que entonces se dedicaba la población forjaban hombres que alcanzaban a vivir hasta una edad muy avanzada. Eran todos hábiles y diestros en cualquier trabajo, pero especialmente en la guerra, por su resistencia insuperable.³

La expedición de Alberto del Canto no era la única. Otras excursiones españolas abrían nuevas poblaciones, descubrían pasajes como las minas de Trinidad –en la actual Monclova– y las de San Gregorio, allá por Cerralvo. Lo malo es que, como dice nuestro dicho, “el que mucho abarca...”, y don Alberto del Canto se vio obligado a abandonar ese primer intento.

Poco tiempo después vino don Luis de Carvajal y de la Cueva, pero las intrigas en el centro del virreinato por la incipiente prosperidad de lo que ya se llamaba Nuevo Reino de León causaron demasiadas envidias. De Carvajal y de la Cueva debió dedicar mucho tiempo a defenderse de los ataques del gobierno central. ¿Te suena conocido? Más de 400 años después las cosas no han cambiado mucho.

Al final, otra vez, los fundadores debieron abandonar la nueva población –nombrada San Luis Rey de Francia– mientras que De Carvajal y de la Cueva terminó muriendo en las celdas de una cárcel inquisitorial del centro de Nueva España, a la espera de su juicio.

Finalmente, llegaría don Diego de Montemayor, uno de aquellos compañeros de don Luis de Carvajal durante la segunda fundación, con el compromiso de establecer por tercera ocasión un poblado en el valle, ahora llamado Ciudad Metropolitana de Nuestra Señora de Monterrey. Ese nombre podemos leerlo hoy en el muro que se encuentra justamente al lado del Museo de Historia, junto a la Macroplaza.

Tres fundaciones, tres intentos por alcanzar un objetivo. Luchar una y otra vez hasta que finalmente funcionó.

A partir de entonces, ese pequeño conjunto de casas con paredes de adobe y techos de zacate en el centro del valle de Extremadura, ese Monterrey que se veía si uno llegaba bajando por el camino de Saltillo, desarrollado en los márgenes de un río ancho, llamado de “Santa Catarina” y delimitado por el majestuoso Cerro de la Silla, ese sitio sería con el paso del tiempo una de las ciudades más importantes de México –la segunda por tamaño de economía y la tercera por tamaño poblacional– y capital de un estado boyante que aún puede dar mucho más si se le fortalece.

En la descripción del Nuevo Reino de León escrita por el gobernador don Joseph Antonio Fernández de Jáuregui para el doctor don Juan Antonio de Vizarrón y Eguiarreta, virrey de Nueva España entre 1735 y 1738, se dice: “La ciudad de Nuestra Señora de Mon-

³ Roel, Santiago (1938).

terrey, capital de dicho reino, dista diez leguas de dicha villa –de Cadereyta–; está a su frente el referido Cerro de la Silla, por un costado la Sierra Madre y por otro el cerro llamado las Mitras, unos y otros se hallan a distancia de dos leguas poco más; es muy buena su planta, con su plaza en cuadro muy capaz[...]. Monterrey, capital del Reino de León, fue fundada en los días en que gobernaba Nueva España el conde de Monterrey y por eso tomó ese nombre.⁴

Hoy, Nuevo León cuenta con poco más de 5 millones de habitantes, es decir, 4% de la población nacional, y genera 9.1% del PIB de México. Además, es la sede de grandes empresas, universidades, centros tecnológicos y culturales que desde hace muchas décadas han traspasado las fronteras, no solo del estado, sino de todo el país. Esto ha conseguido que la ciudad y la entidad sean consideradas uno de los polos de desarrollo más importantes de América Latina.

Debemos decirlo francamente: este desarrollo se ha dado gracias a la gente de nuestra tierra y a sus empresarios que han invertido en ello; infortunadamente, por otro lado, el gobierno no se ha comportado a la altura de los ciudadanos de Nuevo León.

1.2 ¿Por qué somos como somos?

¿Cómo se consiguieron los extraordinarios resultados señalados en el apartado anterior? Si bien en los primeros siglos había empresas bien establecidas, como las fábricas de hilados El Blanqueo y La Leona –en lo que hoy es La Fama, municipio de Santa Catarina– o El Porvenir –en la entonces Villa de Santiago–, en realidad Nuevo León inició su vertiginoso desarrollo económico en la década de 1890, con la creación de íconos industriales como la antigua Fábrica de Hielo y Cerveza Cuauhtémoc o la Compañía Fundidora de Fierro y Acero Monterrey. Esta última comenzó a operar justamente con el cambio de siglo, en 1900.

Fundidora Monterrey era conocida como la fábrica de la frontera, una expresión de Alfonso Reyes en su *Romance de Monterrey*. Para 1911, la Fundidora de Fierro y Acero tenía ventas por 600 mil pesos y la capital de nuestro estado exportaba productos a Estados Unidos de América por más de 6 millones 500 mil pesos, una situación verdaderamente envidiable para cualquier ciudad de México.⁵

Lo cierto es que no fue ni la primera ni la última empresa dedicada al acero en la ciudad, pero en sus 86 años de existencia fue pionera en México y América Latina durante al menos medio siglo, con un impacto cultural y social decisivo. En algún tiempo pesó en el escenario político al punto que se decía que la Fundidora ponía a los gobernadores en Nuevo León, para referirse a la influencia que tenía ante el presidente de México, cuenta Juan Zapata Novoa.⁶

4 Espinosa Morales y Ortega Ridaura (2006).

5 J. R. Fortson y Cía. Editores (1990).

6 López Villafañe (2007).

En Monterrey, a diferencia de todas las ciudades fronterizas, donde predominan las maquiladoras, se establecieron industrias de vidrio, cemento, productos metálicos, alimentos, bebidas y petroquímica, entre otras. Su empresariado se ha distinguido por ser uno de los más emprendedores de América Latina. En 1982, seis consorcios regiomontanos: Alfa, Cemex, Cydsa, Femsa, Imsa y Vitro, eran responsables de la participación de 21 socios estadounidenses y 16 europeos en México. Además, también habían invertido en el exterior asociados con 14 compañías de Estados Unidos de América y 16 de América Latina.⁷

Hay razones de peso, geográficas, jurídicas, políticas y sociales por las que Nuevo León, y en general el norte de México, se han distinguido por su crecimiento a partir de finales del siglo XIX.

Geográficamente, se ubica lejos del centro político y, en otros tiempos, las comunicaciones se veían interrumpidas con la sede del virreinato por poderosas cadenas de montañas e interminables zonas desérticas, así que aquí empezamos a tomar nuestras propias decisiones y era muy complicado que se nos detuviera.

Políticamente, esa distancia geográfica con respecto a las sedes de los poderes durante la época de la Colonia y también con la incipiente República nos obligaba a avanzar con y sin la colaboración del gobierno en turno. Eso hicimos.

Jurídicamente, Manuel María de Llano fue un gobernador que se adelantó a las Leyes de Reforma en Nuevo León. A pesar de ser un creyente católico, reglamentó el derecho de cobros eclesiásticos. Adicionalmente, a principios de 1858 Monterrey era un centro marcialmente preparado; contaba con prestigiosos militares como Juan Nepomuceno Zuazua, y oficiales como Ignacio Zaragoza y Mariano Escobedo que, aunque jóvenes, eran disciplinados, efectivos y experimentados.⁸

Socialmente, la actividad industrial era desarrollada, en siglos anteriores, principalmente por las mujeres. Ellas hilaban, teñían y tejían; además, trabajaban la seda, lana y el algodón, pues había gran demanda de estos artículos. Los hombres, por su parte, se dedicaban a la ganadería y a la labranza. Los famosos jorongos y sarapes saltilleros eran elaborados aquí y se les llamó así ya que por lo general se vendían en la feria de Saltillo. Tras la guerra de Independencia, los neoleonenses seguían siendo gente sencilla y llena de necesidades: trabajadores, pero no vanidosos, emprendedores y respetuosos, acostumbrados a las privaciones y a la vida modesta, donde la mayor riqueza eran los hijos.⁹

La mujer de Nuevo León es y ha sido trabajadora e inteligente. Es digno de contarse que, durante la insurrección de Independencia, entre los insurgentes había un buen número de mujeres de clase humilde formadas en la línea de fuego y dedicadas, especialmente, a exhortar al enemigo a que no hiciera armas en contra de sus hermanos, quienes le traían la libertad.¹⁰

Estoy convencido de que heredamos de los pueblos originarios de estas zonas su capacidad de resistencia a las dificultades y su facilidad para adaptarse a las condiciones preexis-

7 Pozas, María de los Ángeles en López Villafañe, *op. cit.*

8 *Ibidem.*

9 *Ibidem.*

10 Roel, Santiago, *op. cit.*

tentes. Lo mismo rarámuris, yaquis, kikapús, borrados, comanches, coras o seris, todos fueron pueblos que defendieron sus espacios vitales y sus creencias con una fuerza determinante.

El retrato que los historiadores del Nuevo Reino de León hacen de los antiguos pobladores es el de tribus prestas a la defensa de la vida y la subsistencia. Alfonso de León describió que los pueblos que habitaron esta región eran numerosos y en ella se hablaban diversas lenguas. Solo en los alrededores de Monterrey, Cadereyta y Cerralvo se llegaron a contar más de 250 grupos humanos, cada uno con su nombre.¹¹ Varios de estos pueblos inconquistables fueron, al final, aniquilados de manera parcial o total. Al último líder rebelde se le ejecutó en las inmediaciones de Bustamante en 1888.

Estos factores se fueron combinando para generar, poco a poco, una cultura diferente. Como resultado, a los neoleonenses se nos enseña desde muy chicos que nadie nos va a regalar nada, sino que, por el contrario, tenemos que trabajar para sacar adelante nuestras ideas y proyectos, por más pequeños que nos puedan parecer al principio. Por eso también somos personas muy activas y no dejamos para después lo que podemos resolver en el momento. Así nos formaron y actuamos en consecuencia. No tengo dudas de que somos diferentes por muchas circunstancias, sean históricas, orográficas, políticas, económicas y, sobre todo, culturales. Hoy me toca convivir con representantes legislativos de otros lugares y compruebo diariamente que el neoleonés es un *cuate muy acelerado, echado para adelante*, diligente y aferrado a sus convicciones.

En esta tierra semidesértica no es fácil hacer que el campo sea tan productivo como en otras regiones del país, abundantes en agua y tierras fértiles. Aun así pudimos, con base en el esfuerzo y dedicación de varias generaciones, sacar adelante una vocación regional industrial que hoy en día requiere de muchos empleados que, a su vez, generan una derrama económica de la que todos los mexicanos nos beneficiamos.

El especial y floreciente desarrollo industrial de Monterrey se fue dando como respuesta a la región semidesértica y con escasa lluvia donde la ciudad se asienta, lo que orientó la liberación de la mano de obra. Asimismo, influyeron otros factores, como la proximidad con Estados Unidos de América, una mayor disponibilidad de agua con respecto a otras ciudades del norte, el apoyo continuo de diferentes gobiernos locales y nacionales mediante la exención de impuestos y el proteccionismo fiscal, la cercanía de minerales y energéticos de Coahuila, Durango y Zacatecas, así como de San Luis Potosí, el acceso al petróleo y el gas de Tamaulipas y un sorprendente espíritu de voluntad emprendedora. Se dice que la industria continuó en crecimiento y expansión bajo el manto protector de políticas estatales y la confianza de los industriales en la política económica y social del presidente de la República.¹²

Por eso siempre digo que la cultura del norte está compuesta por cuatro pilares: visión, emprendedurismo, trabajo constante y colaboración. Pero también existen valores fundamentales dentro de esta cultura que han marcado una avanzada social hacia el respeto por la persona. Aquí el obrero no es explotado y considerado un número más, sino que se le da su lugar.

¹¹ De León, Alfonso en J. R. Fortson y Cía. Editores, *op. cit.*

¹² *Ibidem.*

Hubo un tiempo en el que ser obrero en Monterrey era sinónimo de dignidad y respetabilidad, con una construcción simbólica de héroe del trabajo. Muchos de esos obreros llegaron de San Luis Potosí, Coahuila, Tamaulipas y Zacatecas, huyendo de la convulsión revolucionaria.¹³ En palabras de Zygmunt Bauman, cuando se refería a la globalización, en ese acto había sentimiento de unidad y valores, la idea de que todos somos iguales porque todos somos trabajadores: obrero y capitalista, unidos por la disposición a trabajar. A los primeros los diferenciaba la honorabilidad de su carrera laboral y su esperanza, en tanto que a los segundos los distinguían sus virtudes para ahorrar y emprender.¹⁴

Algunos ejemplos de esta afirmación:

1. La primera legislación en materia laboral que amparaba al obrero frente a los accidentes de trabajo se creó en Nuevo León, durante el mandato de don Bernardo Reyes. Se trata de la Ley de Accidentes de Trabajo, primera en su tipo y precursora de la legislación laboral posrevolucionaria.¹⁵
2. Nuevo León fue el primer estado en elevar a rango de ley la Protección de la Industria, en 1927.¹⁶
3. En 1957, mucho antes de que existiera el Infonavit, don Eugenio Garza Sada fundó la colonia Cuauhtémoc con la finalidad de darle vivienda digna y de calidad a los trabajadores.
4. Espacios como la Sociedad Cuauhtémoc y Famosa o Vitro Club se adelantaron a la idea de ofrecer esparcimiento y sana convivencia a las familias de los trabajadores de una empresa o de un grupo de ellas, todo sin costo para los trabajadores.

Así ha sido la historia de Nuevo León. Hemos tenido muchas crisis, situaciones difíciles donde *nos las hemos visto negras*, como hoy sucede con el coronavirus, pero eso nunca ha impedido que vayamos avanzando, aunque sea a un ritmo pausado. Y en gran medida eso se debe a la gente de nuestro estado, tan cálida como el clima de Nuevo León. Se dice que Benito Juárez estuvo en Monterrey en 1864 y se sintió como en casa. Incluso aquí nació su hijo José Antonio.¹⁷ En un periodo histórico posterior, para Francisco I. Madero no fue diferente, pues debido a sus vínculos familiares y empresariales en la capital neoleonés no hubo resistencia a la entrada de las fuerzas maderistas a la ciudad, y el tono de su gestión no alteró la vida económica y social de nuestro estado.¹⁸

Si no ha sido por gusto ha sido por necesidad, pero esas características que rodean la vida del neoleonés nos han vuelto más trabajadores y proactivos. Además, conformamos una sociedad multicultural. Así lo demuestra el hecho de que las primeras iglesias metodistas

13 Palacios Hernández en López Villafañe, *op. cit.*

14 *Ibidem.*

15 Ortega Ridaura en Morado Macías (2007).

16 Ortega Ridaura (2007).

17 J. R. Fortson y Cía. Editores, *op. cit.*

18 Morado Macías, *op. cit.*

y bautistas en México hayan surgido en estas tierras, resultado de importantes migraciones procedentes de Europa y el cercano oriente. Incluso en algunas zonas de la ciudad se fueron asentando estas comunidades y llegaron a crear sus sitios de culto en otros idiomas para así poder atender sus necesidades.

En el momento en que se discutía la fundación de la Universidad de Nuevo León, había consenso en formar una “Universidad del Norte”, como había señalado Alfonso Reyes; pero algunos pugnaban por una filial de la UNAM y otros por una institución financiada por los gobiernos local y federal, así como por empresarios regiomontanos. De esa manera, en mayo de 1933 fue fundada la Universidad de Nuevo León, en Monterrey, la cual alcanzó su autonomía en octubre del mismo año.¹⁹

Más adelante, el 6 de septiembre de 1943, a la mitad de una guerra mundial, comenzaron las clases del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey gracias a la visión de un grupo de hombres de negocios. Todos ellos vivían en la ciudad y fueron convocados por el ingeniero Eugenio Garza Sada para fundar y operar un instituto que garantizara la buena preparación de sus egresados y en cuya operación no intervendría ideología política o religiosa alguna. La matrícula inicial fue de 350 alumnos inscritos.²⁰

De frente a la globalización, Nuevo León también comenzó a tener un auge artístico abriendo espacios para la participación en el mundo cultural: en 1977, el Museo de Monterrey; en 1978, el Centro Cultural Alfa, ahora llamado Planetario Alfa; en 1991, el Museo de Arte Contemporáneo (MARCO); en 1992, el Museo del Vidrio; en 1994, el Museo de Historia Mexicana; en 1998, la Cineteca-Fototeca; en 2000, el Centro de las Artes; en 2006, el Museo del Palacio, y en 2007, el Museo del Noreste (MUNE).²¹

La historia también nos dice que la gente que llega a Nuevo León acepta el reto de adaptarse a las circunstancias de vida en el estado y lo asimila sin problema: no por nada somos la segunda entidad con mayor migración nacional, después del Estado de México. Actualmente, llegan un promedio de 100 mil migrantes al año, nuevos habitantes que deciden hacer de esta tierra su hogar. Y los recibimos con gusto porque así nos hemos educado: “¿vienes a *jalar*?, bienvenido, aquí hay trabajo duro y si te esperas vas a ver cómo, muy pronto, va a mejorar tu nivel de vida”. No por nada somos la entidad que tiene más migración interna y ello se debe a dos motivos: uno es que tenemos a Texas enfrente, la aduana de Laredo es la más transitada del mundo y muchos de los migrantes que no logran pasar a Estados Unidos de América se quedan aquí, en el norte, y buscan la ciudad con mayor oportunidad de empleo: Monterrey. El otro es porque aquí, por peor o mejor gobierno que tengamos, la industria y el empleo generan una economía en crecimiento y, como se siguen abriendo más y más empresas, hay plazas laborales, así que hace falta mano de obra.

Algo que creo importante destacar es que en nuestro estado antes teníamos gobernadores más proactivos, muchos eran o fueron *echados para adelante*, la mayoría vivía de sus

19 *Ibidem*.

20 Elizondo Elizondo en Ortega Ridaura, *op. cit.*

21 Farías Campero en López Villafañe, *op. cit.*

empresas, sus negocios, su chamba, pues; y si no fueron empresarios, entendían el concepto de empresa y productividad. Lo malo es que últimamente nos han tocado gobernantes muy corruptos, negligentes u omisos, o las tres cosas juntas; y eso sí impacta porque el gobierno es una fuente de derrama de inversión pública y de empleo.

Si lo ponemos en palabras futboleras, el gobierno debe ser el árbitro del partido, es decir, debe darle continuidad ordenada al desarrollo y brindar las condiciones necesarias para apuntalarlo; pero también debe funcionar como el VAR, ese sistema de cámaras que ayudan a revisar las jugadas, con el propósito de que pueda inhabilitar y sancionar las injusticias, anular las faltas y todas las acciones que perjudiquen a la sociedad en general.

Antes de la pandemia del coronavirus éramos de los estados con mayor crecimiento sostenido del PIB, con un incremento de 3% o 4% anual, lo cual habla de que Nuevo León sale adelante a pesar de los pésimos gobernantes. De haber contado con mejores autoridades, hoy ya tendríamos el doble o triple del PIB actual. Y estoy convencido de que es ese mismo espíritu trabajador y emprendedor el que nos va a sacar adelante de la recesión que estamos padeciendo, la más grande en la historia de México y del mundo.

2. FAMILIA

2.1 Mezcla de dos mundos

Como todo México, Nuevo León es tierra de inmigrantes, de gente que ha decidido quedarse a vivir en un lugar que le ofrece oportunidades de mejorar sus ingresos, su educación y de encontrar la calidad de vida que desea.

En nuestro estado, los individuos aprenden a bastarse por sí mismos, se organizan para hacer las tareas comunitarias y tienen el poder de transformarlas en el reto de lograr su fortuna a base de esfuerzo. La lejanía de la Ciudad de México ayudó a afianzar esa independencia social. Esta cultura se extiende a los migrantes, quienes hacen suyos los valores de trabajo y maneras de vivir de los habitantes de la región.²²

Pero todos sabemos que en Nuevo León las cosas no se regalan, los puestos y las oportunidades no llegan solas, aquí creces por tus habilidades, por tu trabajo y por tu esfuerzo. La combinación de gente que nace aquí con gente que se hace de aquí son el núcleo del éxito que siempre ha caracterizado al estado. Y yo puedo decir, con mucho orgullo, que vengo de ambos mundos.

Del lado de mi mamá, Bertha Silvia Sepúlveda Andrade, somos neoleonenses de varias generaciones. Mis abuelos me contaron tantas veces –en la típica carne asada del fin de semana en su casa– que provenimos de un poblado llamado San Rafael, muy cerca de villa de Juárez. De hecho, mi abuelo era tres veces Sepúlveda: don Héctor Leopoldo Sepúlveda Sepúlveda Sepúlveda Elizondo.

Cuando mis abuelos Héctor y Bertha Andrade González se casaron, vivían en la villa de Guadalupe. Ahí nació mi tío Héctor, el mayor de los hijos. Luego se instalaron en el centro de la ciudad, por la calle Álvaro Obregón. Ahí nacieron mi mamá y mis tíos, Mario Eduardo y Adrián Javier. Más tarde, cuando mi madre tenía unos 10 años, se cambiaron a la colonia Las Brisas en el sur de la ciudad, donde vivió su infancia, y ahí nacerían sus hermanas menores, Verónica Ivonne y Mónica Lorena.

²² Amores en Ortega Ridaura, *op. cit.*

El padre de mi abuela, don Ismael Andrade, hizo carrera trabajando en uno de los íconos industriales de la ciudad y de la región: la Fundidora Monterrey. Ahí ayudaba a los ingenieros, pues era muy bueno para el dibujo.

Mi abuelo materno, don Héctor Sepúlveda, fue un hombre muy conocido en Monterrey y determinante en esta historia, como voy a contarte. Era una persona tanto trabajadora como innovadora. Cuando era muy joven, vio una oportunidad de emprender su negocio y se trajo a Monterrey una serie de franquicias de refacciones de electrodomésticos. Gracias a ese diferenciador, fundó una empresa que no solamente fue creciendo en locales y personal, sino que se volvió un referente en la industria. Me refiero a Refacciones Sepúlveda.

La tienda original todavía sigue en la calle Zaragoza, justo atrás del periódico *El Norte*, en el centro de la ciudad. Ese negocio se mantiene por el valor sentimental que le tuvo mi abuelo, como diciendo: “Todo lo que hice para mi familia empezó en esta esquina y no quiero olvidar mis raíces”. Sé que en más de una ocasión le hicieron muy buenas ofertas económicas por el terreno, pero la tienda permanece, porque si bien es cierto que el dinero es importante, nunca será *lo más* importante.

El abuelo trabajó *de sol a sol* e hizo *su dinerito* instalando varias sucursales por toda la ciudad y, sobre todo, gracias a la fama de calidad y servicio de Refacciones Sepúlveda. Y, como le fue muy bien desde muy joven, el tema económico pasó a otro nivel. En esa casa lo más importante siempre fue y sigue siendo el ambiente familiar, que todo esté bien, con un enfoque positivo y *sin broncas*.

Cuando comencé a escribir este libro, mi abuelo fue internado en una clínica debido a un problema del corazón. Pasó exitosamente por una operación y teníamos muchas esperanzas de que todo saliera bien.

Justamente cuando entró al quirófano yo lo visité en el hospital y quise escribirle algo que reflejara mi sentir. Aquí comparto unos fragmentos:

Sé que estás pasando por una situación complicada: los días en el hospital, las cirugías, los medicamentos. Estoy en un claroscuro. Por un lado, agradecido con Dios por haberte dado 87 años plenos, Él quiera que yo pudiera llegar a esa edad con la plenitud de vida que tuviste. Por otro, algo triste de saber que tu cuerpo, por tantos años de vida plena, se ha desgastado (...) Quiero decirte, mil veces, gracias. Gracias por el ejemplo que me diste y la formación que me inculcaste. Eres un ángel en la tierra (...) Dios es muy grande, tiene perfectamente delimitado el destino de cada uno de nosotros. Lo único que me atrevo a pedirte a estas alturas es que luches, que no le aflojes, que des el último tirón, que saques la casta y que intentes hasta el último esfuerzo (...) Pero si Dios tiene otros planes, quiero que sepas que estaremos muy contentos de saber que ya estás con mi abuela Bertha, a quien tanto amaste, a tu “muñeca”. Si es así, dale un fuerte abrazo de mi parte, saludamela mucho y dile que aquí desde la tierra los vamos a extrañar mucho, pero también a quererlos como siempre los hemos querido: hasta el cielo.

Te quiero mucho, tu nieto (aunque a veces me digas sobrino).

Desgraciadamente, un par de semanas después de la cirugía y la hospitalización, se nos fue el *viejón*. Para mí fue un golpe muy duro porque éramos muy cercanos, le aprendí muchas cosas. El 26 de febrero, ya una vez con la noticia de su partida definitiva, decidí escribir unas líneas que ahora reproduzco y reflejan mis sentimientos hacia el *viejón*. A varios meses de su partida, no le cambio ni una palabra:

Hoy agradezco el legado que dejó mi abuelo. La semilla que sembró, sin duda, la cosechó, porque él siempre será la columna vertebral de la familia. Él nos enseñó los valores y la unión, por él hoy somos los que somos y no nos resta más que honrar su memoria con buenas acciones como lo aprendimos de él.

De mi viejón aprendí que la familia es el núcleo de la sociedad, ahí se forjan los valores que van trascendiendo de generación en generación.

De mi viejón aprendí que en esta vida hay que jalar por tu gente y tu familia desde que abres el ojo hasta que el cuerpo aguante. El tiempo es poco y las cosas por hacer son muchas.

De mi viejón aprendí que tienes que ser cortés y amable, pero firme a la hora de defender lo tuyo y a los tuyos.

De mi viejón aprendí que de nada sirve acumular cosas y logros si no sirven para mejorar la vida de tu tierra y tu gente.

De mi viejón aprendí que, si quieres poner un negocio, tu principal compromiso es emprender, crecer, dar empleo y cuidar a los trabajadores, a los que tienes que proteger y procurar. Hoy mucha gente les roba sus prestaciones y abusa de su tiempo; antes las cosas no eran así y tenemos que regresar a ese respeto que antes existía.

Mi viejón representaba lo que para mí es el verdadero espíritu regio, el de los viejones de antes: emprendedores, comprometidos, dadores de empleo, socialmente responsables, procurando y cuidando a sus trabajadores como si fueran de su familia. Él me decía que los trabajadores le llamaban “tío”, y siempre los llevaba a las comidas, a los ranchos, a las navidades.

Todos esos valores son los valores de los padres fundadores de esta ciudad.

Como mi viejón ha habido muchos aquí en nuestras tierras. Don Eugenio Garza Sada, don José Calderón, don Ambrosio Muguerza, y todos los viejones y señoronas de sus familias que siguen con nosotros o ya partieron, pero que dejaron su ejemplo.

Gracias a estos viejones y a estas señoronas hoy somos lo que somos, hoy tenemos el orgullo de ser neoleonenses y regios. Nos heredaron la cultura del trabajo, de jalar parejo, de ayudar a los demás y, sobre todo, de ser buenas personas, con valores y virtudes. Esos valores que debemos ya dejar de perder.

Pasan los días y cada vez lo extraño más. Me queda claro que la única manera de honrar su legado es seguir su ejemplo de trabajo, responsabilidad y honradez. Por eso trabajo diario: por nuestra sociedad, por nuestro país y por el mundo que le dejaremos a nuestros hijos.

Por el lado de mi papá, Samuel Orlando García Mascorro, somos de la frontera chica de Tamaulipas. Los García Mascorro nacieron en el municipio de Camargo. Papá es el mayor de seis hermanos: Saúl, Martha, Nery y Nely, que son cuatas, y la menor, Irasema. Son gente de trabajo y vienen desde abajo, no hay otra manera de definirlos.

La primera vez que pasé por el pueblo fue una vez que íbamos a McAllen. Me pareció que era un set de la época de oro del cine mexicano: un enorme campo donde la vida se dividía entre la ordeña y la pisca. La vida en un pueblo chico es una vida que se hace con el esfuerzo de los padres.

El abuelo Samuel García Acevedo era agricultor, pero tenía poca tierra y pocas vacas para la leche. La abuela, Aída Mascorro Salinas, aparte de criar a los seis hijos, administraba la tienda del pueblo, donde la gente iba a comprar los abarrotes. Antes de eso, ella era maestra y conoció al abuelo mientras daba clases en las rancherías, luego se casaron. A pesar de ser el más chico de los nueve hijos y no poseer la solvencia económica que hubiera deseado, a mi abuelo lo buscaban continua y permanentemente los familiares y amigos para pedirle ayuda.

El abuelo nunca rechazó brindar su apoyo aun cuando no tuviera para comer: él se hacía de recursos y los prestaba a sus allegados, era muy bueno. El resto de la familia lo visitaba con la intención de que arreglara las cosas de dinero, ya fuera con lo que ganaba la abuela, con lo que ganaba él, con sus tierras o hasta pidiendo prestado. El asunto es que los familiares terminaban acudiendo a él y él se las ingeniaba para darles respuesta. Por eso mi tío Carlos Moreno le decía “El buen samaritano” –¿recuerdas ese pasaje bíblico?-. Cuando el abuelo murió, le pusieron esa leyenda en su tumba y también en un cuadro que tiene mi abuela en su casa.

Mi abuelo Samuel pasó toda su vida cerca de la frontera y nunca le gustó el trato de los gringos a nuestros compatriotas. Por eso jamás permitió que sus hijos se brincaran el río Bravo, aun cuando del otro lado tenían muchos familiares. Hubiera sido muy fácil mandarlos a estudiar allá. Franco y directo, como somos en el norte, decía: “¡Qué chingados! Somos mexicanos. Yo no voy a dejar que los gringos traten mal a mis hijos”.

Eso hizo que mi padre y mis tíos estudiaran y trabajaran de este lado. Desde los cuatro años, papá se levantaba muy temprano para ir a vender diferentes productos en el pueblo. Así eran sus mañanas, de lunes a lunes, porque ni los animales ni las plantas entienden de días de descanso o de vacaciones. Al mismo tiempo, comenzó a estudiar la primaria.

A los 11 años se trasladó a Ciudad Mier, Tamaulipas, para cursar el primer año de secundaria. Lo hizo porque ahí vivían sus abuelos y varias tías por parte de la abuela. Ya después se fue a ciudad Miguel Alemán, también en Tamaulipas, con la intención de estudiar el segundo y el tercer grado de secundaria.

Después, como al resto de sus hermanos, el abuelo Samuel lo mandó a Monterrey para que estudiara la preparatoria. Papá llegó a casa de la tía Ana María, en la colonia Contry, y luego se mudó a una casa de asistencia en la misma colonia.

Su primer empleo en Monterrey –de donde sacaba para sus gastos– lo consiguió apenas entró a la Prepa 8 de la universidad. Trabajaba todo el turno de la tarde y parte del de la

noche en una papelería muy grande cerca del Mercado Juárez, la Papelería Saldaña. Consiguió ese trabajo porque el dueño era amigo de su tío Fernando Leal, que tanto queremos, esposo de la tía Ana María.

Gracias a su trabajo fue que pudo volverse autosuficiente. Con el tiempo, obtuvo un mejor empleo en una compañía que le daba servicio a la Secretaría de Recursos Hidráulicos y se consiguió un departamento sencillo enfrente del Tecnológico. Así fue como se independizó y alcanzó una de sus primeras metas al venir a Monterrey.

Esa es mi familia neoleonesa. Yo provengo, con mucho orgullo, de estos dos mundos. Soy un híbrido de dos maneras de concebir y observar la vida, muy diferentes, pero que a su vez se han sabido complementar.

Mi papá es muy de rancho y mi mamá es muy de ciudad. Los García llegaron a Nuevo León hace menos de 50 años y los Sepúlveda llevan varias generaciones aquí. El pragmatismo de papá y la ayuda desinteresada de mamá me han dado herramientas para entender las necesidades de la gente de mi tierra, que *se parte el lomo* para tener lo que ha logrado y a la que respeto muchísimo.

Tanto mamá como papá han coincidido en enseñarnos a nunca quedarnos estancados. Siempre hay algo más por hacer, algo más para dar y generar mayores beneficios económicos y espirituales a la gente que nos rodea, ya sea familia, empleados, amigos o la comunidad en general.

Hoy más que nunca, en estos tiempos difíciles, sentí la necesidad de compartir algo de mí, de recordar que la familia es nuestro principal pilar. Yo aprendí de mis padres la importancia de formar un hogar para cuidar de los que amamos, y ahora tengo la oportunidad de continuar con este valioso ejemplo haciendo más grande esta hermosa familia con mi amada compañera de vida, Mariana Rodríguez.

Si algo nos ha enseñado la vida es que después de la tormenta viene la calma. Después de la desesperación, el dolor y la tragedia vienen los tiempos de reflexión, de recuperar el amor propio, de olvidar el odio y el rencor y dejar atrás todo aquello que nos hizo mal. Es en esos momentos donde la fe puede ayudarte a cruzar cualquier mar de dudas y desesperanza.

He tenido la oportunidad de aprender de mis errores, he tenido la fortuna de ser bendecido con el amor de una buena mujer, de una persona íntegra, inteligente, valiente y amorosa. Una esposa con quien codo a codo enfrenté uno de los retos más grandes de mi vida, que es la pérdida de un embarazo y una cobarde campaña de desprestigio montada sobre este hecho que nos destrozó el alma.

Fue gracias al espíritu de Mariana que he podido recuperar la fuerza y la templanza cuando más lo he necesitado y, ante todo, ella me ha enseñado que siempre hay tiempo para enmendar el camino y que, si aprendemos de nuestra historia, podemos cambiar nuestro futuro y vivir con mayor plenitud nuestro presente.

Nos levantaremos.

Más fuertes y prósperos.

Nos alzamos una vez más, decididos a mejorar este mundo con nuestras acciones día tras día.

2.2 El SAT

Muchos se preguntan por qué me metí de lleno a los asuntos fiscales y cómo es que conozco un tema tan técnico y a la vez tan importante para Nuevo León como el convenio fiscal. Aquí te cuento.

Toda la carrera fui “el fiscalista” gracias a papá y también por su culpa. Y es que en el Tecnológico tenía maestros que les reclamaban a mis compañeros por qué no sabían algún tema sobre derecho fiscal y me ponían de ejemplo.

Entonces ellos respondían que cómo no, si a mí de chiquito mi papá no me llevaba a Disney, sino al Tribunal Fiscal –ahora llamado Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)– y que, en lugar de comprarme un *PlayStation*, me regalaba la nueva edición del *Código Fiscal de la Federación*. Aunque todos ellos me lo decían en broma, la verdad es que no estaban muy equivocados: yo nací y fui criado en ese entorno, es más, nací gracias a ese entorno, más adelante te lo cuento a detalle. Desde la secundaria iba a la oficina a *jalar* y, durante toda la prepa y la carrera, vestí formal o de traje para ir a los tribunales.

Lo cierto es que hay toda una historia de mi familia con el SAT, antes Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, la cual comenzó antes de que yo decidiera hacerme abogado fiscalista. Empezó desde que mi papá decidió estudiar derecho e incluso tiene que ver con la forma en que mis padres se conocieron.

Resulta que cuando papá se graduó como abogado en la Universidad Autónoma de Nuevo León, en 1978, había una inquietud muy grande dentro de la Secretaría de Hacienda. Hay que recordar que nuestro país estaba bajo el gobierno de José López Portillo, era la época donde debíamos aprender “a administrar la abundancia”. Vivíamos con una economía sumamente petrolizada y un estratosférico apalancamiento de las finanzas en deudas en moneda extranjera, muchas de ellas a corto plazo y en dólares.

No obstante, los directivos de Hacienda comenzaban a analizar el futuro de las finanzas del país y consideraban que era altamente probable que, en algún momento, el precio del barril de petróleo comenzara a disminuir. Tal vez no tenían idea de lo que se vendría dos años después, con la abrupta caída de los precios de ese hidrocarburo, la fuga de capitales, la nacionalización de la banca y la espiral inflacionaria que se vivió a partir de 1982.

Entonces, previendo escenarios, los responsables de las finanzas nacionales comenzaron a crear los llamados Departamentos de Fiscalización –que luego se convirtieron en lo que ahora conocemos como el SAT o Sistema de Administración Tributaria–. Para ponerlos en marcha y hacerlos funcionar adecuadamente se requería contratar a mucha gente. Una de las formas de encontrar a los mexicanos mejor preparados para hacerse

cargo de esas funciones consistió en lanzar una campaña de información y atracción de talento.

Bajo las reglas establecidas, Hacienda reclutaba a los mejores alumnos recién graduados, se los llevaba a la Ciudad de México a trabajar y les pagaba una maestría expedita o *full time* de un año. Mi papá, que entró a la carrera de Derecho a los 16 años, obtuvo uno de los mejores promedios de su generación –hay ahí un pequeño misterio porque, aunque no me lo dice, al parecer fue el alumno con las más altas calificaciones– y a los 21 años se fue solo a la capital del país a hacer la Maestría en Derecho Fiscal.

El ritmo era bárbaro para aquel grupo de 120 jóvenes profesionistas. De entre ellos admitieron a 60 y solo terminaron 40: iban a trabajar a la Procuraduría Fiscal de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda, de las 8:00 de la mañana a la 1:00 de la tarde. Después, de las 2:00 de la tarde a las 8:00 de la noche, de lunes a sábado, regresaban al mismo edificio, convertido en escuela, para tomar sus clases. Papá estaba tan entusiasmado por la oportunidad que mantuvo ese ritmo durante un año y todavía sigue trabajando de lunes a sábado. Aún hoy, mi padre recuerda que era una *friega*, pero también dice que el trabajo le encantaba y se aguantó.

Cuando terminaron el año, los 40 jóvenes que tuvieron la fortaleza para soportar el *ritmo endemoniado* que significaba concluir la maestría, la dirección de la Secretaría de Hacienda determinó que los enviaría a las diferentes delegaciones en el país. Con la idea de resolver a dónde iban a mandar a cada uno, las autoridades de esa dependencia decidieron que les ofrecerían la prioridad de elegir a dónde querían ser destinados conforme al promedio que obtuvieron en sus estudios durante ese año de escuela y trabajo combinados.

Como mi papá fue de los mejores, le dijeron: "Bueno, pues, ¿a dónde te quieres ir a trabajar?". Él no lo dudó ni un instante y les respondió de inmediato: "Pues por mi tierra, en el norte", y entonces fue como lo mandaron a desempeñarse dentro de la delegación de la Secretaría de Hacienda en Monterrey.

A los 22 años ya era abogado hacendario de la delegación de Hacienda Noreste. Era muy joven y tenía a su cargo una gran tarea: revisaba, auditaba y cobraba los impuestos, además de defender jurídicamente el cobro de los mismos en todo el noreste del país. Durante ese tiempo, mi papá aprendió mucho entre auditorías, demandas, cobranza y pleitos con los grandes despachos de abogados de Nuevo León y de Ciudad de México.

Y es aquí donde aparece mi mamá *en la película*, porque mi tía Aurora Andrade –la querida tía Rorris, hermana de mi abuela materna–, trabajaba entonces como asistente tributaria de mi papá y, por alguna razón, algunos días que mi mamá salía de estudiar del Tecnológico de Monterrey, se iba con ella a ayudarle en Hacienda, que por muchísimos años estuvo ubicada en Gonzalitos, sobre la avenida Madero, en la esquina con Calzada.

Entonces, cuenta la historia familiar que en una de esas veces que mi mamá fue a visitar a mi tía, mi papá le *echó el ojo*: "A ver, Aurorita", dijo mi papá, "¿qué está haciendo aquí esta señorita? Me la está distrayendo", a lo que mi tía le respondió: "No, ¿cómo cree, Lic.? Es mi sobrina y viene aquí a ayudar". De ahí se *agarró* mi papá para conocerla.

A partir de entonces, comenzaron a convivir y poco a poco fueron pasando de la amistad al noviazgo y luego al matrimonio. Por eso digo que literalmente yo soy un producto del SAT, o soy producto del derecho fiscal. Algún día, Dios mediante, mi sueño es ser secretario de Hacienda o jefe del SAT para implementar a favor de mi país la *Gran Reforma Hacendaria que México necesita*, mi segundo libro. Ese es mi destino.

Cuando mis papás ya eran novios y estaban a punto de casarse, la Secretaría de Hacienda abrió la Delegación Torreón. Dada la experiencia que tenía mi papá y pensando en que podían aprovechar su juventud para abrir una nueva oficina, le ofrecieron moverse para allá. Quizás, en otro momento, mi papá habría aceptado porque siempre le han gustado los retos y conocer cosas nuevas, pero en las circunstancias que se encontraba, las cosas eran diferentes: él estaba muy establecido en Monterrey y tenía planes para formar una familia.

Así que, ante la disyuntiva de tener que obedecer a sus jefes o hacer su vida con mi mamá, tomó una de las mayores decisiones profesionales de su vida y decidió dejar su trabajo en Hacienda para comenzar de nuevo y poner su despacho.

La gran diferencia es que estaría del otro lado y su labor sería defender a los contribuyentes de los abusos del gobierno, sobre todo de un monstruo que comenzaba a despertar dentro de la burocracia mexicana, dedicado únicamente al cobro de impuestos, el temido SAT. De eso ya *ha corrido agua bajo el puente*, pues ocurrió en 1984.

Para cuando mamá y papá se casaron, mis abuelos paternos, Samuel y Aída, ya vivían en Monterrey, en la colonia Florida. Estaban afincados en un terreno que, dice mi padre, se parecía al rancho, ya que lo habían subdividido y todos los hijos vivían alrededor de sus padres. Pero papá decidió que se irían a vivir a la colonia Del Paseo Residencial –donde nací y viví hasta mis 27 años– y que su casa en aquel terreno sería la oficina. Era necesario hacer ese movimiento, porque a los 50 años, mi abuelo enfermó de cáncer y papá estuvo ahí trabajando durante 10 años al pendiente del abuelo todos los días.

Así llegué yo a la oficina. Desde que yo estudiaba la primaria, mi papá encontraría la excusa para llevarme con él a su despacho, situado en la planta de arriba con tres o cuatro abogados. En la planta de abajo, mi abuela Aída, fiel a su costumbre, puso una tiendita, ya que el lote era la esquina de la cuadra.

Finalmente, a mis 15 años tuve la oportunidad de irme a estudiar a West Vancouver el tercer semestre de mi preparatoria. Cuando regresé, mis amigos me habían hecho una fiesta de bienvenida y algunos de ellos se quedaron a dormir en la casa. Sin importar la desvelada, al día siguiente mi papá fue a levantarme a las 6:00 de la mañana y enfrente de todos gritó: “¡A jalar, que ya gastaste muchos dólares!”.

Ese día todos mis amigos se quedaron dormidos y yo tuve que arreglarme para bajar a desayunar, donde ya me esperaba mi papá y me recibió diciendo: “Oye, mijo, yo jalo desde los cuatro años y me mantuve solo desde los 15. Ya no te voy a dar dinero para tus gastos si no te vienes todas las tardes a trabajar en la oficina”. Luego se puso más estricto el jefe. Ya en la carrera le pidió a mi mamá: “No le hagas de comer para que se venga a comer a la oficina”. De esa manera, yo me veía obligado a dedicarle más tiempo al trabajo.

Cuando comencé a ir a su despacho, lo hacía sin saber nada sobre derecho. Los primeros meses llegaba y preguntaba qué hacer. La respuesta era casi siempre la misma: “Pues ponte a leer expedientes”. Ahí pasaba mis tardes mientras estudiaba la preparatoria, el tiempo se me pasaba entre hacer mis tareas de la escuela, revisar expedientes y leer el periódico –ahí le agarré el gusto a los periódicos, porque eso era mejor que revisar un expediente del que no entendía absolutamente nada-. Poco a poco fui aprendiendo sobre la consultoría, el litigio, haciendo demandas y entré al mundo de la abogacía por eso. Cuando llegué a la carrera, ya traía algunas bases y, sobre todo, algo de práctica, y desde el primer semestre de la carrera andaba en los tribunales.

Así fueron mis comienzos laborales, como *office boy*. Todos los días iba al Tribunal, de ahí me pasaba a los Juzgados de Distrito; luego iba a los Tribunales Colegiados, me pasaba a Hacienda y, luego, al IMSS. Me echaba dos o tres horas diarias presentando escritos, demandas y promociones para, finalmente, llegar a la oficina, hacer tarea y encargarme de algunas demandas. Ha pasado el tiempo, creció mucho el despacho y la atención a más ramos jurídicos. De ser cinco abogados –papá, dos tíos, mi hermano y yo–, en la actualidad llegamos a ser más de 50 personas, entre abogados, contadores, financieros y otros especialistas, ubicados en los pisos 30 y 33 de la Helicon Tower en Valle Oriente, San Pedro Garza García. De solo manejar fiscal, ahora nos ampliamos a derecho administrativo, civil, mercantil, penal, laboral, entre otras ramas.

Con el paso del tiempo hemos desarrollado tres firmas en las ciudades más importantes de la República. ¿Cómo? No hay más que emprender, estudiar, actualizarse y *entrarle*. Todo ha sido a base de *chamba*, motivación, empuje. ¡Y yo todavía quería seguir con la plataforma *Paybook* y abriendo firmas y negocios!, pero en el camino se interpuso la política, como te contaré más adelante.

Poco antes de terminar la carrera, pensando en el futuro que teníamos como firma y como familia, le dije a papá: “Nosotros somos los mejores en nuestra rama: litigio fiscal. Imagínate: llega Hacienda, llega el IMSS, llega el Infonavit y te quieren cobrar algo que consideras injusto ¡Nos vamos a tribunales! ¡Y a ganar!”.

Pero la probabilidad de que una autoridad fiscal le cayera a un contribuyente era de 2%, lo que reducía nuestro mercado. Además, antes de que pudiéramos actuar, debía llegar la autoridad y ponerte un crédito fiscal. Mientras eso no ocurriera, no teníamos margen de acción. Y si a eso le agregamos que hacer demandas es muy aburrido...

Entonces le propuse hacer lo mismo que las *Big Four* –Pricewaterhouse Coopers, Deloitte, Ernst & Young y KPMG– para ampliar nuestra oferta a las áreas de auditoría, consultoría, dictámenes, asesoría y planeación financiera, fusiones, escisiones, contabilidad, entre otros servicios. Así creamos la Firma Jurídica y Fiscal, y nuestro mercado se amplió al restante 98% de los contribuyentes. Además, estos necesitan siempre de este tipo de servicios, no solamente cuando los requiere Hacienda.

Cuando abrimos la firma se nos vino la *chamba*. Primero, porque fuimos el primer despacho de la República que ganó el primer amparo y la suspensión en contra de la ilegal reforma tribu-

taria de 2013, por la cual el SAT pretendía cobrar vía electrónica sin mandamiento escrito. Salimos en todos los medios de comunicación nacionales. Segundo, porque comenzaron las campañas de Hacienda contra los “factureros” y contra el *outsourcing*, los cuales violan la ley, pero no obstante eso también la autoridad empezó a hostigar a empresarios serios y que no incurrían en esas prácticas. Ante esta situación, muchos empresarios vieron comprometido su patrimonio por las facultades con las que contaba la autoridad, por lo que tuvieron que acudir a servicios profesionales en defensa del contribuyente, y era necesario otorgarles protección brindándoles una defensa legal con una sentencia, precedente o jurisprudencia como protección, crecimos muchísimo. Si con mi primera propuesta papá estaba dudoso, con esta segunda me dio luz verde de inmediato. Y es que cuando uno está convencido de que hay un área de oportunidad, que hay un negocio, que hay *parque* para invertir, hay *que darle*.

Como conclusión, diría que el no arriesgarte no te va a llevar a nada. Mi padre lo hizo desde el rancho, batallando. Los jóvenes de la ciudad, con más educación y posibilidades, estamos obligados a hacerlo.

Además, hay que acabar con la idea de que “el que no transa, no avanza”, como señala una de las frases más populares de la cultura mexicana que, desafortunadamente, ha permeado en la mente de muchos habitantes de este país y, algunas veces, se considera la única explicación posible para el éxito de una empresa.

Desde esa limitada perspectiva, mis detractores han calumniado el éxito de lo que hoy es el despacho de abogados de mi familia: “¿Pues cómo no, Samuel? ¡Si eres ‘facturero!’”, “¡tu familia es ‘facturera!’”, ¿de qué otra forma explicas el que hayas crecido tanto?”.

Nada más alejado de la realidad y te lo demostraré con argumentos. Antes, debes saber que, por años, por muchísimos años, los llamados “factureros” han sido una plaga para México. Son personas sin escrúpulos que se dedican a vender papeles que sirven para evadir obligaciones fiscales. Ojo: no para hacer un pago legal del mínimo de impuestos requeridos, sino un vil atraco a Hacienda y a los empleados de las empresas. Se roban el IVA y son una competencia desleal y criminal. Ojalá todas esas empresas y sus dueños estuvieran pagando sus fechorías en un reclusorio.

Con la mano en el corazón puedo decirlo con honestidad y valor: no he vendido o comprado facturas ni una sola vez en mi vida. La empresa de mi familia no se hizo grande con la compraventa de esos documentos. Si hay un senador “antifacturas”, ese soy yo. Debes saber que yo propuse tipificar la compraventa de las mismas como delito grave y como delincuencia organizada, con pena de cárcel sin derecho a fianza. Esta iniciativa hoy está funcionando y terminando con ese gran cáncer. Sería una ironía, una verdadera desfachatez, que yo fuera “facturero” y a la vez promotor del castigo a esa práctica, legislación incluida. ¡Yo sería el primer arrestado!

A todo lo anterior, agrégale lo siguiente: he hecho fuertes denuncias, tanto en tribunas legislativas como ante tribunales, en contra de al menos dos gobernadores de Nuevo León y dos presidentes de la República, por lo que el SAT y toda Hacienda han auditado una y otra vez las firmas de mi familia en busca del menor detalle para hacerme callar. Si eso no ha sucedido es

porque no han encontrado, nunca, algo por lo cual denunciarme. Ya lo hubieran hecho y se habrían ahorrado muchos dolores de cabeza.

Por si fuera poco, las “factureras” han sido un negocio negro que perjudica a los despachos contables serios y profesionales como el nuestro, el cual ha crecido con el esfuerzo y el trabajo duro de mi padre, aprovechando todo el conocimiento y la experiencia ganados al paso de los años, así como las oportunidades del mercado para ofrecer soluciones a los clientes que lo han necesitado. Él tuvo visión e invirtió en donde era más necesario.

El crecimiento de una empresa no se obtiene a través del robo y de la corrupción, se logra con el trabajo y la dedicación de mujeres y hombres de espíritu inquebrantable, como el de mi padre y el de mi familia.

Actualmente, lo digo con orgullo, soy uno de los principales combatientes de la evasión fiscal en México.

3. ¿POR QUÉ PREOCUPARSE?

3.1 ¿Política? No, gracias

Ahora, a tiempo pasado, puedo imaginarme que la política iba a aparecer en algún momento en mi vida. También veo a mi papá muy contento porque a él siempre le interesó la esfera pública. De hecho, después de estudiar la carrera de Derecho, cuando se vino a trabajar a Monterrey en el SAT –que antes se le llamaba Hacienda–, estudió Ciencias Políticas, pero nunca ejerció.

Hoy, veo que es como una *espinita clavada* que se le quedó: le gustaba mucho, pero nunca lo hizo porque se quedó en el tema del Derecho Fiscal. Creo que al verme como político estoy, en parte, realizando su sueño.

Nunca me vi en la política ni me pasaba por la cabeza. Después de estudiar la carrera de abogado pensé en estudiar contaduría. Pero, además, como hice una carrera híbrida entre Derecho y Finanzas, salí con una visión más amplia: me gradué como abogado, pero también con buena preparación en el ámbito financiero, los impuestos y el comercio exterior.

Ningún integrante de mi familia ni del lado de mi mamá ni de mi papá, se había dedicado a la política. Eso cambió cuando terminé la carrera como segundo lugar de la generación de Derecho en el Tec de Monterrey. Soy el primero de la familia que decidió inmiscuirse en estos asuntos.

Apenas recibí mi título, mis calificaciones y mi segundo lugar en la generación me permitieron obtener una beca que cubría 80% del costo de mis estudios si decidía inscribirme en la maestría en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del propio Tec de Monterrey –ahora renombrada como Escuela de Gobierno y Transformación Pública–. Acababan de estrenar su nuevo edificio en Valle Oriente y la idea que tenían era volverla un referente, similar a la Escuela Libre de Derecho, donde se combina la especialización en política y asuntos jurídicos.

A pesar de que me insistieron mucho para entrar, en realidad yo quería comenzar a trabajar a tiempo completo lo más pronto posible. Había acumulado suficiente experiencia en el despa-

cho de la familia y tenía toda la intención de *comerme el mundo a mordidas*, pero en el ámbito de la iniciativa privada ya traía mis asuntos y nos empezaba a ir muy bien.

Fue cuando mi papá me convenció de hacer lo contrario. Me dijo: “A ver, yo estudié la maestría viniendo del rancho –típica frase escuchada durante mi adolescencia–, así que mínimo tú tienes que hacer lo mismo, debes llegar a ese nivel”. Finalmente me animé, entré a la maestría en Derecho Público y la terminé en un año y medio, tiempo completo. Años después, mi padre me dijo que su propósito era doble: por un lado, que me preparara mejor, y por el otro, que me mantuviera ocupado de lunes a sábado, de 5:00 de la mañana a 11:00 de la noche para que ya no saliera tanto ni me desvelara seguido.

Como sabía que mi papá esperaba los mejores resultados, y además tenía una buena experiencia gracias al despacho, me esforcé en mis estudios y, de los ocho alumnos de esa generación, fui el primer lugar.

Recuerdo que cuando estudiaba la maestría, desde donde yo me sentaba se veía la avenida Lázaro Cárdenas y justamente enfrente estaban construyendo la Torre Helicon. Y así como papá soñaba con Monterrey desde el rancho, yo soñaba con que tendría un piso en aquel edificio. ¿Por qué seguir en donde estábamos si podíamos estar en ese nuevo sitio, aún en construcción? Me lo propuse como meta.

Al graduarme, el director de la EGAP me habló para proponerme que hiciera el doctorado, con una beca de 100% gracias a mi promedio académico y, aparte, recibir una manutención a través del Conacyt. Esa beca, por cierto, la regresé íntegramente al final de mis estudios, pero esa es otra historia.

Cuando me hicieron ese ofrecimiento, acabábamos de cambiar nuestras oficinas a un edificio a 50 metros de la EGAP, a la Torre Helicon, piso 30, tal como me lo había propuesto mientras estudiaba la maestría. De inmediato pensé: “Híjole, estoy a unos pasos, ¡y me van a pagar 18 mil pesos al mes por estudiar!”. Había que aprovechar la oportunidad que me daba la vida –y mis calificaciones.

Así fue como me inscribí al doctorado en Derecho Público en la EGAP. Todo marchaba muy bien, hasta que una semana antes de entrar a clases me hablaron de nuevo para decirme que, en realidad, no todo estaba tan bien: no se completaba el grupo para el doctorado en Derecho Público por falta de *quórum* y me pasaban al de Política Pública. Ni siquiera era una pregunta, nada, simplemente nos mandaban a ese otro doctorado y hasta me enviaron por correo mi matrícula como alumno inscrito.

Al principio no quería, no le encontraba mucho sentido: “¿Política?, ¿de qué me va a servir en mi profesión de abogado y financiero?”.

Dos cosas influyeron mucho en la decisión de quedarme. Una, que mi papá me decía: “Échatela, te van a dar el título”, pero él –ahora caigo en razón– ya sabía que me gustaba o que me iba a ir bien. Y la otra es que, cuando fui con el director y le dije que no quería el cambio, me respondió: “Mira, en el plan de estudios vamos a ver temas tanto de Política Pública como de Administración Pública. Entonces, la mitad del programa serán materias de Derecho, como Derecho Administrativo, Derecho Fiscal o Finanzas Públicas”. Lo pensé

un momento y me convenció porque, a fin de cuentas, todo eso me iba a servir para mi desarrollo profesional.

Y ahí empezó el cambio, *le fui agarrando el gusto* a todo lo que tiene que ver con las políticas públicas. Tuve maestros muy buenos, muy políticos y de gran profesionalismo que, además, eran abogados. Les aprendí tanto la parte jurídica como la política.

Y es que la labor de los maestros en la construcción de Nuevo León ha sido fundamental. Hay que recordar la administración francesa de nuestro estado en tiempos de la represión cultural: aun cuando se había aprobado la Ley de Instrucción General mediante la cual se clausuraban todos los colegios, los catedráticos y maestros continuaron impartiendo sus enseñanzas en domicilios particulares. Entre estos instructores destacó José Eleuterio González “Gonzalitos”, considerado uno de los mejores médicos de México en su tiempo.²³

El punto que detonó mi cambio fue al momento de presentar mi protocolo de tesis doctoral, que me rechazaron.

El problema era que yo estaba estudiando un Doctorado en Política, no en Derecho, y mi protocolo eran puras reformas jurídicas. Esto no iba a pasar ningún filtro. Al final, llegamos a un acuerdo: sí la haría, pero 50% del trabajo sería de carácter jurídico y otro 50% tendría una postura en política pública. Lo que hice a continuación fue buscar un muy buen asesor, el doctor Pedro Torres, un abogado federalista que aparte fue mi maestro en Derecho Municipal durante la carrera. No había nadie mejor que él para apoyar mi trabajo.

Juntos definimos la metodología: la teoría no tendría sesgo político, sería neutral para no cargar el trabajo desde un principio para un lado ni para el otro, entre otras características que, dado el rigor metodológico, se debían cumplir. Luego, una vez expuesta la teoría del caso, con toda la metodología, objetivos e hipótesis, desarrollamos una solución jurídica y una solución de política pública. Aquí empieza la historia de cómo me adentré al federalismo fiscal y de qué manera, después de ocho años de estudios, sale hoy la propuesta de un nuevo Nuevo León, renegociando o saliendo del convenio fiscal para una nueva normalidad.

Esa tesis terminaría siendo mi primer libro, *Federalismo fiscal en México*, el cual lleva por subtítulo *Políticas para mejorar las finanzas públicas, con un caso de estudio de la Tesorería de Nuevo León*. En sus páginas desgloso mis propuestas jurídicas, financieras, políticas y administrativas sobre cómo cambiar el pacto federal y la Ley de Coordinación Fiscal para que nuestro estado tenga un trato justo, porque si en aquel entonces a Nuevo León le regresaban 30% de todo el dinero que generábamos –de eso hace ocho años– y nos parecía un abuso, ahora, en 2020, solo vuelve 17%, según Hacienda.

En la actualidad, el tema que abordo en ese libro es uno de los que más nos inquietan tanto a ciudadanos como a políticos. El reparto del pacto fiscal es inequitativo y castiga no solamente al que más tiene, sino también al que más recauda. Tal pareciera que entre menos hagas y menos recaudes, mejor te va a ir. Ese sistema se vuelve tentador para algunos políticos, porque mientras mejor sepas administrar la pobreza, te recompensarán con más dinero.

23 J. R. Fortson y Cía. Editores, *op. cit.*

Además de una propuesta jurídica, en la propuesta de Política Pública decidí hacer un modelo basado en un *checklist* de todo lo que necesita hacer la Tesorería del Estado de Nuevo León para que, sin depender del centro del país, nuestra entidad obtenga recursos haciendo toda una reingeniería legislativa y administrativa.

Esa fue la Política Pública de mi tesis: desarrollar un modelo de las tesorerías locales para mejorar sus finanzas, dar transparencia y hacer una verdadera rendición de cuentas de los impuestos propios, las participaciones y todo lo relacionado con las haciendas estatales.

Todo este modelo tiene el objetivo de apuntalar la administración de los recursos, a fin de que podamos invertir en obra y en desarrollo para nuestro estado. Entonces, sin buscar ser político, las circunstancias me llevaron a estudiar políticas públicas.

Hoy, gracias a Dios, en estos ocho años de estudio y especialización en Derecho Fiscal, Económico, Constitucional y Finanzas Públicas, estoy convencido y puedo demostrar que renegociar el convenio fiscal y anticipar la salida de Nuevo León del mismo, no solo es posible, es urgente.

Así lo sostuve desde mi primer doctorado, cuya tesis plasmé en el libro del que ya te hablé, *Federalismo fiscal en México*, y que puedes encontrar en librerías de la Editorial Porrúa de todo el país.

Más adelante, profundicé en los temas de ese trabajo con un segundo doctorado en Derecho Fiscal en la Universidad ITAC, cuya tesis de titulación quedó reflejada en mi segundo libro: *La Gran Reforma Hacendaria de los mexicanos*. En él exploro las posibilidades de un ingreso mínimo vital y de seguridad social universal.

Y ahí no quedó mi preparación. Asumiendo que hoy las entidades federativas de nuestro país no tienen ni autonomía financiera ni funcional ni política, decidí actuar al respecto. Para conseguirlo, estoy estudiando un tercer doctorado en la Universidad Autónoma de Nuevo León, en Derecho Constitucional y Gobernabilidad. Esto derivó en la realización de otro estudio: *Las Constituciones locales en México y la concreción real de la autonomía de las entidades federativas: el caso Nuevo León*. Espero pronto terminarlo para ponerlo al servicio de mi estado y de mi país.

3.2 ¿Enojarse? Sí. ¿Hacer algo? ¡También!

Con la metodología de mi primera tesis doctoral definida, terminadas la parte teórica y la metodológica, comencé el caso de estudio de la Tesorería del Estado de Nuevo León, del que ya te hablé. Entonces me puse a investigar toda la administración del exgobernador Rodrigo Medina. Analicé sus seis años de gestión, punto por punto: vi toda la deuda, los impuestos, el cobro de los mismos, la transparencia de su gobierno, el desarrollo del Servicio Civil de Carrera, a quién nombraron tesorero del estado, cómo administraban el patrimonio de la entidad, cuáles eran los mecanismos de rendición de cuentas. Todo, todo, todo.

Y conforme iba encontrando información y cotejando con lo que decían otras dependencias, me enojé de verdad: ¡no puede ser! De por sí, desde el gobierno centralista que padecemos, nos van rebajando año con año la tajada presupuestal que en justicia corresponde a nuestra entidad –el 83% que nos quitan–, encima estos incompetentes ¡se la están robando! ¿Cómo va a salir adelante Nuevo León si no tenemos liderazgos que pidan justicia en México?

Seguí revisando montañas de datos y, poco a poco, fui encontrando indicios sólidos de lo mucho que saquearon: unos millones en la Red Estatal de Autopistas, otros tantos en el Isteleón, millones de desfalco en Metrorrey, en Agua y Drenaje, en Ecovía, unos más en Fideicitrus y en Codefront. Un total saqueo.

Estos tipos, muy vivos, decidieron que para no pedirle permiso al Congreso se manejarían a través de puras paraestatales y llegaron a crear 82. Una vez establecidas, las destinaron exclusivamente a pedir deuda que se llevaban a la Tesorería y ahí se desarrollaban todos los enjuagues desde la *caja chica* del gobierno. Tan es así que años después, ya participando como diputado local, promoví un histórico rechazo de más de 300 cuentas públicas de organismos y gobierno de Nuevo León, de 2015 a 2017. Era un robo descarado y año tras año así desfalcaban a los neoleoneses. Llegó un punto en que si dividíamos la deuda estatal entre las familias neoleonesas, aproximadamente 120 mil millones de pesos, cada familia debía 105 mil pesos, deuda que nos iban a cobrar y a sacar de nuestros impuestos locales.

Al terminar mi primera tesis, unos meses antes de mi graduación, el nuevo director que llegó a la EGAP, el doctor Alejandro Poiré, modificó el reglamento –poco después hasta el nombre le cambiaría, pasando a llamarse Escuela de Gobierno y Transformación Pública–. Ahora, según el reglamento que nos aplicaron de manera retroactiva en perjuicio –eso decía yo– para graduarme, el pase de la tesis era 80% de calificación, debía publicarla en dos revistas indizadas y ofrecer 20 conferencias en foros de la materia en la misma cantidad de foros técnicos.

Al principio odié el nuevo sistema de titulación, hoy tengo mucho que agradecerle, pues eso me llevó a entrar realmente a la política. Así estuve asistiendo a diversos foros. Recuerdo uno de ellos en especial, celebrado entre agosto y diciembre de 2017, creo que en el Club Industrial. A él asistieron algunos empresarios y muchos políticos de todas las tendencias. Supongo que para ellos tuvo mucho impacto ver que un joven de 26 años se parara frente al público y empezara a exponer todo el tramado de corrupción del gobierno en turno. Pero, además, lo hacía con datos duros: de aquí sacaron tanto, de acá otro tanto, en impuesto sobre nómina falta esto, con *outsourcing* desviaron esto otro, usando facturas falsas sacaron dinero del erario para sus bolsillos, con sindicatos blancos evadieron prestaciones de los trabajadores, con fideicomisos robaron hasta el cansancio de forma opaca, con deuda con tasas muy altas y desproporcionadas perdimos tanto de intereses; puntualicé, además, lo que se robaron en las paraestatales, las *cajas chicas*, la robadera del Impuesto al Casino, el inviable y faraónico proyecto Monterrey VI en 2015, el maltrato de la Federación a Nuevo León al poner 350 mil millones al país y obtener de vuelta solo 60 mil millones, etcétera. Para los asistentes, esa información era oro molido.

A partir de entonces, organizaciones y activistas empezaron a invitarme a más foros. A quienes vi más sinceros, gente muy honesta y probada, fueron los integrantes de Rescatemos Nuevo León.²⁴ En aquel entonces, Roberto Gallardo me sumaría al grupo para manejar la parte legal y financiera y los proyectos de demandas, amparos y juicios contra el gobierno.

Unos meses después dijimos: “¿Y si nos lanzamos de diputados y que nuestro programa sea nuestra agenda legislativa?, ¿sí o no?”. Antes, nos ofrecieron participar en casi todos los partidos políticos, pero internamente todos veíamos las propuestas desde una perspectiva muy negativa. Dos o tres días después, nos dijeron que don Fernando Elizondo buscaría la gubernatura por Movimiento Ciudadano y requerían cubrir las candidaturas de los 26 diputados locales para el H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Seis de los miembros de Rescatemos Nuevo León decidimos lanzarnos para ser diputados locales, convencidos de que íbamos a cambiar la agenda del Congreso local para beneficio de nuestro estado. Cada uno se registró en donde vivía. Y le entramos porque dijimos: “De afuera no les hacemos nada, puro grito, vamos adentro a construir”. Por eso lo hicimos.

“¿Dónde vives?”, me preguntaron. Hacía unos meses me había cambiado de la colonia Del Paseo Residencial, en el sur de Monterrey, al municipio de San Pedro. Ese cambio radical se debió a dos lamentables situaciones de seguridad que padecí, los llamados “levantones”. Dos en menos de un mes. Fue el ultimátum, como el de muchas familias, para cambiarnos a un lugar que en aquel entonces gozaba de mejor seguridad pública. Por eso me registré en el Distrito XVIII, el municipio más panista de México... y empezó la campaña.

Cuando me registré, me dijo un viejo panista. “Cómo serás... ¡te registraste en el municipio más panista de México! Aquí, en San Pedro, aunque los del PRI pongan a Cristo en la boleta como su candidato, la gente vota por el PAN. ¿Y tú vas por Movimiento Ciudadano? ¡Estás frito, muchacho! No hay manera de que ganes, ni siquiera de que quedes cerca”. Pero don Fernando me había dicho que le interesaba mucho mi perfil y, si él ganaba, aunque yo perdiera me invitaría a ser parte de la Tesorería del Estado para poner mi tesis doctoral en marcha.

Para entonces, yo acababa de terminar mi primer libro que, como recordarás, es la tesis de mi primer doctorado, y tenía una metodología de los 10 puntos clave que debe tener la Tesorería: ¿cómo cobrar?, ¿con qué cobrarlo?, ¿en qué época?, ¿cómo gastarlo?, ¿cómo luchar contra la corrupción?, ¿en qué gastar?, ¿cómo ahorrar?, entre otros. Toda la tesis se debía de implementar en la Tesorería, porque serviría de mucho para las finanzas de nuestro estado.

Entonces descubrí que no bastaba con saber que las cosas se hacían mal, que tampoco estaba conforme con exhibir la corrupción, sino que debía hacer algo para combatirla. En resumidas cuentas, puedo decir que lo que me llevó a la política realmente fue el estudio, las buenas calificaciones, un cierre de salón por falta de *quorum* y un cambio en el reglamento de titulación de la EGAP.

²⁴ Rescatemos Nuevo León es una Asociación Civil que se propuso impulsar candidatos ciudadanos, candidaturas independientes, crear partidos y asociaciones políticas como vías para que la sociedad civil compitiera en igualdad de condiciones contra el sistema tradicional de partidos.

Nunca en mi vida me vi de político, nadie en la familia lo había sido antes, como te contaba. No era tema, nuestro mundo giraba en torno al derecho, los tribunales y trabajar *de sol a sol*, de lunes a sábado. En esos momentos, la inercia de nuestra vida familiar se rompía.

En 2015, Movimiento Ciudadano obtuvo tres de los 16 diputados de representación proporcional en el Congreso del Estado de Nuevo León. Dos de ellos veníamos de la plataforma Rescatemos Nuevo León: Concepción Landa y un servidor.

Tres entre 42 era un número muy pequeño, parte de “la chiquillada”, como despectivamente se les nombra a los partidos con presencia minoritaria. Pero eso no nos intimidaba. Al contrario, estábamos dispuestos a romper con la inercia de lo que tradicionalmente ocurría, en donde dos partidos dominaban el Congreso: el PRI y el PAN, con apariciones excepcionales de algún otro partido.

Primero hay que aclarar que un diputado tiene únicamente dos tareas: legislar y fiscalizar el dinero. La mitad de su tiempo debe dedicarlo a mejorar las leyes, que sean de avanzada, que defiendan los derechos humanos del ciudadano, y tiene que vigilar que el gasto del gobierno esté bien ejercido, sin corrupción, sin sobreprecio y bien estructurado.

Por eso, cuando llegué, traía una agenda propia que era la reforma fiscal y la ley de participación ciudadana, pero con el equipo de Rescatemos Nuevo León teníamos desde antes una matriz que cubría 10 temas a los que apostábamos todo: emprendedurismo, PyMEs, transporte, medio ambiente, reforma fiscal, autonomía del procurador, autonomía del fiscal electoral, autonomía del fiscal anticorrupción, mujeres y jóvenes. Además, la promesa de rechazar el bono y todo tipo de subvenciones, lo cual cumplimos: todas ellas fueron o rechazadas o donadas a instituciones de caridad, incluido mi sueldo, el cual siempre he donado y seguiré haciéndolo mientras viva en la política, pues llegamos a servir, no a servirnos. Como la frase que caracteriza a mi mamá y siempre me enseñó: “El que no vive para servir, no sirve para vivir”.

Y con la idea de hacer avanzar cada uno de los 10 temas que mencioné, armamos 10 iniciativas para cada uno, es decir, traíamos una batería de 100 iniciativas. ¡Era un mundo! Al final de los tres años se presentaron todas y, de las 100, salieron aproximadamente la mitad.

Como diputado, contribuí activamente a sacar la gran reforma fiscal para nuestra entidad, basada en todas las propuestas de mi primera tesis doctoral. Incluía ajustes y actualizaciones para la Tesorería del Estado de Nuevo León, como la retención de 3% de Impuesto Sobre Nóminas para atacar el esquema de compraventa de facturas de empresas fantasma y evasión vía *outsourcing*, cascarón ilegal. Fue todo un éxito, pues daba la posibilidad a la Tesorería de obtener 500 millones de pesos adicionales cada año. También se determinó un impuesto a los casinos, que llevaban años en impunidad al quedarse con las retenciones que les hacían a sus clientes por apostar y ganar premios. Eso dio la oportunidad de ingresar mil 600 millones de pesos más, por año, a nuestra entidad.

En el verano de 2017 visité a un buen amigo: Agustín Basave. Asistí a una conferencia que impartía su hermano en la UDEM sobre los pagarés electrónicos, muy buena, por cierto. Al terminar la plática, nos pusimos a conversar de política y lo invité a integrarse a Movimiento Ciudadano con la intención de que se postulara también a diputado. En ese entonces yo era

dirigente y buscaba perfiles jóvenes, incorruptibles, preparados, con el propósito de que pudiéramos hacer un gran equipo. Agustín sin duda llenaba los requisitos.

Después de varias comidas y charlas de “grilla”, invitamos a comer a otro gran amigo que había conocido en la carrera del Tec: Luis Donald Colosio. En su momento, juntos habíamos formado una cátedra en derecho sobre el federalismo llamada “Eduardo A. Elizondo” en honor a ese exgobernador de nuestro estado, padre de don Fernando Elizondo. Desde aquel entonces, Luis y un servidor ya éramos, como lo somos hoy, federalistas hasta el tuétano. Así, se empezó a consolidar un grupo político sólido con la integración de dos grandes abogados y amigos: Agustín y Luis Donald. Ambos habían tenido siempre la espinita de participar en la esfera pública. ¡Vaya! Sus apellidos los avalan.

Lo mejor fue la gran amistad que se forjó entre nosotros y cómo nos complementamos al trabajar en equipo. Agustín siempre es analítico, profundo, hace contrapeso y es muy avispa-do, por cierto. Colosio es puro corazón, gran abogado, sensible, empático y sumamente carismático. A Luis Donald muchas personas se le habían acercado a ofrecerle puestos y siempre los rechazó, por eso nunca le insistimos en sumarse con nosotros, pero nos vio a Agustín y a mí tan contentos y apasionados, con tantas ganas de cambiar a México, que un día, en una de esas reuniones, nos dijo: “Yo quiero ser su asesor de campaña”. Todavía asombrado por su propuesta, le reviré tratando de ver hasta dónde llegaba su entusiasmo: “¿Y por qué no le entras, para que salgas en la boleta?”. Su respuesta fue contundente: “No, ni madres”.

Pasaron las reuniones, seguíamos pensando en qué podíamos hacer por México y, de repente, en una de esas comidas, Luis Donald volvió a interesarse: “Pues igual y sí le entro”. Agustín y yo nos quedamos viendo, el uno al otro, asombrados, nos dejó boquiabiertos. Colosio es un extraordinario abogado y dudo que alguien pueda competir con el peso que tiene su nombre en la política nacional, pero también es un hombre muy apegado a su familia, adora a su esposa, a sus hijos, y esto de la política implica mucho movimiento, viajar constantemente. Total, así quedó el asunto y seguimos avanzando ya con Agustín puesto. Empezaron así las vueltas a la Ciudad de México con la intención de preparar nuestro panorama electoral para 2018.

Pocos meses después, un 28 de diciembre –día de mi cumpleaños, no es broma– yo estaba fuera del país, de vacaciones con mi familia. Luis Donald me llamó muy contento para contarme que durante la última semana había estado de vacaciones con su familia y platicaron sobre esta nueva aventura. Los suyos aceptaron que entrara en la política, haciendo equipo con Agustín y conmigo. “Quiero ser diputado”, fueron las palabras con las que terminó la llamada. Mi respuesta fue: “Primero felicítame, cabrón, pero no te preocupes por no hacerlo antes, qué buen regalo me acabas de dar”.

De inmediato hablé con la dirigencia del partido y nos reunimos una semana después. En aquella época, el líder nacional era Dante Delgado. Sin más preámbulos, recomendó a Colosio que compitiera por una diputación federal, a Agustín que buscara la diputación local y a mí la senaduría. En mi caso sonaba a suicidio político, porque significaba enfrentarme a dos monstruos, el PRI y el PAN, a través de un partido nuevo, sin mucha estructura –mejor dicho, sin nada de estructura– en Nuevo León.

Al cuarto para las 12, por cuestiones personales, se hizo un enroque en las candidaturas y Luis Donaldo compitió por la diputación local mientras que Agustín se fue por la federal.

Para mí, se venía lo bueno: una contienda en todo nuestro estado contra los dos grupos políticos históricos, hegemónicos y muy bien estructurados. Pero, pues, había que entrarle. Y lo primero que necesitaba hacer era buscar una compañera de fórmula.

Yo ya conocía a Indira Kempis porque fuimos compañeros en la EGAP. Ella había intentado ser diputada local independiente; sin embargo, los requisitos a cumplir parecían hechos para que nadie pudiera competir. Necesitaban conseguir un número determinado de firmas, pero como el gobernador había tomado su puesto bajo la bandera independiente, la gente asociaba a esos candidatos con “El Bronco”, ya para entonces con una aceptación ciudadana por los suelos.

Una vez vencidos los plazos, la Comisión Estatal Electoral hizo un corte y determinó quiénes habían completado los requisitos y quiénes no. Había como 100 ciudadanos con ganas de participar, pero sin oportunidad como independientes. Entonces, lo que hicimos fue una campaña abierta de afiliación: “¿Quiénes quieren participar y tienen méritos?, ¡vengan!”.

Además, analizamos a aquellos 100 ciudadanos descartados por la Comisión Estatal Electoral e invitamos a unos 20, aproximadamente, para que se sumaran a nuestro proyecto. Cerca de 15 aceptaron. Y una de ellas era Indira Kempis. Ella quería participar. Cuando la conocí, hubo algo que me llamó la atención: es, como tanta gente que ha ayudado a forjar Nuevo León, una persona que vino de fuera a estudiar y luego se quedó a vivir aquí. Los padres y abuelos de muchos regiomontanos tienen esa misma historia. Venir de afuera con ganas de superarse y adoptar los valores de nuestra sociedad para destacar tiene un mérito enorme.

Indira ya es de Nuevo León, pero nació en Anenecuilco, Morelos, la *meritita* tierra de Emiliano Zapata. Sus papás son maestros de ahí. Entonces, me pareció que la fórmula era perfecta: un regiomontano y una hecha regia por la cultura del esfuerzo, becada primero en el Tec de Monterrey y luego en la EGAP. Representábamos los dos mundos en los que está forjado nuestro estado, ¿recuerdas el capítulo dedicado a mi familia y la mezcla de dos mundos? Eso fue lo que me motivó a invitarla y ha sido un camino en donde nos hemos ido conociendo más y más. No podría tener mejor compañera en el Senado para representar a Nuevo León.

Actualmente llevamos ya dos años en el Senado y han sido muy enriquecedores. Nos han brindado la experiencia suficiente para cabildear leyes sobre temas de relevancia nacional, de acuerdo con las expectativas del contribuyente neoleonés.

He aprendido también que, desde el Poder Legislativo, el impacto de nuestra actividad en la vida del ciudadano es de percepción compleja, pues nuestras acciones se relacionan con temas que se vuelven patentes solo con el paso del tiempo y en ocasiones tienen pocos efectos inmediatos. Esto a diferencia de un gobernador que puede, en 24 horas, resolver un problema, ejecutar medidas, dar un subsidio, un apoyo o una beca.

Los senadores no, su actividad se enfoca en tratados internacionales, nombramientos, ejercicios de fiscalización y leyes que tardarán en implementarse y van a tener un efecto a

NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

mediano plazo. Pero el reto es ese: que desde el servicio público se puede ir dando orden y claridad, así como establecer ciertas reglas para que la sociedad siga progresando.

Nuestra labor sigue, las giras al interior de nuestro estado se mantienen y seguiré visitando a la gente, pero también estaré luchando en otros frentes para que a Nuevo León le vaya bien.

4. EL FUTURO DE NUESTRA GENTE

4.1 ¿Por qué estamos como estamos?

Durante las últimas décadas, en Nuevo León hemos vivido algunos de los momentos más complicados de nuestra historia reciente: problemas económicos, políticos, de medio ambiente, de seguridad, falta de cultura, infraestructura obsoleta y tantas otras cosas que la lista de agravios parece crecer más cada día que pasa. Ahora súmame la crisis de salud y la posterior recesión económica por la pandemia del coronavirus, sin olvidarnos del calentamiento global.

Esta lista de problemas la vemos en las noticias y en la calle, y también la padecemos como ciudadanos comunes que cumplimos con nuestras obligaciones. Debemos hacer algo para remediarlo, porque las cosas no se arreglan solas, al contrario, si no actuamos, se nos van a seguir acumulando los problemas día con día y va a ser más difícil encontrarles solución.

Quien llegue a gobernar Nuevo León en 2021 debe saber que llegará a administrar el caos y la crisis. Los pésimos gobiernos del PRI y “El Bronco” dejaron una bomba de tiempo en materia financiera, pensiones, deuda, salud, transporte, Metro, medio ambiente, agua, drenaje, basura, seguridad y muchas otras áreas deterioradas.

Además, quien asuma la gubernatura debe ser lo suficientemente responsable como para saber a lo que se enfrenta y tener un plan para resolverlo sin justificar la incapacidad de gobernar echando la culpa a las administraciones anteriores; de eso, los ciudadanos estamos hartos.

Haber suscrito el convenio fiscal fue la gran tragedia de nuestro estado, como te decía al inicio de este libro. La ventaja con la que les vendieron la idea a los exgobernadores del estado, todos priístas, era que el gobierno federal podía fiscalizar mejor a las empresas que tributaban en distintas partes del país. Bajo ese esquema, la Federación les enviaba de vuelta la rebanada que les tocaba del pastel, pero de manera muy arbitraria, sin una justificación lógica. Aunque la ley se lanzó en 1978, no entró en vigor sino hasta 1980, con la ley del IVA y la de ingresos mercantiles.

Dicha ley suena bien de manera general: el gobierno de la República recauda y concentra recursos para repartir y los estados se dedican a otro tipo de actividades en beneficio de sus

habitantes. Entonces, en el papel, las entidades federativas no tendrían por qué preocuparse por crear y administrar un sistema de cobranza de impuestos a los contribuyentes. Algo así como: no te cuesta y recibes tu dinero, suena bien, ¿no?

Pero el entonces presidente, José López Portillo, no contento con “administrar la abundancia” decidió quedarse con 80% de la recaudación nacional. Bajo este esquema, dejó 20% para los 31 estados y el Distrito Federal y, además, se impuso una distribución siguiendo criterios de “resarcir compensatorios”, o sea, de acuerdo con niveles de pobreza y población.

Los estados más productivos salieron perjudicados. Nuevo León, en particular, porque ni es muy poblado ni es muy pobre. El resultado fue que, aparte de que originalmente nos tocaba una rebanada del pastel que más parecían migajas, ese 20% vino ajustado, ¡hacia la baja, por supuesto! Eso ha ocasionado que, con los años, nuestro estado padezca muchas injusticias que se han ido acumulando.

Quizás el modelo funcionó cuando se impuso en 1980. Nadábamos en petróleo y debíamos “administrar la abundancia”. Entonces, el estado no se preocupaba tanto porque le regresaban una parte de sus impuestos y se compensaba con los inmensos ingresos de la exportación petrolera. Pero resulta que ese modelo ya cambió.

Lo implementaron hace 40 años y el mundo ya no se parece en nada al de ese tiempo. Ni tenemos un mercado cerrado al extranjero como entonces ni las finanzas de México dependen tanto de su petróleo ni Pemex es una empresa de clase mundial ni las naciones están ávidas de nuestro oro negro. En 2020, cuatro décadas después, no solamente hay muchas opciones en el mercado de los hidrocarburos, sino que también hay otras de locomoción que ya no usan derivados del petróleo. Hay miles y miles de proyectos sobre energías verdes –solar, eólica, marina, hasta de movimiento– que poco a poco van a irse comiendo el mercado de los combustibles fósiles. ¡Y aquí queremos mantener en el siglo XXI ese sistema anacrónico del siglo XX!

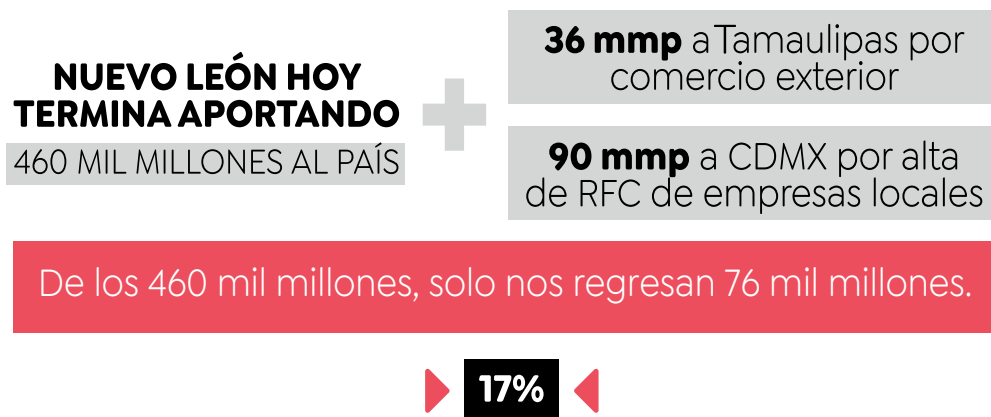
En 2019, por poner un ejemplo reciente, el pacto fiscal entregó a Nuevo León, bajo sus viejos parámetros de medición, apenas 76 mil millones de pesos, aun cuando un año antes nuestro estado había generado 300 mil millones de pesos. Y a eso hay que agregarle, desde la perspectiva del suscrito, el impuesto al comercio exterior de la frontera de Laredo y Reynosa. El capital es de manufactura neoleonesa y sale de empresas de nuestro estado –otros 36 mil millones de pesos–, pero se lo suman a Tamaulipas porque las aduanas están ahí. Un caso similar ocurre con los impuestos de los grandes contribuyentes neoleoneses que tributan en Ciudad de México –90 mil millones de pesos más–, porque el Código Fiscal los obliga a darse de alta con su RFC en la capital del país y, por tanto, son considerados como de esa entidad y no de Nuevo León.²⁵

Haciendo cuentas, Nuevo León realmente aporta 460 mil millones y le regresan 76 mil millones, el 17% (Ver Ilustración 4.1).

²⁵ Según números del SAT, la recaudación fiscal de ISR que pagan al año los grandes contribuyentes de Nuevo León asciende a 60 mil millones de pesos, por tanto, con una regla de tres simple, si una tasa de 30% genera 60 mil millones, se considera que una de 15% podría arrojar otros 30 mil millones.

ILUSTRACIÓN 4.1

Aportación de Nuevo León a la Federación.



Ese es el gran fracaso del sistema fiscal y esa es la cruz que tiene que cargar nuestro estado, porque tenemos una ley que castiga al productivo y premia al flojo.

Mientras Nuevo León está obligado a dar lo que le falta –aun estando atorado con la presa, vagones del Metro, banquetas, medio ambiente, policía–, otros estados como Chiapas reciben 10 veces más de lo que generan. Oaxaca recibe 12 veces más de lo que produce y Guerrero 15 veces más (Ver Anexo 1).

A lo anterior, agreguemos que en los 40 años que lleva operando el ya mencionado convenio, los estados subsidiados no han avanzado. Cada vez tienen peores condiciones económicas, peores índices de mortalidad, de natalidad, de pobreza, de salud. En resumen, han sido un barril sin fondo y no se ve cuándo va a disminuir el volumen del grifo que los beneficia, pues el Fondo General de Participaciones al productivo lo castiga, y al moroso lo premia, y eso se convierte en un círculo vicioso. Desde mi punto de vista, la gran tragedia de este país.

Para rematar, el 80% con que se queda el gobierno federal se destina a mantener un aparato burocrático repartido en todo el país, además de proyectos caprichosos como el Tren Maya, la refinera de Dos Bocas, un aeropuerto inventado con un cerro atravesado que no hay manera de desaparecer del mapa o millones de dádivas para coaccionar la voluntad de los futuros votantes. Todo esto se vuelve muy peligroso.

Yo creo que si ese dinero lo tuviera Nuevo León, sería mucho más productivo que andar regalándolo. Con esos recursos podríamos resolver las crisis que ya mencioné en varias áreas: financiera, pensiones, deuda, salud, transporte, Metro, entre otros rubros.

Eso no es todo, hoy por hoy la Federación nos desdeña, nos da la espalda. De 150 mil miembros de Guardia Nacional solo nos destacaron 200 activos. La UANL mayoritariamente la paga Nuevo León, mientras que todas las demás universidades son subsidiadas por la Federación, siendo además un orgullo y un honor recibir los miles de foráneos que

vienen a estudiar. El sector salud también lo paga nuestro estado, pues no estamos adheridos al ridículo convenio del Insabi. No hay proyectos ni carreteras por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es más, no hay ni mantenimiento. La Federación no gasta ni pone casi nada hoy en nuestra entidad, salvo las participaciones y aportaciones que corresponden por ley, como lo veremos más adelante.

Necesitamos hacer cambios, muchos, y hacerlos ya, porque el tiempo se nos acaba. Todavía seguimos recibiendo a 130 mil personas al año, pero la mala distribución de recursos va convirtiendo a lo que antes era un estado de vanguardia, en *una olla de presión* que puede estallar en cualquier momento. Hay que detener la *presión de la olla, hay que bajarle al fuego* ¡pero ya! Y todo eso requiere invertir correctamente los recursos, nuestros recursos.

4.2 El Nuevo Pacto Social

¿Por qué un Nuevo Pacto Social para Nuevo León?

Con la Constitución de Nuevo León se ha iniciado y hecho frente a la vida institucional y jurídica del estado. Durante el siglo XIX, nuestra entidad ha contado con cuatro constituciones: las de 1825, 1849, 1857 y 1874. En el siglo XX se promulgó y publicó la que actualmente rige a la entidad, el 16 de diciembre de 1917, con motivo de la publicación y sanción de la Constitución federal, el 5 de febrero de ese mismo año. La transformación de la Constitución del estado tiene como causa los cambios políticos, sociales y económicos.

El pasado 16 de diciembre de 2019, la Constitución que actualmente rige a Nuevo León cumplió 102 años y su fuerza normativa ha disminuido ante los nuevos escenarios de la realidad social que hoy los neoleoneses vivimos.

El camino que ha seguido el texto constitucional neoleonés, desde su promulgación hasta nuestros días, ha venido socavando su legitimidad como *Grundnorm*, se ha perdido la fuerza normativa que la teoría constitucional le reconoce, para terminar por ser una suerte de código constitucional que se encuentra inmerso en el vaivén de los acontecimientos políticos.

La implementación de la oralidad, previa a la reforma constitucional federal de 2008, caracterizó a Nuevo León como un estado que impulsó constantes cambios a los aparatos de impartición de justicia. La alternancia de partidos o las candidaturas independientes también se reconocen, de igual forma, como una transformación en nuestro ámbito político estatal.

En cuanto a los cambios en los entornos social y económico se identifican: el crecimiento demográfico exponencial, la variación del ordenamiento territorial y urbano con la consolidación de una de las zonas metropolitanas más importantes del país y la transición de las vías de comunicación que conectan los extremos de la entidad.

A mediados del siglo XX, el crecimiento de Monterrey y de los municipios aledaños formó una mancha urbana interconectada por diferentes vialidades, un fenómeno común en las grandes ciudades de Latinoamérica.²⁶ Hasta 1984, el área metropolitana de la ciudad sufrió un proceso de crecimiento sin desarrollo urbano, pues desde la década de los setenta los avances de planificación seguían en revisión o sin sustento jurídico.²⁷

Todo lo anterior demuestra que hay una gran justificación para apelar a la necesidad de una nueva Constitución en Nuevo León y consiste en el fortalecimiento de los municipios dentro de nuestro orden social; se debe hablar de las competencias y facultades de ese orden de gobierno. Un asunto a tomar en cuenta es fortalecer sus finanzas públicas locales, sanear sus arcas, incluso pedir la rendición de cuentas sobre las facultades que le competen. Tenemos que clarificar qué hacen las autoridades municipales con los recursos ejercidos para combatir la pobreza, la falta de educación o con los programas sociales para incentivar el empleo, además de conocer en qué se les puede ayudar y hasta qué grado habremos de ser responsables por ello.

La creación de una nueva Constitución debe representar una renovación jurídica que rompa las cadenas de la dependencia central y dote de autonomía tributaria a nuestro estado. En ella deben garantizarse nuevos derechos humanos, así como la eficiencia, eficacia y transparencia de las autoridades locales. Esa normativa sentará las bases de coordinación entre las administraciones estatales y municipales. Pero, además, debe ser un espacio de participación de cada neoleonés en las decisiones de gobierno.

El texto constitucional tendrá a cargo el bienestar y el futuro de las familias neoleonesas, considerará las necesidades de cada municipio y posibilitará la estabilidad y el crecimiento de todos. Deberá integrar la realidad social y la realidad constitucional en un solo plano, y sus reformas atenderán a la dinámica social, política, cultural y económica de nuestra entidad federativa.

Para estructurar el contenido de la propuesta de Constitución se debe analizar el de las nuevas constituciones que surgieron a partir del año 2000, por ejemplo, las de Veracruz, Durango, Chiapas y Ciudad de México.

En Veracruz, el proceso que conllevó la renovación constitucional no contrajo un proceso de creación, como la convocatoria de una asamblea o de un congreso constituyente, sino que adquirió la naturaleza de “reforma integral” mediante la cual se instaló la Comisión Técnico-Jurídica para la Revisión, Evaluación y Elaboración de la Reforma Integral de la Constitución Política del Estado. A través de ella, se realizó una exhaustiva tarea para la elaboración del Proyecto de Constitución en 1999 y se promulgó un año después.

En el proceso dentro del Congreso de la Unión, la Comisión Técnico-Jurídica para la Revisión, Evaluación y Elaboración de la Reforma Integral de la Constitución Política del Estado sostuvo reuniones con la Comisión homóloga del congreso local de Veracruz. Juntos realizaron diversos foros de consulta y no únicamente con dicha legislatura, sino que se llevaron

26 Ortega Ridaura, *op. cit.*

27 García Ortega en Ortega Ridaura, *op. cit.*

a cabo reuniones temáticas con grupos de la sociedad, interesados y especialistas, para la discusión de distintos temas. Finalmente, la iniciativa fue aprobada el 14 de enero del 2000.

De este modo, Veracruz pasó a formar parte del grupo de estados que lograron una innovación constitucional total mediante un proceso de reforma integral al transitar por una senda constitucional contemporánea.

En el caso de Durango, el proceso se impulsó a través de la denominada Ley para la Reforma de ese estado, aprobada en el Congreso de aquella entidad el 24 de febrero de 2012. Dicha ley creó la Comisión para la Reforma del estado de Durango, órgano interinstitucional integrado por los tres poderes estatales y presidido por el titular del Poder Ejecutivo local, el cual, en su funcionamiento interno procedía por medio de sesiones, mientras que la toma de decisiones debía ser avalada por mayoría. Asimismo, contaban con la facultad de invitar a personas del sector público o privado, con el propósito de enriquecer el proceso.

Concretamente, la Comisión estaba a cargo de la planificación, el fomento de los acuerdos, la realización de los foros y de la presentación final ante el Congreso. Dichas tareas serían ejecutadas en cuatro etapas fundamentales:

1. Realización de una consulta pública.
2. Construcción de los consensos de las propuestas recogidas previamente.
3. Redacción del proyecto legislativo.
4. Presentación de la iniciativa ante el Congreso.

De todo este proceso resultaron 11 iniciativas, todas con propuestas del proyecto de decreto de la Reforma Integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. Para ello, se tomó como base la iniciativa presentada por el entonces gobernador constitucional de Durango, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y el presidente de la Comisión Permanente del Congreso, reformando 131 artículos y adicionando 52. La nueva Constitución entró en vigor el 29 de agosto de 2013.

En el caso de Chiapas, el 18 de noviembre de 2015 se propuso la creación de la Coordinación para la Reforma a la Constitución Política de ese estado. Fue coordinada por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso estatal con el apoyo de los órganos técnicos del Poder Legislativo. De este modo, a través del establecimiento de Mesas de Trabajo en las 15 regiones económicas de esa entidad, y con la participación de las Comisiones Legislativas en las materias correspondientes, se condujo el proceso para la aprobación de una nueva Constitución.

Ahora bien, para la cristalización de la reforma integral de Chiapas, el Congreso estatal emitió convocatorias a encuentros de análisis con la sociedad civil, ayuntamientos, organizaciones no gubernamentales, cámaras, confederaciones, barras y colegios profesionales, así como con el sector empresarial y la ciudadanía en general.

La reforma integral de la Constitución de ese estado fue aprobada por unanimidad de la Sexagésima Sexta Legislatura el 20 de diciembre de 2016 en el H. Congreso del Estado de Chiapas. Días más tarde, el 29 de diciembre del mismo año, fue aprobada por los ayuntamientos de la entidad.

Con respecto a la Ciudad de México, el jefe de Gobierno del Distrito Federal tuvo la facultad exclusiva para elaborar y remitir el proyecto de la Constitución de la Ciudad de México a una Asamblea Constituyente electa por la ciudadanía, para su discusión, modificación, adición y votación.

Algunos de los puntos clave de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fueron el parlamento abierto, paridad en el Congreso, grupos representantes de la sociedad civil y la ampliación en el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres.

La elaboración de la nueva Constitución de la Ciudad de México sentó un precedente a través de la SCJN, toda vez que se resolvió darle a un constituyente local el poder de ampliar y reconocer nuevos derechos. Además, entre sus logros más importantes se destacan la progresividad en los derechos y la garantía presupuestal de infraestructura. La nueva Constitución logró autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior, organización política y administrativa, y se promulgó el 26 de enero de 2016.

Después de haber observado algunas características que dieron lugar a las reformas constitucionales de estas entidades federativas, es posible afirmar que un modelo como el de Veracruz o Chiapas es factible para ser utilizado también por Nuevo León.

Una nueva Constitución es sinónimo de una nueva oportunidad, por ello debemos darle ocasión al restablecimiento de las instituciones mediante la participación ciudadana. Tenemos la responsabilidad de visualizar un marco jurídico como un legado para las futuras generaciones que represente una visión de Estado, sin tintes políticos ni modificaciones hechas a la medida de los intereses de solo unos pocos. Con esta nueva normativa constitucional se favorecerá la estructura y potencial de las finanzas estatales; se tomarán en cuenta las perspectivas del sector empresarial, así como las de los ciudadanos, y se castigará la pasividad de los gobernantes.

La Constitución estatal tiene que ser ese pacto político que defina a Nuevo León frente a la Federación, que nos dé una identidad diversa en un contexto jurídico-político diverso, razón por la cual se tiene que pensar en la necesidad de que haya un nuevo pacto político, entendido como la generación de una nueva Constitución estatal.

Algunas de las propuestas para un nuevo pacto social en Nuevo León:

1. Contemplar la mayor autonomía posible del centro, redefinir la presencia de Nuevo León frente a la Federación y a los otros estados, así como consolidar una entidad modelo y autosuficiente.
2. Reconocer nuevos derechos humanos acordes a la situación actual, como el derecho a un medio ambiente sano, a la movilidad sustentable, al ingreso mínimo vital, al espacio público, el derecho al tiempo libre, a las tecnologías o herramientas digitales y el acceso al patrimonio cultural.
3. Debatir sobre el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que deben integrar el Congreso del estado.
4. Consolidar un sistema de educación completa y continua en cada plantel de Nuevo León, tomando en consideración los más altos estándares pedagógicos.

5. Establecer desde la Constitución nuevos mecanismos de organización y coordinación en los temas comunes que afectan a los municipios que integran la zona metropolitana.
6. Diseñar una agenda previsor a 20 años que sea vinculante, sin tintes políticos y que no se modifique sin importar quién llegue al gobierno de 2021 a 2040.
7. Refundar la Fuerza Civil y terminar la Policía regia; contar con una fuerza policial completa, confiable, capacitada, equipada y profesional, con delimitación de las facultades de las fuerzas federales, estatales y municipales, con el propósito de erradicar la inseguridad.
8. Gestionar e invertir en infraestructura y obra pública de las vías de comunicación, a efecto de reordenar el tránsito de carga que proviene del centro del país hacia los puertos fronterizos de Nuevo León y Tamaulipas, y conectar la región sur y norte del estado.
9. Crear mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de recursos públicos, tanto a nivel estatal como municipal.
10. Incluir en la Constitución un apartado especial de los órganos constitucionales autónomos, considerando entre ellos la creación de una Comisión de la Calidad del Aire.
11. Revisar el marco institucional para facilitar la operación de negocios, promover la formalización del empleo y ampliar el alcance de las plataformas digitales en todas las actividades económicas prioritarias.
12. Promover una Constitución con fuerza que represente un ordenamiento normativo donde realmente las autoridades, sobre todo gobernador y alcaldes, respeten el marco vigente.
13. Posibilitar normativamente la actuación del Consejo Nuevo León para que, a través de las atribuciones otorgadas, pueda intervenir de manera coordinada con las autoridades estatales.
14. Disminuir la burocracia en las entidades de la administración pública e instrumentar nuevas tecnologías de gobierno, digitalizando los trámites y facilitando la asesoría gubernamental a los ciudadanos.
15. Lograr un marco jurídico que permita el desarrollo de un centro logístico aeroportuario, carretero y ferroviario con una política pública y visión a largo plazo.
16. Fortalecer un marco jurídico que castigue los excesos de los gobernantes y los servidores públicos, así como que priorice la transparencia en el ejercicio del deber público.
17. Reconocer las nuevas figuras jurídicas como la Fiscalía General del Estado, el Sistema Estatal Anticorrupción, el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información, y el Sistema Electoral, lo que implica una labor de ingeniería constitucional.
18. Fortalecer los municipios dentro de nuestro orden social. Se deben analizar las competencias y facultades de ese orden de gobierno, así como lo relacionado con el fortalecimiento de sus finanzas públicas locales y el saneamiento de sus arcas.
19. Involucrar a los municipios en el desarrollo de una transición ordenada y garantizada de una economía rural a nuevas formas de economía basadas en el conocimiento.

Esto mediante la identificación de áreas productivas y promoviendo la explotación racional y sustentable.

20. Y la más importante: dejar en claro el federalismo funcional y fiscal de Nuevo León. Que nuestro documento base sostenga que el estado no podrá seguir en el convenio fiscal si al menos la Federación no nos regresa la mitad de lo que ponemos, es decir, 50% de nuestra recaudación fiscal federal en nuestro territorio pues, como lo he dicho, hoy es de solo 17 centavos por cada peso que ponemos. Con eso podremos sacar adelante grandes proyectos y resolver las crisis que tenemos para darle potencia a nuestro estado.

Nuevo León cuenta con todos los recursos necesarios para ingresar a un nivel de servicios del primer mundo. Solo que no se invierten aquí, se van al centro.

5. NUEVO LEÓN FRENTE A LA COVID-19

5.1 La magnitud de la pandemia

El mundo ha afrontado diversos procesos de transformación que han configurado el estilo de vida que conocemos hasta hoy: guerras mundiales con estragos titánicos, crisis económicas de gran afectación, amenazas de conflictos nucleares, disputas geopolíticas, flujos migratorios masivos, terrorismo, crimen organizado, entre muchos otros. A pesar de todo esto, nos la hemos ideado para salir adelante a través de mecanismos de cooperación y medios de pacificación, fortaleciendo cada vez más la resiliencia mundial y aprovechando estos eventos como fuentes de aprendizaje para sentar el camino a un mejor futuro.

Entre estos retos, a lo largo de la historia han sido múltiples las enfermedades que han azotado a la población mundial: la peste negra, la viruela, la gripe española; incluso la propagación de males virales, como el Virus de Inmunodeficiencia Adquirida (VIH), más conocido como sida, y el virus de Ébola, que tuvo una fuerte diseminación por el continente africano, según lo señaló la OMS en 2017. Todos estos eventos han tenido un importante impacto en las distintas sociedades del mundo, afectando directamente a la población mundial, no solo con la amenaza de una enfermedad letal, sino modificando toda forma de relación social y degradando la “normalidad” de la vida diaria.

En Nuevo León, un antecedente se dio en tiempos de Bernardo Reyes. A sus cargos como comandante militar y gobernador se le sumó el de presidente del Departamento de Salubridad. Desde ahí adoptó medidas para enfrentar la epidemia de la fiebre amarilla en 1898. Este mal había brotado en Tampico y Reyes le pidió al secretario de Gobernación que suspendiera el tránsito del ferrocarril de Tampico a Monterrey. Recibió una negativa. La respuesta fue que con una inspección sanitaria sería suficiente. Reyes se inconformó y tomó medidas, como ordenar a los alcaldes impedir el paso a sospechosos de la enfermedad; pidió además que se prohibiera la venta de mercancía procedente de Tampico y la desinfección de la estación Ciudad Victoria, bajo jurisdicción tamaulipeca. La supervisión de la actividad sanitaria cayó en manos de personal neoleonés.²⁸

28 J. R. Fortson y Cía. Editores, *op. cit.*

El reto que hoy afrontamos se presenta como una tarea desmesurada. El surgimiento de la COVID-19 ha permeado fuertemente en los aspectos políticos, económicos y sociales a nivel internacional y ha obligado a realizar un esfuerzo conjunto de la comunidad política, científica, académica, así como de toda la sociedad, con el propósito de superar la serie de problemáticas que se han desatado a causa de esta pandemia. Los gobiernos se enfrentan ahora a importantes desafíos: una economía debilitada por la pausa de las actividades laborales en todo el mundo; un sistema de salud en crisis, pues esta situación ha sobrepasado la capacidad de las instituciones de salud; y una sociedad que intenta resguardarse de un virus de fácil propagación que provoca severas alteraciones al sistema respiratorio y representa un alto nivel de mortalidad, pues aún no se ha encontrado cura efectiva.

La gente se ha tenido que refugiar en casa, modificando todo el orden de su vida cotidiana, no solo en su quehacer del día a día, sino resintiendo las afectaciones de la pandemia: miles han quedado sin empleo, los ingresos se han visto reducidos y el distanciamiento social ha llegado incluso a impactar en la condición mental de la población. La perspectiva de futuro es atemorizante e incierta por la prolongación de las medidas a tomar para hacer frente a esta gran crisis.

De acuerdo con datos ofrecidos por la OMS, este virus, conocido como coronavirus, provoca enfermedades tanto en los seres humanos como en animales. En concreto, la COVID-19 es una enfermedad causada por esta familia patológica, que surgió en Wuhan, China, a finales de 2019, y ha tenido una acelerada propagación a nivel mundial. Sin embargo, el análisis de los casos que se han presentado resalta un pequeño espacio de esperanza en medio de toda esta incertidumbre.

La OMS estima que alrededor de 80% de los infectados ha podido recuperarse de la enfermedad sin la necesidad de recibir un tratamiento hospitalario, al tiempo que se ha detectado que únicamente una de cada cinco personas contrae el virus. En este caso, las personas que mayor afectación sufren son los adultos mayores, pues al presentar estos casos previos de debilitamiento inmunológico y enfermedades ocasionadas por la avanzada edad, se presentan como el sector más vulnerable,²⁹ junto a las mujeres embarazadas o aquellas personas que padecen enfermedades como cáncer, diabetes o hipertensión.³⁰

No se puede hablar de un panorama positivo en sí, pero al menos los esfuerzos en investigaciones y el registro de los casos, así como el intercambio de experiencias entre los estados, han ayudado a evitar una catástrofe aún mayor de la que ya se vive. Día a día se han fortalecido los esfuerzos, de forma conjunta, para salir de esta crisis. Es indudable que, en la peor tempestad, los medios de cooperación y la unidad general se han visto fortalecidos.

Así como cada país sostiene en su interior un reto individualizado, a razón de que cada uno de ellos posee características específicas, en México esta situación se resiente un poco más que en países con mayores niveles de desarrollo. Lastimosamente, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2020, México ya presentaba proyecciones económicas y

29 OMS (2020).

30 Gobierno de México (2020).

sociales debilitadas previamente a la irrupción del virus en el país: un entorno económico débil, un bajo promedio de crecimiento del PIB, así como una sociedad pauperizada por las brechas socioeconómicas. La expectativa derivada de esta situación apunta a una situación peligrosa con respecto a las consecuencias que traerá consigo la crisis económica, paralela a la crisis de salud mundial.

En este sentido, los expertos estiman una caída de 8.7% del PIB mexicano, esto, en parte, debido a que México resiente el golpe por las afectaciones económicas de su socio comercial más fuerte: Estados Unidos de América. El precio de la mezcla mexicana podría tener una reducción a los 14 dólares por barril, lo cual impactaría directamente en los niveles de exportaciones y los ingresos públicos estatales. Además, se estima que los fondos destinados al sector salud resultarán ineficientes al acrecentarse la problemática sanitaria, que a su vez desatará y potencializará conflictos colaterales.³¹

Por esto, no es momento de reducir los esfuerzos ni escatimar gastos. México no solo necesita de un esfuerzo conjunto entre los distintos sectores de nuestro estado, sino de un liderazgo fuerte, preparado y con visión que logre adoptar las medidas necesarias para evitar una fuerte caída social y económica. Contamos con la información y los medios necesarios para alcanzar un futuro más esperanzador y una salida más positiva de esta crisis.

5.2 Los estragos de la pandemia

El 13 de mayo de 2020, el gobierno federal presentó una iniciativa llamada “La nueva normalidad”, como una estrategia de reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas.

Pese a ello, aún hay mucha especulación e incertidumbre en torno a diferentes temas, como lo es la fecha real en que iniciará la nueva etapa post COVID-19, algo natural al estar ante un suceso sin precedentes en la historia contemporánea, como lo es esta crisis sanitaria. En aras de ser propositivo para proteger a la ciudadanía y cumplir el valioso encargo de velar por Nuevo León y por México, ofrezco en este libro una propuesta integral que pretende sanear a una población golpeada en lo económico, lo emocional y lo social. No solamente se requiere proyectar reaperturas económicas, pues muchas de ellas no serán posibles o en su defecto serán muy complejas. Y eso es lo que únicamente, hasta ahora, ha considerado el gobierno, reaperturas de negocios en su “estrategia de reactivación económica”, sin prever que no bastará con la simple apertura para que muchos micro y pequeños negocios continúen con “normalidad”. Se están dejando de lado los riesgos que prevalecerán aun levantando gradualmente la medida de aislamiento, pues además de las económicas, hay otro tipo de alertas que amenazan con dañar esa deseable ruta a la normalidad.

³¹ PNUD (2020).

México es un país que sabe levantarse una y otra vez. Así lo ha hecho ante los embates de la naturaleza, como los sismos de 1985 y de 2017. En Nuevo León, salimos adelante de los daños por los huracanes Gilberto y Alex. También nos hemos recuperado de crisis económicas, como las de 1994, 2001 y 2009, y ante las tragedias sociales que nos han marcado, por ejemplo el 2 de octubre que no se olvida, los hechos ocurridos en la Guardería ABC, la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa: todos, sucesos que no se irán de la memoria de un pueblo que se supera, mas no perdona. Incluso hemos salido adelante una y otra vez ante los malos gobiernos y su espiral de corrupción. Siempre ha quedado demostrado que no hay problema o dolor tan grande para doblegar la entereza del pueblo mexicano ni la emblemática cultura del esfuerzo de los nuevoleonenses.

Sirva esta templanza de la raza de bronce para enfrentar un panorama complicado en el que se vislumbra no solo la enfermedad y la muerte, sino también:

- a. Aumento de desempleo: en abril de 2020 se eliminaron 555 mil 247 plazas formales, mismo mes que, al cierre, tuvo una caída de 2.21% de los empleos registrados ante el IMSS, la tasa más alta de desempleo desde 2009.³² En este sentido, se informó que del 13 de marzo al 6 de abril se perdieron 346 mil 878 puestos de trabajo, y Nuevo León se encuentra entre los estados más afectados.³³
- b. Desarrollo de la economía informal y formas atípicas de empleo: la CEPAL determinó que México sufriría una caída de 6.5% del PIB, mismo que contempla que 11.6 millones de personas pierdan su empleo, provocando un aumento en la economía informal.³⁴ En el caso de Nuevo León, cerró 2019 con una tasa de informalidad laboral de 56.2%, llegando a 31.3 millones de personas, de los cuales 15.3% conformaron la ocupación del sector informal;³⁵ 7.7 millones correspondieron al ámbito de empresas, gobierno e instituciones, 6 millones al agropecuario y otros 2.3 millones al servicio doméstico remunerado.³⁶ En 2019, se identificó que los trabajadores por su cuenta son los que representan el mayor número de personas que se encuentran en la informalidad laboral, pues de acuerdo con un estudio de la Coparmex de Nuevo León, solo 16.4% de los trabajadores independientes lo hacen en el sector formal, por lo que se calcula un total de 8 millones 192 mil 608 personas ocupadas en el sector informal que trabajan por cuenta propia, lo que representa 65.5% del total.³⁷ Las consecuencias más graves debido a las afectaciones económicas impactan a los trabajadores de la economía informal, pues carecen de protección social. A nivel global ya son millones los afectados por la cuarentena y las medidas de confinamiento.³⁸

32 México, ¿cómo vamos? (2020, mayo).

33 lopezobrador.org (2020, mayo).

34 Blog del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (2020, mayo).

35 Población ocupada en unidades económicas no agropecuarias operadas sin registros contables y que funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad sin que se constituya como empresa.

36 INEGI (2019).

37 Coparmex, Nuevo León (2020, mayo).

38 OIT (2020).

- c. Pérdida de protección social y prestaciones laborales: el PNUD señala que 55% de la población mundial carece de acceso a servicios de protección social,³⁹ por lo que, aunado a las grandes pérdidas de empleo, esta cobertura disminuiría aún más, lo que expone a millones de personas a una pauperización de su calidad socioeconómica.
- d. Bajos ingresos: en México, los salarios bajos han sido uno de los problemas constantes de la economía familiar. La crisis de salud evidenció que, aunado a un maltrato social, aunque no generalizado, en el país al personal médico y de enfermería se le paga poco y se le exige mucho.⁴⁰
- e. Cierre de negocios: aunque aún no se tiene un estudio oficial del impacto que ha representado, distintas organizaciones y gremios empresariales han realizado severas afirmaciones sobre este tipo de afectación al comercio. En marzo de 2020 se hablaba del cierre de 65% de los comercios en todo el país y, en el sector turístico, de 80% de los hoteles inactivos.⁴¹
- f. Incremento de episodios de violencia intrafamiliar e inseguridad: por informes iniciales de las policías y líneas directas de atención a la violencia doméstica, se estima que ésta ha aumentado en muchos países. El riesgo a padecerla es aún mayor debido al aislamiento social, medida que indirectamente obliga a las mujeres a permanecer en sus hogares bajo el mismo techo que sus agresores, lo que amplía su vulnerabilidad a la violencia, incluidos los feminicidios. El riesgo se ve incrementado por una menor intervención policial, el cierre de tribunales, el acceso limitado a la justicia, cierre de albergues y servicios para víctimas, entre otras restricciones.⁴²
- g. Crecimiento de la pobreza: la CEPAL estima que durante 2020 en América Latina aumentará la pobreza 4.4%, por lo menos. La pobreza extrema podría tener un incremento de 2.6%. Con base en estos datos, se han previsto escenarios en los que México podría presentar un aumento de pobreza extrema de 11.1% a 14.9% en el escenario más bajo, y de 17.1% en el escenario más alto; y un crecimiento de la pobreza de 41.9% a 46.7% en el escenario más bajo, y 48.9% en el escenario más alto. Esto posiciona a nuestro país junto a los que tienen las peores perspectivas en la región: Argentina, Ecuador y Brasil.⁴³
- h. Aumento en la violación de derechos humanos: a raíz de la pandemia, distintos gobiernos locales y municipales del país han tomado medidas que violentan el derecho al libre tránsito en el territorio nacional, como el cierre de caminos, toques de queda, retenes, entre otras. Asimismo, se han presentado actos discriminatorios, de violencia y actos delictivos, por ejemplo, agresiones al personal de salud, aunadas a la negativa de la atención médica. Adicionalmente, prevalecen los asesinatos y las agresiones hacia periodistas y defensores de los derechos humanos, la desaparición

39 PNUD, *op. cit.*

40 Dirección General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez (IBD) (2020).

41 Concanaco (2020, mayo).

42 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020, mayo).

43 CEPAL (2020, mayo, a).

de personas y algunas irregularidades relacionadas con el manejo de cadáveres y el registro de defunciones, entre otros actos violatorios de las garantías individuales.⁴⁴

- i. Caída del Producto Interno Bruto: el Fondo Monetario Internacional dio a conocer, en abril de 2020, las proyecciones de crecimiento en sus *Perspectivas de la economía mundial*. En ellas señala que la pandemia por la COVID-19 afectará gravemente el crecimiento en todas las regiones. Para México, el organismo estima que la caída del PIB en 2020 será de 6.6%.⁴⁵ La calificadora Fitch Ratings, en mayo de este mismo año, bajó la perspectiva del PIB para México de 6.7% a -7.4%.⁴⁶ Por su parte, instituciones financieras privadas como Citibanamex y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) han ajustado sus proyecciones de crecimiento del PIB real en México a -9.0 y -7.0%,⁴⁷ respectivamente. Incluso Banxico ofreció un panorama más negativo con un 8.8% de caída del PIB nacional.
- j. Impacto en la recaudación fiscal federal: en 2020, la OCDE ha sido insistente al señalar algo que ya venía alertando sobre nuestro país, pues en 2018, México mantenía el último lugar de los países miembros de esa organización en ingresos tributarios con respecto al PIB para este año. La pandemia de COVID-19, junto a las respuestas de los gobiernos para proteger hogares y empresas, ha causado una desaceleración económica y una consecuencia de ésta es la probable reducción de los ingresos públicos en la región, la cual, se considera, se verá atenuada por el reciente aumento de los precios de los productos básicos, particularmente en México y América del Sur.⁴⁸
- k. Crisis del sector energético: los problemas que tiene la industria petrolera en el país no son recientes, y el estado de la paraestatal Pemex se debe a una serie de factores complejos. A ellos se sumará el impacto de la pandemia en el sector energético, pues el confinamiento y otras medidas destrozaron la demanda de gasolina y combustible para aviones. Los expertos a nivel internacional han señalado con mucha especulación que el impacto de esta situación le tomará años de recuperación a la industria petrolera.
- l. Afectaciones a distintas áreas comerciales: algunos estudios han vaticinado a los potenciales ganadores y potenciales perdedores a corto plazo, debido al impacto económico de la pandemia. Los sectores más vulnerables: turismo y placer, aviación y actividades marítimas, automóviles, construcciones y eventos, industria manufacturera, servicios financieros, educación y gas, en ese orden. Mientras que las áreas potencialmente beneficiadas serían: servicios e insumos médicos, procesamiento y venta de alimentos, cuidado personal, internet, comercio electrónico y agricultura.⁴⁹

44 Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2020, abril).

45 FMI (2020, mayo).

46 Hernández, A. (26 de mayo de 2020).

47 Amador *et al* (2020).

48 OCDE (2020).

49 Dcode Economic & Financial Consulting, Dcode (2020).

- m. Estragos en la economía global: el coronavirus está causando una interrupción económica con las cuarentenas, restricciones, cierres y disminución de actividades en muchos sectores, por lo que la extensión de la epidemia determinará las perspectivas económicas. Por ahora existe una evidencia de caídas fuertes en el turismo, cadena de suministros, débil demanda de productos básicos y la pérdida de la confianza del consumidor.⁵⁰
- n. Consecuencias económicas para México: previamente a la irrupción de la COVID-19, la economía mexicana presentaba signos de debilidad relevantes; no obstante, las afectaciones en la producción, cadena de suministros y el impacto en empresas y mercados colocan a nuestro país en una mayor vulnerabilidad. A mayo de 2020, se reportó 56% menos concurrencia en comercios y espacios recreativos; 62% menos afluencia en el transporte público y 50% menos asistencia a centros de trabajo, mientras que la afluencia en zonas residenciales ha visto incrementos de 23%.⁵¹
- o. Daño a la economía de Nuevo León: un análisis del Centro de Investigaciones Económicas (CIE) de la Universidad Autónoma de Nuevo León refirió que el freno de la actividad económica con la supresión de actividades económicas no esenciales provocaría una caída en el PIB de Nuevo León de 8.9% y de 8.5% a nivel nacional. Además, sostiene que las consecuencias para nuestro estado serían mayores dado su fuerte vínculo productivo y comercial con Estados Unidos de América.⁵² Asimismo, tras el cierre temporal de diversas empresas en la entidad, hubo un decremento de 12% en el pago del ISN en Nuevo León durante mayo de 2020, materializando la disminución de los ingresos.⁵³
- p. La peligrosidad del transporte público: Nuevo León está evaluado como uno de los estados que más gastos tiene en tema de transporte; una familia gasta en Monterrey un aproximado de 2 mil 700 pesos al mes, 50% más que el promedio nacional. En el contexto de la presente crisis de salubridad, las personas de menores ingresos tienen la necesidad de utilizar el transporte público para trasladarse a sus espacios laborales, a pesar del confinamiento. Tomando en cuenta la congestión en estos medios de transporte y las medidas de restricción de horarios implementadas por el gobierno estatal, se ponen de manifiesto no solo la importante problemática en la materia, sino las posibilidades de contagio por una mala logística de transporte, poniendo en peligro la vida de miles de trabajadores.⁵⁴

Entre más grande es la prueba, aún mayor es el reto. Esta lamentable recapitulación no es para sentirnos derrotados, sino para prepararnos. Este es mi granito de arena, el que espero ver crecer como si fuera bola de nieve, pues en cada uno de nosotros, la gente trabajadora

50 Boone, Laurence (2020, agosto).

51 Google (2020, mayo).

52 Rivera, E. (2020, 27 de abril).

53 Mendoza, A. (2020, 11 de junio).

54 Villarreal, H. (2020).

del norte, y en cada hijo de México hay talento para aportar ideas que nos lleven a mirar hacia atrás en algún momento y decir: “¡Lo logramos, lo peor ya ha pasado!”.

5.3 La crisis puede ser una oportunidad

Para el destino del mundo contemporáneo, la experiencia sufrida con la pandemia de la COVID-19 será un hito en la historia de la humanidad con profundas repercusiones sociales, económicas y políticas. En este sentido, se trata de un evento que solidarizó al mundo, al hacernos ver la fragilidad de cada una de las personas ante un enemigo que no distingue nacionalidad, edad, género o profesión, y eso dejará interesantes aprendizajes.

Entre los efectos negativos de esta crisis podríamos mencionar una gran cantidad de inconvenientes. Se evidenció, por ejemplo, que la mayoría de la población en nuestro país vive al día, no puede darse el lujo de quedarse en casa sin trabajar y debe salir aun a costa de su salud. Quedó claro, además, que los negocios que habían tomado años en levantarse se derrumbaron en poco tiempo, al no poder pagar las altas rentas o los impuestos y los salarios de sus trabajadores. Reveló también que muchas instituciones de salud no estaban preparadas para enfrentar una situación de este tipo, como tampoco lo estaba el sistema de transporte ni el de desarrollo social ni el fiscal ni los sectores energéticos, entre muchos otros.

La crisis por COVID-19 dará mucho más de que hablar durante los siguientes años, mismos que tomará a México y a otros países la recuperación y adaptación en todos los aspectos. Esta crisis podrá herirnos; sin embargo, no tiene la capacidad de paralizarnos y eso ha quedado demostrado con cada gesto y cada lucha de la gente que, desde sus trincheras, sigue con firmeza, siempre hacia adelante.

Esta capacidad de la población para reponerse y no parar, motivada por sus familias, profesiones, sueños y vocaciones, es lo que exige que tengan gobiernos con mucha sensibilidad, a la altura de la ciudadanía a la que representan; que en estos momentos en que más se les necesita, los políticos salgan a ofrecer apoyo, a hacer gestoría, esté o no dentro de las facultades reconocidas en la legislación, pues quienes estamos en la política sabemos que no se puede representar a la ciudadanía sin antes ponernos a sus servicios. Hoy quien es líder sabe que ese reconocimiento se logra cuando los demás lo eligen para ver por sus intereses.

Sea este apartado del libro un homenaje y una invitación a ver lo que ha hecho este pueblo maravilloso ante esta crisis de salud sin precedentes, la más grande que se haya tenido en los últimos 100 años, porque no se compara con ella ni siquiera la presentada con la influenza H1N1 en 2009. Aquella pandemia, con una duración de un año, afectó, sobre todo, a la población joven. Se estima que generó un aproximado de 75 mil casos confirmados y mil 316 defunciones. No obstante, en contraste con su duración y con la que lleva la COVID-19 en México hasta agosto de 2020, estas cifras no se aproximan a las de mortalidad actual.⁵⁵ A los

⁵⁵ Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades (2018).

primeros días de este mes, en el *Informe Técnico Diario* de la Secretaría de Salud se registraban 439 mil 46 casos de contagio y 47 mil 746 defunciones por COVID-19.⁵⁶

Esta no es la primera vez que una pandemia nos impacta. Hasta el momento, el caso que más letalidad ha supuesto es el de 1918 por el virus A (H1N1) o “gripe española”. Se estima que en esa ocasión murieron alrededor de 300 mil personas en el territorio nacional.⁵⁷

Pero aun en la tragedia, no todo ha sido malo. Hoy por hoy, en México crece la cultura del cuidado a nuestros mayores, pues ahora es más evidente la vulnerabilidad en la que vive este sector de la población. Del mismo modo en que hacían nuestros ancestros y los pueblos originarios de esta tierra, debemos dar a los adultos mayores la atención que merecen como agradecimiento a una vida ofrecida con sacrificio para ver florecer la de sus hijos y de sus nietos.

Hoy sabemos que ha sido insuficiente la forma en la que se han atendido las enfermedades crónicas, cardíacas, los infartos, el cáncer, los padecimientos respiratorios y la diabetes, principales causas de mortalidad en el mundo. Esta deficiencia ha expuesto a los grupos vulnerables frente a la COVID-19. Es momento de replantear la política de salud en materia preventiva, pues hay una relación entre este tipo de males y los hábitos alimenticios. Por ello, es urgente un cambio cultural en este sentido, particularmente para nuestros niños y jóvenes.

Aunado a esto, se ha visto que los esfuerzos por parte del gobierno han sido insuficientes en la protección y el tratamiento de mujeres violentadas, pues ha habido un considerable repunte en casos de agresiones.

Otro aspecto importante son los daños colaterales que el confinamiento ha tenido sobre la salud mental de la población. Ansiedad, depresión, paranoia, entre muchos otros efectos, se han potencializado y están provocando graves afectaciones en la psique de la sociedad mexicana, problemática que se encuentra aún muy invisibilizada.

Por otro lado, el medio ambiente verá un antes y un después de esta crisis. Cuando le dimos una pequeña pausa al tránsito, a la industria y a la explotación, pudimos observar un respiro de la naturaleza, mucha fauna no dudó en recuperar el terreno que cedimos. Sin duda habrá bastante que analizar para que podamos dar descanso a nuestros invaluable recursos naturales del deterioro al que los sometemos día a día con nuestra intensa actividad.

Finalmente, con seguridad, saldremos de esto más unidos, no hay manera más efectiva para dejar atrás esta crisis que trabajando en conjunto, como sabemos hacerlo a diario. Mañana recordaremos que México no fue un país que estuvo esperando a ser rescatado, sino que, haciendo el temor a un lado, se levantó por propio pie.

No debemos excluir a nadie del proceso de recuperación con el argumento de dejar fuera a quien no sabe sobre los temas a discutir o con la actitud derrotista de que no es posible solucionar los problemas, pues creo que la suma en el debate público en asuntos de interés general siempre resulta enriquecedora. Sobre todo, después de vivir lo que estamos viviendo, después de lo que hemos pasado, después de ver de cara a la enfermedad que ha puesto a temblar y

⁵⁶ *Informe Técnico Diario* COVID-19 MÉXICO, del 2 de agosto de 2020.

⁵⁷ Dirección General de Comunicación Social, UNAM (2020, mayo).

que ha visto de rodillas a las naciones más poderosas del mundo, ¡nunca más permitas que alguien te hable de imposibles! La gente de Nuevo León no puede doblarse de rodillas. La grandeza de nuestro estado, nuestra historia y la tenacidad de los neoleonenses para salir adelante debe superar esta enorme prueba. ¡Demostremos una vez más la grandeza de nuestra tierra! Imagina por un momento que ves carencias en tu casa, aumento de tarifas de servicios, los aparatos que un día compraste con esfuerzo se desgastan, lo mismo que tu vivienda, que pide a gritos reparaciones, no una sino varias colegiaturas pesan sobre tus hombros y qué decir de los seguros, servicios de salud, entre otros gastos. Así que lo decides: ¡vas a hablar con tu jefe! Necesitas exponerle que todos estos años le has dado resultados, siempre llegas temprano y eres el último en irte, has incrementado los números del negocio, la productividad, las ganancias y crees justo que ahora, en reconocimiento a esa labor, a tu antigüedad y en pago a todo lo que estás aportando, debes recibir un aumento de sueldo, por ti, pero también por tu familia, por tus seres queridos. ¿Piensas que está mal? ¡No! Lo único que estaría mal en esas circunstancias es callar y seguir sacrificando a los tuyos por la incapacidad para hablarlo.

Además, lo que realmente está mal es que quieran tratar este tema como si fuera un asunto con tintes políticos, porque no lo es. Prueba de ello es que día a día se suman a la exigencia de renegociar el pacto fiscal con la Federación personas de todos los colores y proyectos políticos, así como de la amplia diversidad ideológica de nuestro país, lo mismo desde estados del norte que del centro y del sur.

Lo único que hemos hecho hasta ahora es documentar, con información real, la injusticia que ocurre con el reparto de los recursos para que al fin se reconozca la importancia de Nuevo León dentro de la economía nacional. Tampoco se trata de un afán separatista con ideología de división. Prueba de ello es que nuestra entidad sigue siendo de las que más le dan a nuestro país, y no queremos dejar de serlo, solo buscamos, al igual que en la analogía del aumento de sueldo que te mencionaba, el bien para los nuestros, un ganar-ganar, pues estamos convencidos de que podemos crecer juntos, estado y Federación.

Sirva entonces también esta experiencia como coyuntura, adecuemos este espacio de reflexión que propicia la crisis que atravesamos para decir que es momento de hablar de esto; justifiquemos nuestros motivos, como se ha hecho hasta ahora, hablando de lo difícil que ha sido para nuestra gente, pero también su entrega, su trabajo, su contribución. ¡Lo merecemos!, y no puedes sentirte mal por ello, porque es algo que te has ganado.

Siguiendo con la analogía del aumento de sueldo: imagina que no solo vas tú a hablar con tu jefe, sino que van todos los de la empresa. ¿Lo ves más claro? Disminuye el temor y aumenta la confianza. Porque esa realidad es la misma de todos los trabajadores, tu valor puede inspirar a otros a levantar la voz. ¡Pero, ojo! Nadie dijo que se le haría un mal al jefe. Por eso debemos estar muy serios y en orden para hablar con fundamentos sobre un tema de interés para todos.

Este libro es en parte para que te subas al debate y seamos más los que alcemos la voz por Nuevo León. Además, puedes formar tu opinión con más argumentos si buscas más lecturas que te ilustren sobre cómo lo que hoy se discute es posible. He querido comunicarme con-

tigo compartiéndote quién soy para que tengas la confianza de leerme como alguien que conoce la materia de la que hablamos, pero que además nos une un sentir: creo que ni a ti ni a mí nos gustan las injusticias. Hoy te digo: ¡acabemos con la injusticia de un pacto fiscal inequitativo!

Es la hora de apoyar a Nuevo León, estado fuerte y trabajador que durante décadas ha entregado mucho a México. Ahora necesita que veamos por él, ya es tiempo.

5.4 Nuevo León se pondrá de pie

El manejo que de esta pandemia han hecho los gobiernos del mundo ha sido incierto, impreciso y atropellado, de prueba y error. Así ha ocurrido aun cuando algunos tuvieron ventaja en tiempo al poder aprender de experiencias ajenas antes de que el virus llegara a su respectivo país. Pero lo cierto es que no se experimenta bien si no es en carne propia y las lecciones nos han llegado hasta que los problemas estuvieron frente a nuestros ojos.

Aún es difícil advertir con claridad tanto lo que nos depara el mañana como la magnitud de los cambios en nuestra vida a raíz de la COVID-19. Nuevamente tenemos la oportunidad de adelantarnos a los hechos y buscar la manera de estar preparados ante los inconvenientes que se presentarán para continuar con nuestras rutinas. Es decir, habremos de estar preparados y enfocados en superar los nuevos retos que depare el cambio de hábitos, como enfrentar la dificultad de recuperar los niveles de ingresos. El camino podría ser lento y menos sencillo de lo que parece a primera vista, pero no es inalcanzable.

Es por esto que he reservado un espacio en este libro para reflexionar sobre lo que se ha denominado la “nueva normalidad”. Las autoridades de salud sostienen que posiblemente no se pueda determinar una fecha para que la vida de las personas vuelva a ser como era antes de la pandemia.

Aún parece haber discrepancia entre los gobiernos federal, estatales y municipales, en torno al manejo de la declaratoria de emergencia. Esta situación se presentó desde el principio de la pandemia y se percibía al escuchar las diversas medidas, instrucciones y hasta mediciones que hacía cada una de esas esferas gubernamentales. Ahora, el panorama que ha sido nombrado casi de manera unánime como reactivación económica no parece ser distinto, y prevalece información encontrada con respecto a levantar las medidas de confinamiento social y comenzar la reapertura de los establecimientos económicos. Cabe mencionar que la situación entre municipios y estados no es diferente, por lo que tampoco se puede pugnar para que la dinámica sea homologada.

Esto es algo que, sin duda, deberán considerar con detenimiento las autoridades. ¿Qué harán para estar en cada sitio y supervisar las medidas después de la contingencia? ¿Cómo impondrán ciertas exigencias a sectores particularmente vulnerables de la población? ¿Cómo enfrentará el ciudadano un clima propicio para hacer frente a las arbitrariedades? Es decir, se

estima que no prosperarán todas las medidas que intenten establecer sanciones económicas, pues lo peor que puede hacerse es incrementar esa pesadez inquisitiva en la ciudadanía. Habría una paradoja al cobrar como castigo por no tener dinero para cumplir con una medida. De ahí que previamente en este libro haya destacado la importancia de que el gobierno debe ser más sensible y creativo al mismo tiempo, esto con el propósito de encontrar el equilibrio entre lo que es justo exigir y la forma de sancionar. Hay que dejar atrás la idea de multar para corregir toda conducta, pues esta tradición no lleva a una solución concreta, sino a un método de poca eficacia y corto alcance.

No obstante, falta profundizar sobre el tema, pues ciertamente no se trata solo de un ejercicio en el cual la gente levantará la cortina y todo será como antes de la crisis de salud, sino que habrá que ser enfáticos sobre las medidas sanitarias precautorias, los aforos permitidos y, sobre todo, la forma en que se tendrá que estimular la confianza para retomar el dinamismo que se tenía en otros tiempos, así como la manera en que deberán adaptarse los negocios para seguir teniendo potencial. Esto requiere una adecuada asesoría, que deberá estar impregnada de políticas públicas que apoyen y estimulen el crecimiento económico. A México no le puede ir bien si a sus empresas no les va bien, y esto es algo que se debe entender ahora, antes de que sea tarde.

Hay que partir de la idea de que el aislamiento social podrá tener secuelas y la amenaza de paralizar la actividad económica seguirá ahí, pero esto no debe hacernos sentir temor. Muchos negocios padecieron con creces el ser clasificados como “no esenciales” y ahora es menester ir un paso adelante de todo para que este señalamiento no trastorne las conductas y las preferencias de sus potenciales clientes.

Aunado a lo anterior, tras la reapertura no se podrá garantizar que el dinamismo de las micro, pequeñas y medianas empresas evite obstáculos a manera de restricciones sanitarias. Por ello, debe seguir en pie la exigencia de que dichas empresas cuenten con apoyos e incentivos, no solo por el bienestar económico del estado, sino en beneficio de la población, de todos aquellos trabajadores que impulsan día con día sus negocios, que llevan el sustento a sus familias y fortalecen el crecimiento y el desarrollo del país desde sus trincheras. Esta voz se ha encontrado una y otra vez con la negativa del gobierno federal y es algo que no se puede seguir permitiendo.

Del mismo modo, habremos de supervisar que los consumidores no sean víctimas de la rapacidad que se presenta, de manera aislada, en forma de abusos, por lo que será también labor del gobierno reforzar la protección que brinda para que la gente no padezca aumentos indiscriminados de precios, fraudes, engaños y atropellos, mucho menos a quienes se han visto obligados a endeudarse.

Esta creación de escenarios no pretende contribuir al sentir alarmista de la sociedad que ya amenaza con propagarse por cuenta propia, sino que es un intento por buscar alternativas, no para regresar a la normalidad –en un escenario con mayores posibilidades tal vez esto no sea una de ellas–, sino para renovarse y así responder a la mutación que ha sufrido el mercado. Incluso en la crisis habrá, seguramente, nuevas oportunidades de negocio.

Pero la iniciativa privada no es la única que deberá formular cambios significativos, también en el sector público deberá haber transformaciones relevantes. Para que esto ocurra, el gobierno debería entender que el México que tiene enfrente ya no es el mismo para el que formuló las plataformas electorales y los planes de desarrollo, ya que de lo contrario estaría siempre partiendo de premisas obsoletas, creadas para un entorno que no se parece nada al actual.

Es fundamental que la administración pública comprenda que debe realizar ajustes para dejar atrás las viejas convicciones o caprichos que no respondan a las necesidades más apremiantes de la población. Hay que priorizar los siguientes temas:

1. Reforzar la cooperación internacional.
2. Garantizar el funcionamiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
3. Ajustar políticas públicas orientándolas hacia salud, trabajos formales, hogares y empresas.
4. Conducir políticas sociales con base en un esquema que estimule la competitividad y la recompensa más que la dilapidación. Se debe dirigir y duplicar el apoyo que se brinde, principalmente a los hogares afectados.
5. Mejorar la comunicación con la ciudadanía para poder informarla y orientarla sobre las medidas que se tomarán a futuro, así como incentivar su participación en la búsqueda conjunta de soluciones.
6. Realizar un análisis presupuestal orientado a esta necesidad y desechar planes que ahora resulten obsoletos o inadecuados.
7. Consolidar la confianza nacional e internacional en nuestras instituciones para promover y captar más inversión.
8. Generar mecanismos alternos para realizar diagnósticos oportunos sobre los efectos sociales y económicos de la COVID-19, con generación de datos en tiempo real.
9. Promover el diálogo con los gobiernos estatales y municipales con la intención de escuchar sus necesidades y promover soluciones.
10. Mejorar la regulación y supervisión financiera, con exención de impuestos a MiPyMEs.

6. EL PROYECTO DEL NUEVO NUEVO LEÓN

6.1 Datos importantes sobre Nuevo León

Nuevo León tiene una amplia diversidad de indicadores económicos beneficiosos para su crecimiento progresivo y el desarrollo de su población. Ciertamente, en ello se conjuga una serie de factores como ubicación geográfica, atracción de inversiones, destreza empresarial, mano de obra trabajadora y eficiente, calidad educativa, entre otros aspectos. Todo se une para formar una tierra de grandes oportunidades y brillante porvenir.

Para demostrar mis afirmaciones acerca de la relevancia que tiene la entidad en la economía del país, ofrezco algunos indicadores que te pueden dar un panorama más amplio sobre el tema.

En 2018, nuestro estado contaba con una población de aproximadamente 5.4 millones de personas,⁵⁸ de las cuales, 1.6 millones pertenecían al sector de ocupación formal,⁵⁹ lo que a nivel nacional representa 8% del total y 68% de la población ocupada en la entidad. Por ello, es posible afirmar que Nuevo León concentra una importante cantidad de trabajadores legales, elemento fundamental para la alta productividad empresarial que caracteriza a nuestro estado.⁶⁰

Asimismo, el porcentaje de pobreza extrema solo ocupa 0.5%, lo que equivale a 25 mil personas, mientras que a nivel nacional el porcentaje de pobreza extrema se eleva hasta 7.4%.⁶¹ Por ello, nuestro estado ha sido capaz de subsanar los niveles de desigualdad entre la población y ha mantenido un crecimiento positivo. Muestra de lo anterior es que en el segundo trimestre de 2019 se tuvo un crecimiento estatal de 2.3%, superando el 0.1% nacional correspondiente al mismo periodo. Esto posicionó a Nuevo León como una de las entidades de mayor contribución en crecimiento debido, principalmente, a labores que ha realizado aquí la iniciativa privada.

58 Lo que representa 4.3% de la población total del país de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del IV Trimestre 2019.

59 Registrados ante el IMSS, que representan 8% del total nacional y 68% de la población ocupada de N. L., con base en DATA Nuevo León, 2019.

60 Secretaría de Economía y Trabajo (2020, mayo).

61 *Ibidem*.

Además, nuestro estado generó, en 2018, 7.6% del PIB nacional,⁶² mientras que, al tercer trimestre de 2019, el estado tuvo un crecimiento económico de 2.0%. Este desarrollo sostenido tiene sus bases en el crecimiento de varios sectores económicos. Las manufactureras, por ejemplo, crecieron 2.7% y la industria de la construcción lo hizo 3.6%.⁶³ En este sentido, quiero resaltar que 23% del PIB es industrial, lo que representa 11.2% de las manufacturas del país.⁶⁴ Dicho esto, es evidente que Nuevo León concentra una importante actividad de industria que no solo impacta en los niveles locales, sino que es un hito importante en el desarrollo de México.

Esta aportación al crecimiento nacional ha sido una constante sostenida. En el periodo señalado, primer trimestre de 2019, nuestra entidad fue el primer lugar de entre las 32 que integran la Federación en cuanto a crecimiento en la participación en la economía mexicana. En ese periodo pasó de 6.40% a 7.22%, es decir, obtuvo 0.82%. A eso, súmame que Nuevo León obtuvo un incremento en el PIB estatal con un promedio de 3.32%, mientras que el promedio nacional fue de 2.41%, es decir, 0.91 puntos porcentuales por encima del crecimiento del resto del país.⁶⁵

Como ya lo he mencionado, la posición geográfica de la entidad es beneficiosa en cuanto a sus relaciones comerciales, pues solo en 2018 las exportaciones del estado representaron 9.3% del total de exportaciones manufactures del país. Esto generó aproximadamente 41 mil 800 millones de dólares, siendo los equipos de transporte, los de generación eléctrica y los electrodomésticos los sectores que alcanzaron una mayor dimensión.⁶⁶

Aunado a la importancia del sector exportador, los principales sectores de producción económica en el Estado son un importante atractivo para la inversión extranjera directa, lo que convierte a la entidad en un foco de atención internacional para la inversión en negocios y empresas. Por ende, esto genera un aumento en la oferta de trabajo. El principal socio económico de Nuevo León es Estados Unidos de América, como el más grande inversor, seguido por Argentina, España, Países Bajos y Corea.

Además, 74% de la inversión extranjera directa es inyectada en la industria manufacturera, mientras el resto se dirige a la generación y transmisión de energía, al comercio, a los servicios financieros, entre otros rubros. Todo lo anterior se debe a la destacada actividad empresarial e industrial. Es importante resaltar que nuestro estado cuenta con 148 mil unidades económicas, lo que representa 3.1% de las empresas a nivel nacional.⁶⁷ Esto le da un buen posicionamiento económico a la entidad tanto a nivel nacional como internacional.

Con todo lo anteriormente expuesto, te quedará claro que nuestro estado cuenta con una amplia gama de elementos que potencializan cualquier oportunidad de crecimiento, así como el valor económico que eso representa para México.

62 INEGI (2019, diciembre).

63 Secretaría de Economía y Trabajo, *op. cit.*

64 *Ibidem.*

65 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, CEFP. (2018).

66 Secretaría de Economía y Trabajo, *op. cit.*

67 *Ibidem.*

Ahora bien, en términos de ingresos, Nuevo León aporta a la Federación un aproximado de 460 mil millones de pesos. De esa cantidad, 301 mil 335 millones son recaudados por concepto de impuestos federales –ISR, IVA, IEPS y otros–, aquellos que fueron asignados para la Federación, bajo el esquema del que ya te he hablado, al momento de la creación del convenio de coordinación fiscal.⁶⁸ Sin embargo, se contempla que, para 2020, recibiremos a cambio 76 mil millones de pesos, lo que representa aproximadamente 17% de los que otorga la Federación en su totalidad, una cantidad bastante limitada en comparación con nuestra capacidad recaudatoria y nuestra productividad económica.

Si comparas los ingresos que recaudan otras entidades de menor productividad económica con los que recaudamos en Nuevo León, te darás cuenta de que a nuestro estado no se le transfieren de vuelta los recursos equivalentes a los ingresos que aporta. Te invito a ver un comparativo de 18 entidades federativas que evidencian esta premisa. Está en el Anexo 2 de este libro. Ahí podrás advertir la recaudación total de impuestos tributarios y contrastarla con la devolución por aportaciones del total de impuestos. Principalmente, verás que la recaudación considerable en la entidad es por 427 mil millones de pesos contemplando la recaudación de comercio exterior que proviene de la frontera de Tamaulipas y de las empresas con domicilio en Ciudad de México y luego se traduce en un regreso de 4.1%, porcentaje similar al recibido por Michoacán y Guanajuato, estados que tienen una recaudación de 63 mil 644 y 35 mil 256 millones, respectivamente (ver Anexo 2).

Aún más contraste: mientras nuestro estado recauda un aproximado de 427 mil millones de pesos y únicamente la Federación le transfiere 17% por dicha aportación, Veracruz aporta únicamente 204 mil millones de pesos y percibe 55% en transferencias federales; Sonora aporta 30 mil millones de pesos –lo que no representa siquiera la mitad de los que recauda Nuevo León– y recibe 152% en transferencias federales con relación a su recaudación. Estos datos también podrás ampliarlos en el Anexo 2. ¿Ves la importancia del debate que aquí planteo?

Aunado a esto, si bien el comercio exterior de nuestro estado es dinámico por su ventajoso posicionamiento geográfico y su actividad empresarial, al no tener una frontera directa con Estados Unidos de América –principal socio comercial de la entidad– pagamos anualmente cerca de 36 mil millones de pesos anuales a Tamaulipas, entidad vecina, pues invariablemente nuestros productos de exportación e importación utilizan las aduanas más grandes del mundo, situadas en su territorio, ya sea la de Reynosa, Laredo o Matamoros. No ocurre lo mismo con la de Colombia, pues actualmente está en auge. Por lo tanto, nuestro estado vecino resulta beneficiado en el indicador de la recaudación fiscal estatal, ya que sus ingresos aumentan indirectamente a pesar de que la producción es de hechura neoleonesa.

⁶⁸ Suponiendo que el Estado aporta al PIB nacional aproximadamente 9.1% en ese rubro, lo que representaría un aproximado de 263 mil millones de pesos. Ahora bien, como ya te he mencionado en apartados previos de este libro, Nuevo León aporta 460 mil millones de pesos en materia tributaria, de los que únicamente se le regresan 76 mil millones de pesos. Esto representa 17 centavos por cada peso. Se toma en cuenta el indicador del PIB dado que no existe un indicador exacto para medir la aportación que realizan las entidades a la recaudación total, pero sí representa el indicador más aproximado para determinar el monto de la aportación por entidad federativa.

Del mismo modo, y más grave aún, ocurre con la Ciudad de México, en virtud de que muchos de los grandes contribuyentes de Nuevo León están obligados a dar de alta su domicilio fiscal en la capital del país. Esto de conformidad con el artículo 28, Apartado B del *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, dadas las circunstancias económicas y de aprovechamiento de las condiciones que ofrecen la sede de los poderes de la nación y las dependencias federales. Esta situación suma a otra entidad, nuevamente, una gran cantidad de recursos: cerca de 90 mil millones de pesos.

Todo lo anterior se debe a que la Federación incluye, en su fórmula de reparto, elementos redistributivos, cuando únicamente debería de utilizar elementos resarcitorios, es decir, aquellos que sirvan para compensar la falta de recursos específicos de un estado en la generación de ingresos.

Es importante hacer hincapié en que, mientras Nuevo León únicamente recibe 17% de los recursos que genera, entidades de menor desarrollo y aporte económico captan la gran mayoría de los ingresos federales, bajo la premisa de moderar el desarrollo económico y equilibrar las oportunidades de crecimiento. Esto es: las entidades federativas que más aportan son las que menos reciben, mientras que las que no tienen las mismas capacidades tributarias son las que más recursos perciben.

Por otra parte, en el periodo comprendido entre enero de 2019 y mayo de 2020, Nuevo León ha tenido una variación negativa en impuestos, derechos, aprovechamientos y participaciones federales, con una disminución total de 24%, lo que representa una pérdida de mil 299 millones de pesos para la entidad. Ve la tabla completa que incluyo en el Anexo 3.

A pesar de que la lógica de la fórmula de repartición tributaria pretende responder a los principios del federalismo fiscal –“solidaridad”, “subsidiariedad” y “corresponsabilidad”–, no se ha logrado concretar el objetivo pretendido, pues la economía mexicana continúa creciendo de forma inequitativa y el desarrollo desigual persiste a nivel nacional.

Esta no es la primera ocasión en que se analiza la desigualdad en el reparto federal. Cabe recordar el estudio realizado por la Representación del Gobierno del Estado de Nuevo León en la Ciudad de México titulado *Fondos federales. Análisis del comportamiento de los fondos que conforman la Ley de Coordinación Fiscal*.

Este estudio resulta muy interesante, pues analiza el comportamiento de las participaciones federales pagadas a Nuevo León, particularmente el Fondo General de Participaciones, que representa 70% de las participaciones pagadas a la entidad. En este sentido, estudia la propuesta realizada por la Secretaría de Finanzas de Quintana Roo sobre la modificación de la fórmula correspondiente al fondo en cuestión, específicamente una modificación sobre los coeficientes –factores– 1 y 3 para que fueran *per cápita*, con base en la producción y recaudación del año inmediato conforme a la población de cada entidad.

Primero, es importante explicarte brevemente lo que mide cada uno de los factores en cuestión: el coeficiente 1 determina el crecimiento económico de la entidad, y es el que tiene la ponderación más elevada; el coeficiente 2 mide el crecimiento porcentual de la recaudación estatal; y el coeficiente 3 se determina con el monto de impuestos recaudados y la población.

Ahora, en el caso de Nuevo León se expusieron los siguientes resultados, sobre el escenario en el que dichos coeficientes son calculados *per cápita*:

- a. Coeficiente 1: los ingresos de nuestro estado tendrían una disminución de 35%, mientras que Chiapas tendría un aumento de 50%, a pesar de que se observa que el PIB de Nuevo León fue, en 2018, 4.7 veces el total del PIB de aquella entidad. Asimismo, Veracruz tendría un ingreso superior al de Nuevo León por 33 puntos porcentuales, aunque destaca que posee una mayor densidad poblacional. Como puedes ver, este no es un coeficiente que incentive el crecimiento económico, debido a las diferencias en la cantidad de población.
- b. Coeficiente 2: mientras Nuevo León ha logrado tener un aumento sostenido en la recaudación de sus impuestos, esto no se traduce en un mayor nivel de transferencias, pues Chiapas, que obtuvo el peor crecimiento porcentual en su recaudación, ha tenido ingresos superiores debido, nuevamente, a la diferencia poblacional.
- c. Coeficiente 3: a pesar de que, se supone, premia a los estados con mayor nivel de recaudación, entre los que más reciben están, por ejemplo, Jalisco o Veracruz, puesto que su población es mayor a la de Nuevo León. Esto ocurre aun cuando nuestra entidad es de las que más impuestos recauda. El sesgo poblacional se presenta, otra vez, como un factor que perjudica la repartición por esfuerzo recaudatorio.

Como puedes observar, aun cuando el Fondo General de Participaciones es uno de los más fuertes entre los recursos pagados a Nuevo León dentro del Ramo 28, se advierte que los coeficientes mencionados responden a un principio de resarcimiento, no fomentan ni premian el esfuerzo recaudatorio. Esto debido a una falla operacional en la fórmula, pues aunque nuestra entidad es una de las que tienen mayores capacidades recaudatorias y mayor aportación económica a la Federación, la diferencia en la densidad poblacional disminuye la cantidad de ingresos que se determinan para transferirle recursos.

En otro orden de ideas, de acuerdo con los últimos datos publicados por el INEGI en el *Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal* de abril-junio de 2019 –que muestra justamente la disparidad de crecimiento a nivel nacional–, 22 entidades obtuvieron cifras negativas, entre las que están Sinaloa, Baja California Sur, Tabasco, Guerrero, Yucatán, Morelos, Campeche, Veracruz, Tlaxcala, por mencionar algunas, mientras que únicamente la Ciudad de México, Jalisco, Sinaloa y Tamaulipas presentaron una valoración positiva.⁶⁹

Y antes de continuar, para que puedas comprender mejor esta disparidad es importante aclarar una diferencia de dos conceptos importantes: las “participaciones” federales y las “aportaciones” federales, pues no son lo mismo. Las primeras son recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas y las autoridades estatales los utilizan libremente en la producción de bienes y servicios que consideren necesarios. Las segundas son recursos etiquetados o condicionados, la Federación, al transferirlos, determina en qué se deben gastar.

A través del ramo 33 del Presupuesto de Egresos, aportación federal enfocada en los rubros de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero, seguridad

69 INEGI (2020).

pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa, cinco entidades recibirán un mayor porcentaje de las aportaciones federales en 2020, con relación a sus ingresos totales: Guerrero, 59%; Oaxaca, 55%; Morelos, 52%; Chiapas, 50%, y Tlaxcala, 58%. En tanto, los cinco estados que recibirán un mayor porcentaje de las participaciones federales, a través del ramo 20 del Presupuesto de Egresos, son Morelos, 49%; Jalisco, 37%; Tabasco, 34%; Guanajuato, 34%, y Tlaxcala, 33% (ver Anexo 4).

Por otra parte, los cinco estados que menor porcentaje de aportaciones federales recibirán con relación a sus ingresos totales son: Yucatán, 29%; Estado de México, 26%; Nuevo León, 23%; Sonora, 23%, y Ciudad de México, 17%.⁷⁰ Mientras que los cinco estados con menor porcentaje de participaciones federales con relación al total de sus ingresos son: Sonora, 23%; Yucatán, 25%; Quintana Roo, 25%; Campeche, 25%, y Colima, 25% (ver Anexo 4).

Esta repartición termina por ser ilógica si se toma en cuenta que los estados que más aportan y mayor crecimiento y actividad económica positiva tienen son los que menos ingresos reciben, mientras que los estados más beneficiados en el ejercicio fiscal 2020 son aquellos que tienen un rendimiento económico deficiente.

Si bien este esquema de repartición pretende impulsar un crecimiento equitativo entre entidades federativas, los resultados obtenidos desde 1980, año de creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no han alcanzado dicho objetivo. A continuación, te presento una serie de datos que sustentan lo que digo.

Observemos, por principio, los resultados obtenidos en distintas áreas por los estados que reciben mayores recursos año con año.

En primer lugar, veamos los niveles de esperanza de vida, un importante indicador social estrechamente relacionado con el de crecimiento económico. En este rubro, Chiapas, Guerrero y Oaxaca se ubican en los últimos tres lugares, mientras que Nuevo León se sitúa en el primer lugar con una expectativa de vida de 77.1 años por persona. Esto supera la media nacional que es de 75.5 años⁷¹ (ver Anexo 5).

Del mismo modo, en cuanto al número de muertes debidas a causas externas de morbilidad y mortalidad por estado, Guerrero se encuentra en los primeros lugares. Entre esos factores se encuentran: accidentes, traumatismos accidentales, lesiones autoinfligidas, agresiones, eventos de intención no determinada, intervención legal y operaciones de guerra, complicaciones en la atención médica y quirúrgica, secuelas de causas externas de morbilidad y mortalidad y factores suplementarios relacionados con aquellas (ver Anexo 6).

Por otro lado, Chiapas, Guerrero y Oaxaca se ubican en los lugares más altos de mortalidad infantil en menores de un año, muy por encima de la media nacional de 5.8 decesos. En especial, las dos últimas entidades se posicionan en los primeros cinco lugares, mientras que Nuevo León se ubica en los últimos 10 lugares, con 5.3 muertes, es decir, 0.5 puntos porcentuales por debajo de la media nacional (ver Anexo 7).

Otro importante indicador de desarrollo son los niveles de alfabetismo. En este sentido, Chiapas, Guerrero y Oaxaca también ocupan los tres primeros lugares en el Índice Nacional de Anal-

⁷⁰ Sin incluir el monto del Ramo 25 a Ciudad de México, en lo relativo al tema educativo.

⁷¹ INEGI (2018).

fabetismo, mientras que Nuevo León se ubica en la parte baja de la tabla, pues en nuestra entidad solo 0.1 de entre 100 personas no sabe leer ni escribir. De nuevo encontramos un mejor resultado estatal que el promedio nacional, que es de 4.7 personas por cada 100⁷² (ver Anexo 8).

Asimismo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca se ubican en los últimos tres lugares del listado del total de años de estudio, en tanto que Nuevo León ocupa el segundo lugar con 10.2 años en el mismo rubro, superando una vez más la media nacional de 9.3 años⁷³ (ver Anexo 9).

Ahora bien, otro indicador que denota los niveles de desarrollo de un estado es el acceso de la población a servicios básicos, como agua y energía eléctrica. Al analizar las viviendas particulares por entidad federativa, según disponibilidad de ambos servicios, Nuevo León es el segundo lugar, solo después de la Ciudad de México (ver Anexo 10). Sobre el número de viviendas habitadas en nuestra entidad, es mayor que la de los tres estados mencionados, Chiapas, Guerrero y Oaxaca (ver Anexo 11).

Estas tres entidades están entre las más habitadas; sin embargo, tienen los menores niveles de acceso a servicios de agua y energía eléctrica. O sus habitantes no cuentan con el servicio o acceden a él solo parcialmente, pues las viviendas no están equipadas para su abasto.

En lo que respecta a los índices de pobreza, Chiapas, Guerrero y Oaxaca son de los estados con mayores niveles de precarización social. Por ejemplo, Chiapas cuenta con 4 millones 114 mil personas en pobreza; 2 millones 515 mil en pobreza moderada, y un millón 498 mil en pobreza extrema. Por su parte, Guerrero tiene 2 millones 314 mil personas en pobreza; un millón 489 mil en pobreza moderada, y 852 mil en pobreza extrema; mientras que en Oaxaca habitan 2 millones 847 mil personas en pobreza; un millón 760 mil en pobreza moderada, y un millón 87 mil en pobreza extrema. En contraste, nuestro estado únicamente tiene 737 mil habitantes en situación de pobreza; 706 mil en pobreza moderada, y 31 mil en pobreza extrema (ver Anexo 12).

Revisada esta información, y con los datos ya expuestos con respecto a las entidades federativas más beneficiadas por transferencias federales, queda claro que éstas no han logrado el pretendido desarrollo, pues como ejemplo las tres entidades mencionadas aún sostienen altos niveles de precarización. A pesar de que han sido receptoras de las mayores cantidades de dinero por parte de la Federación, no se ha visto que estas transferencias hayan logrado impactar en el desarrollo de cada uno de esos estados.

Por otra parte, de 2009 a 2018, las cinco entidades que han sido más beneficiadas con participaciones federales son: Tabasco, durante 10 años; Tlaxcala, por ocho; Tamaulipas y Aguascalientes, por siete, y Campeche, por seis años (ver Anexo 13).

Adicionalmente, quiero resaltar que, en ese mismo periodo, de 2009 a 2018, los estados más beneficiados con las aportaciones federales son Guerrero, durante 10 años; Chiapas, por nueve; Oaxaca, por ocho; Veracruz, por seis, así como Hidalgo y San Luis Potosí, por cinco. En 2009 las aportaciones a la entidad de Nuevo León eran de 34%; para llegar a 25% en 2018 (ver Anexo 14).⁷⁴

72 Gobierno de México (2019).

73 Gobierno de México (2017).

74 INEGI (2018, mayo).

NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

Aunado a lo que ya expuse, quiero destacar que el PIB nacional se encuentra integrado mayoritariamente por la aportación de recursos de cuatro entidades: Ciudad de México, 16.4%; Nuevo León, 9.1%; Estado de México, 8.8%, y Jalisco, 7.1%. En contraposición, los estados que menos aportan al PIB nacional son: Zacatecas, 0.9%; Nayarit, 0.7%; Colima, 0.6%, y Tlaxcala 0.6 por ciento.

Es evidente, tras darle un vistazo a esta información, que prevalece una fuerte diferencia entre las transferencias federales a las entidades federativas que más aportan al PIB nacional, en contraste con las que menos lo hacen. Así, en Nuevo León, que aporta 9.1%, únicamente se reciben 17 centavos por cada peso. Mientras, a pesar de que su contribución es menor a la de nuestro estado con relación al PIB nacional, las entidades que mayores transferencias de la Federación reciben por cada peso son Michoacán, Colima, Estado de México, Sinaloa y Veracruz (ver Tabla 6.1).

TABLA 6.1

Situación económica y financiera de las entidades federativas. Estadísticas generales del PIB.

Entidad federativa	Partido gobernante	Aportación al PIB Nacional (en pesos)	Transferencia Federal (en pesos)	Transferencia Federal (por peso)
Aguascalientes	PAN	70,769	21,517	0.30 c.
Baja California	MORENA	194,093	51,537	0.26 c.
Baja California Sur	PAN	50,549	15,280	0.30 c.
Chihuahua	PAN	186,875	54,081	0.29 c.
Ciudad de México	MORENA	829,010	169,212	0.20 c.
Coahuila	PRI	187,032	42,566	0.22 c.
Colima	PRI	30,329	14,340	0.47 c.
Estado de México	PRI	448,835	215,408	0.48 c.
Guanajuato	PAN	207,252	77,808	0.37 c.
Jalisco	MC	358,901	108,121	0.30 c.
Michoacán	PRD	126,373	67,921	0.53c.
Nuevo León	INDEPENDIENTE	460,000	76,000	0.17c.
Querétaro	PAN	121,318	31,360	0.25 c.
Quintana Roo	PAN	80,879	25,520	0.31 c.
Sinaloa	PRI	111,208	48,458	0.43 c.
Sonora	PRI	171,868	46,250	0.26 c.
Tamaulipas	PAN	167,803	55,208	0.32 c.
Veracruz	MORENA	227,472	116,109	0.51 c.

Fuente: Proyección realizada con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) correspondiente al ejercicio fiscal 2020.

Del análisis de estas cifras se observa también que la recaudación federal se compone principalmente de la aportación de cuatro entidades federativas: Ciudad de México aporta 46.2%; Nuevo León, 8.5%; Tamaulipas, 7.7%, y Veracruz, 7.5%. En tanto, los estados que menos contribuyen a la recaudación federal son: Tlaxcala, Nayarit y Durango, los tres con 1.0%, y Zacatecas, Oaxaca y Guerrero, con 0.2%. Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Durango se sitúan en la lista de entidades que más dinero reciben de la Federación.

6.2 Los antecedentes en el estudio del replanteamiento de la coordinación fiscal

México ha pasado por un largo proceso de transiciones: la Conquista determinó nuestro bagaje cultural forjado por dos mundos; la Independencia dio a la nación la posibilidad de alcanzar una plena libertad política y territorial, y la Revolución fue un punto de inflexión para el rumbo que tomarían México y su gobierno a partir del siglo XX.

Con el paso del tiempo, el país ha sufrido grandes modificaciones, tanto territoriales como políticas, para adquirir, finalmente, un modelo de administración territorial federal. Esta doctrina sería compatible con la diversidad del país debido a su extensión y su divergencia cultural.

Se dice que, a expensas de intereses políticos, electorales y partidistas, este modelo no alcanzó un apogeo pleno, pues, fuera del ideario, se optó por la adopción de un esquema ajeno a la realidad nacional mexicana. Éste se ha degradado con diversos cambios que, lejos de seguir la lógica federalista, han tenido una tendencia hacia la centralización de potestades, debilitando la autonomía de las entidades federativas.

En este sentido, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido uno de los principales elementos que han degradado la capacidad de los estados. Esto ha ocurrido mediante el sometimiento de las facultades hacendarias locales ante la voluntad del centro, lo cual ha generado una inevitable dependencia hacia el gobierno central y una incapacidad fiscal de sostenibilidad financiera para las entidades.

Ciertamente, el modelo federalista más característico, y el que se replicó en mayor parte, es el estadounidense, instaurado en 1789. Ese modelo vecino fue creado en un contexto de conflicto con el propósito de dirimir las diferencias suscitadas entre los estados del centro y la periferia. Fue el resultado de la divergencia de distintas corrientes político-filosóficas, debates constitucionales, discusiones en torno a la naturaleza de la soberanía, la influencia dejada por el Imperio británico en la colonia norteamericana, y la experiencia de la unión de las colonias de Estados Unidos de América.⁷⁵

Bajo dicha experiencia, el federalismo se estableció como un modelo de utilidad para la conciliación de los distintos intereses de un estado nacional. Además, abrió las puertas a

⁷⁵ Broschek (2017).

la participación de cada uno de los actores que en él habitan e interactúan. El federalismo, así, se posicionó como un mecanismo de resolución de conflictos. No obstante, el modelo no ha sido replicado de la misma forma en otros países, pues la fórmula para la unidad nacional es diferente en cada nación. Como algunas regiones sostienen una ventaja institucional sobre otras, lo ideal sería la implementación de mecanismos que compensaran dichos desequilibrios, además de una actualización del sistema, pues su antigüedad ha llevado al colapso y a la incapacidad de adaptación ante las necesidades modernas.⁷⁶

En el ámbito fiscal, el modelo estadounidense no contempla una designación formal de impuestos o transferencias, ya que cada entidad federativa cuenta con una legislación local en la materia. Asimismo, las transferencias intergubernamentales no se encuentran reguladas desde la Constitución federal y el código tributario incluye una rama más amplia de impuestos. Esto quiere decir que existe una mayor libertad por parte de los estados para recaudar impuestos sobre ingresos propios y que, a diferencia del modelo mexicano, la mayoría de las facultades no se concentra en el gobierno central, sino que está justamente distribuida respetando la autonomía de los estados que integran la Unión Americana.

En este sentido, el sistema fiscal de ese país permite que los gobiernos locales definan sus responsabilidades y políticas fiscales. De este modo, las entidades federativas cuentan con un alto nivel de autonomía en la materia. Por su parte, en lo que respecta a las transferencias entre los niveles de gobierno, el modelo está enfocado en la atención a las necesidades específicas, tanto estatales como municipales.⁷⁷

Así, vemos cómo la lógica federalista de Estados Unidos de América lleva un absoluto respeto a los principios de cooperación y autonomía, fenómeno contrario al que sucede en México. En nuestro país, la reglamentación y la metodología para la distribución fiscal quedan supeditadas a un ordenamiento federal diluido y confuso, el cual responde a una orientación centralista más que federalista.

Ahora bien, en el caso de Europa encontramos países como Alemania, que sostiene una complicación similar a la de México, pues se considera que ha habido una voluntad unitaria histórica que no logra impactar del mismo modo en el ámbito de responsabilidad fiscal. Prevalece así una amplia falta de responsabilidad con respecto al modelo y una fuerte ignorancia de su potencial, debido a que el país carece de una cultura federalista.⁷⁸

Por ello, las entidades federativas de Alemania carecen de las facultades necesarias para poder ejercer una responsabilidad autónoma, a la par de que carecen de los ingresos propios necesarios para solventar las necesidades de cada una de ellas. Por eso, se prevé que en 2020 esos estados carezcan de ingresos propios debido a la expiración de las normas vigentes del Segundo Pacto de Solidaridad, lo que podría encaminar a la apertura de una discusión en torno a la redistribución de competencias mediante una gran reforma constitucional. Sin embargo, el progreso político en el discurso de liberación federal no ha tenido el apoyo ne-

⁷⁶ Barrientos (2019).

⁷⁷ Mendes Silva (2019).

⁷⁸ Sturm (2017).

cesario para su realización a razón del mecanismo político que tiene la potencia europea, siendo este un tema que ha sido eludido por los políticos y por el mismo congreso alemán.⁷⁹

Por otro lado, pasando al contexto latinoamericano, en Brasil se han llevado a cabo propuestas ante el Congreso Nacional que involucran una modernización y simplificación del sistema tributario, pues, contrario al mencionado estancamiento alemán, en donde el ambiente político no ha dado pauta a un cambio cercano, en Brasil se han propuesto diversas alternativas para la solución del conflicto tributario en materia de facultades.⁸⁰

Concretamente, el principal objetivo de estas propuestas es la implementación de un nuevo modelo de impuestos enfocados en la tributación de bienes y servicios, a través de dos nuevos impuestos que reemplacen de manera paulatina al resto. No obstante, cabe destacar que dicha propuesta se ha formulado como un impuesto federal que, para compensar las pérdidas de los estados y los municipios brasileños, instauraría un complejo sistema de reparto, dando lugar a nuevas transferencias estatales y municipales para neutralizar tanto la concentración federal como la estatal, de modo que los tres órdenes de gobierno puedan beneficiarse de la recaudación.⁸¹

Estos tres cortos ejemplos que te he presentado nos dan una pequeña muestra sobre la diversidad en los modelos federalistas alrededor del mundo, así como la urgente necesidad de una modernización de los modelos fiscales en el sistema federal, cada uno con propuestas adecuadas para sus necesidades.

Esta misma diversidad se presenta a nivel nacional en México, pues como leíste en páginas previas, nuestras entidades federativas presentan distintos grados de capacidad y desarrollo económicos. Por lo tanto, también diferentes capacidades recaudatorias. Si bien el modelo de coordinación fiscal no ha sido capaz de corregir estas diferencias ni lograr el propósito de crecimiento uniforme, resulta que es necesaria la adecuación del Sistema de Coordinación Fiscal a un modelo que se adapte a las condiciones económicas actuales del país, y pueda concretarse en el ideario de desarrollo homogéneo, es decir: todos parejos.

No es la primera vez que se propone una modificación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ni que se demanda un mayor presupuesto ni que se exige convocar a una nueva Convención Nacional Hacendaria o que se habla incluso de la posibilidad de una salida del pacto fiscal. Recientemente, ha habido posicionamientos en los siguientes estados con respecto a buscar nuevas rutas para una mejor repartición de recursos por parte de la Federación: Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, Durango, Sonora, Chihuahua, Aguascalientes, Querétaro, San Luis Potosí, Coahuila, Michoacán, Tamaulipas, entre otros.⁸²

Asimismo, los gobiernos estatales no son los únicos interesados en la reconfiguración del pacto fiscal, sino también las cámaras empresariales y los colegios de profesionistas. Por

79 *Ibidem*.

80 Orair y Wulff (2019).

81 *Ibidem*.

82 Portales oficiales de internet de las entidades federativas: Gobierno del Estado de Nuevo León, Gobierno del Estado de Jalisco, Gobierno del Estado de Chihuahua, Gobierno del Estado de Querétaro; así como con información de economista.com.mx en el caso de Guanajuato y San Luis Potosí.

ejemplo, la más reciente propuesta de una nueva convención fiscal ha sido impulsada por el sindicato patronal de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). Ésta exhortó al Poder Ejecutivo federal, en abril de 2020, a convocar una nueva Convención Nacional Hacendaria para determinar una nueva fórmula de egreso, promover la recaudación local, establecer una nueva legislación fiscal y añadir nuevos y mejores mecanismos de fiscalización de los recursos subnacionales.

En este sentido, como senador he trabajado para que la Federación escuche las necesidades de Nuevo León y de los ciudadanos. Aquí te cuento algunas de mis acciones:

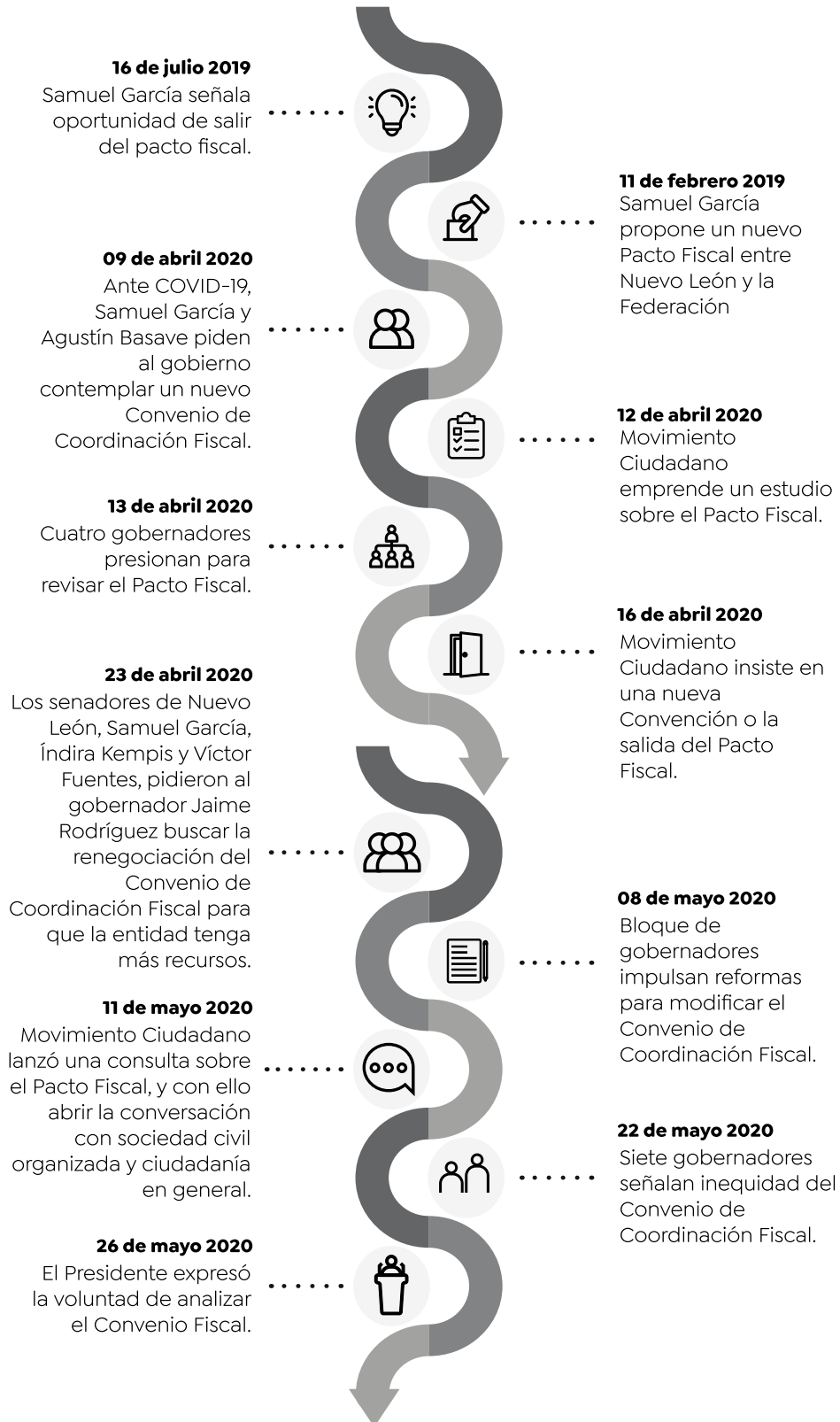
- El 27 de marzo de 2019 presenté un punto de acuerdo por el que se exhortó respetuosamente al titular del Ejecutivo federal a que, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se convocara a los titulares del Poder Ejecutivo estatal y municipal, a los Congresos locales, Órganos Autónomos, Cámaras empresariales, Colegios de profesionistas, Organizaciones civiles y sociedad en conjunto a la celebración de una Cuarta Convención Nacional Fiscal.
- El 3 de diciembre de 2019 presenté un punto de acuerdo por el que se exhortó respetuosamente a la Conferencia Nacional de Gobernadores, a la Federación Nacional de Municipios de México y a la Conferencia Nacional de Municipios de México para que, en el marco de sus atribuciones, entablaran un diálogo que permitiera la celebración conjunta de un acuerdo por el que se inste a las entidades de la Administración Pública Federal, al H. Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los representantes de la sociedad civil a la celebración de una nueva Convención Nacional Hacendaria.
- El 11 de abril de 2020 convoqué a una conferencia de prensa para exigir un reparto justo a los estados.
- El 26 de mayo del mismo año presenté, en la Comisión Permanente del H. Senado de la República, una proposición con punto de acuerdo por la que se exhorta respetuosamente al titular del Poder Ejecutivo federal para que, en el marco de sus atribuciones, convoque a los titulares de las entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos de las entidades federativas y municipios, académicos y expertos, así como a representantes de la sociedad civil, a la realización de una nueva Convención Nacional Hacendaria, a efecto de revisar la fórmula de distribución del Convenio Nacional de Coordinación Fiscal. Esto con el propósito de alcanzar un verdadero fortalecimiento fiscal y financiero de los gobiernos subnacionales.

Desde que asumí la presidencia de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal en el Senado, llevo dos años impulsando este tema (ver Ilustración 6.1).

Lo que aquí te cuento no ha sido una problemática exclusiva de nuestros días. Un estudio realizado en 2004 por Webb y González, titulado *Negociación de un nuevo pacto fiscal en México*, evidencia que desde inicios del presente siglo ha habido una inconformidad generalizada por el sistema fiscal, debido al empobrecimiento al que ha llevado a las entidades federativas y la pérdida de potestades tributarias.

ILUSTRACIÓN 6.1

Trabajo del senador Samuel García, presidente de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal.



En dicho documento, se propusieron dos posibles vías alternativas para la resolución de este conflicto: una modificación a las asignaciones de impuestos, reparto de ingresos y administración de los impuestos, o bien, la conjugación de transferencias condicionadas a responsabilidad en la prestación de servicios.

Ante esto, tanto en el ámbito gubernamental como desde la academia se han buscado alternativas que solucionen las múltiples complicaciones que se han desatado con la afeñrada postura de mantener un modelo desactualizado y disfuncional. A pesar de los diversos esfuerzos y las propuestas que han surgido a lo largo de los últimos años, los avances han sido nulos, aunque se puede destacar que algunos actores se han sumado con una mayor disposición y voluntad para discutir el tema, entre ellos, el presidente de la República y el coordinador de Morena en el Senado, Ricardo Monreal. Sin embargo, las condiciones actuales y la degradación económica de las entidades federativas exigen más que nunca una reconfiguración que se adapte tanto al entorno nacional como al internacional.

6.3 Las preguntas clave en torno a un nuevo federalismo fiscal

Desde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas se han visto gradualmente afectadas en diversos sentidos, tanto en los recursos que reciben, como en su capacidad y productividad fiscal. Esto quiere decir que cada vez son menos capaces de recaudar ingresos suficientes de sus propios impuestos, y se advierte una falta de motivación por buscar nuevas fuentes de ingreso local.

La restrictiva lógica de distribución tributaria en México ha permeado en los alcances de crecimiento y desarrollo de la entidad, como ya lo hemos visto. Pero te diré aún más: a diferencia de nuestro estado, existen entidades federativas que llevan por lo menos 40 años de rezago financiero y, a pesar de ello, son recompensadas a causa de los términos en que actualmente se encuentra establecido el Convenio Nacional de Coordinación Fiscal. Además, hay estados que reciben hasta 15 veces más de lo que aportan, si se observa en términos porcentuales, es 1,500 por ciento más lo que reciben.

Retomemos el ejemplo de Chiapas, cuya aportación por impuestos tributarios corresponde a 7 mil 408 millones de pesos y la Federación le transfiere hasta 11.81 veces más. Guerrero, por su parte, aporta 4 mil 79 millones de pesos, contra las transferencias que se le hacen de 15.25 veces. A Oaxaca, en tanto, se le transfieren 12.16 veces más con respecto a su aportación de 5 mil 846 millones de pesos. En contraposición, se encuentran entidades como la Ciudad de México, cuya aportación corresponde a un millón 254 mil 413 millones de pesos y la Federación solo le retribuye 0.13 veces.

¿Te das cuenta que el pacto fiscal es simplemente injusto? Y aunque a lo largo de los años se ha esperado un cambio sustancial en aquellos estados más beneficiados, la realidad es que no ha habido resultados efectivos. Pasan los años y las administraciones de

gobierno siguen en las peores condiciones sociales, de educación, inseguridad, salud, pobreza, entre otras.

Con esto se demuestra que los incentivos no funcionan. En cambio, en los países donde se establecen reglas de asignación de recursos y gasto equitativas y justas, la desigualdad de la población disminuye. Por ello, asumir que la escasez de recursos es un problema generalizado en todos los estados de la República, y visualizar su solución, ayudaría precisamente a equilibrar la balanza fiscal entre la Federación, las entidades y los municipios.

Como has visto, las cifras revelan que, de no existir un cambio radical en la repartición de recursos, así como en la fórmula de distribución, estados y municipios seguirán ocupando el último lugar en la agenda de prioridades del gobierno.

Tomando en consideración lo anterior, la idea de plantear una discusión para revisar las fórmulas de distribución de gasto no implica un perjuicio a las entidades federativas que menos aportan o que están menos desarrolladas, sino al contrario, significa que éstas puedan acceder de forma proporcional a los beneficios que les otorga la Federación a través de las participaciones.

En resumen, el presupuesto que se otorga bajo el actual Convenio Nacional de Coordinación Fiscal se aplica a un barril sin fondo, pues la fórmula del Fondo General de Participaciones castiga al productivo y premia al moroso.

Recordemos que el federalismo supone capacidades políticas y administrativas autónomas, respetadas y reconocidas, propias de las entidades federativas en el cumplimiento de sus funciones. Además, remarca una coordinación entre los estados, determinando el fundamento de su responsabilidad y autoridad. Concretamente, los principios básicos del federalismo se pueden resumir en autonomía y coordinación.

Por ello, la concepción federalista de la República no debe ser solo una premisa constitucional, sino una realidad en donde la Federación ceda parte de sus atribuciones en materia fiscal a los estados y éstos puedan hacerse de recursos para beneficiar a todos sus municipios.

Por si fuera poco, además de las responsabilidades comunes impuestas a estados y municipios, las atribuciones que las leyes generales les otorgan representan una carga que, en términos presupuestarios, les exige fortaleza financiera. Sobre este tema, una de las prácticas legislativas que se han normalizado es la expedición de leyes generales, las cuales regulan la coordinación, la concurrencia y participación entre Federación, entidades federativas y municipios. Sin embargo, en ocasiones, el Poder Legislativo regula su participación sin observar la capacidad financiera de los gobiernos subnacionales o municipales, lo que representa, por un lado, la imposibilidad material de realizar las atribuciones conferidas y, por otro, una incapacidad presupuestal.

Para dimensionar, actualmente contamos con cerca de 48 leyes generales que regulan diversas materias, como bienes nacionales, cambio climático, comunicación social, educación, salud, turismo, seguridad, entre otras. Por eso, para dar cumplimiento a las obligaciones legales que este tipo de ordenamientos imponen, es necesario buscar mejores alternativas presupuestarias.

Tanto el modelo federal que ostenta México, como el sistema fiscal que se fundó a finales del siglo XX, han quedado cortos a la hora de brindar resultados. Las limitaciones para Nuevo León sobrepasan las demandas y necesidades que sostiene el estado, por lo que es urgente establecer una solución factible y eficiente que permita a nuestra entidad desarrollar su potencial económico, político y social.

El objetivo es la creación de una propuesta que no solo brinde una solución objetiva y concreta a las diversas necesidades de la entidad, sino que fortalezca el modelo de democracia y los principios de autonomía, participación, eficiencia y equidad del federalismo.

A través de una investigación integral que ahonda en los aspectos legales, sociales, económicos y políticos, te presento una propuesta sin precedentes. Con el análisis jurídico, se analizan los medios legales para la salida del pacto fiscal y los pasos a seguir para el establecimiento de un modelo tributario local capaz de sustentar las demandas y los gastos del estado. A su vez, con base en un análisis económico, social y político, presento un diagnóstico que permite la identificación de áreas de oportunidad, principales demandas y espacios de urgente tratamiento, de modo que las líneas de acción aquí marcadas se sustenten sobre fundamentos realistas y alcanzables, beneficiosos para la población neoleonesa.

El replanteamiento del convenio de coordinación fiscal y la posible salida del pacto marcan un punto de inflexión en la vida democrática de México y el camino del federalismo. Pretenden establecer una nueva ruta que posibilite el ideario federalista mexicano, de crecimiento y desarrollo sostenido e igualitario. Especialmente ahora, en un contexto en el que la economía se ha visto muy perjudicada debido a los daños ocasionados por los efectos derivados de la pandemia de la COVID-19, no solo a nivel nacional, sino mundial.

Es importante tomar en cuenta; sin embargo, que nos encontramos en un escenario adverso y que el futuro no pinta mejor en el corto plazo, por lo que la urgencia de implementar un plan de contingencia que pueda salvar la inevitable caída económica de los estados es fundamental y urgente. México no solo vive una seria crisis derivada de la pandemia, sino que el conflicto energético se instaura ya como un tema constante desde hace años. Al respecto, la OCDE ha venido advirtiendo que entre los contratiempos específicos que enfrentaría nuestro país está el desplome de los precios del petróleo, y que esto podría impactar fuertemente en la reducción de los ingresos del gobierno.

La reforma fiscal de 2014 aumentó la recaudación de los ingresos tributarios no petroleros en 2015 y 2016 en alrededor de tres puntos porcentuales del PIB. Compensó, además, la disminución de ingresos por el petróleo durante el periodo. No obstante, ambos mecanismos resultaron insuficientes. El organismo internacional recomendaba desde 2013,⁸³ entre otras cosas:

- Avanzar hacia una regla fiscal estructural.
- Imponer una restricción presupuestaria más estricta a los gobiernos subnacionales para mejorar su recaudación fiscal al limitar nuevos aumentos en las transferencias,

83 OCDE (2017, a).

evitar las transferencias extraordinarias y promover la aplicación de límites a los déficits y topes de endeudamiento.

- Mejorar la eficiencia y eficacia del gasto de los gobiernos subnacionales al estipular con claridad las responsabilidades en materia de gasto de los niveles inferiores de gobierno para salud y educación.
- Otorgar mayores atribuciones fiscales a los estados.
- Fortalecer los ingresos por impuesto predial mediante la actualización de los registros catastrales, aumentar las tasas, eliminar las exenciones y mejorar la recaudación al permitir que las administraciones tributarias federales o estatales cobren los impuestos.

Estos señalamientos de la OCDE se suman a los de otros organismos internacionales. Coinciden en que una reestructuración del modelo fiscal mexicano es necesaria para el impulso de la economía y el desarrollo del país y de su población. Ante un escenario cada vez más crítico, requerimos impulsar medidas, bien planificadas, fundamentadas y aplicadas que logren no solo alcanzar el objetivo de crecimiento en México, sino que nos permitan hacer frente a los retos contemporáneos.

6.4 Descripción del proyecto *Un nuevo Nuevo León, negociando el convenio o sin convenio fiscal*

En este apartado planteo la primera propuesta sintética y analítica que incita a convocar a una Nueva Convención Nacional Hacendaria que, en caso de ser rechazada por los poderes Ejecutivo federal o el Poder Legislativo, promueve la elaboración de un plan de salida del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para Nuevo León. Este plan se evalúa como una alternativa viable para acabar con el actual esquema asimétrico de distribución de los recursos, a razón, una distribución incongruente con las capacidades de recaudación de cada entidad federativa y que, a la par, controla la Federación.

Por eso, para evaluar la factibilidad del proyecto presento un estudio introductorio breve e integral que visualiza las líneas de acción en materias económica, política, social, legal, entre otras, determinantes en nuestro contexto actual.

Además, hago una recapitulación histórica y comparativa de antecedentes, así como consideraciones estratégicas plasmadas en objetivos concretos. Adicionalmente, parto de un diagnóstico que sugiere la realización de alianzas internas y externas con el propósito de promover los objetivos y las metas estratégicas en cuestión.

Para empezar, propongo la proyección operativa en cinco etapas de desarrollo del proyecto: planeación, ejecución, seguimiento, retroalimentación y ajustes:

Planeación

Consiste en la reunión de los medios indispensables para la concreción del proyecto que aquí planteo. En este sentido, propongo una serie de acciones para tener un acercamiento de primera mano con las demandas de todos los sectores, de modo que no se ejecute como un plan a beneficio de un solo colectivo, sino que cumpla con el objetivo de subsanar las necesidades de cada uno de los sectores de nuestro estado. Dicho esto, sugiero ejecutar las siguientes acciones:

- a. Estudio y exposición mediática: se trata de plantear la problemática actual, es decir, todos los escenarios que se han visto perjudicados por una repartición de recursos injusta e insuficiente; esto para dar a conocer una realidad que urge que sea expuesta.
- b. Mesas de trabajo: convocar la realización de mesas para la revisión y discusión de las necesidades y demandas de los distintos sectores de Nuevo León, tanto de los municipios como de las empresas estatales.
- c. Propuesta sistémica y consenso: una vez recaudada la información obtenida en las mesas de trabajo, concretar una propuesta integral que sirva para el beneficio colectivo de los distintos sectores del estado.
- d. Negociación: entablar una negociación con base en las propuestas formuladas previamente, buscando alcanzar un aumento en las transferencias federales al estado que respondan a las necesidades financieras de la entidad, así como la congruencia entre la cantidad de ingresos que Nuevo León aporta al gobierno federal y los que recibe. De no ser posible este ajuste, plantear el escenario de salida del pacto fiscal.
- e. Integración de equipo jurídico: integrar un equipo jurídico de especialistas y profesionistas calificados para emprender la vía legal para la salida del pacto fiscal, así como el proceso previo, contemplando todos los posibles escenarios a los que Nuevo León se podría enfrentar. Esto con el propósito de pavimentar un camino normativo y alcanzar los objetivos presupuestos en el presente documento.
- f. Elaboración de agenda de políticas públicas a 20 años: se propone la elaboración de una agenda 2021-2040 de políticas públicas que abra la posibilidad de una mejor implementación.

Ejecución

Una vez cubiertas todas las acciones correspondientes a la planeación, debemos pasar a la ejecución del plan que surja en el punto previo. En este paso se comenzarán las acciones legislativas y administrativas necesarias para concretar la salida del pacto fiscal y echar a andar el proceso de ajuste local, con el propósito de emprender una nueva realidad fiscal para Nuevo León:

- a. Iniciativa de reforma federal: para la salida del pacto fiscal es necesario una reforma federal que detalle las consecuencias para los estados que deseen salir del convenio de coordinación fiscal, así como el trato fiscal que cada uno de ellos recibiría a partir de ese nuevo escenario.
- b. Reforma integral legislativa local: a través de una reforma al marco normativo local se pretende sentar las bases, primero, para la reactivación de aquellos impuestos que el estado está facultado a cobrar a partir de la salida del convenio fiscal; no me refiero solo a la reactivación de aquellos que fueron suspendidos, sino a la creación de aquellos otros que la entidad está facultada a gravar, como el IVA y el ISR local, así como algunos IEPS que no son de exclusividad federal. A la par, se pretende fundamentar la creación de instituciones fiscales locales para arrancar la nueva mecánica de recaudación estatal.
- c. Creación del SATNL: propongo la creación de una institución gubernamental local autónoma, encargada de todas las disposiciones tributarias del estado, que reemplace las tareas que el Servicio de Administración Tributaria ejecuta en la entidad.
- d. Diseño de esquemas y modernización con capacitación: se trata de encontrar modelos para la modernización de los sistemas de tributación, aprovechando los avances y las ventajas de las nuevas tecnologías en la materia, además de un proceso de capacitación para asegurar su correcto funcionamiento.
- e. Salida operativa y conformación de manuales: incorporar capacitaciones y manuales operativos para mejorar el funcionamiento del SAT Nuevo León.

Seguimiento

En el proceso de la implementación de proyectos, el de seguimiento resulta indispensable para la comprobación de que las actividades ejecutadas hayan dado los resultados esperados. Así, es posible identificar tanto áreas de oportunidad como áreas deficientes e implementar medidas de resarcimiento en busca de la eficacia del plan. En este sentido, los procedimientos pretendidos para el seguimiento del plan de salida del pacto fiscal son:

- a. Monitoreo financiero: revisión de los avances en la recaudación de ingresos locales.
- b. Estímulo de la captación: implementación de medidas para estimular la captación efectiva de ingresos.
- c. Programa de difusión: aplicación de programas de información y difusión en la materia.
- d. Estudios de efectividad: realización de estudios para medir los niveles de productividad y efectividad alcanzados a partir de la implementación del plan.
- e. Proyecto de transparencia: activación de un proyecto de transparencia en materia fiscal.

Retroalimentación

Con la finalidad de alcanzar una mejor aplicación del plan, debemos recopilar datos e indicadores de retroalimentación para mejorar el plan que aquí propongo:

- a. Difusión de resultados: publicación de los datos e indicadores encontrados.
- b. Análisis del impacto en el contribuyente: revisión de los resultados alcanzados en la implementación del plan, con especial atención al impacto generado en los contribuyentes del estado.
- c. Evaluación de calidad en el servicio: revisión de los resultados en materia de calidad en el servicio tributario.
- d. Mesas de análisis para la mejora continua: convocatoria a mesas de trabajo para la integración de las mejores propuestas enfocadas en el impulso efectivo del nuevo modelo de tributación local.
- e. Valoración financiera: hacer una evaluación financiera que logre medir los alcances y las áreas de oportunidad en el escenario.

Ajustes

Una vez identificados los indicadores de retroalimentación, implementaremos un plan de ajuste que concrete la materialización del plan de salida del convenio:

- a. Planeación anual estratégica posterior: creación de un plan integral que recoja todas las acciones necesarias para el seguimiento y funcionamiento del plan a largo plazo.
- b. Publicación de memoria de experiencia: elaborar y publicar un informe de los avances del proyecto, las principales actividades llevadas a cabo y los resultados obtenidos.
- c. Conformación de propuesta de mejora: integrar nuevas propuestas para la mejora del plan y de las áreas que presenten mayores dificultades de impulso.
- d. Agenda para los cambios tecnológicos: buscar la modernización de los medios tecnológicos para poner a la vanguardia los medios de operación.
- e. Incorporación en capacitaciones y manuales operativos: integrar nuevas estrategias de capacitación y manuales operativos de utilidad para el funcionamiento del organismo tributario local con base en la recolección de los datos previamente obtenidos en la retroalimentación.

7. EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

A bordar la historia del federalismo fiscal en México exige un breve recuento sobre el origen del federalismo fiscal estadounidense, que fue el origen del modelo adoptado en la Constitución de nuestro país.

Este punto de partida refiere el principal problema que se planteó en la Convención de Filadelfia: la división de poderes –o *checks & balances*–, es decir, la asignación de atribuciones, funciones, responsabilidades y prerrogativas a cada nivel de gobierno, con el propósito de que se lograra un equilibrio entre ellos. De esa forma, el gobierno quedó conformado por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁸⁴ Ese evento fue trascendental, hoy se sabe y se reconoce como tal, para la historia del mundo, pues desencadenó una serie de acontecimientos políticos que derivaron, entre otros temas importantes, en la definición de un nuevo modelo orgánico para los estados nacionales: el federalismo.⁸⁵

El grupo de los federalistas consideraba que los pequeños estados representan el espacio óptimo para el florecimiento de la democracia. Hamilton, Jay y Madison, en sus célebres documentos compilados en *El federalista (The Federalist)*, argumentan la importancia de una estructura dual del Estado y hablan acerca de la unión de entidades federativas para la protección de intereses en conjunto, la forma de gobierno, los poderes constitucionales y sus contrapesos, así como la distribución de las facultades impositivas entre los distintos órdenes.⁸⁶

James Madison cuestiona las sugerencias de Montesquieu, retomadas por los antifederalistas, acerca de las pequeñas repúblicas –los estados– al destacar lo ocurrido durante la constitución de las nuevas repúblicas norteamericanas. En algunas de ellas se había sustituido la tiranía de un solo hombre por la tiranía de la mayoría de la legislatura, movida por impulsos egoístas que buscaban satisfacer sus intereses o los de su grupo, en perjuicio de la población. Madison argumenta que, ante tales abusos, el gobierno de la confederación, el central, está condenado a verse impasible ante las injusticias en los estados.⁸⁷

84 Arrijo Vizcaíno (1999).

85 Díez de Urdanivia (2003).

86 García Sepúlveda (2016).

87 Carbonell y Valadés (comps.) (2007).

Esto contribuyó a delimitar un campo de facultades entre la Federación y las entidades federativas, facultades en las que ambos ámbitos concurren y se conocen como coordinación entre órdenes de gobierno. Como resultado, la Constitución de los Estados Unidos de América también regula las relaciones entre los miembros de la unión y la Federación.⁸⁸

Un principio esencial que dio vida al régimen federal es la Décima Enmienda a la Constitución estadounidense, que señala: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por esta a los estados, quedarán reservados respectivamente a los estados o al pueblo”. Así se conformó la base constitucional de autonomía en todos los ámbitos de este tipo de gobierno subnacional.⁸⁹

Ahora bien, las bases sobre las que se constituyó el federalismo estadounidense son las siguientes:⁹⁰

- a. El principio de la supremacía constitucional.
- b. El principio de poderes exclusivos, concurrentes y reservados.
- c. El principio de reciprocidad por el cual los actos oficiales de cada entidad gozan de validez en otras entidades y ante la unión. Asimismo, los ciudadanos de cada estado tienen los mismos derechos en los demás estados.

Este breve repaso de la historia estadounidense es ilustrativo al abordar el surgimiento del federalismo en México. También debemos remitirnos a la primera Constitución del Estado mexicano, aprobada en 1824, misma que estableció el sistema federal como base de la organización de la República.⁹¹

Esa Constitución garantizaba la forma republicana, representativa y popular de gobierno para cada estado de la Federación.⁹² Adoptar el sistema federal para nuestro país se decidió tanto por la influencia constitucional estadounidense como por los elementos federales de la Constitución de Cádiz.⁹³ De esta manera, en México dio inicio la etapa de consolidación del sistema de gobierno que imperaría en el territorio nacional, aunque con vaivenes entre federalismo y centralismo, una constante en la historia constitucional de nuestro país hasta la actualidad, con diferencia de rigores en algunos momentos.

En el Consejo Constituyente de 1824 existían dos preferencias ideológicas: la de los centralistas y la de los federalistas. Los primeros eran comandados por el ilustre regiomontano Servando Teresa de Mier; los segundos por Miguel Ramos Arizpe. Los centralistas sostenían que el país debería dividirse en estados independientes, buscando crear los incentivos necesarios para romper con el pacto federal. Esto debido a que, añadían, las condiciones de guerra e indefensión del país no estaban para ese otro tipo de modelo de gobierno que era el fede-

88 García Sepúlveda, *op. cit.*

89 *Ibidem.*

90 Díez de Urdanivia, *op. cit.*

91 García Sepúlveda, *op. cit.*

92 Cruz Barney (2005).

93 *Ibidem* (p. 644).

ralismo. Por su parte, los federalistas se empeñaban en formar una nación de corte federal, tomando como ejemplo la pujante prosperidad de Estados Unidos de América. Además, alegaban que el estilo imperial de gobernar ya había fracasado.⁹⁴

De esta forma, el último precepto que resulta fundamental para determinar las características del federalismo en México es el artículo 124, el cual expresa el principio general de distribución de competencias al indicar: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. La redacción de este artículo es el fundamento para entender que son los estados los que, en principio, poseen las facultades originales y las van cediendo a la Federación. De esta manera, se creó aquel pacto federal del que habla el artículo 41 de la Carta Magna.⁹⁵

José González argumenta que, en efecto, el artículo 124 solamente puede interpretarse como una limitación para la autoridad federal, lo cual supone que si varios estados se han unido voluntariamente para constituir otro ente político resultante de la unión de todos ellos, lo lógico es que deseen conservar la mayor parte posible de autonomía, de otra forma, perdería sentido lo estipulado en el artículo señalado.⁹⁶

En materia de facultades coincidentes –es decir, facultades que tanto la Federación como las entidades federativas pueden ejercer– es en donde se encuentra la expedición de leyes sobre la educación o las encaminadas al combate del alcoholismo, por ejemplo. Estas son consideradas como coexistentes, ya que una sola facultad corresponde en parte a la Federación y en otra a las entidades federativas. Asimismo, se puede mencionar que en materia de salubridad general, el artículo 4º constitucional señala que “la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general [...]”.⁹⁷

En lo que se refiere a las facultades de auxilio, como ejemplo, el artículo 123 XXI B, primer párrafo, afirma que “también será competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas[...] respecto de la seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente”.⁹⁸

Además, el sistema político en México garantiza la representación de las distintas regiones del país con la existencia del Congreso bicameral. La Cámara de Senadores resulta, en este caso, la Asamblea que representa a las entidades federativas, como rasgo distintivo del pacto federal. En ella se discuten todos los asuntos que conciernen a los estados: la política exterior, la aprobación de tratados y convenios internacionales, la ratificación de

94 Rabasa (1994).

95 García Sepúlveda, *op. cit.*

96 González Ruiz (1976).

97 García Sepúlveda, *op. cit.*

98 *Ibidem.*

los nombramientos de cargos públicos del Estado mexicano, declaraciones de guerra, entre otros.⁹⁹

En el ya citado año 1824, el Constituyente en funciones de órgano legislativo formado emitió la Ley de Clasificación de Rentas. Ésta limitó expresamente la competencia federal en materia fiscal, además reservó a los estados las fuentes no atribuidas a la Federación y fijó un contingente que las 16 entidades federativas entonces existentes deberían pagar al gobierno federal. Algunas de las más importantes rentas exclusivas atribuidas a la Federación fueron: los impuestos al comercio exterior, el derecho de internación, las rentas provenientes de los estancos del tabaco y la pólvora, la alcabala que pagaba el tabaco en las entidades de su cosecha, las rentas de correos, de la lotería y algunas más.¹⁰⁰

La entrada en vigor de la Constitución de 1824, la primera de corte auténticamente federalista, implantó en nuestro país el sistema federal, tomando como referencia el modelo estadounidense. Esto aun cuando la historia de ambos países no fue construida por hechos políticos y sociales similares. Si bien es cierto que había sido beneficioso constituir el mismo régimen para el Estado mexicano, en virtud de los grandes pensamientos contemporáneos estadounidenses de la época, fueron precisamente los acontecimientos políticos y sociales los que reclamaron a México, al final, una manera distinta de constituir un régimen federal propio, adecuado y distintivo.¹⁰¹

El hecho esencialmente diferenciador entre el régimen federal mexicano y el estadounidense está en el origen de cada uno.

El sistema político de Estados Unidos de América fue un gran pacto entre las diversas entidades para construir una sola, única, que salvaguardara la soberanía del pueblo. Lo acordaron 13 colonias con el propósito de atribuir diversas responsabilidades a un ente central que velara por la seguridad de las entidades conformadoras.

En cambio, México ya estaba unido. La Constitución de 1824 no fue concebida a partir de la idea de que las entidades federativas en el país necesitaban unirse, pues estas ya habían superado y se habían sobrepuesto al autoritarismo del primer Imperio mexicano. El Estado nacional ya tenía más de 300 años unido por la corona española, representada en la figura de Hernán Cortés, desde 1521. Esto violentó el principio fundamental de la Constitución de cualquier régimen federal: unir lo desunido.¹⁰²

Así pues, el régimen federal mexicano fue una copia del sistema estadounidense sin adaptación a la realidad nacional y no se diseñó para resolver el problema que enfrentaba la naciente Federación mexicana. Éste consistía no en salvaguardar la unión, sino en construir un gobierno a partir de la desaparición del Imperio de Iturbide. El modelo del nuevo régimen debió partir del reconocimiento de la soberanía de los estados y su independencia con respecto al gobierno central, atribuyendo a las entidades federativas las principales facultades

99 *Ibidem*.

100 Gil Valdivia (1976).

101 García Sepúlveda, *op. cit.*

102 *Ibidem*.

de diversas materias. Considero que ésta debió ser la motivación principal para construir la visión del régimen mexicano.¹⁰³

En una investigación previa a este libro, el doctor Pedro Torres ha relatado una serie de diferencias sustanciales entre el surgimiento del régimen federal mexicano y el estadounidense. Aquí las resumo:¹⁰⁴

- a. El constituyente de Filadelfia ya tenía conformada una serie de textos normativos propios que incluso influyeron de forma importante en la Constitución de la Unión; en cambio, en México, los recién creados estados, llegaron sin texto normativo propio y de ahí emergieron con un texto que replicaron en cada una de las entidades federativas.
- b. En Estados Unidos de América, por mandato de la misma Convención de Filadelfia, la Constitución de la Unión no se sometió a las legislaturas de los estados, sino que fue examinada y adoptada por convenciones estatales elegidas expresamente para tal efecto; en México no fue así.
- c. En la Constitución estadounidense, a la hora de plantear el procedimiento de su ratificación en los estados, sabían que el texto de Filadelfia difícilmente lograría ser aprobado en las legislaturas estatales, pues éstas sentían que les querían arrebatar funciones que ya ejercían; en México se siguió el mismo procedimiento, pero las legislaturas solo se concentraron en ratificar la Constitución federal.
- d. En nuestro vecino país del norte, las legislaturas estatales habían experimentado de forma independiente la función legislativa propia; en México, las legislaturas locales no.
- e. En Estados Unidos de América, las legislaturas locales contaban con controles jurisdiccionales para regular la actuación de las autoridades locales; en nuestro país, lo que reinaba era la ausencia de controles jurídicos de poder.

El presidente Lázaro Cárdenas, que gobernó entre 1934 y 1940, presentó una iniciativa ante el Congreso de la Unión y, al hacerlo, explicó de manera íntegra la principal diferencia entre el régimen federal mexicano y el estadounidense. En esa propuesta, resaltó la necesidad de “entregarles ingresos propios; participaciones y contribuciones a los Estados para fortalecerlos”.¹⁰⁵ Si quieres conocer más de su discurso, un fragmento considerable se encuentra en el Anexo 15.

7.1 La evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La coordinación fiscal en México se ha gestionado de forma concreta desde la Primera Convención Nacional Fiscal. Sin embargo, fue en la Tercera Convención Nacional Fiscal en

103 *Ibidem*.

104 Torres Estrada.

105 SCJN (2008).

la que se resaltó la urgencia de establecer impuestos únicos para la Federación. Esto llevó a un acuerdo de implementación de un programa de coordinación para el esquema de tributación. No obstante, ésta no fue una realidad palpable sino hasta la creación de la Ley de Coordinación Fiscal, en 1978, y con ella el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.¹⁰⁶

Con la consolidación de dicho sistema, México dio inicio a un nuevo modelo de distribución competencial, con el propósito de responder a las demandas que prevalecían en las reformas a la ley fiscal hasta la formación del pacto fiscal. Pero la efectividad de este modelo de coordinación es debatible, toda vez que se ha observado en reiteradas ocasiones que la mayor parte de las facultades las sostiene el gobierno federal. Mientras, las entidades federativas continúan generando una fuerte dependencia a las participaciones federales debido a que representan la mayor parte de sus ingresos, a la par de que el esfuerzo fiscal estatal se ha visto altamente afectado al no lograr incrementar la productividad en la recaudación de ingresos locales. Aunado a ello, debemos considerar el empobrecimiento de los municipios.

En este apartado no abordaré un análisis de los resultados que ha tenido el pacto fiscal a 40 años de su creación, sino que, con el propósito de entender cómo es que se formó dicho modelo, haré un breve recorrido histórico entre los principales cambios que ese esquema sufrió hasta llegar a la logística actual que rige al federalismo fiscal en el país.

Es importante entender que previamente a la Primera Convención Nacional Fiscal, México tenía amplias diferencias en los niveles de desarrollo en sus distintos sectores, incluso más que ahora. Además, el Estado nacional no contaba con una distribución de competencias clara, por lo que el modelo fiscal que preponderaba carecía de claridad y efectividad para aumentar las capacidades recaudatorias de los estados.¹⁰⁷ En ese contexto, en agosto de 1925 se convocó a los gobernadores de las distintas entidades federativas a esa primera convención.

Ese encuentro tuvo como principales objetivos: el esclarecimiento de las competencias locales y federales en materia tributaria, la determinación de un Plan Nacional de Arbitrios y la creación de un órgano que se ocupara de los estudios económicos del país, así como proponer medidas fiscales en torno a los resultados de dichos estudios. A todo esto, la Comisión de Arbitrio aprobó acuerdos en torno a los impuestos a la propiedad territorial, sobre comercio e industria, impuestos especiales, sobre capital y actos jurídicos, y adquisiciones profesionales; sin embargo, esta primera negociación no logró entablar un sistema legislativo concreto en la materia.¹⁰⁸

Fue en 1933, en la Segunda Convención Nacional Fiscal, cuando finalmente se alcanzó un cambio jurídico concreto. En este encuentro se observó que la primera convención no había logrado consolidar las demandas, la desigualdad económica nacional no había alcanzado un gran cambio y el sistema de potestades tributarias divergente presentaba un problema de

¹⁰⁶ Arechederra y Urzúa (2017).

¹⁰⁷ Aguilar-Gutiérrez y Chíguil-Figueroa (2017).

¹⁰⁸ Gallardo García (2017).

múltiple tributación. De esta forma, esta segunda convención se centró en la homologación de la coordinación y en los sistemas locales de tributación.¹⁰⁹

Es así como, a pesar de que se hizo un esfuerzo conjunto por homologar el sistema de tributaciones e impulsar el desarrollo económico de México, apenas en crecimiento, se alcanzaron modificaciones, aunque no del todo concisas. Esto debido a que, con un método de prueba y error, los esfuerzos se concentraron en analizar los desaciertos que se iban presentando y la búsqueda de un modelo que lograra alcanzar los objetivos iniciales de ocho años atrás, en la primera convención.

Este encuentro concluyó en la emisión de una serie de recomendaciones que más que lograr concretar un cambio sustancial en la materia, se centró en una reposición de las fallas de la convención previa. Para conseguirlo, se determinaron métodos que solventaran la escasa productividad de los impuestos hasta entonces vigentes y la falta de crecimiento económico homologado. De esta forma, se pretendió fortalecer el rendimiento de aquellos impuestos relacionados al comercio entre los estados y así impulsar la economía, hasta entonces trunca.¹¹⁰

La Tercera Convención Fiscal se convocó en 1947, nuevamente con el objetivo de establecer mayor claridad y simplificar el sistema tributario, ya que hasta entonces, pese a los continuos esfuerzos, no se había logrado una coordinación competente, ya que imperaba una insuficiencia de ingresos en los estados.

En esta nueva convención se trataron nuevos impuestos, como el de la propiedad rústica y urbana, el de productos de inversión de capitales, el de ganadería y agricultura. También se habló de impuestos especiales sobre actividades comerciales e industriales, sueldos y salarios, herencias, legados y donaciones, así como de derechos por servicios públicos municipales. Del mismo modo, se fijaron zonas fiscales para la práctica de la nueva reforma fiscal.¹¹¹ En 1948 se promulgó la Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), con la que se estableció un orden para el pago de participaciones a las entidades federativas.¹¹² En este contexto, era la Comisión Nacional de Arbitrios la encargada de la coordinación entre la Federación y los estados.

En 1953, se creó la primer Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo, debido a la falta de coordinación entre las entidades federativas, en 1980 se promulgó una nueva Ley de Coordinación Fiscal que derogó el instrumento jurídico previo. Esta última ha sido objeto de distintas reformas para perfeccionar el modelo de coordinación tributario, aunque sin éxito aparente.

La Ley de Coordinación Fiscal establece el modelo normativo mediante el cual se coordina el sistema fiscal de la Federación, las entidades federativas y los municipios. Este documento se encarga, justamente, de fijar la reglamentación con respecto a la participación de las haciendas públicas en los ingresos federales, la distribución de dichas participaciones y

109 Aguilar-Gutiérrez y Chíguil-Figueroa, *op. cit.* (p. 59).

110 Gallardo García, *op. cit.* (p. 186).

111 Gallardo García, *op. cit.* (p. 195).

112 Aguilar-Gutiérrez y Chíguil-Figueroa, *op. cit.* (p. 60).

determina, además, la forma de colaboración administrativa entre las distintas autoridades fiscales. A su vez, da pie a la constitución de los organismos en la materia.

El proceso de consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal llevó un largo camino que tomó aproximadamente 50 años de negociaciones, modificación, estudio y reparación del modelo de potestades tributarias. Entre recortes a las facultades centralizadas y la potencialización de los ingresos locales, se buscó tomar una ruta que lograra concretar el ideario establecido inicialmente, esto es: el crecimiento y el desarrollo económico del país.

Con la entrada en vigor de este sistema, se estableció una mecánica que limitaría las concurrencias tributarias entre los órdenes de gobierno. Así, se abrió paso a un esquema de distribución de competencias diferenciadas a nivel federal y estatal y un modelo de transferencias de recursos. Esto con el propósito de compensar la pérdida de ingresos de los estados, pues, con la adhesión al citado sistema, las entidades federativas tuvieron que eliminar o suspender ciertas potestades tributarias, cediéndolas a la Federación y acotando sus fuentes de ingresos a un limitado número de facultades sobre el gravamen de impuestos.

Inicialmente, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 estableció dos fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP), el cual concentraba 13% del total de la recaudación por concepto de impuestos, y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FCP), el cual constituía 0.37% del total de ingresos. Este último fue eliminado y eso provocó un incremento en el FGP que, a mediados de 1990, llegó a un acaparamiento de 20%. Entonces, la distribución de participaciones se realizaba de acuerdo con el número de población de cada entidad, su actividad económica y la proporción inversa a las participaciones por habitante. Para 2008, la fórmula fue modificada en los criterios de repartición, añadiendo la ponderación por variable poblacional.¹¹³

El modelo de distribución del FGP se compone por tres variables: población, como la base de la ponderación; el PIB estatal, como los componentes más importantes, pues 60% del fondo se distribuye a partir de esta variable; y la recaudación de impuestos y derechos locales, los cuales representan en conjunto 40% de la distribución. No obstante, cada una de estas variables tiene una problemática específica.¹¹⁴

Con el paso del tiempo, la variable poblacional está sujeta a ajustes y no permite compensar pérdidas por subestimaciones, es decir, valoraciones menores de lo que se percibe inicialmente. El PIB estatal, por su parte, cuenta con un índice de precios distinto por entidad federativa. Y en cuanto a la recaudación de impuestos y derechos locales, este rubro no toma necesariamente en cuenta la información de las cuentas públicas estatales, sino aquella regulada por el Comité de vigilancia del sistema de participaciones entre la Comisión de funcionarios fiscales de ocho entidades federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹¹⁵

El debate en torno a las disfuncionalidades del modelo actual de coordinación fiscal supone que la lógica de repartición no logra responder a condiciones certeras para una re-

113 Carbajal Zúñiga (2017).

114 *Ibidem*.

115 *Ibidem*.

partición justa y eficiente, pues, de acuerdo con el análisis previo, la fórmula de distribución de transferencias federales a los estados toma como variables elementos que con amplios márgenes de error terminan, nuevamente, por frustrar el crecimiento económico. No se ha encontrado ninguna relación entre las participaciones y el crecimiento económico de las entidades federativas, mucho menos se ha alcanzado la pretendida homologación en niveles de desarrollo nacional.

Recordemos, en función de lo que hemos analizado, que la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal llevó a un debilitamiento de las entidades federativas al reducir facultades tributarias, pues ciertamente es la Federación quien no solo sostiene los gravámenes de los impuestos más eficientes y de mayor ingreso, sino que limita las facultades de los gobiernos locales a la búsqueda de nuevas fuentes de recursos. También resulta necesario destacar que, desde su entrada en vigor, la dependencia a las participaciones federales aumentó significativamente. Los ingresos estatales de mayor peso radican en esa relación dependiente, lo que ata de pies y manos las capacidades de solvencia económica de los estados aun cuando también obtengan ingresos mediante aportaciones, subsidios y convenios.

En general, este es el escenario y la mecánica actuales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, el cual, como lo he sustentado en esta propuesta, requiere de una importante modificación que se adecúe a las condiciones y demandas del siglo XXI, pues parece ser que no solo no ha sido eficaz, sino que ni siquiera logra cumplir con los principios ni de la teoría ni del objetivo último con el que se estableció inicialmente.

7.2 Distribución de competencias tributarias en México

Es importante recordar que, como te conté en el apartado anterior, la Ley de Coordinación Fiscal implementa lo que la Constitución federal establece de una forma un tanto laxa en materia de competencias o facultades de las tres esferas de gobierno: Federación, Estado y Municipio.

Las facultades que corresponden a las entidades federativas y a los municipios están previstas en los artículos 40, 41, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de esta ley fundamental prevén programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de ingresos y egresos públicos federales. Además, la Carta Magna obliga a que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. La Auditoría Superior de la Federación es el órgano encargado de fiscalizar el estricto cumplimiento de estas disposiciones.¹¹⁶

¹¹⁶ Guevara, Espejel y Hernández (2018).

Las dudas en materia de federalismo fiscal surgen cuando la generación de bienes públicos pasa a ser deber no solo de un gobierno nacional, sino de los niveles estatal y municipal. Acerca de este debate se originan distintas incógnitas, como cuál sistema es más eficiente: uno que tenga múltiples unidades fiscales o uno centralizado. De ahí se originan las preguntas sobre las competencias tributarias y las responsabilidades de gastos entre los niveles de la administración pública, la discusión de los posibles arreglos institucionales entre ellos, las relaciones intergubernamentales o las relaciones fiscales entre los gobiernos que sellan acuerdos que permiten la alianza federativa.¹¹⁷

El análisis de un sistema federativo fiscal pasa, así, por:¹¹⁸

1. La evaluación de la recaudación que realizan estados y municipios.
2. La estructura de gastos, atribuciones y funciones de cada nivel de gobierno.
3. Los ingresos del sistema de impuestos y de las competencias tributarias.
4. El diseño del sistema de las relaciones intergubernamentales, las cuales, al proponer modelos de transferencias de recursos, afectan el comportamiento de las unidades de gobierno, sea en la forma de recaudar o en la forma de gastar.
5. El potencial tributario, entre otros.

El federalismo fiscal no solo da absoluto respeto a los componentes fundamentales de la teoría federalista, sino que éstos deben ser acatados bajo determinadas características. Elementos como la eficiencia y la equidad se presentan como principios del modelo fiscal federalista a razón de la distribución territorial que bajo el Estado federal se instaura. En un entorno donde los medios de producción están distribuidos en el territorio de forma desigual, y en el que las capacidades económicas de cada orden subnacional son divergentes, es necesaria la apertura de movimiento del trabajo, los bienes y el capital en el territorio nacional, con el propósito de que pueda haber una compensación de capacidades.

En la teoría fiscal, las aportaciones de Musgrave y Oates son de las que más destacan en la materia, pues fueron capaces de identificar los puntos clave para el funcionamiento del federalismo fiscal. De este modo, estos icónicos teóricos determinaron que el modelo fiscal en el Estado federal debe responder a una serie de funciones específicas, dos principalmente: la redistribución, con lo que se refieren a que el gobierno central sostiene una responsabilidad por aminorar la desigualdad entre los gobiernos a través de la asignación de fondos, como distribuidor de los ingresos, sin que esto signifique limitar las facultades subnacionales; y la estabilización, como una responsabilidad más del gobierno central para promover a estabilizar las desigualdades nacionales.¹¹⁹

En el tema de la asignación, Oates señala que los servicios públicos deben ser suministrados según las preferencias de los residentes del ámbito territorial donde se encuentren,

117 Gutiérrez Aguilar y Laguna Puls (2017).

118 *Ibidem*.

119 Tepach, Cornejo y Simón (2019).

de tal forma que, cuando el gobierno federal no sea capaz de ofrecer niveles adecuados de provisión, deberá ofrecerlo el gobierno regional.¹²⁰

En la definición de competencias entre los gobiernos, en cuanto a la asignación, se determina que los bienes públicos conocidos como puros deben ser suministrados por los gobiernos centrales, ya que su costo por persona se reduce. El ejemplo más común es el tema de la seguridad nacional, dado que la característica de estos bienes consiste en que no son exclusivos y no son rivales. No son exclusivos porque no se puede excluir del consumo de un determinado bien a quien no pague por él, por lo que todos se benefician del servicio. Tampoco hay rivalidad porque el uso o disfrute de un bien no ha de verse afectado por el uso o disfrute de otra persona. En cambio, los bienes que están delimitados al área geográfica deben ser suministrados por los órdenes de gobierno más cercanos a la gente, como lo es el pavimento de las calles.

Para los bienes públicos que se denominan como impuros, es decir, aquellos en donde no es posible identificar si se cumplen o no las características de no rivalidad y exclusión, la asignación de competencias y funciones se complica, pues se parte de la idea de que el orden de gobierno que mejor cumpla con la actividad se quedará para sí la asignación. El ejemplo típico, en este caso, es la educación. Cabe insistir en que lo importante en la función asignativa es determinar a qué orden de gobierno se le dará la facultad o atribución para tener potestad sobre los ingresos y gastos.

De acuerdo con lo establecido en las principales teorías sobre distribución de responsabilidades en materia de ingresos, como lo indica Richard Musgrave,¹²¹ la potestad tributaria debe estar distribuida de la siguiente manera: el sistema de competencias fiscales, al igual que el sistema federal y fiscal, puede resultar complejo. La teoría sugiere que las competencias pueden ser concurrentes, compartidas o exclusivas y para hacer este análisis es también indispensable atenerse a la Constitución federal.

Para el estudio sugerido, es menester revisar lo dispuesto en los artículos 73, 115, 117, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 73, fracción XXIX, se reconoce que el Congreso tiene facultad para:

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1º. Sobre el comercio exterior;
- 2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- 3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5º. Especiales sobre:
 - a. Energía eléctrica;
 - b. Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c. Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

120 Lagos (2001).

121 Musgrave (1966).

- d. Cerillos y fósforos;
- e. Aguamiel y productos de su fermentación; y
- f. Explotación forestal.
- g. Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

El artículo por excelencia dedicado a la unidad política y geográfica, el municipio, orienta con mayor precisión sobre la tarea que compete a los ayuntamientos en general y, con una menor complejidad, la relativa a la materia impositiva, quizá por su limitado margen de acción, toda vez que únicamente le compete el impuesto predial –con la salvedad en el caso de las alcaldías de la Ciudad de México.

El artículo 115 en su fracción V establece lo siguiente:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a las que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Por otra parte, uno de los artículos mencionados con frecuencia en el máximo ordenamiento jurídico es el 124. En él se refiere el plano de actuación tan amplio que tienen las entidades federativas en todo lo que no concierne en la Constitución a la Federación.

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

De una manera menos condensada que en el caso de los municipios en el artículo 115, los artículos 117 y 118 orientan sobre lo que no puede hacer un estado. En este sentido, la información resulta un poco más ambigua, ya que deja más interrogantes que respuestas sobre lo que sí puede hacer, en este caso, en materia tributaria. Esto se ha podido aclarar con determinaciones de la SCJN, como veremos más adelante.

Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.
- II. Derogada.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- VIII. 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.
- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República.

Finalmente, hablar de facultades exclusivas, concurrentes, implica mucho más que solo ahondar en la esfera de gobierno reconocida para llevar a cabo ciertas cuestiones que se atribuyen a su ámbito de acción.

Como suele ocurrir en las ciencias sociales, ni siquiera existe un consenso en la teoría sobre la clasificación óptima para el tipo de facultades reconocidas en la Constitución a la Federación, estados y municipios. Vale la pena recordar que nuestro máximo ordenamiento jurídico no establece con claridad las facultades de cada orden de gobierno que integra la Federación. La teoría ha sabido distinguir diferentes tipos de facultades constitucionales (ver Tabla 7.1).

7.3 La participación de las entidades federativas y el municipio en la recaudación

Si hasta aquí se ha puesto mucho peso en el argumento de que la Federación está acaparando la mayoría de los impuestos para cobrarlos, así como los más importantes, entonces vale la pena destinar un apartado en esta sección para responder qué es lo que están cobrando las entidades federativas. En este sentido, resulta necesario ver la otra parte de la moneda, ya que, si bien la dependencia de las transferencias de la Federación tiene su origen, como he mencionado, en las reglas que dan forma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, también es importante analizar la contraparte y revisar los ingresos propios de los estados.

Éstos se conforman por: impuestos, cuotas y aportaciones, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos y venta de bienes y servicios. De los ingresos propios por impuestos destacan: el impuesto sobre la nómina, el impuesto sobre hospedaje y la recaudación de loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos por entidad. Es importante destacar que los impuestos que se cobran en las entidades varían, dependiendo de las características de cada una de ellas.

TABLA 7.1

Clasificación de facultades constitucionales

Concepto	Definición
Competencias exclusivas	Cuando se atribuye la materia en bloque a la Federación, sin distinguir por tanto las diversas facultades que esta pueda asumir sobre aquélla.
	Cuando se atribuye a la Federación no la materia en bloque, sino un determinado sector de esta, por ejemplo, gasolina, energía, etc., es decir, la Federación detenta competencias exclusivas de legislación, reglamentación y gestión.
	Cuando se atribuye a la Federación un determinado tipo de potestades sobre una materia, como la legislación sobre la misma. Por ejemplo, cuando la fracción X del artículo 73 constitucional habla de que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre comercio. En estos casos, la Federación poseerá la competencia exclusiva de legislación sobre la materia en cuestión.
Facultades explícitas	Son precisamente las previstas en la enumeración que limitativamente establece la Constitución, con absoluta claridad.
Facultades implícitas	Son las que necesariamente deben utilizarse para poder ejercer las facultades explícitas, es decir, son los medios de valor instrumental necesarios para ejercer dichas facultades. Esta es la razón de la existencia de la fracción XXX del artículo 73 constitucional.
Facultades coincidentes	Son aquellas que la Constitución permite que ejerzan, de forma simultánea, tanto la Federación como los estados. Versan sobre el mismo contenido o ámbito material.
Facultades coexistentes	Son aquellas que, versando sobre la misma materia, su contenido ha sido dividido para su ejercicio entre la Federación y los estados, pero el ámbito material de acción de cada autoridad se encuentra bien delimitado.
Facultades concurrentes	Suponen el ejercicio por parte de los estados de facultades otorgadas a la Federación, siempre que no constituyan facultad exclusiva o no sean facultades prohibidas a las entidades y no hayan sido ejercidas por la Federación; se trata de facultades sucesivas y supletorias, y en caso de que la Federación las ejerza, la actividad estatal queda abrogada por virtud de ese ejercicio.

Fuente: Elaboración propia con base en Osorio (2018).

Aunado a este tema, es importante destacar que la selección de estos impuestos deriva, también, de influencias electorales del gobierno en turno y de su decisión de aumentarlos o no. Esto implica, forzosamente, revisar la capacidad de pago de los contribuyentes. Para tener una mayor claridad con respecto a este tema, aquí incluyo información relevante sobre los ingresos propios que por concepto de impuestos reciben algunos estados, entre ellos Nuevo León (ver tabla 7.2).

TABLA 7.2

Impuestos estatales

Impuesto	Observación
Impuesto sobre nómina ¹²²	Tres entidades concentran casi la mitad de este impuesto: la Ciudad de México (24,859 mdp), el Estado de México (11,983 mdp) y Nuevo León (8,304 mdp).
Impuesto sobre hospedaje	Es uno de los impuestos más importantes para la entidades turísticas como Quintana Roo.
Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	Puebla fue la única entidad que en 2018 no cobró este impuesto. Por otro lado, Nuevo León recaudó el 30% de este impuesto (871 mdp).
Impuesto a actividades industriales	Representa el 0.06% de los ingresos por impuestos. Quintana Roo fue el único Estado que cobró este impuesto (73 mdp).
Impuestos por actividades mercantiles	Impuesto que con 21 mdp representa únicamente 0.02% de los ingresos por impuestos. Baja California (13 mdp) y Sonora (8 mdp) fueron los dos estados que cobraron este impuesto.
Impuesto de explotación de minas	Es uno de los impuestos con menor porcentaje. Recauda 16 mdp. Coahuila es el Estado que más recauda (15 mdp) seguido de Baja California (0.5 mdp) y Campeche (0.3 mdp)
Impuesto sobre la tenencia a nivel federal ¹²³	En 2012 se eliminó el impuesto sobre la tenencia a nivel federal y se dejó a los estados la facultad de cobrarla. Actualmente, siete entidades (Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Sonora y Tabasco) no recaudaron ninguna cantidad por uso de vehículos. En 2018, el resto de las entidades recaudaron 16,532 mdp, lo que representa 13% de los ingresos por impuestos. El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos es el segundo más importante para todas las entidades.

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., IMCO (2018).

Como puede observarse en la tabla 7.2, los impuestos estatales son una cuestión no homologada, se adapta a las necesidades y características de los estados. Según la base de datos denominada *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*, el INEGI contempla un universo de 23 impuestos que pueden cobrar las entidades federativas (ver Anexo 16).

En Nuevo León, por ejemplo, están vigentes los siguientes impuestos, según la Ley de Hacienda del Estado:

1. Impuesto Sobre Nóminas
2. Impuesto Sobre Hospedaje
3. Impuesto sobre Expendio de Bebidas Alcohólicas
4. Impuesto a las Erogaciones en Juegos con Apuestas
5. Impuesto Sobre Transmisión de Propiedad de Vehículos Automotores Usados
6. Impuesto por obtención de premios

Los impuestos que cobran los estados se clasifican de la siguiente manera:¹²²

1. Impuesto sobre los Ingresos
 - i. Impuesto sobre nómina
 - ii. Remuneraciones al trabajo no subordinado
 - iii. Ejercicio de profesiones y honorarios
 - iv. Instrumentos públicos y operaciones contractuales
 - v. Otros impuestos sobre ingresos
2. Impuestos sobre el patrimonio
 - i. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
 - ii. Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos
 - iii. Traslado de dominio de bienes inmuebles
 - iv. Adquisición de bienes inmuebles
 - v. Otros impuestos sobre el patrimonio
3. Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones
 - i. Actividades mercantiles
 - ii. Comercio de libros y revistas
 - iii. Actividades industriales
 - iv. Explotación de minas
 - v. Impuesto sobre hospedaje
 - vi. Diversiones y espectáculos públicos
 - vii. Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos
 - viii. Otros impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones
4. Adicionales
 - i. Para educación
 - ii. Para obras de infraestructura urbana
 - iii. Impuestos adicionales diversos
 - iv. Accesorios
 - v. Otros impuestos

122 INEGI (2018, mayo).

Ahora bien, de manera reciente y debido aparentemente a que cada vez se alzan más voces pugnando por una reestructuración de la distribución de recursos dentro de la coordinación fiscal, han surgido detractores que buscan mancillar la lucha legítima de los estados, basada en su soberanía y autonomía. El argumento que esgrimen es que las entidades inconformes con la distribución que realiza la Federación pueden buscar recaudar más impuestos estatales, y muestran de forma lesiva información sobre la cantidad de impuestos que se pueden recaudar y los vigentes. Utilizan esto para afirmar que los estados que con intereses válidos hacen esa exigencia a la Federación, conforman un grupo de “entidades perezosas” debido a que cobran menor cantidad de impuestos que otras.

Estos datos no hacen justicia al esfuerzo recaudatorio ni a la contribución de la ciudadanía y eso puede observarse en la cantidad de ingresos que las entidades demandantes reciben. Además, es muy cuestionable que los detractores de esta propuesta sugieran que la opción más sencilla sea castigar el bolsillo de los ciudadanos y su sensible economía familiar (ver Anexo 17).

De acuerdo con Arechederra, fue después de la reforma de 2007 que se introdujeron cambios significativos en la fórmula de repartición de los recursos para todas las entidades. La repercusión para algunos estados se pudo observar a partir de 2008, cuando esas modificaciones entraron en vigor. En este sentido, su estudio identifica entidades ganadoras y perdedoras tras la aprobación de la iniciativa. El estado de México fue la entidad más favorecida, junto a Puebla, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca y Veracruz, mientras que las que más perdieron fueron Ciudad de México, Tabasco, Chiapas, Nuevo León, Campeche y Sonora (ver Anexo 18).

Se puede advertir que el esfuerzo de recaudación municipal en Nuevo León también es loable, más cuando se insiste en que está poblado de contribuyentes sujetos a tributaciones federales, estatales y municipales (ver Anexos 19 y 20).

La distribución de recursos de la Federación hacia los municipios de México es más homogénea,¹²³ y esto se debe en parte a las modificaciones en la fórmula de distribución de las participaciones y aportaciones. Pero debemos recordar que se trata de un juego de suma cero, es decir, la cantidad de recursos que ha recibido el grupo de municipios más marginados, ha significado también una disminución relativa para los municipios más grandes o con bajos niveles de marginación.

7.4 Las transferencias de la Federación, una historia de dependencia

Las transferencias deberían promover la equidad regional; no obstante, han contribuido a generar una especie de relajación tributaria en la mayor parte de los ayuntamientos y estados. Por ello, hay una dependencia sobre todo en los gobiernos más vulnerables o con

¹²³ Madrigal y Bueno (2019).

mayor grado de marginación. De ahí la necesidad de una efectiva descentralización fiscal que permita a esos gobiernos salir del área de confort y enfocar sus esfuerzos hacia una mejor gestión de los recursos públicos.¹²⁴

Los criterios bajo los cuales la Federación asigna recursos públicos a las entidades y los municipios se encuentran en la Ley de Coordinación Fiscal, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La primera hace referencia a los ramos 28 y 33 del propio Presupuesto de Egresos de la Federación, consistentes en participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios, respectivamente.

El artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones. Adicionalmente, refiere que el incumplimiento de las obligaciones de información previstas será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En cuanto a las transferencias, dos han sido las reformas que han realizado cambios significativos: la reforma de 2007 y la de 2013. Ambas tuvieron importantes modificaciones que se mencionan a continuación (ver Ilustración 7.3):

ILUSTRACIÓN 7.3

Cambios más relevantes en materia de transferencias tras las reformas de 2007 y 2013

Reforma de 2007	Reforma de 2013
<p>a) Expandir las facultades tributarias de los estados dándoles mayores incentivos, a fin de utilizarlas sin reducir las finanzas públicas federales y evitando una proliferación de impuestos locales.</p>	<p>a) Desaparecer el Fondo de Aportaciones en Educación (FAEB) y que la SHCP pague la nómina de los maestros, con lo que la intermediación de los gobiernos estatales desaparece.</p>
<p>b) Modificar las fórmulas de las participaciones con el fin de fortalecer los incentivos de los estados para recaudar.</p>	<p>a) Plantear que, para apoyar este proceso, la SEP sería la encargada de regular el número de maestros, así como otras tareas de estándares mínimos.</p>
<p>c) Armonizar las cuentas y conseguir el fortalecimiento de los auditores superiores estatales que, en su conjunto, buscaban robustecer la transparencia de la rendición de cuentas del gobierno subnacional.</p>	<p>b) Impulsar una serie de reformas que establezcan reglas fiscales anuales, algunas de procedimiento y otras numéricas, que en su conjunto endurezcan la restricción presupuestal de estados y municipios.</p>

¹²⁴ *Ibidem*.

Cuando hablamos de gasto federalizado nos referimos a las transferencias que realiza la Federación a los gobiernos locales, las cuales representan la principal fuente de financiamiento para el cumplimiento de sus obligaciones de gasto estatal y se compone de los siguientes conceptos:¹²⁵

- a. Ramo 28 Participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales (participaciones federales)
- b. Ramo 33 Aportaciones federales y Ramo 25 Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
- c. Ramo 23 Provisiones salariales y económicas (fondos del gasto federalizado)
- d. Gasto transferido mediante convenios con las dependencias del gobierno federal y
- e. Recursos para protección social en salud del programa Seguro Popular, ahora Insabi.

Se estima que los recursos transferidos a las entidades federativas se han incrementado de manera significativa, desplazando de forma importante a los ingresos propios obtenidos por los estados. Esto ha generado una gran dependencia hacia la Federación, si consideramos su dinámica de gastos derivada de la magnitud de recursos que administran las entidades y los municipios. El estancamiento de los ingresos propios reflejó un problema de las fórmulas de asignación: la falta de incentivos para que los estados se esfuercen por aumentar su capacidad tributaria.¹²⁶ Pero no se puede cometer el error de confundir que la falta de ingresos propios se debe remediar con la imposición de nuevos impuestos estatales.

Lo que se busca es que la Federación ceda potestades recaudatorias o que distribuya un mayor porcentaje de lo recaudado a los estados y recompense a aquellos que están trabajando en mejorar la recaudación, ya que, como he señalado en apartados previos en este libro, actualmente acapara el cobro de la mayor parte de los impuestos y distribuye un porcentaje muy pequeño de esa recaudación.

Distintos estudios han evidenciado ya los impactos negativos que tiene la dependencia de las transferencias de la Federación, lo que no estimula mejores políticas fiscales en los gobiernos subnacionales. Destacan los siguientes trabajos:¹²⁷

- a. Lui y Zao, en 2011, evidenciaron una relación negativa entre las transferencias federales y la recaudación del impuesto local.
- b. Puente y Rodríguez, en 2011, demostraron que las haciendas locales que reciben mayores transferencias del gobierno central tienden a ser ineficientes en su recaudación.
- c. Canavire y Espinoza, en 2015, afirmaron que las transferencias condicionadas provocan un mayor impacto negativo en la recaudación del impuesto a la propiedad.
- d. Peón y Casimiro, en 2017, evidenciaron el efecto negativo que tiene la política de transferencias intergubernamentales en México y la consecuente eficiencia recaudatoria de los ingresos propios de las entidades federativas.

¹²⁵ Senado de la República, LXIV Legislatura (2020).

¹²⁶ Rodríguez Pueblita (2017).

¹²⁷ Valenzuela-Reynaga e Hinojosa-Cruz (2017).

Las transferencias en efectivo en México son mucho menores, como porcentaje del PIB, que en el resto de los países de la OCDE. A pesar de saber que los países que logran disminuir la desigualdad a través de transferencias tienen un nivel de gasto social en transferencias en efectivo mucho mayor al de México, en nuestro país el gasto lleva casi una década estancado. A pesar de un aumento en la desigualdad, de 2009 a 2017 las transferencias como porcentaje del PIB se han mantenido entre 4% y 5% (ver Anexo 21).¹²⁸

En el caso de Nuevo León, los ingresos por recaudación de impuestos en 2019 fueron de 3 mil 311 millones de pesos. En este sentido, se dice que nuestro estado le aporta a la Federación un total de 460 mil millones de pesos.¹²⁹ No obstante, se estima que para 2020 Nuevo León solo reciba 76 mil millones de pesos, es decir, el famoso 17% del que te he venido hablando en estas páginas. Y es que resulta importantísimo destacar estas cifras, pues es una injusticia que mientras en Nuevo León se generan todos estos ingresos con el sudor de la frente de miles de trabajadores, sea la Federación la que absorba la gran mayoría y, peor aún, que todo ese trabajo no se vea recompensado siquiera por menos de la mitad del rendimiento que nuestro estado da.

En este sentido, es importante resaltar que los recursos que Nuevo León destina a la Federación no son usados de forma beneficiosa: en vez de ser invertidos en proyectos de beneficio colectivo, son utilizados para la financiación de proyectos ajenos a los intereses de la entidad.

Cabe destacar que este problema no es nuevo. En sexenios anteriores, el gobierno federal quiso insistentemente generar obra pública, programas sociales y, en general, proyectos de inversión de gran magnitud que no estaban destinados a Nuevo León, mientras nuestro estado era relegado en la construcción de dichos planes.

Por lo hasta aquí dicho, es importante recordar que, del total de la recaudación fiscal, 80% se concentra en la Federación y 20% restante del recurso se redistribuye a las entidades federativas –4% a los municipios– de forma discrecional y con base en indicadores que no alientan el desarrollo económico y social de los estados. Con ello, uno de los principales perjudicados es Nuevo León¹³⁰ al quedar imposibilitado para enfrentar tanto problemáticas que dejaron las administraciones pasadas como las nuevas demandas económicas que se aproximan, entre ellas, las que la pandemia dejará tras su paso.

128 Instituto Mexicano para la Competitividad, Imco (2019, a).

129 Suponiendo que el Estado aporta al PIB nacional aproximadamente 9.1% en ese rubro, lo que representaría un aproximado de 263 mil millones de pesos. Ahora bien, como ya te he mencionado en apartados previos de este libro, Nuevo León aporta 460 mil millones de pesos en materia tributaria, de los que únicamente se le regresan 76 mil millones de pesos. Esto representa 17 centavos por cada peso. Se toma en cuenta el indicador del PIB dado que no existe un indicador exacto para medir la aportación que realizan las entidades a la recaudación total, pero sí representa el indicador más aproximado para determinar el monto de la aportación por entidad federativa.

130 El gobierno de México ha impulsado ya varias modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal y creó el Programa de Desarrollo Institucional, a través de lo cual ha ido mejorando las relaciones fiscales; sin embargo, el estado continúa teniendo una orientación centralizada, puesto que la mayoría de aportaciones son controladas por la administración central mientras que, de entre los Estados de la OCDE, el gasto e inversiones de los gobiernos locales como proporción del PIB continúa siendo de los más bajos. A su vez, la complejidad del sistema de distribución de competencias termina por degradar aún más la eficiencia de la política fiscal. De: OCDE (2017, b).

Durante 2020, se sigue castigando a Nuevo León en materia presupuestal, toda vez que se contempló un gasto, en lo general, de alrededor de 76 mil millones de pesos.

Aunado a esto, en el contexto actual, la situación amerita la necesidad de invertir en acciones de emergencia que logren sortear el titánico conflicto económico derivado de la pandemia por la COVID-19, pues la actividad económica se ha tenido que ver forzosamente detenida debido a la peligrosidad del virus. De esta manera, miles de familias se han visto altamente afectadas a causa de la crisis.

Por desgracia, el Paquete 2020 no alcanzó a considerar que los efectos de la COVID-19, hasta ahora invaluable, golpearán fuertemente la estimación de ingresos, y con ello, la capacidad financiera de Nuevo León para hacer frente a sus gastos públicos. Y es que si bien la Federación no previó un plan de contingencia ante la inminente crisis económica, las condiciones de insostenibilidad estatal y la dependencia a los ingresos del gobierno federal que ha crecido con el modelo actual de coordinación fiscal dificultan la ejecución de planes que respondan a las necesidades estatales. Un estado no puede ser solidario si no está en condiciones de serlo.

Este convenio ha demostrado ser injusto al haber entidades que reciben 15 veces más de lo que aportan, contra 17% que recibe Nuevo León. Esto es un círculo vicioso, ya que por más de 40 años se ha esperado un cambio en las entidades federativas más rezagadas económicamente sin resultados efectivos. El pacto no funciona. Los incentivos no funcionan.

A su vez, este convenio es incapaz de responder a la situación actual, pues se ha desarmado a las entidades federativas para recaudar los ingresos más importantes, destinándolos a una recaudación limitada. Sin la capacidad financiera necesaria para manejar los problemas económicos, la liberación de la crisis económica queda en manos de la Federación en su totalidad.

Esta realidad es muy distinta en otros países de corte federalista, pues haciendo un comparativo internacional, México es el único en el que la Federación se queda con 97% de los recursos y reparte 2% a los estados –ISN, Tenencia, ISAN, MA– y 1% a los municipios –predial e ISAI–. En otros países federales la repartición potestativa se realiza en proporciones porcentuales de 40-60, 50-50, 60-40, 70-30 y 80-20. Canadá y Suiza, como ejemplo, usan el 60-40, mientras que Alemania y Estados Unidos de América un 70-30.¹³¹

Los estados no son los únicos perjudicados con este pacto fiscal. Los municipios han manifestado múltiples veces su inconformidad, puesto que únicamente reciben cerca de 1% de los recursos fiscales totales y, hoy en día, se encuentran reducidos en su capacidad de ingresos, sin contar con los recursos económicos para resolver las problemáticas apremiantes de la población.

La importancia del municipio radica en que es, justamente este, el primer punto de contacto entre el ciudadano y las autoridades. No obstante, a pesar de dicha premisa, este es el nivel de gobierno más golpeado y degradado, en especial en materia de asignación de presupuesto. La mayoría de ellos no recibe el dinero suficiente para cubrir las demandas básicas de su población, debido a que tanto la Federación como los estados asumen competencias bajo la creencia de que el municipio carece de capacidades para la administración de cier-

131 García Sepúlveda (2020, mayo).

tos recursos públicos. Esto provoca un sometimiento municipal al control estatal o federal y, por ende, una fuerte dependencia económica e incapacidad financiera.

En el caso de Nuevo León hay una constante demanda por parte de los municipios, pues de cada peso que recibe nuestro estado, únicamente le tocan entre tres y cuatro centavos en participaciones federales. Además, ha habido recortes constantes a los fondos municipales, entre éstos, por ejemplo, el Fortaseg, subsidio para el fortalecimiento de la seguridad pública que se le otorga a los municipios.¹³²

Por esto, la renegociación del Pacto de Coordinación Fiscal debe contar con un posicionamiento federalista útil tanto para los estados como para los municipios que cumpla con el principio de justicia redistributiva. Debe tener, también, una vocación municipalista en donde estos niveles de gobierno no se vean perjudicados por el aumento de capacidad de los gobiernos estatales, sino al contrario, que sean atendidos con base en una relación más comunicativa y mayormente beneficiosa para el municipio. Como te mencionaba, este es un punto determinante en la relación entre los ciudadanos y el gobierno.

Es muy importante dejar establecido que, a partir de las propuestas que aquí hago en materia de federalismo fiscal, los municipios, al igual que los estados, se verán beneficiados. Precisamente, si se revisan, negocian y cambian los términos del convenio fiscal o se delegan potestades tributarias a las entidades federativas, se incrementarán, a su vez, las participaciones y transferencias a los municipios, propiciando, de forma muy considerable, su desarrollo y estabilidad financiera.

La Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León, publicada en diciembre de 2015, es la norma que busca establecer el régimen del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria de Nuevo León y sus municipios. En ella se incluye fijar las bases, los montos, porcentajes y plazos para la distribución de las participaciones y aportaciones que en ingresos de carácter federal y estatal les corresponden a los municipios, así como fomentar la recaudación de ingresos estatales y municipales.

De conformidad con ese ordenamiento, los ingresos municipales, en términos generales, se integran por tres rubros: un porcentaje de las participaciones federales, el monto correspondiente por participaciones estatales y los fondos en materia municipal.

En primer término, por concepto de participaciones federales, a los municipios les corresponde obtener 23% de los siguientes Fondos: el General de Participaciones; el de Fiscalización y Recaudación; el del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y su Fondo de Compensación; el del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y el del Fondo de Extracción de Hidrocarburos. En tanto, del Fondo de Fomento Municipal les corresponde 100 por ciento.

Ahora bien, de las participaciones estatales, los municipios se ven beneficiados con 6.28% de la cantidad que, efectivamente, recauden los estados por concepto de Impuesto Sobre Nómina.

Por último, el ya mencionado Fondo de Desarrollo Municipal, así como el Fondo de Ultracrecimiento Municipal, los Fondos descentralizados y los de seguridad forman parte de la cantidad de recursos que la estructura municipal recibe.

¹³² *Ibidem*.

No obstante, estos recursos otorgados a los municipios resultan insuficientes para atender las demandas básicas de la ciudadanía, por ejemplo: desarrollo y mantenimiento de infraestructura, instalación y conservación de servicios públicos –alumbrado, alcantarillado y agua potable–, prestación de servicios como seguridad pública, entre otros.

Por ello, ante un escenario en el que las arcas municipales deben ser fortalecidas, he analizado distintas soluciones para lograr que, de forma paralela al beneficio estatal, sea posible lograr un desarrollo en el nivel más básico de la estructura político-administrativa de la República.

Una de esas soluciones corresponde a la expedición de una ley que regule la participación fiscal de las haciendas públicas de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, atendiendo a los principios de equidad, proporcionalidad, suficiencia presupuestal, aportación económica nacional y subsidiariedad.

Esta propuesta la materialicé mediante la presentación de una iniciativa en el Senado de la República, puesto que, para que lo anterior suceda, es necesario facultar al Congreso de la Unión, a efecto de que éste se disponga constitucionalmente a discutir dicha normatividad.

Aunado a lo anterior, resulta la propuesta de revisar y modificar las fórmulas actuales que distribuyen los recursos desde la Federación hasta los gobiernos subnacionales y sus municipios.

Con el incremento de estos coeficientes, las entidades de la República estarían en posibilidad de recibir mayor presupuesto, lo que sin duda repercutiría en la actuación municipal.

Cabe recordar que los propios municipios son los encargados de proveer distintos bienes y servicios, y cada año enfrentan la tarea de determinar los montos y el destino de cada peso que disponen a lo largo del periodo.

Igualmente, la posibilidad de que la Federación delegue mejores potestades fiscales a los estados provocaría un incremento en los presupuestos municipales. Esto se lograría al incrementar los montos de los mecanismos que contempla la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado, antes citados.

Para 2018, la participación porcentual de los ingresos brutos de los municipios, según su fuente, consistió en la siguiente la siguiente distribución: 73% de los ingresos a la federación, 22% de los ingresos a los estados y 5% a los municipios, por citar un caso, un municipio como Monterrey, que sí tiene recursos considerables en comparación con muchos otros, podría pasar de contar con 7 mil millones de pesos de presupuesto a 10 mil millones de pesos, lo que representa un cambio verdaderamente significativo que le permitiría crecer y generar mayores ingresos propios. Al mismo tiempo, atendería las necesidades que exige la ciudad capital y su ciudadanía. En similares proporciones, los municipios de México podrían verse beneficiados (ver Anexo 22).

Resulta indispensable actualizar y fortalecer la legislación hacendaria que, bajo los principios de subsidiariedad, eficiencia, economía y transparencia, reconozca la diversidad económica, cultural y social en los estados, y para que, a partir de ello, se fortalezca el sistema de administración y gobierno de los municipios, como estructura más cercana a la población.

Tampoco pasa desapercibido que las acciones y reformas necesarias que la Federación emprenda para mejorar las finanzas estatales, impactarán en las capacidades de los muni-

cipios para orientar sus recursos en alcanzar metas que van más allá del Estado mexicano. Una de ellas es el logro e instrumentación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, como un compromiso a nivel internacional que tiene como objetivo consolidar municipios incluyentes, resilientes y sostenibles.

De manera particular, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo destaca que 400 municipios del país se han pronunciado a favor de conducir sus acciones gubernamentales bajo los principios de dicha agenda, pero esto no les será posible si antes no cuentan con los recursos necesarios.

En suma, con las propuestas que hago en este trabajo, específicamente con la renegociación del convenio fiscal, de ninguna manera pretendo que a otras entidades federativas, que por décadas se han visto beneficiadas en sus presupuestos públicos, se les limite o se les recorten los apoyos con los que ya cuentan. Por el contrario, uno de los objetivos principales de este libro es precisamente establecer que, con una nueva distribución de recursos, no solo le iría bien al gobierno federal para la realización de sus objetivos y proyectos, también los estados y sus municipios podrían alcanzar su verdadero potencial, y con esto lograr que sus respectivos habitantes cuenten con una mejor calidad de vida, que reciban mejores servicios por parte de sus gobiernos y puedan desarrollarse plenamente como ciudadanos.

El municipio, como lo concibe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforma la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional; sin embargo, ha sido debilitado en su autonomía fiscal. Esta es una consecuencia de la fórmula de participaciones y aportaciones federales que no fortalecen su capacidad fiscal, por el contrario, los estados tienen que echar mano de esos recursos, ya que los ingresos propios que recaudan son insuficientes para cubrir o solventar las necesidades que exige la ciudadanía. Al mejorarse las participaciones en beneficio de las entidades federativas, se beneficiaría también a los municipios.

Aunado a lo anterior, es necesario considerar lo que ocurre en el entorno internacional y nacional con respecto a los precios del petróleo. Nuestro país ha sido considerado dependiente de los ingresos petroleros desde hace décadas, pasando, según la OCDE y la SHCP, de un tercio del total de los ingresos en 2014 a 17.9% en la actualidad.¹³³

Y es que el precio del petróleo ha tenido una relación importante en la proporción de los ingresos petroleros sobre los ingresos del sector público. De 2011 a 2014 se han mantenido entre 33.7% y 32.7%. Por ello, distintos analistas llamaban, desde entonces, a tener en mente que los ingresos del gobierno federal presentarían una caída más allá de la barrera de 80 dólares por barril. Señalaban que, de ocurrir, sería probable que la deuda aumentara para el ejercicio fiscal,¹³⁴ pues con la reducción de recursos, el país tendría que buscar financiamiento y préstamos externos para poder sostener la economía y las finanzas públicas de México.

Actualmente, el principal factor que fija el precio del petróleo es la oferta y la demanda, por lo tanto, diversos eventos geopolíticos provocan que los movimientos en las bolsas in-

133 SHCP (2019).

134 OCDE (2017, a).

fluyan en el valor por barril y esto tenga consecuencias importantes para nuestro país en materias económica, política, fiscal, social, entre otras. Además, lo que ocurra en otras partes del mundo como China, Europa y Estados Unidos de América afecta también los precios en mención, ya que esos países son los principales consumidores del recurso. Por ello, las afectaciones en estos territorios implican fluctuaciones en el valor del crudo.

Sirva lo anterior para exponer por qué el contexto externo es ahora más difícil, debido a la economía mundial devastada por el bajo crecimiento, la depresión del comercio, de la inversión y de los salarios. Por si esto fuera poco, hoy se erige como preponderante factor adverso el colapso de los precios del petróleo, lo cual reduce los ingresos del gobierno. Asimismo, enfrentamos los recortes en las inversiones en el sector energético y la fuerte depreciación del peso mexicano, a raíz de expectativas del mercado de una política más restrictiva de la Reserva Federal de Estados Unidos de América. Por si fuera poco, repercute en nuestra economía la incertidumbre en el vecino país, cuyas afectaciones tienen un impacto directo en México al tenerlo como su principal socio comercial.¹³⁵

Si bien, en teoría, el presupuesto federal de México está protegido contra dicha caída en el corto plazo, se advierte que, si los bajos precios del crudo prevalecen a mediano plazo, podrían reducir los beneficios de la reforma energética. Esto se explica porque el presupuesto público depende de los ingresos petroleros.¹³⁶ Todo ello repercute irremediabilmente en la economía de las entidades federativas.

Dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la Federación ha acumulado un conjunto de facultades y atribuciones para imponer contribuciones y así atraer la mayoría de los ingresos potenciales sobre producción y servicios, entre otros rubros. Con ello se coloca *a contrario sensu* a las entidades dentro de una dinámica dependiente del gobierno central en materia financiera, contraria a los principios del federalismo. Esta dependencia ha ocasionado la pasividad de los gobiernos estatales para hacerse de recursos mediante el cobro de sus pocas facultades en materia impositiva, por lo que se han dedicado solamente a extender la mano al gobierno central para que la Federación les redistribuya lo que recauda.¹³⁷

Por todo lo anterior, en una obra previa insistí en que, desde la Constitución de 1917, que prevalece vigente, el Estado mexicano ha presentado diversas dificultades para constituir su régimen de competencias tributarias entre las entidades federativas y la Federación. Esto se ha mantenido porque los problemas en torno al federalismo fiscal no se han resuelto o no se han discutido, menos aún se han colocado en la agenda nacional. Este problema endémico, que data del año mencionado, es el causante de la baja recaudación fiscal local. Incluso, en el tema han insistido innumerables trabajos académicos, pues es evidente que esa dinámica rezaga la productividad que pudieran tener las entidades federativas mediante el uso eficiente del gasto público.

¹³⁵ OCDE (2018).

¹³⁶ OCDE (2015, a).

¹³⁷ García Sepúlveda (2016).

Retomo premisas que expuse en aquella obra, como punto de partida a la exigencia de más recursos para nuestro estado:¹³⁸

- a. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos no establece de manera clara, detallada y explícita las facultades en materia tributaria que tienen la Federación y las entidades federativas. Ante ello, el gobierno central ha acumulado la mayoría de los gravámenes, lo cual perjudica el nivel de recaudación que tienen los estados, es decir, la recaudación fiscal local.
- b. Los criterios que conforman los fondos de las participaciones se basan en fórmulas obsoletas que castigan a los estados que ejercen potencialmente sus pocas facultades impositivas; ello torna, además, dependientes de la Federación a la mayoría de las entidades toda vez que, ante el crecimiento de las transferencias y el reparto con fórmulas de carácter compensatorio, orilla a los gobiernos estatales a vivir en la comodidad de no recaudar.
- c. Las entidades federativas no han generado metodologías, mecanismos o procedimientos que les permitan recaudar mayores ingresos para sus haciendas, lo que ha ocasionado que el porcentaje de los ingresos propios en la conformación de los totales sea muy bajo en comparación con otros países, sobre todo, con los que pertenecen a la OCDE.

7.5 Inmunidad fiscal de estados y municipios

La relación entre los estados y la Federación se encuentra en los artículos 42 a 48 –que se refieren a la organización territorial del país– y 115 al 122, bajo el Título Quinto “De los Estados y la Federación”. Sin embargo, nuestro ordenamiento constitucional no contempla alguna disposición que otorgue a las entidades federativas o a los municipios la obligación de contribuir a los gastos públicos federales.

Esta obligación sí la dispone el máximo ordenamiento jurídico para los ciudadanos en el artículo 31 de las obligaciones de los mexicanos, fracción IV: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Por otra parte, la asignación de fuentes exclusivas de tributación para la hacienda federal, están reconocidas en el artículo 73 fracción XXIX:

Para establecer contribuciones:

- 1º. Sobre el comercio exterior
- 2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27
- 3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros

138 *Ibidem*.

- 4°. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5°. Especiales sobre:
 - a. Energía eléctrica
 - b. Producción y consumo de tabacos labrados
 - c. Gasolina y otros productos derivados del petróleo
 - d. Cerillos y fósforos
 - e. Aguamiel y productos de su fermentación; y
 - f. Explotación forestal
 - g. Producción y consumo de cerveza

Aunado a lo anterior, el último párrafo de la fracción XXIX señala: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”.

Adicionalmente el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, coincidente con la fracción IV del artículo 31 constitucional, dispone como obligación de las personas físicas y de las personas morales contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas, sin imputar responsabilidad o carga tributaria a entidades federativas y municipios.¹³⁹

En este sentido, también se habla de una incompatibilidad entre la distinción de la cualidad de contribuyente y la de ente soberano, línea difuminada que complica la comprensión de actividades propias de dichas entidades.¹⁴⁰

A esta dicotomía se suma la de actos soberanos y actos económicos privados, es decir, la distinción entre actividad pública y actividad privada del Estado mexicano y de las demás entidades públicas. Este asunto se ha señalado como un problema de imposible solución, ante el argumento de quienes sostienen que el Estado nunca se despoja de su soberanía.

Este concepto hace referencia a la idea de que las normas que establecen la obligación de pago de contribuciones, a cargo de estados y municipios, constituyen excepciones a la doctrina general de la inmunidad tributaria, o bien, controvierten el pacto federal. Es un principio que guarda estrecha relación con el de soberanía.¹⁴¹

Un ejemplo de ello se encuentra en el artículo 3º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que quebranta la soberanía de los estados, en los efectos de transferencia injustificada de recursos estatales y municipales al gobierno federal. Esto ocurre a pesar de que no hay algún precepto constitucional que impute para estados y municipios la obligación de contribuir al gasto público federal. Es así que la teoría del derecho tributario admite que las entidades públicas gozan de inmunidad fiscal en el ejercicio de su soberanía, beneficio que no tendrán en actividades propias como una persona moral de derecho privado:

¹³⁹ Elizondo (1998).

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ Jarach, Dino (1982).

“[...] La Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios [...] o cualquiera otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación a que se refiere el artículo 1º y, en su caso, pagar el impuesto al valor agregado y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta ley[...].”

Asimismo, el artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado dispone que el contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Dada la mecánica de dicha contribución, los adquirentes de bienes o servicios se constituyen en reales pagadores de dicho gravamen, aun cuando la ley no considere a los contribuyentes como sujetos pasivos.

De esta manera, se determinó la obligación tributaria a cargo de los estados y de los municipios del país, consistente en pagar el Impuesto al Valor Agregado que les sea trasladado por las personas que les enajenen o arrienden bienes, o les presten servicios. Sin embargo, no se encuentran obligados a contribuir para los gastos públicos en términos de las disposiciones constitucionales, constituyendo una excepción a la doctrina general de la inmunidad tributaria de dichos entes, lo cual lesiona, en consecuencia, el pacto federal.

El IVA representa una carga excesiva e injustificada para las entidades federativas y sus municipios. Equivale a 16% de todas sus adquisiciones y arrendamientos de bienes, así como de las prestaciones de servicios que reciben de terceros. Eso limita la atención de los servicios públicos que por ley deben atender en favor de la ciudadanía, dada la afectación presupuestal que se comenta. Por tanto, este artículo atenta contra lo previsto por el artículo 40 de la Constitución federal, convirtiéndose también en un obstáculo para su desarrollo, ya que la transferencia injustificada de recursos de estados y municipios a la Federación afecta el presupuesto de dichos entes.

Para determinar el presupuesto del impuesto se aprecia la capacidad contributiva, esto es, la acción de distraer una suma de dinero para destinarla a contribuir a los gastos públicos. Esto no puede atribuirse a los estados o municipios toda vez que por su naturaleza no tienen capacidad contributiva, porque todo su patrimonio sirve directamente a sus objetivos de derecho público, que es una finalidad en sí. Solo se puede consentir excepcionalmente la obligación tributaria, para dichas entidades, cuando resulte evidente la voluntad legislativa de someterlas al pago de un gravamen por realizar actividades propias de una persona moral de derecho privado, siempre que no se restrinja la soberanía estatal y un precepto constitucional lo sustente.¹⁴²

El concepto de inmunidad fiscal de estados y municipios responde al principio de no imputabilidad de los hechos imposables a una cierta categoría de sujetos, como consecuencia de la naturaleza del hecho imponible, que no es atribuible sino a las personas físicas.

El derecho comparado ha presentado algunas soluciones a este problema. El primer país en exponerlas fue Estados Unidos de América con la legendaria sentencia del juez Marshall,

142 *Ibidem*.

que culmina en la doctrina de la inmunidad recíproca, limitada a los bienes y actividades de los órganos gubernamentales. Dicha doctrina prosperó en Argentina y luego en Brasil, que adoptó la misma solución que nuestro vecino del norte, pero a nivel constitucional. Ante la ausencia de una norma para los distintos niveles legislativos, es la mejor solución.¹⁴³

Mientras no se reconozca el principio de inmunidad fiscal, y de acuerdo con la redacción de la Ley del IVA, los municipios se ven alcanzados por dicho impuesto. Esto tiene un impacto en los servicios municipales al generar un encarecimiento indirecto de los mismos para los usuarios de la localidad.¹⁴⁴

Lo anteriormente expuesto motivó mi propuesta que busca promover una iniciativa en el Congreso de la Unión, de adición al artículo 3° de la Ley del IVA, presentada con los integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano. Este tema, que ha sido poco investigado en la actualidad, podría representar grandes beneficios a gobiernos subnacionales y locales, en virtud de que podría ayudarles a recibir un considerable porcentaje de los recursos, posiblemente hasta de un 50% más.

Estoy convencido de que cualquier modificación federalista en términos fiscales también traerá desarrollo municipal, ya que, si crecen las fórmulas o delegan potestades tributarias a los estados, de conformidad con las leyes de coordinación hacendaria locales, crecerán las participaciones y las transferencias a los municipios. Por tanto, si los estados tienen más recursos, por añadidura los municipios los tendrán.

143 Brewer-Carías (2018).

144 Alfonso (2012).

8. LA VIABILIDAD DEL NUEVO NUEVO LEÓN

Para reconocer la oportunidad que tenemos enfrente, la coyuntura de hoy en día permite prosperar a mi propuesta hoy más que nunca, por lo que aquí comparto la siguiente ilustración:

ILUSTRACIÓN 8.1

Viabilidades del proyecto

Viabilidades	
Viabilidad jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Cláusulas 10 y 36 del convenio. • Cláusula del federalismo residual, artículo 124 de la Constitución. • Paquete de iniciativas. • Transferencias por contribuciones especiales, artículo 73 fracción XXIV de la CPEUM -se seguirán percibiendo-.
Viabilidad política	<ul style="list-style-type: none"> • Dieciocho estados reciben la mitad o menos de lo que ponen en México. • En al menos 13 entidades, empresarios, legisladores, gobernadores o partidos han pugnado por una nueva Convención Nacional Hacendaria.
Viabilidad tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> • Dispositivos, software y aplicaciones que facilitan los procesos de contabilidad electrónica gracias a los buzones electrónicos, notificaciones, cruces de datos en bases con características big data, etc. • Aprovechamiento de las DIOT.
Viabilidad administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del SATNL, organismo con capacidad humana, financiera y administrativa para cobrar el IVA, IEPS e ISR no exclusivos. • Reforma de 2013, desde ese año auditorías, notificaciones, cobros y devoluciones son electrónicas en México. Los estados auditan y cobran impuestos coordinados -ISR, IVA, entre otros-.
Viabilidad financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo León recauda 9.1% de los ingresos tributarios federales. • Potencial recaudatorio: 255 mmdp. • Para Nuevo León es ganar-ganar. Cualquier renegociación o salida del convenio implica miles de millones adicionales para sortear la crisis de salud y reconstruir la economía.
Otras viabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Nuestro estado no podrá separarse de los servicios que presta la Federación como la seguridad nacional, comercio exterior, salud, entre otros, por lo que se debe definir una cuota para compartir a la Federación por cada peso recaudado -participación Estado-Federación-. • Los servicios federales en Nuevo León son mínimos. • No hay doble tributación.

Fuente: Elaboración propia con base en Pineda, Emilio (2016).

8.1 La viabilidad jurídica

La viabilidad jurídica explora la respuesta sobre la oportunidad en la legislación mexicana de proceder de acuerdo con los mecanismos establecidos en la ley. En este sentido, es de destacar que el Convenio de Colaboración Fiscal establece en su cláusula número 36 que la terminación de este convenio se puede dar solo por la voluntad de las partes.

La solicitud de salida del Convenio Nacional de Coordinación Fiscal deberá ser aprobada por el Congreso del Estado y deberá publicarse en el *Periódico Oficial del Estado* y *Diario Oficial de la Federación* –artículo 10 Ley de Coordinación Fiscal–. No existe prerequisite en el Congreso local para recibir solicitud, por lo que se deduce que se puede aprobar la salida cuando el gobierno así lo decida.

Adicionalmente, se creará un paquete de iniciativas de reformas que contemple, entre otras:

1. Reforma a la Constitución del Estado de Nuevo León para que su Congreso cuente con facultades expresas de legislar en materia de impuestos no reservados a la Federación.
2. Reformas para otorgar las facultades necesarias de fiscalización a la tesorería o al organismo descentralizado que administraría los recursos tributarios del Estado y los municipios.
3. Ley que crea el Organismo de Recaudación Tributaria para el Estado de Nuevo León.
4. Reformas para delimitar las competencias y potestades tributarias de nuestro estado y los municipios.
5. Leyes locales del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto Sobre la Renta o, en su caso, modificar las leyes de Hacienda para nuestro estado y la Ley de Hacienda para los municipios.
6. Reformas que consideren los derechos que cobrarán la entidad y los municipios, para trasladarlos a las nuevas leyes hacendarias locales.
7. Reforma de la Ley de Coordinación Hacendaria en el estado.

La doble tributación

Todo sistema de tributación sano y funcional implica que se tengan en claro los impuestos que se deben pagar y quiénes tienen que pagarlos. Sin embargo, se ha identificado una práctica nociva para el sistema fiscal en el que los contribuyentes realizan un pago dos veces sobre el mismo gravamen. Esto ocurre de manera más común en la actividad económica transnacional, debido a las disposiciones del país de origen y el extranjero.

Con respecto a este tema, se ha dicho en diversas ocasiones que una salida del pacto fiscal implicaría un doble cobro de tributación para el contribuyente, lo cual está explícitamente prohibido por diversos tratados internacionales a los que México se ha adherido. En los siguientes párrafos se ofrece una sencilla explicación con respecto a por qué la doble tributación resulta ser una falsa aseveración (ver Ilustración 8.2).

ILUSTRACIÓN 8.2

La doble tributación

<p>AVISO IMPORTANTE</p> <p>NO HAY DOBLE TRIBUTACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los impuestos se autodeterminan y cobran una sola vez.
	<ul style="list-style-type: none"> • En materia fiscal nadie puede ser molestado dos veces sobre los mismo hechos.
	<ul style="list-style-type: none"> • México forma parte de múltiples tratados internacionales que prohíben la doble tributación.

Para entender esta lógica, debemos atender lo que la norma constitucional prohíbe, en su artículo 31, fracción IV, y es que, el hecho de que los tributos sean exorbitantes o ruinosos, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para gastos públicos, además de que esos tributos no deben romper la proporcionalidad y la equidad que están obligados a satisfacer.

En el entendido de que dicha imposición tributaria no debe ser ruinoso para el contribuyente, se desprende que de 30% del ISR federal, más 30% de ISR local, daría una tasa de 60%, lo cual ya sería ruinoso, y por lo tanto, sería inconstitucional el cobro de un ISR federal. Se sugiere revisar la tesis 1a.CVI/2010/J. 11/2012 (ver Anexo 23).

Es importante destacar que, aun fuera del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Nuevo León seguiría percibiendo transferencias por contribuciones especiales, de conformidad con el artículo 73 fracción XXIV de la Constitución. Los rubros son: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, así como producción y consumo de cerveza.

Ahora bien, de acuerdo con el sistema de facultades impositivas de la Federación y los estados, y la cláusula residual establecida en el artículo 124 de la Constitución mexicana, Nuevo León podría imponer sus impuestos locales –como ISR local para personas físicas y morales, o el IVA, así como impuestos especiales que no comprendan los exclusivos de la Federación–, y dejar de pagarlos a la Federación sin que ello implique una doble imposición o múltiple contribución.

En este entendido, el ISR, el IVA y algunos IEPS no son exclusivos de la Federación, por lo que se entiende que los estados están facultados para su cobro, por tanto, no importa que haya una Ley del ISR y una Ley sobre el IVA federales, pues si un estado se sale del pacto fiscal, puede crear sus leyes locales sobre dichos impuestos. Ello tendría beneficiosos efectos en su territorio. Por ende, los contribuyentes de esa entidad tendrían derecho a autodeterminar sus impuestos, declararlos ante el SATNL y pagarlos. Con lo anterior no podrían ser revisados ni auditados por el SAT federal, pues ya habrían sido pagados ante el ente estatal competente.

Debemos considerar que hoy en día la Federación concentra la mayor parte de la recaudación de contribuciones, percibiendo los principales ingresos por el cobro de ISR, IVA e IEPS, por mencionar algunos.

Como consecuencia de lo anterior, los estados y municipios solo poseen ciertas opciones de cobro. En el primer caso, las entidades federativas retienen percepciones por el ISN, tenencias o aquellos en materia ambiental, mientras que los municipios solo pueden cobrar multas, derechos, licencias, predial o permisos.

Por ello, un nuevo orden tributario como el que propongo exige una nueva distribución de competencias, en donde la Federación, entidades federativas y municipios intervengan de forma proporcional.

Es importante que, en esta nueva estructura, la Federación solo esté facultada para el cobro de ISR y aquellos que gravan al comercio exterior.

La esfera tributaria de los estados sería fortalecida, puesto que cabría el cobro de las contribuciones al consumo, nóminas, recursos naturales y todo aquello que no esté expresamente enunciado para la Federación.

En el caso de los municipios recibirían percepciones por la adición del cobro del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI), además de los que actualmente se encuentran contemplados, como el predial.

Ahora bien, en el caso de que el SAT continuara revisando estos impuestos, ahora locales, violaría todos aquellos tratados en materia de doble tributación, acción explícitamente prohibida por dichos documentos jurídicos en México. Además, actualmente el SAT no cuenta con la capacidad de revisar más que 2% de los contribuyentes, por lo que no solo sería ilegal la adjudicación sobre el ISR e IVA locales, sino que no contaría siquiera con la capacidad de hacerlo.

Por otra parte, al ser México un país federalista, es necesario recordar que las entidades federativas, al unirse al pacto, suspenden facultades en favor de la Federación, con el propósito de que cumpla con los objetivos planteados en la Constitución. No obstante, las facultades originarias, incluidas las de imposición tributaria, residen esencial y originalmente en las entidades federativas, por lo cual, al ejercer la facultad tributaria un estado, implícitamente niega delegarlas en beneficio de la Federación, cuando esa facultad tributaria no procede de la imposición a las fuentes de riqueza que establece el artículo 73 fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Incluso, con la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas renunciaron a las facultades impositivas para establecer determinados tributos, por lo que, al no estar adheridos a dicho convenio, los estados podrían imponer esos tributos.

Por lo anterior, sostengo que existe viabilidad jurídica de constituir las facultades tributarias de Nuevo León. Es necesario recordar, incluso, que el modelo de la OCDE de Convenio de Doble Imposición (CDI) reconoce, desde hace décadas, la conveniencia de aclarar, normalizar y garantizar la situación fiscal de los contribuyentes que efectúen operaciones comerciales, industriales, financieras o de otra naturaleza en otros países. Esto mediante la aplicación

de soluciones comunes en idénticos supuestos de doble imposición, a efecto de distribuir las rentas entre estados. Por ello, sería inviable determinar una doble tributación sobre una misma fuente de riqueza.¹⁴⁵

Además, ese escenario, desde luego, atentaría contra la política fiscal seguida por el Estado mexicano y, en casos extremos, puede llevar a escenarios desproporcionados, sobre todo cuando la doble imposición se dé en condiciones que provoquen la confiscatoriedad del gravamen, lo cual también resulta inconstitucional.

Por tanto, en materia fiscal, nadie puede ser revisado dos veces sobre los mismos hechos, esto de acuerdo con el principio *non bis in ídem* –nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho–. Este principio surge de lo civil y penal, pasando primero por lo administrativo. Dicho esto, el principio *non bis in ídem* aplicado a la materia fiscal significaría que nadie puede ser revisado dos veces por el mismo ejercicio fiscal.

Es justamente a partir del fallo en el amparo en revisión 995/94 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se sostiene que la aplicación de este criterio no se limita a la materia penal. Todo esto con razón de la seguridad jurídica establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Derivado de lo anterior, reconoce la aplicación del artículo 23 constitucional en materias administrativas, lo cual, pasa a surtir efecto en materia fiscal con los expedientes 1264/2005 y 726/2006, resueltos por la Segunda Sala de la Suprema Corte, en los que se declara la inconstitucionalidad del artículo 46, último párrafo del *Código Fiscal de la Federación*.¹⁴⁶

Es fundamental destacar que los impuestos se autodeterminan, es decir, que cada contribuyente los calcula y los paga sin la necesidad de que el gobierno intervenga. Esto a razón de que el párrafo tercero del artículo 6 del *Código Fiscal de la Federación* establece que: “Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa de lo contrario[...]”.

La autodeterminación de los impuestos es un punto clave. Cabe recordar que los estados tienen sus atribuciones, de manera que las facultades no exclusivas de la Federación son determinadas por las entidades federativas, por lo cual, en caso de salir del convenio fiscal, los estados tienen la facultad de establecer sus contribuciones. En este supuesto no serían revisadas por el SAT, sino que se reportarían en el organismo estatal responsable en la materia, por lo que no existiría una doble relación en las tributaciones.

Es importante hacer hincapié en este punto, pues hay que entender que si un estado se sale del pacto fiscal este autodeterminaría los impuestos sobre el IVA, el ISR y algunos IEPS de forma local, pues, como te mencioné previamente, estos no son exclusivos de la Federación, de acuerdo con la lógica impartida por el artículo 124 de la Constitución federal.

En este sentido, dichos impuestos aplicarían en el territorio local, por lo que no tienen que ser pagados a la Federación. Recordemos que la doble tributación es un ejercicio ilegal y perjudicial para el contribuyente. Así, estos impuestos no pueden ser revisados dos veces,

145 OCDE (2017, c).

146 Morales (s/f).

una por el órgano federal y otra por el local, debido a que dicha revisión terminaría siendo ruinoso para el contribuyente. Esa duplicidad de revisiones está implícitamente prohibida por el principio de proporcionalidad que establece el artículo 31 fracción IV constitucional.

Además, es importante destacar lo establecido por los artículos 4º y 5º sobre el IVA, y el 23 del *Código Fiscal de la Federación* en torno a la figura del acreditamiento y/o la compensación de impuestos. De acuerdo con dichos numerales, se otorga el derecho a los contribuyentes de acreditar el IVA que les haya sido trasladado y el propio impuesto que ellos hubiesen pagado con motivo de la importación de bienes o servicios, en el mes correspondiente. Esto no limita el acreditamiento del impuesto, ya sea federal o estatal, sino que la acreditación se podrá realizar sin limitación de esfera.

También se cumplirían los requisitos establecidos en el artículo 5º de la ley del IVA, el cual señala la obligación de ser estrictamente indispensables dos condiciones: que el impuesto haya sido trasladado expresamente al contribuyente, constando por separado en los comprobantes fiscales, y que ese IVA trasladado haya sido pagado en el mes correspondiente.

Ahora bien, el artículo 23 del *Código Fiscal de la Federación* determina que los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración, únicamente podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios. Por esto, la compensación se realizaría sobre el mismo impuesto, solo que con la existencia de la imposición estatal.

El Imco destaca que la mayor parte de los ingresos generados por las entidades no derivan de ingresos propios, puesto que 80.3% proviene de la Federación y únicamente 12.5% de la tributación local. Los ingresos totales que reciben las entidades federativas se detallan en el Anexo 24.

Si bien Nuevo León se encuentra entre las cinco entidades federativas que más ingresos reciben, esto no se traduce en una falta de dependencia a las transferencias federales. Cabe rescatar el reporte de ingresos subnacionales de 2020 del Imco, en donde se muestra claramente la composición de los ingresos de las entidades federativas (ver Anexo 25).

Incentivadas por la distribución desproporcionada y la falta de recursos, algunas entidades han decidido implementar contribuciones que se cobren directamente por las ganancias de servicios en establecimientos, como en el caso de juegos, apuestas y sorteos. Estos se gravan en Nuevo León, Baja California Sur, Aguascalientes, Coahuila y Guanajuato, entre otros estados, con una tasa de 6%, mientras que en Jalisco y la Ciudad de México con 8% y 12%, respectivamente.¹⁴⁷

Ante esto, el Imco expresó que, durante 2018, los estados registraron ingresos por más de 2 mil 801 millones de pesos, generados a partir del cobro de contribuciones al juego con apuestas, lo que denota una oportunidad financiera para las haciendas públicas de los gobiernos subnacionales. En el caso de Nuevo León, indicó que, del total registrado, 872 millones de pesos corresponden a esta entidad federativa, la cual cobra a los clientes 10% sobre el monto de sus apuestas, y 6% a los operadores sobre el valor total de apuestas recibidas, lo

¹⁴⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN (2016).

cual la ubica como la cuarta fuente de ingresos locales, detrás del ISN, la tenencia y los cobros al hospedaje.¹⁴⁸

Es importante recordar que el viernes 30 de diciembre de 2016 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el decreto 226. Por él se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León con el propósito de gravar los juegos con apuesta y entró en vigor el 1 de enero de 2017.

A causa de este decreto se promovieron tres amparos,¹⁴⁹ presentados en 2017, ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en Monterrey. Dichos amparos se basaron en la inconstitucionalidad de los artículos 17, 18, 19, 20 y 21 y el artículo segundo transitorio de la ley señalada en el párrafo anterior.

Los quejosos indicaron que la citada reforma violaba el principio de equidad tributaria, ya que consideraron que la obligación a su cargo no tenía relación directa con el hecho generador de la contribución. Sin embargo, se negó el amparo y la protección en sus casos. A causa de esto, los particulares promovieron el recurso de revisión en contra de la resolución. Ante este hecho, el 20 de junio de 2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió asumir la competencia para conocer de este recurso.

Tras analizar los casos, el 13 de febrero de 2020, la Suprema Corte confirmó que las entidades federativas se encuentran facultadas para imponer contribuciones en juegos con apuestas y sorteos, debido a que ello está contemplado en la fracción X, del artículo 73, de la Constitución federal. En su enumeración se incluye como facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, mientras que esto no ocurre en la fracción XXIX, lo que conduce a determinar que el establecimiento de contribuciones en dicho tema no es exclusivo de la Federación.

Así, el máximo tribunal estimó que los artículos 73, fracción VII, 117, 118 y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deben ser interpretados de forma armónica, de tal manera que no puede concluirse que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión establecer contribuciones. De este modo, cada uno de los niveles de gobierno está facultado para determinar y hacer efectivos los gravámenes necesarios.

Por lo tanto, esa corte suprema secundó que los principios tributarios consagrados en la fracción IV del artículo 31 constitucional son, efectivamente, satisfechos por las contribuciones declaradas constitucionales.

Dicho análisis también confirmó lo establecido en el artículo 124 constitucional. Este señala que las facultades que no están expresamente concedidas por el texto federal se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, por supuesto en materia tributaria.

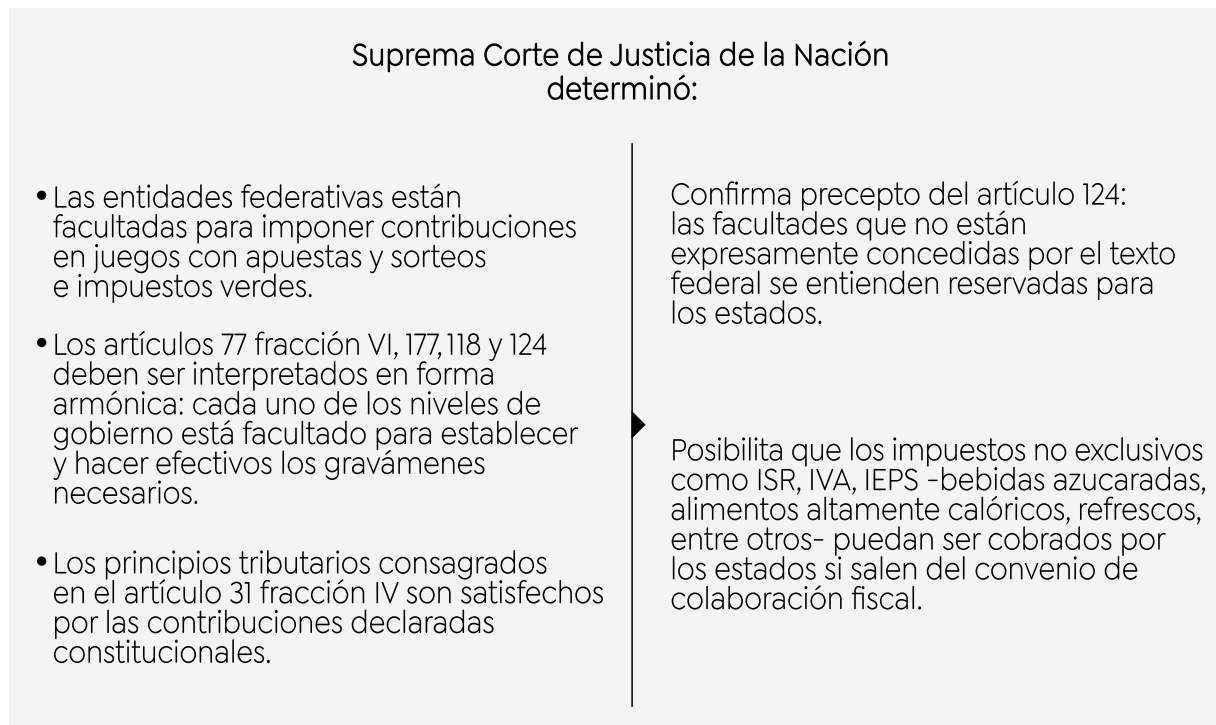
No debe pasar desapercibido que, además, la resolución definitiva de nuestro máximo tribunal sienta el criterio mediante el cual se afirma que la facultad para imponer contribuciones en esta materia corresponde también a las entidades federativas, por ser de naturaleza concurrente. No obstante, es clara la facultad originaria de las entidades federativas en materia de tributos (ver Ilustración 8.3).

148 García Sepúlveda (2020).

149 842-19, 111-19, 489-19.

ILUSTRACIÓN 8.3

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia tributaria local



Se debe mencionar que la fracción X del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar en la materia. A la luz de la interpretación de la citada disposición es posible aducir que, *per se*, otorga una atribución general a la Federación, posibilitando a las entidades federativas a que, sin detrimento al matiz constitucional, impongan este tipo de contribuciones. Tanto es así que la mayoría de los estados han optado por implementar gravámenes en esta materia.

Por lo anterior, es posible que Nuevo León analice y aplique nuevas alternativas impositivas, ya sean aquellas que por concurrencia o de manera reservada le corresponden. De esta manera habría beneficios en la recaudación estatal y se promoverían nuevas formas de percibir ingresos alternativos a los impuestos por la Federación.

Tal como se ha dejado ver, la multicitada centralización hacendaria ha impedido un sano crecimiento de los gobiernos subnacionales; sin embargo, entre los esfuerzos para subsidiar las necesidades de gasto propias de los estados, existe un caso que cobró relevancia y llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 2017, la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso Estatal de Zacatecas modificó los artículos 14 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado, en el marco de la aprobación de su Ley de Ingresos.

El proyecto traía consigo una imposición tributaria para aquellas empresas que contaminaran el ambiente a través de la emisión de gases a la atmósfera y de la emisión de conta-

minantes al suelo, subsuelo y agua. El gravamen consistía en que las empresas pagarían 250 pesos por cada tonelada en emisiones. Se estimaba que, a través de estas tarifas, aquella entidad recaudaría cerca de mil 300 millones de pesos.

No obstante, el Ejecutivo federal y las diversas empresas de casi todos los giros industriales se ampararon al considerar que dichas disposiciones invadían la esfera competencial de la Federación prevista en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 4, de la Constitución federal, al establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

Durante el proceso, el Juez de Distrito sobreseyó el acto reclamado; sin embargo, el director de procesos legislativos del Congreso estatal interpuso un recurso de revisión, mismo que el Tribunal Colegiado resolvió declarándose incompetente y ordenando su remisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 6 de febrero de 2020, la Segunda Sala de la Suprema Corte resolvió el amparo en revisión 60/2019 confirmando la constitucionalidad de los impuestos de la emisión de gases a la atmósfera, así como de emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua. La decisión se dio en virtud de que Zacatecas tiene competencia para establecer esos impuestos, además de que son proporcionales al permitir que se reconozcan los efectos negativos que se causan al medio ambiente.

Los principales argumentos esbozados por la Segunda Sala, en el estudio de fondo, se encuentran en el Anexo 26.

En este mismo acto se invalidó el impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales al considerar que se grava una materia que es competencia exclusiva de la Federación. Además, se declaró inconstitucional el impuesto al depósito o almacenamiento de residuos, debido a que viola el principio de proporcionalidad tributaria.

Con respecto al principio de proporcionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que éste radica esencialmente en los sujetos pasivos, pues son ellos quienes deben contribuir al gasto público con base en su capacidad contributiva. Por lo tanto, los gravámenes deben fijarse en función de dicha capacidad, de forma que aquellos que posean mayor capacidad aporten más que aquellos que tiene una capacidad mediana o reducida.

Este precedente abre una ventana de posibilidades para Nuevo León. La naturaleza de la propia entidad federativa exige una actividad industrial inminente y la ausencia de regulación ha permitido, por un lado, que las empresas contaminen y, por otro, ha inhibido la capacidad recaudatoria de la entidad.

Es importante destacar que la fuente impositiva que se pretende establecer va dirigida a las empresas públicas y privadas que contaminan nuestro medio ambiente en la Zona Metropolitana de Monterrey, sobre todo a aquellas que no cuentan con programas o iniciativas de remediación en el medio ambiente. Esto quiere decir que, en beneficio de la población en general, la facultad impositiva va dirigida a un número reducido de contribuyentes no superior a 140, como se establece en la iniciativa que presentamos en el H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Por otro lado, resulta importante resaltar la naturaleza potestativa de los acuerdos entre el orden local y el federal. En este sentido, el artículo 30, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León establece que los gobiernos estatales y municipales podrán celebrar convenios con la Federación, y entre sí, con miras a fortalecer la planeación de los programas de gobierno, coordinarse en la ejecución de obras, prestación de servicios y, en general, de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

Si bien un convenio es aquel acuerdo que se pacta entre dos personas para un propósito específico y la terminación de determinada condición perjudicial que afecte a alguna de las partes, dicho convenio no se abstiene de una finalización, pues cualquiera de los involucrados cuenta con la potestad de darlo por terminado. Así, el artículo 13, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal expone que tanto la Federación como las entidades federativas podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios de colaboración administrativa entre estos dos órdenes de gobierno, por lo que la entidad no queda supeditada a una obligación jurídica irrevocable.

Es importante abordar una vía efectiva para el fortalecimiento de la autonomía local, pues el sistema fiscal actual se ha encargado de perjudicar este principio a través de la generación de una fuerte dependencia hacia las transferencias del gobierno central, lo cual deja desarmado a nuestro estado para el sustento financiero independiente de sus asuntos. En este sentido, la tesis 12/2009 refiere esta violación material, ya que potencia un desequilibrio en la capacidad de recaudar (ver Anexo 27).

En este sentido, la restitución de la autonomía de Nuevo León se presenta como una medida de urgencia, puesto que la prolongación de un modelo fiscal que violenta flagrantemente tanto autonomía como calidad de vida y posibilidades de desarrollo, en nuestro estado y en el resto de las entidades federativas, supone una afectación de largo plazo. Sin embargo, habría que tomar en cuenta cada uno de los pasos a seguir, con el propósito de no terminar en una afectación aún mayor de la que ya se vivió.

Dicho esto, propongo considerar una reforma constitucional que sienta las bases para celebrar convenios transitorios entre los distintos órdenes de gobierno con el objetivo de asentar cuotas de solidaridad como medida transicional para el proceso de salida del convenio. Esta medida no supone una violación al principio de igualdad, ya que tendría una naturaleza transitoria que pretende tomar una serie de conceptos como la capacidad de pago de las entidades federativas para la realización de dichos acuerdos.

Por ello es importante destacar lo contenido en las cláusulas décima y trigésimo sexta del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Nuevo León el 29 de julio de 2015. En él se detallan las obligaciones de nuestra entidad, así como la posibilidad de dar fin al convenio por cualquiera de las partes, mediante comunicación escrita a la otra (ver Anexo 28).

8.2 La viabilidad política

Actualmente, el país vive una polarización política sin precedentes. Resulta evidente la división social que se origina producto de un discurso empeñado en etiquetar a las personas según sus inclinaciones políticas, así como una valoración superficial sobre su situación económica o profesión. Las estadísticas han demostrado cómo la popularidad del Ejecutivo federal ha disminuido considerablemente en el corto tiempo que lleva transcurrido de su periodo constitucional. Esto se ha traducido como un descontento en la ciudadanía, pues de acuerdo con el reporte de la evaluación semanal Mitofsky, actualizado a mayo de 2020, la desaprobación del presidente –51%– ya rebasaba la mitad de consultados, y superaba a la aprobación –48.7%–, siendo los empresarios el sector que menos lo aprueba.¹⁵⁰

Esta situación de división, desaprobación y descontento se agravó debido a la declaración de emergencia sanitaria, de proporciones nunca vistas, ante la falta de sensibilidad demostrada por el gobierno federal para escuchar las voces que exigían un cambio urgente en la política fiscal y económica, un viraje que además considere los estragos que causarán en la población los embates de la COVID-19.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) necesitan todo el apoyo en estos momentos, pues no están obteniendo ingresos y sus gastos y pagos no esperan. Necesitan un mejor trato por parte de la Federación, lo cual no se observó en el informe trimestral de gobierno presentado el 5 de abril por el presidente de la República con motivo de la crisis del coronavirus.¹⁵¹

Pareciera que el presidente ha perdido la brújula; sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal le otorga facultades para decidir sobre el gasto. Y resulta sumamente peligroso que 80% del dinero de los mexicanos recaiga en una sola persona.

Cabe recordar que durante el primer año de este gobierno federal se llevó a cabo una manifestación de presidentes municipales frente a Palacio Nacional. La protesta se gestó debido a la inconformidad por la desaparición de apoyos a estas administraciones locales, así como la disipación de la comunicación con el gobierno federal. El presidente justificó el uso de gas lacrimógeno que los militares usaron en contra de los manifestantes.¹⁵²

A la fecha, al menos en 11 estados de la Federación, es decir, una tercera parte del total, ha habido algún tipo de pronunciamientos de gobernadores, empresarios, legisladores, partidos políticos, entre otros, que pugnan por la salida del pacto fiscal de las entidades ante la falta de escucha de la Federación a las necesidades de los estados y municipios. Recientemente, ha habido posicionamientos en los siguientes estados con respecto a buscar nuevas rutas para una mejor repartición de recursos por parte de la Federación: Nuevo León, Jalisco, Guanajuato,

¹⁵⁰ Mitofsky (2020, mayo).

¹⁵¹ lopezobrador.org.mx (2020, mayo).

¹⁵² Forbes (2019, mayo).

Durango, Sonora, Chihuahua, Aguascalientes, Querétaro, San Luis Potosí, Coahuila, Michoacán y Tamaulipas.¹⁵³

Ante la forma en la que muchos ciudadanos están siendo afectados por el desempleo, la reducción de apoyos a las MiPyMEs, y la desaparición de programas estatales o municipales debido a los recortes de la Federación, la opinión popular parece inmersa cada vez más en el debate del pacto federal, por lo que este asunto ya se discute incluso en redes sociales, en sondeos, encuestas, votaciones electrónicas, entre otros.

Como ejemplo, Movimiento Ciudadano realizó una consulta de mayo a junio de 2019, para conocer la posición de la ciudadanía en relación con el convenio fiscal. En ella se aplicaron dos mil 726 encuestas digitales, y se obtuvieron, entre otros, los siguientes datos interesantes:¹⁵⁴

- El 64.9% de los encuestados considera que el principal objetivo de la revisión del convenio fiscal es que Nuevo León y otros de los estados que más aportan reciban más beneficios sin afectar el presupuesto del gobierno federal.
- El 59.2% piensa que se debe dar prioridad a los recursos que se obtengan como resultado de la renegociación, destinándolos al impulso de la economía y de programas en apoyo a empresas y trabajadores.
- Y 42.5% cree que, en caso de que el gobierno federal sea quien ejerza la mayoría de los recursos, como hasta ahora, la Federación debe atender en nuestro estado las necesidades de hospitales y centros de salud, haciendo uso de esos mismos recursos.

Ante esta situación, sería importante contemplar que la CEPAL determinó que los impactos económicos ocasionados por la COVID-19 implicarían una contracción regional promedio de un 5.3% menos. La disminución en el valor de las exportaciones, en tanto, tendrá un importante impacto en México puesto que contrae los efectos colaterales de la degradación económica de Estados Unidos de América al ser este país nuestro principal socio económico. Por lo que si ya se veía un aumento en la tasa de subocupación –a marzo de 2020 el INEGI reportaba 9.3% de la población en esas condiciones, cifra que, en comparación anual, fue mayor a la del mismo periodo de un año anterior, situada en 7.1%–,¹⁵⁵ en un entorno de crisis económica los índices de desempleo tendrán un repunte significativo.

Es improrrogable que el gobierno federal tenga un plan factible para impulsar los empleos. En este punto sobra decir que las fuentes de trabajo no pueden crearse por decreto, como se pretendió con el “Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de abril de 2020. En esa disposición, el gobierno afirma lo siguiente:

153 Se consideran comunicados o ruedas de prensa en los portales oficiales de internet de las entidades federativas: Nuevo León, Jalisco, Chihuahua, Querétaro; así como información de eleconomista.com.mx en el caso de Guanajuato y San Luis Potosí.

154 Movimiento Ciudadano (2019, mayo-junio).

155 CEPAL (2020, mayo, b).

IX. La eficiencia, la honestidad y la austeridad nos permitirán aumentar el presupuesto para fortalecer el blindaje de los programas sociales y de los proyectos prioritarios en 622 mil 556 millones de pesos; asimismo, se otorgarán 3 millones de créditos a personas y a pequeñas empresas familiares, y se crearán 2 millones de empleos, lo cual hará posible proteger a 25 millones de familias mexicanas, al 70% de los hogares de la república, donde habitan los más pobres y la mayoría de los integrantes de las clases medias del país.¹⁵⁶

Asimismo, esta desaceleración de actividad económica implica significativas consecuencias en la reducción de los ingresos públicos, con especial impacto en México, pues la contracción económica degradará la productividad en el gravamen de impuestos.¹⁵⁷ Por lo que, siendo que Nuevo León ya recibe un mínimo porcentaje de lo que recauda, este monto se verá aminorado aún más, puesto que la capacidad económica tendrá una importante disminución.

Entre los aspectos positivos se estima que si Nuevo León sale del injusto Convenio de Coordinación Fiscal bajaría el ISR, el IVA y se valoraría dejar de cobrar algunos impuestos estatales; no obstante, la vía política de negociar un esquema de acreditamientos o exenciones en el pago de impuestos que hasta hoy son federales. Ello con el propósito de negociar una mayor recaudación de ingresos, superior a la que actualmente se mantiene con este pacto fiscal.

Por si esto fuera poco, también debemos señalar que la calificación de Pemex refleja la elevada vulnerabilidad de la compañía ante los bajos precios, dada su frágil posición de liquidez y excesiva carga de deuda. Por ello se estima que la generación de flujo de efectivo de esta paraestatal y sus indicadores se mantendrán débiles en el futuro mientras esa institución enfrente bajos precios del petróleo, elevados vencimientos de deuda, así como la desinversión en exploración y producción a favor de un ensanchamiento de su negocio de refinación, el cual ha generado pérdidas por varios años.

La calificadora de riesgos Moody's considera dentro de la problemática que:

1. Pemex aumentará su necesidad de obtener financiamiento externo debido a, entre otras, el mandato de expandir su negocio de refinación, el cual continuará reportando pérdidas operativas y se mantendrá vulnerable ante las tendencias de demanda de mediano plazo de la industria del petróleo y el gas.
2. El equipo directivo de Pemex considera que la compañía fue capaz de sustituir reservas probadas a una tasa de 120% en 2019; sin embargo, no es factible para la calificadora, dada la débil generación de efectivo y el limitado acceso a capital.
3. La rápida expansión del brote de coronavirus, el deterioro de la perspectiva económica global, la caída de los precios del petróleo, y de los precios de los activos, están generando un choque crediticio severo y extenso a lo largo de muchos sectores, regiones y mercados. Los efectos crediticios combinados no tienen precedente. Las

¹⁵⁶ *Diario Oficial de la Federación* (2020, 23 de mayo).

¹⁵⁷ CEPAL (2020, mayo, c).

debilidades de Pemex le han dejado vulnerable ante cambios en el sentimiento del mercado en estas condiciones operativas sin precedentes.

4. La compañía tendrá que incrementar su deuda en 2020 para poder cumplir con el objetivo trazado por el gobierno y mantener la producción estable en los niveles de 2019.
5. Pemex tiene liquidez débil y es altamente dependiente del apoyo gubernamental. La perspectiva negativa de México refleja el riesgo de que la fortaleza económica y fiscal se deteriore más allá de lo que indica la calificación de Moody's. Esa previsión se debe a la continua falta de políticas que respondan efectivamente a los desafíos económicos del país y los problemas financieros y operativos de la paraestatal, en el contexto de precios débiles del petróleo.¹⁵⁸

Aunado al caótico panorama descrito, la violencia no ha pasado desapercibida por los analistas económicos que ven a la inseguridad como el riesgo más grande para las industrias hotelera y del petróleo. En un informe, Moody's Investors Service señala que el incremento de la inseguridad, así como el robo y las advertencias de viaje al país dañan las principales líneas y la rentabilidad de las empresas mexicanas. Además, esas condiciones debilitarán especialmente los ingresos y márgenes de los próximos 12 a 18 meses para la industria petrolera y para hoteles y *resorts*, aunado a que el *huachicoleo* se volvió más atractivo para las organizaciones criminales conforme se intensificó la guerra contra las drogas.¹⁵⁹

En 2019, una vez más la OCDE instó a nuestro gobierno a cumplir el reto clave de continuar reduciendo la dependencia del ingreso fiscal petrolero, al aumentar la recaudación de impuestos no petroleros y mantener así la prudencia fiscal. Ello requiere también reconocer¹⁶⁰:

- La producción de petróleo ha ido en descenso: en la última década bajó de 9% a 4% del PIB, y de 16% a 6% del total de exportaciones.
- Actualmente, Pemex es la compañía petrolera más endeudada del mundo; su deuda asciende a cerca de 105 mil millones de dólares estadounidenses o alrededor de 9% del PIB de México.
- Los altos niveles de deuda de Pemex limitan su acceso al financiamiento externo.
- Los inversionistas han considerado insuficientes los planes de inversión anunciados para la empresa: aumentar la producción de petróleo y, al mismo tiempo, rehabilitar las seis refinerías existentes y construir una séptima en Dos Bocas.
- Una agencia calificadora ha reducido la perspectiva de Pemex de estable a negativa, mientras que otra rebajó en dos escalones la calificación de la deuda de la compañía, cambiando también la perspectiva de la deuda soberana de estable a negativa.
- La recaudación fiscal en México es todavía menor que la de los países de la OCDE y de América Latina y el Caribe (ALC) en promedio.

¹⁵⁸ Moody's (2020, abril).

¹⁵⁹ Moody's (2019, marzo).

¹⁶⁰ OCDE (2019).

Ante lo expuesto, el gobierno federal debería ser el mayor interesado en renovar la política fiscal para combatir la dependencia de los ingresos petroleros e incentivar la recaudación en las entidades federativas que presentan, desde hace décadas, un claro retroceso. La economía mexicana no está financieramente preparada para resistir más embates y esta situación no puede darse el lujo de ignorarse, no atenderse o, peor aún, prolongarse.

Del mismo modo, en un análisis al Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, se identificó que la mayoría de la asignación del presupuesto está dirigido a las entidades federativas cuyo titular pertenece al grupo político de Morena, lo que vulnera ampliamente los índices de confianza que residen en el titular del Ejecutivo. Estas acciones implican una grave vulneración al estado de derecho, pues evidencian el impulso de políticas con intención electoral. En los Anexos de este libro incluyo tablas que exponen esta situación, comparando el partido político ejecutivo por entidad federativa, seguido de algunos cuadros en los que se muestra de qué manera han sido favorecidos los estados cuyo gobernador pertenece a Morena.

Uno de los ejemplos se presenta en el rubro “Protección social en salud por entidad federativa” en el que los seis estados gobernados por Morena concentran 26.36% de los recursos, mientras que los otros 26 estados conforman 32.94%, en tanto que 40.7% aparece como no distribuible (ver Anexo 29).

En otro ejemplo, se observa el rubro denominado “Consolidación de las universidades interculturales”, el cual aplica a universidades de 11 entidades federativas en donde son beneficiados cuatro de los siete estados gobernados por Morena: Veracruz, Puebla, Chiapas y Tabasco (ver Anexo 30).

Hay más casos. En el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa “Sembrando Vida” para el ejercicio fiscal 2020, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en marzo,¹⁶¹ se advierte que el programa está diseñado para atender a la población rural que se encuentra en las regiones de más alta biodiversidad del país, así como a aquella que vive en localidades marginadas y cuyos municipios se encuentran con niveles de medio a muy alto grado de Rezago Social, fijados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Cabe destacar que ese programa tiene cobertura para la población considerada como objetivo en únicamente 20 entidades federativas, entre las cuales, Nuevo León no se encuentra contemplado (ver Anexo 31).

No pasa desapercibido que, de acuerdo con información del Coneval, Nuevo León ha tenido un incremento porcentual de 9.6% en el número de personas que se ubican en el segmento “no pobre y no vulnerable”, pasando de mil 595.4 personas en 2008 a dos mil 365.4 personas para 2018. También en esos diez años se ha reducido en 6.9% la población considerada en situación de pobreza y en 2.1% la población que se encontraba en pobreza extrema.¹⁶²

Sin embargo, en comparación con Campeche, que se ubica como la primera entidad a la que se dará prioridad para las solicitudes presentadas por los sujetos agrarios, Nuevo León cuenta con una población de 773 mil personas en situación de pobreza, mientras que

¹⁶¹ *Diario Oficial de la Federación* (2020, 30 de marzo).

¹⁶² Coneval (2018).

Campeche cuenta con una población de 440.4 mil personas, una diferencia de 332.6 mil personas.

Cabe mencionar que la población de Campeche es de 889 mil 931 habitantes, mientras que la de Nuevo León es de 5 millones 199 mil 504 habitantes, es decir, casi seis veces la población de todo Campeche.

Aunado a ello, en el mismo lapso de una década, en Campeche se redujo en 2.7% la población “no pobre y no vulnerable”, pasando de 163.1 mil en 2008 a 164.9 mil personas para 2018; inclusive, aumentó en 0.3% la población en situación de pobreza, pasando de 373.1 mil a 440.4 mil personas.¹⁶³

Asimismo, en México distintas voces esperaban que el gobierno federal contemplara apoyos para que las MiPyMEs resistieran los cierres generalizados por la pandemia. Sin embargo, por no tratarse de empresas que el gobierno determinó como actividades esenciales, recibieron un apoyo mucho menor al deseado.

En el Anexo 32 de este libro encontrarás una comparación del porcentaje de apoyo fiscal con relación al PIB de México frente a la COVID-19 y el porcentaje destinado por otros países.

Del 0.4% del PIB que México destinó en apoyo a la población, la mitad –0.2%– se limitó a transferencias personales –adelanto de dos meses del pago de pensión para adultos mayores– y la otra mitad –el otro 0.2%– se asignó a recursos para empresas. Este último fue entregado en préstamos de 25 mil pesos, distribuidos a negocios censados entre finales de 2018 y principios de 2019. Para ello fue seleccionado solo un millón de empresas tomando en cuenta las regiones más afectadas por la pandemia (ver Anexo 32).¹⁶⁴

A diferencia de otros países como Estados Unidos de América, Canadá, Chile, Reino Unido, Italia y Alemania, en México el apoyo en la política fiscal no incluyó apoyo a los trabajadores ni condiciones preferenciales de impuestos, así como tampoco facilidad de créditos.¹⁶⁵

En esta materia, Nuevo León comenzó como una de las entidades con mayor número de casos de COVID-19, pero el 19 de marzo de 2020, nuestro estado junto a Coahuila y Tamaulipas, acordaron un cerco sanitario como medida para contener la propagación del coronavirus en la reunión denominada Coordinación Noreste COVID-19. En una segunda reunión, el 27 de marzo, esta coordinación determinaría una serie de acciones para fortalecer, de manera conjunta, la contención de la pandemia. El 3 de abril, en la tercera reunión, pactaron un blindaje regional pidiendo respetuosamente no viajar al país durante el receso de la Semana Mayor. Después, el 13 de abril realizaron un intercambio de buenas prácticas para la contingencia con autoridades de Estados Unidos de América y, en especial, de Texas.¹⁶⁶

Nuestro estado parecía mostrar todas estas veces cómo determinaría sus medidas preventivas, aparentemente ante una clara relajación del gobierno federal con respecto al tema.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ México, ¿cómo vamos? (2020, abril).

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Comunicados oficiales de Gobierno del Estado de Nuevo León con fechas 19 de marzo, 27 de marzo, 03 de abril y 13 de abril disponibles en nl.gob.mx, consultados el 15 de mayo de 2020.

Se presenta este como un caso excepcional, debido a que la entidad marchaba por su cuenta en lo relacionado con medidas preventivas y obtenía buenos resultados. En poco tiempo había logrado mantener un margen bajo de defunciones, posicionándose como uno de los estados con mayor control de la curva de la pandemia. Mientras a nivel nacional los casos confirmados eran de 29 mil 616,¹⁶⁷ al 7 de mayo, Nuevo León se encontraba en el lugar 13 de acuerdo con la tasa de incidencia a la misma fecha.¹⁶⁸

Habría que recordar que nuestro estado fue una de las entidades federativas con primeros brotes de contagio. De acuerdo con los datos expuestos por la Secretaría de Salud en los Comunicados técnicos diarios “Nuevo coronavirus en el Mundo (COVID-19)”, a finales de febrero comenzaron los primeros casos confirmados. Al día 28 de ese mes había tres confirmaciones, una en Sinaloa y dos en la Ciudad de México, y para el 12 de marzo, Nuevo León ya formaba parte de los estados con casos positivos.

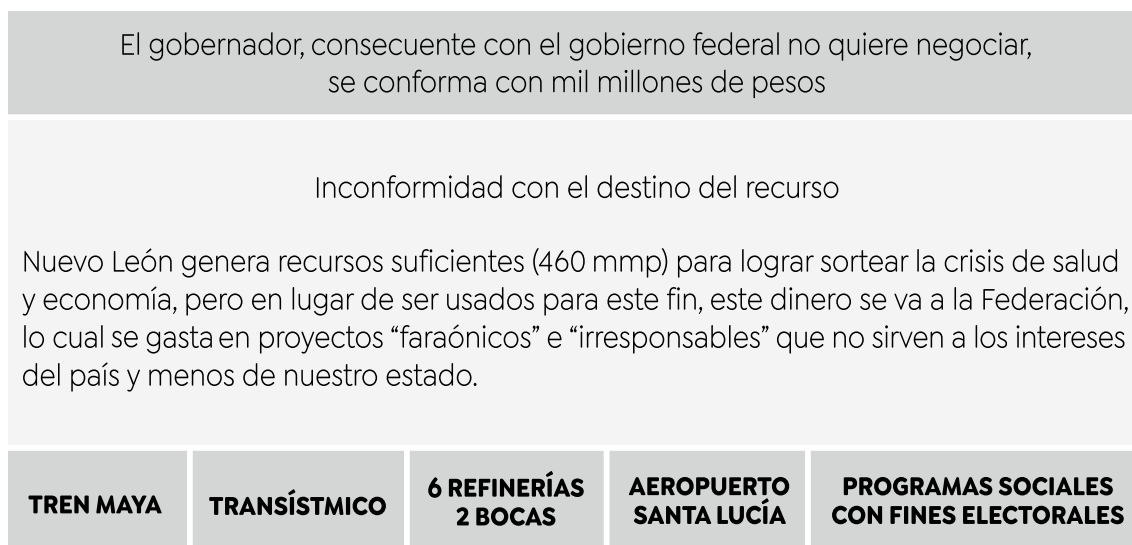
Gracias a la colaboración de la ciudadanía en las medidas preventivas, la entidad ha sido capaz de mantener un margen de contagio bajo en comparación con el resto del país (ver Anexo 33).

Ante esto, llama la atención que fueran la Ciudad de México, el Estado de México, Baja California, Tabasco y Sinaloa las entidades con mayores casos al 7 de mayo de 2020, a pesar de que estos estados no habían sido los primeros que presentaron casos de contagio.

Ante la evidente crisis sanitaria, es realmente insensato que no exista un soporte real a las MiPyMEs ante la crisis de la COVID-19, que no exista un verdadero apoyo destinado al norte del país que tanto aporta, y que se insista en los megaproyectos faraónicos Dos Bocas, Tren Maya, Aeropuerto Felipe Ángeles –en Santa Lucía–, Corredor Transístmico, así como los programas sociales considerados una estrategia con propósitos electorales (ver Ilustración 8.4).

ILUSTRACIÓN 8.4

Inconformidades con el destino del recurso federal



¹⁶⁷ Secretaría de Salud (2020, mayo).

¹⁶⁸ *Ibidem*.

En este sentido, el INE emitió, a finales de abril de 2020, medidas cautelares para detener la distribución y la entrega de cartas en las que se ofrecían créditos a personas con actividad empresarial. Estaban firmadas por el titular del Ejecutivo federal, lo cual es una violación al artículo 134 constitucional por promoción personalizada.¹⁶⁹ Debido a ello, el 6 de mayo la Sala Superior del TEPJF revalidó la decisión del INE.¹⁷⁰ El hecho confirma la tendencia propagandista del presidente de la República.

8.3 La viabilidad tecnológica

Los avances en materia tecnológica a nivel global han sobrepasado las expectativas que se hubieran tenido hace años, especialmente en lo que respecta a su utilidad en materia gubernamental. Hoy en día la implementación de tecnologías innovadoras ha ayudado cada vez más a los gobiernos a disminuir los índices de corrupción y falta de transparencia, así como a incentivar la participación ciudadana y promover la honestidad y la responsabilidad en las prácticas de rendición de cuentas.

En este sentido, el aprovechamiento óptimo de los beneficios ofrecidos por la globalización y la tecnología es capaz de impulsar el desarrollo y el crecimiento económicos, disminuir las brechas de desigualdad y, por ende, aumentar la calidad de vida de la población. Para esto, es indispensable empujar los niveles de competitividad. No obstante, sin la implementación de las herramientas necesarias para su alcance, el progreso queda trunco.

Las decisiones políticas orientadas al impulso de la competitividad, con la adopción de herramientas tecnológicas de utilidad, atraen beneficios en áreas como la igualdad de oportunidades, la competitividad justa, el mejoramiento de los sistemas de tributación en miras a conseguir protección social. Todo ello, aunado a la inyección de capital en infraestructura, educación e innovación ofrece importantes beneficios de desarrollo.¹⁷¹

En el caso específico de Nuevo León, se encuentra en el tercer lugar de competitividad a nivel nacional, de acuerdo con el Índice de Competitividad Estatal 2018. Este hace una comparación entre los 32 estados de la República, con base en 10 subíndices: sistema de derecho confiable y objetivo; manejo sustentable del medio ambiente; sociedad incluyente, preparada y sana; sistema político estable y funcional; gobiernos eficientes y eficaces; mercado de factores; economía estable; precursores; aprovechamiento de las relaciones internacionales, e innovación en los sectores económicos.

En este sentido, nuestro estado presenta un nivel de competitividad adecuado aunque, aun cuando ostenta, en lo general, un posicionamiento sobresaliente, no ha logrado posicionarse como la mejor entidad en ninguno de los subíndices indicados.

¹⁶⁹ INE (2020, mayo).

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ WEF (2019).

Mientras tanto, de acuerdo con el Índice Global de Competitividad 4.0 de 2019, herramienta elaborada por el Foro Económico Global, México ha quedado relegado a un nivel bajo en ese rubro, pues de los 141 países miembros, el nuestro ocupa el lugar 48, dos puestos por debajo con respecto a su posición en 2018. Este estudio toma en cuenta 103 indicadores organizados en 12 pilares fundamentales: instituciones, infraestructura, implementación de las TIC, estabilidad macroeconómica, salud, capacidades, mercado de productos, mercado laboral, sistema financiero, tamaño del mercado, dinámicas empresariales y capacidad de innovación.

El mismo estudio resalta que uno de los principales métodos para aumentar el crecimiento y la competitividad radica en la reconfiguración de los sistemas tributarios, pues los datos señalan que los tipos impositivos obligatorios para las corporaciones de ingresos superiores ha disminuido 30% desde 1980, lo que ha derivado en una distribución desigual de la riqueza. Y es que a pesar de que haya un cierto enriquecimiento, la concentración de dichos ingresos en pequeños sectores no se traduce en mayor competitividad. A su vez, destaca que una política fiscal orientada hacia la productividad podría reactivar el crecimiento económico y equilibrar la distribución de ingresos, esto con métodos de inversión en herramientas innovadoras.¹⁷²

En el caso de nuestro país, esta desigualdad económica es una realidad palpable, pues de acuerdo con la organización Oxfam México, al 2018 nos ubicamos entre el 25% de los países con mayores niveles de desigualdad. Ciertamente las cifras presentan un preocupante resultado, pues las 10 personas mexicanas más ricas tienen la misma riqueza que 50% de todo México. Asimismo, el ingreso del 5% más pobre en el país es igual al 2% del más pobre del mundo, mientras que el ingreso del 5% más rico es similar al del 5% más rico de las naciones desarrolladas.¹⁷³

Entre otras razones, esta realidad se debe a la ineficiencia de la política fiscal mexicana, pues, como te he venido mencionando, el modelo fiscal no logra tener un impacto en redistribución del ingreso. Los impuestos apenas representan 19.8% del PIB, cuando la media de la OCDE marca un 34.3%, es decir, México se encuentra 14.5 puntos por debajo de dicho porcentaje. Además, la tasa de impuestos efectiva al más rico también es baja en comparación con otros países. Es urgente destacar que la orientación de las políticas en la materia no ha sabido responder a esta problemática, pues en la última década solo el 1% más rico del país se benefició del incremento del ingreso real en el país.¹⁷⁴

Es evidente que la economía mexicana se ha visto perjudicada desde distintos frentes, lo que ha complicado aún más el impulso del desarrollo nacional, pues habría que tomar en cuenta que todos estos elementos vienen con problemas adicionales como los altos niveles de corrupción y la falta de transparencia y rendición de cuentas que, aunados a una política fiscal debilitada, impiden el crecimiento económico.

172 *Ibidem*.

173 Oxfam México (2018).

174 *Ibidem*.

A su vez, habría que mencionar que México tiene una considerable problemática de evasión fiscal, lo cual termina por permear aún más en la degradación económica. Si bien dicha falla ha ido en decremento, todavía retiene una considerable parte del PIB, pues se estima que mientras en 2004 las tasas de evasión de IVA y de ISR fueron de 35.05% y 49.29%, respectivamente, en 2015 fueron de 19.43% y 25.6%; sin embargo, sigue siendo una afectación significativa si se toma en cuenta que la mayor parte de la recaudación federal proviene de estos impuestos. Al 2016, esta evasión representó 2.6% del PIB, lo que se interpreta como una deficiencia de alrededor de 510 mil millones de pesos para el gobierno.¹⁷⁵

A este tipo de prácticas desleales se encuentra vinculada la corrupción, problema al que México no ha logrado hacer frente. De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción del 2019, de Transparency International, México ocupa la posición 130 de 180 países.¹⁷⁶ Esto, obviamente, en cuanto al combate a ese problema.

Como se ha expuesto hasta este punto, es indispensable resaltar que toda esta problemática se presenta como un conflicto estructural. En él, distintos hitos de la enmarañada red contribuyen al detrimento del Estado mexicano mediante un modelo legislativo inadecuado, una política fiscal débil, ineficiente e incapaz de hacer frente a los altos niveles de desigualdad, la proliferación de prácticas desleales, la permanencia de la corrupción junto a un sistema judicial en el que la impunidad prevalece, así como mediante una falta de enfoque en la implementación de políticas públicas eficientes y el desinterés en la inversión de herramientas tecnológicas útiles con el propósito de paliar todos estos efectos.

Por otro lado, es necesario un mayor impulso de la cultura tributaria en el país, pues ésta funge como un importante mecanismo para el fortalecimiento del sistema tributario. En este orden de ideas, un estudio realizado por la Universidad Autónoma de Nuevo León con respecto al uso de las tecnologías de la información en la administración tributaria, comprobó que la implementación de dichas herramientas, como buzones tributarios, comprobantes fiscales digitales y facturaciones electrónicas, ha provocado, efectivamente, un incremento en el cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones fiscales.¹⁷⁷

Asimismo, un reporte de la OCDE, elaborado con base en la experiencia de 21 países, resalta una serie de prácticas en torno al tratamiento del registro de datos digitales en materia tributaria. Entre ellas destaca que la firma digital permite el rastreo y la verificación de transacciones, dando oportunidad a identificar rastros y sospechas de cambio; el almacenamiento de datos posibilita evitar la manipulación y la piratería; y las herramientas de acceso remoto facilitan auditorías por la administración tributaria y actividades de conformidad, además contribuyen a identificar datos guardados en paraísos fiscales.¹⁷⁸

La tecnología es, sin lugar a duda, una de las principales herramientas que podrían cristalizar la salida del pacto fiscal, lo cual nos coloca en un escenario diferente a los esfuerzos previos que hubo en otros años sobre el mismo tema.

175 Aguirre y Sánchez (2019).

176 Transparency.org (2020, mayo).

177 Díaz Flores (2019).

178 OCDE (2017, d).

Hoy en día se cuenta con dispositivos, *software* y aplicaciones que facilitan los procesos de la contabilidad electrónica y notificaciones, gracias a los buzones electrónicos. Pueden realizarse cobros al contribuyente y cruces de información en bases de datos con características de *big data*, pues desde 2015 el SAT implementó nuevas herramientas tecnológicas con la intención de facilitar los procedimientos fiscales.

La Declaración Informativa de Operaciones con Terceros (DIOT) cuenta actualmente con facilidades como formatos electrónicos en páginas web, además de tener convertidores de bases de datos de registros como la *carga batch*, lo que hace más sencillo el registro con proveedores. También posibilita la captura y carga de archivos, optimizando el tiempo invertido en su integración para la presentación en tiempo y forma ante el SAT.

La utilización de herramientas tecnológicas para el mejoramiento de la política fiscal logra materializarse en resultados diversos que van desde facilitar los procesos tributarios hasta la mejora en la repartición de la riqueza. Estos elementos impactan directamente en un beneficio social generalizado que incentiva el crecimiento económico y el aumento del nivel de vida de la población. Es por esto que el aprovechamiento de los recursos tecnológicos ya existentes, junto a la implementación de nuevos e innovadores instrumentos tecnológicos, es indispensable en la reconfiguración del modelo fiscal en Nuevo León.

Tomando en cuenta que nuestro estado ya se posiciona como una de las entidades federativas de mayor competitividad, se pretende que la ejecución de prácticas y proyectos de mejoramiento fiscal beneficie exponencialmente la economía de los neoleoneses.

8.4 La viabilidad administrativa

La administración pública hace referencia al conjunto de órganos administrativos que tiene como finalidad la gestión del servicio público en el Estado mexicano y, en el modelo federal, dicha lógica se replica en cada uno de los órdenes de gobierno. Este conjunto de instituciones sostiene un importante vínculo entre la ciudadanía y el Estado, pues esta gestión responde a las necesidades y demandas de la población, y trabaja directamente como auxiliar del poder Ejecutivo.

Este conjunto de instituciones se rige por una serie de principios que conducen su funcionamiento. A saber, siete son los principios básicos de la administración pública:¹⁷⁹

- a. Proceso administrativo: se refiere a la serie de pasos, etapas y procesos necesarios para cumplir con las actividades otorgadas por el ordenamiento jurídico correspondiente.
- b. Planeación: consiste en la previsión de escenarios futuros y la formulación de pasos, actividades y propuestas que lleven a la concreción de las responsabilidades institu-

179 Galindo (2016).

- cionales de la administración pública; para esto, es importante considerar los escenarios sociales y económicos, pues hay una estricta responsabilidad a cumplir con las demandas de la población.
- c. Organización: hace referencia a la coordinación de las acciones necesarias para llevar a cabo a las actividades y responsabilidades asignadas.
 - d. Dirección: se refiere a la guía, coordinación o influencia que encamina al cumplimiento de las metas propuestas.
 - e. Control: regula el cumplimiento de las actividades de acuerdo con los objetivos, planes y principios que rigen la institución.
 - f. Coordinación: se refiere a la conjugación armoniosa de cada una de las unidades del órgano administrativo, tanto de manera vertical como horizontal, para garantizar el funcionamiento efectivo.
 - g. Evaluación: se presenta como esencial para la valoración de los resultados de rendimiento y la determinación de nuevas áreas de oportunidad.

En materia fiscal, es justamente el SAT el encargado de la administración del tema. Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con carácter de autoridad fiscal, responsable de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el objetivo de que las personas físicas y morales contribuyan al gasto público. Asimismo, se encarga de la fiscalización de los contribuyentes con el propósito de hacer cumplir las disposiciones respectivas en la materia, y está encargado de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de las responsabilidades fiscales.

De acuerdo con la Ley del Servicio de Administración Tributaria, este órgano cuenta con una amplia variedad de atribuciones. No solo se encarga de recaudación de impuestos, contribuciones, derechos, productos y aprovechamientos, sino que también se ostenta como representante de los intereses de la Federación en controversias fiscales, adquiriendo una fuerte investidura de autoridad en la materia.

En este sentido, esta representación se extrapola también ante los intereses de la nación con el exterior, pues participa en la negociación de tratados internacionales en asuntos fiscales y se encarga de proporcionar, mediante acuerdos o convenios, la asistencia solicitada por supervisores y reguladores de países con los cuales México sostiene alguna obligación jurídica.

Como órgano principal de fiscalización, el SAT se encarga de la administración tributaria con respecto a la coordinación fiscal, por lo que no solo es una institución fundamental en la operación del sistema de distribuciones y ejercicios fiscales entre los tres órdenes de gobierno de México, sino que, a su vez, forma parte del proceso para el diseño de la política tributaria.

La eficiencia de la administración pública actúa como un importante indicador de desempeño para las funciones gubernamentales, al igual que en la práctica administrativa fiscal. Un buen desempeño de las finanzas públicas se materializa en buenos indicadores económicos y de bienestar. Nuevo León, en este sentido, cuenta con la capacidad necesaria para administrar eficientemente la política fiscal de nuestra entidad.

De acuerdo con el Sistema de Evaluación de Desempeño del Estado correspondiente a 2020, en una ponderación del 1 al 100 –siendo este último el resultado más satisfactorio–, Nuevo León obtuvo 85 puntos en el Índice General de Avance de PbR-SED, lo que indica que tiene una buena contribución y posibilidades de incrementar una gestión pública eficiente mediante la implementación de mecanismos de diseño, evaluación y mejora de los Programas de la Administración Pública Estatal.

Habría que destacar también que la entidad no únicamente ha presentado índices adecuados en la administración pública, sino que, más específicamente, en cuanto a disciplina financiera, Nuevo León fue calificado por la agencia Fitch Ratings como una entidad estable en sus finanzas públicas. Cuenta con un dinamismo adecuado a los ingresos propios que recauda y las medidas de eficiencia recaudatoria que aplica la administración estatal, de acuerdo con esta agencia.¹⁸⁰

Para analizar la evolución que han tenido las entidades federativas en materia de deuda, es importante este antecedente: entre 1995 y 1998, el gobierno federal otorgó, mediante el Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados –que data de 1992– transferencias extraordinarias a los estados con el objetivo de sanear sus finanzas. Lo hizo con la condición de que firmaran un convenio de desempeño. Este rescate derivó en la reforma en la política de endeudamiento estatal. El 15 de diciembre de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un cambio en el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal: corresponde a entidades y municipios efectuar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones federales, según lo establecido en sus leyes estatales de deuda.¹⁸¹

Por su parte, la calificadora global Standard&Poors calcula que la administración financiera de Monterrey será capaz de tener un desempeño presupuestal con superávits operativos en torno al 14% de los ingresos, así como limitados déficits después del gasto de inversión. A su vez, expone una perspectiva en la que la deuda se mantiene en niveles bajos y la liquidez fuerte.¹⁸²

Por otro lado, la calificadora Moody's subió en 2019 las calificaciones de la deuda de los créditos respaldados por el Estado, pues reflejan indicadores de cobertura de servicio de la deuda más altos debido al incremento en los ingresos y la calidad crediticia de Nuevo León.¹⁸³

La administración pública financiera de nuestro estado ha sido reconocida en múltiples ocasiones como eficiente y estable. A tal punto, que permite proyectar una capacidad sostenida en el crecimiento económico de la entidad. Por ello se presume que Nuevo León cuenta con una especial capacidad para el tratamiento autónomo de sus finanzas públicas.

Por ello considero parte importante de la propuesta integral contenida en este libro la creación del Sistema de Administración Tributaria del Estado de Nuevo León (SATNL), una institución que sea parte de la administración pública centralizada, un organismo con capa-

180 Gobierno del Estado de Nuevo León (2019).

181 Herrera González y Maya Hernández (2017).

182 Standard&Poors (2019).

183 Moody's (2019).

ciudades humana, financiera y administrativa para cobrar el IVA, el ISR, algunos IEPS, entre otros impuestos.

La creación de este organismo deberá contar con su fundamento jurídico, por lo que se prevé también un conjunto de pasos previos, entre ellos las iniciativas requeridas en materia federal y local.

Sobre su impacto administrativo debo destacar que, desde 2004, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León audita y cobra impuestos coordinados, como el ISR, el IVA y el IEPS. Desde la reforma del mismo año se realizan cobros de manera electrónica mediante convenios de colaboración. No se trata de una actividad completamente ajena a las funciones actuales del organismo, desde el punto de vista administrativo, vía el Anexo 4 al Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Nuevo León, con fecha 17 de septiembre de 2005. Es decir, nuestro estado ya tiene más de 15 años de experiencia en la auditoría, el cobro, el litigio y la recaudación de impuestos coordinados, por lo que esto no sería nada nuevo.

Estimo que este organismo, luego de su planeación y su creación, podría entrar en operaciones en un año a partir de 2021. Antes, tendríamos que crear distintos instrumentos, entre otros:

1. Análisis de impacto que se tendrá en los créditos y las garantías comprometidas con los ingresos por concepto de participaciones y aportaciones o en cualquier otro convenio de esta naturaleza.
2. Proyecto para evitar tanto el incremento de la evasión fiscal como una baja en la eficiencia recaudatoria.
3. Convenio de colaboración de servicios con la Federación en donde se contemple la aportación que nuestro estado deberá transferirle por las obligaciones constitucionales que provee, como la seguridad nacional, la seguridad del interior, el comercio exterior, las relaciones exteriores, las telecomunicaciones, la salud, etcétera.
4. Convenios con la Federación con el propósito de evitar la doble tributación por un mismo concepto.
5. Estudios y firma de convenios con la Federación en materia de incentivos fiscales para seguir colaborando en materia de impuestos federales.

Es necesario recordar que con la serie de reformas al *Código Fiscal del Estado de Nuevo León*, así como a la capacidad institucional local de la Secretaría de Finanzas del estado, existen diversos mecanismos tecnológicos que permitirían al órgano fiscalizador mantener una presencia cercana a los contribuyentes, además de encauzar esfuerzos recaudatorios sobre las nuevas facultades tributarias.

También es importante destacar que, en el presente plan, se prevé que los municipios formen una piedra angular en el auxilio de la recaudación impositiva a cambio de un porcentaje en la recaudación. Esto con el propósito de que los contribuyentes informales aporten a la

recaudación fiscal en el estado y logremos de este modo un sistema equitativo que rompa con las barreras de la elusión y la evasión fiscales, problemas agudos de nuestro sistema fiscal en la última década.

8.5 La viabilidad financiera

Nuevo León es una de las entidades con mayores niveles de competitividad y capacidad financieras. Esto se debe justamente a que cuenta con una serie de factores económicos que potenciar su desarrollo y que, a su vez, son un importante atractivo para la concentración empresarial y la atracción de la inversión extranjera. Tanto a nivel nacional como a nivel internacional, nuestro estado ha sabido sacar provecho de sus herramientas y capacidades socioeconómicas y las ha potencializado gradualmente. En este sentido, se posiciona entre las cinco entidades federativas que más crecimiento mostraron entre 2010 y 2015 (ver Anexo 34).

Del mismo modo, estos estados han sido los mismos que tuvieron una tasa de crecimiento sostenido en el periodo ya citado. Todos estos elementos se traducen en potencializadores del comercio en la entidad y, por ende, en un factor que acentúa el crecimiento económico. El Índice de Competitividad Estatal determina que, en el mismo periodo, Nuevo León se encontró entre las entidades federativas con mayores exportaciones como porcentaje del PIB estatal, lo que deriva en un alto desempeño de competitividad.

Todo este esfuerzo en materia económica convierte a Nuevo León en uno de los estados con mayor posicionamiento a nivel nacional, pues, por ejemplo, su actividad industrial representó, en 2018, 11.2% de la manufactura del país, mientras que las exportaciones de la entidad significaron 9.2% de las exportaciones manufactureras nacionales durante 2019.¹⁸⁴

Estos elementos no solo posicionan a los neoleoneses como detonadores de la economía nacional, sino que dicha productividad se traduce, al mismo tiempo, en una importante eficiencia financiera.

Para 2020, la Federación transferirá en montos totales, considerando participaciones, aportaciones, así como gasto de las dependencias federales en nuestra entidad, 76 mil millones de pesos.¹⁸⁵ Sin embargo, esta cifra solo representa una mínima parte de los recursos que Nuevo León aporta a la Federación. Y es que si analizamos las transacciones y el peso del estado a nivel federal, los ingresos derivados por participaciones y transferencias federales no logran compensar los resultados económicos que aportamos.

Es importante destacar que, tomando en cuenta el indicador del PIB federal, el INEGI estima que Nuevo León aporta aproximadamente 9.1% en ese rubro,¹⁸⁶ lo que representaría un

184 Secretaría de Economía y Trabajo (2020, mayo).

185 *Diario Oficial de la Federación* (2019, 11 de diciembre).

186 Ejercicio fiscal 2018, con información del cálculo de participaciones federales. UCEF, SHCP.

aproximado de 263 mil millones de pesos. Ahora bien, como ya te he mencionado en apartados previos de este libro, Nuevo León aporta 460 mil millones de pesos en materia tributaria, de los que únicamente se le regresan 76 mil millones de pesos. Esto representa 17 centavos por cada peso. El potencial recaudatorio de la entidad, con fundamento en ese indicador, sería de 183 mil millones de pesos extras.

Esto denota un importante hito en las consideraciones con respecto a nuestra variabilidad financiera, puesto que si Nuevo León retuviera todos estos ingresos que se le dan a la Federación, tendría un increíble monto fiscal que se podría traducir en una mayor capacidad de cobertura para el tratamiento específico de nuestras demandas y nuestras necesidades estatales, en vez de ver todo ese desempeño repartido por fórmulas imprecisas así como en proyectos de influencia política que no traen ningún beneficio directo a nuestra tierra.

Ahora bien, en el escenario actual, tanto la Federación como nuestra entidad se enfrentan a un importante estado de emergencia, ante el cual es fundamental estar económicamente preparados para poder afrontar los retos que se avecinan. Sin embargo, nos afecta una crisis conjunta en el sector petrolero que permea en las condiciones económicas del país y disminuye la esperanza de recuperación si se continúa con un modelo que ha mostrado repetidas veces no ser eficiente ni para el impulso del desarrollo ni de la economía.

Durante el inicio de 2020, la actividad económica mundial se ha visto afectada seriamente debido a las medidas que los gobiernos han implementado para contener la propagación de la COVID-19, haciendo caer los precios internacionales del petróleo. Esta situación se aceleró en marzo, después de que las negociaciones entre la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y sus aliados mostraran diferencias, y luego de que la OMS declarara al brote del nuevo coronavirus como pandemia. Al terminar marzo, los precios del combustible registraron la mayor caída trimestral de la historia.

En México, la Mezcla Mexicana de Exportación (MME) pasó de promediar 51.7 dólares por barril, en enero, a promediar 48.5 y 24.1 dólares en febrero y marzo, respectivamente. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estima que, con la coyuntura actual, el precio promedio del barril de crudo será de 25 dólares menos a lo originalmente estimado, ubicándose en 24 dólares promedio por barril en lo que resta del año,¹⁸⁷ lo cual implica:

1. Una plataforma de exportación 5% menor a lo estimado.
2. La estimación de que se recaudarán 414 mil 740 millones de pesos menos en ingresos petroleros, es decir, una reducción de 44% con respecto a lo presupuestado.
3. Una reducción de los ingresos tributarios del orden de los 155 mil millones de pesos debido a la disminución de la actividad económica.
4. El uso de recursos provenientes del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) y de las coberturas petroleras, las cuales, en conjunto, aportarán 289 mil millones de pesos extra. Con ellos, la SHCP estima que el déficit total de los ingresos presupuestarios se ubique en 297 mil millones de pesos.

187 Vázquez Pérez (2020).

La calificadora Moody's también recordó que las participaciones representan algo más de un tercio de los ingresos totales de los estados, por lo que sin lugar a duda la caída en los precios del petróleo pone en riesgo las aportaciones que entrega el gobierno federal a algunas entidades.

Para este ejercicio fiscal, la SHCP calculaba que los ingresos del presupuesto aumentarían en más de 24 mil millones durante 2020, es decir, se pensaba que habría un incremento real de 0.4% con respecto a 2019. Del total, los ingresos petroleros representan 17.9%, con un decremento estimado de 8.8% real, mientras que, para los no petroleros, que significan 82.1% del total, se esperaba un incremento real de 2.7% con respecto al nivel aprobado para 2019.

En cuanto a los ingresos petroleros, el gobierno federal proyecta obtener, por ese concepto, 412 mil 800 millones de pesos, lo que equivale a 41.8% del total. Además, espera que los ingresos de Pemex, el 58.2% restante, crezcan 5.8% en términos reales, esto es, un aumento de 31 mil 500 millones de pesos con respecto a lo aprobado en 2019.¹⁸⁸ Dado el escenario descrito, será sumamente complicado que se cumpla este panorama.

De manera indirecta, la caída de los precios del petróleo debilitará el crecimiento de algunas transferencias federales a los gobiernos locales y regionales que están parcialmente financiadas con ingresos por ese combustible. Esto debido a que las participaciones representan algo más de un tercio de los ingresos totales de los estados y se financian sobre todo con la recaudación de impuestos federales, además de incluir los ingresos petroleros que fluyen hacia el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.¹⁸⁹

La Federación despoja a Nuevo León de una suma considerable de dinero y luego la distribuye inequitativamente. Ese recurso bien podría servir como sustento económico tanto para el tratamiento de las necesidades específicas de nuestro estado como para hacer frente a la creciente crisis económica actual. Ciertamente, Nuevo León ha probado ser una entidad federativa de altas capacidades y buen funcionamiento financiero; sin embargo, toda esta productividad se ve afectada por el pacto disfuncional del que te he hablado, un convenio que ni siquiera brinda gran sustento económico, sino que, al contrario, provoca un debilitamiento del esfuerzo fiscal y una peligrosísima dependencia económica que atenta contra la autonomía de las entidades federativas.

188 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2019).

189 Moody's (2020, abril, b).

9. EL DEBATE HACIA LA TRANSICIÓN DE NUEVO LEÓN

9.1 ¿Qué hacer en el ámbito económico?

La salida del pacto fiscal no es la más sencilla de las opciones para el destino de nuestro Estado. Lo más fácil sería que la Federación convocara el próximo año a los tres órdenes de gobierno para que, tras tener encuentros formales con distintos sectores de la población, se lleve a cabo la tan necesaria nueva Convención Nacional Hacendaria donde se alcancen acuerdos que beneficien a todas las partes, promoviendo la recaudación local y fortaleciendo al federalismo. Lo ideal sería escuchar a todos los involucrados, pues poco más de 20% de los estados ha expresado su inconformidad con respecto a la distribución de los recursos actual. Lo mismo han hecho muchos municipios.

Lo que es urgente e impostergable es que nuestra entidad dialogue frente a frente con la Federación en una mesa de negociación. Tendremos que estar preparados para ofrecer distintas alternativas. Debemos buscar un acuerdo que nos permita consolidar algún proyecto beneficioso, con miras a la obtención de una escala gradual de ventajas comparando la situación actual de Nuevo León con lo proyectado.

En la negociación que sugiero, el primer escenario de alternativas es el que te muestro en la Ilustración 9.1.

Los tres escenarios se componen por un total de 12 propuestas. Su propósito es que Nuevo León alcance sus objetivos económicos relacionados con el convenio de coordinación fiscal, contemplando distintos panoramas y aspectos económicos.

Países con una economía más desarrollada a la nuestra y con una solidez financiera reflejada en su desarrollo social, son lugares donde el porcentaje de recursos que reciben los gobiernos subnacionales por parte de la Federación es mayor, comparativamente, con el caso mexicano. Es importante revisar cómo se comportan esas naciones y demostrar que, hoy, México es el país con un mayor centralismo en la recaudación fiscal. Aquí se cobra 97% del recurso y se distribuyen porcentajes mínimos a estados y municipios, como se muestra en la Ilustración 9.2:

ILUSTRACIÓN 9.1

Alternativas sugeridas en creación de escenarios

Alternativas	
<p>1 Convocatoria</p>	<p>Convocar a una nueva convención Nacional Hacendaria, pronta y expedita.</p>
<p>2 Renegociación</p>	<p>Renegociación del convenio fiscal: a) 80 - 20 se modifica a 60 - 30 b) 80 - 20 se modifica a 70 - 30 c) De fórmulas compensatorias a resarcitorias.</p>
<p>3 Salida</p>	<p>Salida de Nuevo León del pacto fiscal para el gasto federal a la entidad.</p>

ILUSTRACIÓN 9.2

Reparto de ingresos federales

**EL
GOBIERNO
FEDERAL
COBRA
EL 97%**

FEDERACIÓN

80%

ESTADOS

16%

MUNICIPIOS

4%

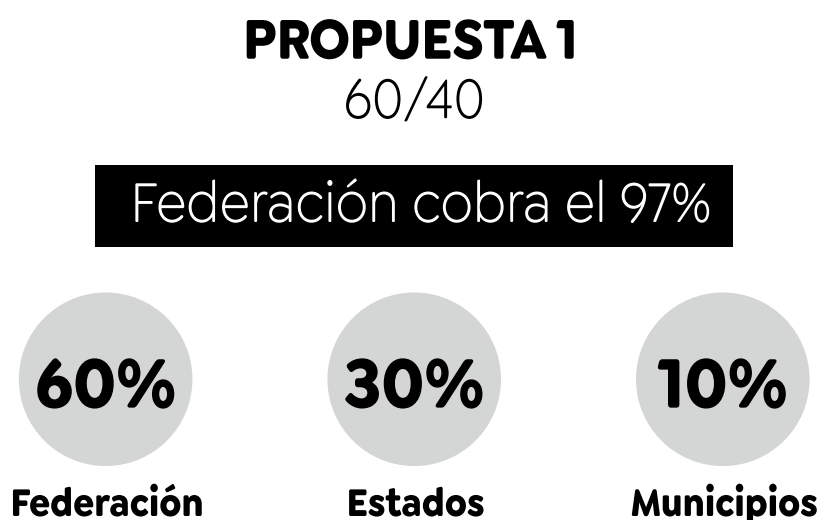
En gráfica comparativa entre algunos países se observa que México es el que menor recaudación de impuestos ejerce en las esferas estatal y municipal. Fue elaborada con información de 2016, cuando se cobraba 95.6% por parte de la Federación. En 2020 ese porcentaje es de 97% (ver Anexo 35).

Con respecto a los escenarios previamente sugeridos para la renegociación del pacto fiscal, se contemplan dos principales propuestas de modificación. En ellas se proyectan nuevos porcentajes, necesarios para cubrir los intereses de la entidad y buscar esa justicia fiscal que tanto se ha esperado y es uno de los temas medulares de este libro.

La primera propuesta de modificación consiste en plantear un reparto 60% – 30% – 10% (ver Ilustración 9.3).

ILUSTRACIÓN 9.3

Propuesta 1



La propuesta anterior implicaría lograr cambiar la fórmula del Fondo General de Participaciones en la Ley de Coordinación Fiscal, de un 80% – 16% – 4%, como se encuentra actualmente, para buscar que la Federación delegue 20% adicional, para quedar en 60% Federación, 30% los estados y 10% los municipios, proporción que sigue la mayoría de los Estados federales del mundo, como Estados Unidos de América y Suiza.

Este significativo cambio le daría un estimado de 42 mil millones de pesos adicionales a Nuevo León, es decir, 40% más de presupuesto que recibe actualmente, partiendo de que el presupuesto vigente es de 105 mil millones de pesos. Las participaciones estatales casi se duplicarían al pasar de 16% a 30%. Si hoy a Nuevo León le entregan 42 mil millones de pesos de participaciones, según lo estipulado en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 2020, con esta modificación sugerida le llegaría aproximadamente el doble, es decir, 84 mil millones de pesos de participaciones para los siguientes ejercicios adicionales; contemplando los mismos criterios de repartición de recursos públicos que actualmente comprenden.

Efectivamente, ante los cambios propuestos de pasar la distribución de un 20% a 40% a las entidades federativas provenientes del Fondo General de Participaciones, se incrementaría al doble la bolsa repartible a los estados, siendo el componente variable (aquel enfocado al del incentivo recaudatorio, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal), el de mayor incremento; por lo cual, automáticamente arrojaría como consecuencia que el remanente sea distribuido a las entidades federativas que tienen los mejores índices en Producto Interno Bruto y efectiva recaudación de impuestos y derechos locales, como lo es el estado de Nuevo León.

La segunda propuesta de modificación del reparto es cambiar la asignación actual para llegar a una distribución de un 70% – 23% – 7% (ver Ilustración 9.4).

ILUSTRACIÓN 9.4

Propuesta 2

PROPUESTA 2

70/30

Federación cobra el 97%



Esta propuesta implicaría lograr cambiar la fórmula del Fondo General de Participaciones en la Ley de Coordinación Fiscal de un 80% – 16% – 4%, como se encuentra ahora, a que la Federación delegue un 10% para quedar en 70% Federación, 23% los estados y 7% los municipios: 70% – 23% – 7%, de la misma manera que hoy se comportan otros países federales más centralistas como Austria y Alemania.

Esta opción ofrecería un estimado de 21 mil millones de pesos adicionales a Nuevo León, es decir, un 20% más de presupuesto. Recordemos que el vigente es de 105 mil millones de pesos. Si tomamos en cuenta que las participaciones estatales se agregarían con una mitad más –150%– al pasar de 16% a 23%, y que hoy a Nuevo León se le entregan 42 mil millones de pesos de participaciones –PEF 2020–, con la modificación le llegarían 21 mil millones de pesos de participaciones en los siguientes ejercicios adicionales; ello contemplando también que la fórmula de distribución se mantuviera como hoy está establecida en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Estos 21 mil millones de pesos adicionales precisamente se obtienen como incremento en el coeficiente variable de la fórmula de la repartición del Fondo General de Participaciones, en donde Nuevo León es el beneficiado al medirse en tal componente los factores de Producto Interno Bruto y la eficiencia en la recaudación de impuestos y derechos locales.

Pero también existe otra posibilidad: la de salir del convenio fiscal pagando los gastos que eroga la Federación en la entidad, es decir, lo que el país gasta en el territorio de Nuevo León.

Por tanto, tendríamos que sumar los gastos federales, como salud –IMSS– seguridad –Guardia Nacional, Policía Federal, Ejército, Marina–, migración –INM–, programas sociales que llegan a Nuevo León, aduanas –aduanas Colombia y la interior–, entre otros, que ascienden a 50 mil millones de pesos, según estimaciones de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2020. Esta cantidad cobraría la Federación a Nuevo León en una especie de contraprestación por los servicios otorgados.

Por tanto, si hoy Nuevo León tiene un presupuesto de 105 mil millones de pesos, estamos hablando de un adicional aproximado de 118 mil millones de pesos más para el año que viene y los posteriores (ver Anexo 36).

Estos 118 mil millones de pesos se obtienen precisamente de los montos recaudatorios que la Federación recauda en Nuevo León derivados principalmente del impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre producción y servicios; aunado a la recaudación proveniente de impuestos adheridos a la importación de productos y servicios de Estados Unidos de América, de acuerdo con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2020.

Posteriormente abordaremos más alternativas sobre cómo la Federación puede cambiar los conceptos de la fórmula general de participaciones sin mover porcentaje, así como la posibilidad de modificar los criterios compensatorios a resarcitorios, es decir, en lugar de como hoy está valorando “población”, “pobreza” y “carencias” que esto se modifique y tome también en cuenta “eficiencia”, “productividad” y “responsabilidad fiscal”. Eso otorgaría la cantidad de 10 mil a 15 mil millones de pesos adicionales a Nuevo León, dependiendo los términos de la nueva fórmula.

Como alternativa adicional, la Federación podría establecer otros convenios con las entidades federativas y municipios para sumar al Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Entre las propuestas se integran las siguientes:

- Otorgar el IEPS cobrado a gasolinas a las entidades federativas, como en su momento pasó con la tenencia, y que cada estado decida si lo elimina, lo deja o lo baja. Por tanto, si hoy en día ese impuesto a gasolinas y diésel implica una recaudación federal de 343 mil millones de pesos al año según la Ley de Ingresos 2020, debido al número de litros de combustible vendidos y al hecho de que Nuevo León aporta 11% de la recaudación nacional del IEPS Combustibles fósiles (CIEP, 2016), en nuestro estado obtendríamos 37 mil millones de pesos adicionales para el año que entra, 35% adicional, ya que, como lo he señalado, somos número uno a nivel nacional de IEPS Combustibles.

- Otorgar la mitad del IVA a las entidades federativas, es decir, ocho de los 16 puntos que se cobran por ese impuesto. Por tanto, si hoy en día el IVA federal es de un billón de pesos al año, se estaría delegando a los 32 estados 500 mil millones de pesos, de los cuales, partiendo que Nuevo León recauda el 7.2% del IVA nacional según datos del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2016), a este estado le corresponderían 36 mil millones de pesos adicionales en el presupuesto, es decir, 34% más de su Presupuesto actual.
- Aplicar el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, que señala lo siguiente: “El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente”. Esto con el propósito de que los municipios se sumen a las tareas de recaudación, fiscalización y administración de recursos federales, iniciando con la inscripción en el RFC para subir la base de contribución y, con ello, lograr mejor recaudación. Es decir, que las entidades y los municipios ayudemos y sumemos más contribuyentes al RFC, auxiliándonos de los elementos de primera mano que tiene el municipio como el padrón catastral, el padrón de comercio, el de desarrollo urbano, el de negocios con venta de alcohol, entre otros recursos. El impacto en la recaudación por este concepto dependerá directamente del esfuerzo recaudatorio que cada estado emprenda para la recaudación y fiscalización de estos ingresos.
- Modificar el Considerando Quinto del convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la SHCP y Nuevo León, publicado el 28 de diciembre de 1979, así como modificar las cláusulas Tercera, Cuarta, Quinta y Novena –Anexo 4 del Convenio del 13 de octubre de 1981–. Lo anterior con el propósito de eliminar la imposibilidad de nuestro estado para estipular un impuesto al consumo acreditable contra el impuesto federal. Cada punto porcentual del impuesto al consumo podría representar, para nuestra entidad, aproximadamente ingresos adicionales por 4 mil 911 millones 786 mil 750 pesos. Así las cosas, si se crea un impuesto al consumo de 1% estatal ya solo pagarías 15% federal, pues se acredita el local contra el federal como lo ha señalado la SCJN. Este mecanismo de acreditamiento se reflejaría como un beneficio instantáneo para el Estado, ya que directamente estaría recaudando los conceptos federales, en términos porcentuales, sin necesidad de que dichos recursos suban al Fondo General de Participaciones, y por tanto, sujeto a la injusta recaudación que sostiene.

Todo lo anterior no es excluyente, pueden sumarse más propuestas. Es decir, realizando una nueva Convención Nacional Hacendaria podría llegarse a una negociación que con-

venga a Nuevo León sin tener que dejar el convenio, pero lograr varias modificaciones, por ejemplo, que se adopten dos, tres o más propuestas simultáneas o paralelas de las que he expuesto y que enuncio a manera de resumen:

- Salir del Convenio Fiscal: 118 mil millones de pesos.
- IEPS Combustibles a los estados: 37 mil millones de pesos.
- Mitad del IVA a estados -8%-: 36 mil millones de pesos.
- Reparto a un 60% - 30% - 10%: 42 mil millones de pesos.
- Reparto a un 70% - 23% - 7%: 21 mil millones de pesos.
- Cambio de criterios de la fórmula: 10 a 15 mil millones de pesos.
- Inmunidad Tributaria para Nuevo León y sus municipios.
- Convenios con municipios para sumar al RFC: dependiendo del esfuerzo recaudatorio
- Impuestos locales al consumo acreditables al federal, 4.9 mil millones de pesos por cada punto porcentual.

Supongamos que se logra cambiar de 80% - 20% a 70% - 30% el Fondo General de Participaciones. Con eso Nuevo León ganaría 21 mil millones de pesos. Supongamos que además se consiguen modificar los componentes de “pobreza” por “productividad”. Con eso nuestro estado ganaría otros 10 mil millones de pesos. Y sigamos imaginando: pensemos que se logra un acuerdo para delegar el IEPS Combustibles a los estados. Eso sería la cereza del pastel con otros 35 mil millones de pesos.

En ese escenario mixto de alternativas a Nuevo León le llegarían 66 mil millones de pesos derivados de una nueva Convención Nacional Hacendaria. ¡De ahí su urgencia!

Del mismo modo, hay que tomar en cuenta las continuas exigencias de los micro, pequeños y medianos empresarios, así como de las cámaras de comercio y de la ciudadanía en general, sobre un plan de emergencia económico y fiscal para contrarrestar los efectos de la pandemia de COVID-19. Antes de esta crisis sanitaria era también ineludible realizar ajustes en la política económica, pues ya se preveía una alarmante contracción.

Con el afán de mostrar un compromiso propositivo, he insistido en presentar distintas vías de solución. En esencia, he sido persistente en proponer que Nuevo León salga del pacto fiscal bajo los escenarios que se estilan en la inversión: de forma gradual, moderada, conservadora o agresiva. Hablar de tiempo implicaría manejar un rango, dependiendo de las condiciones de la salida planteadas en cada uno de estos escenarios. Lo que es importante destacar es que se trata de un hecho con trasfondo social, político, económico, geográfico y fiscal. Su éxito depende, en gran medida, del planteamiento que se haga del proyecto en materia de planeación estratégica.

La dinámica mostrada por la entidad en materia económica demuestra que tiene el alcance para realizar un cambio de esta magnitud; no obstante, es de advertir el *shock* económico global, sin precedentes, que se vive en la actualidad. Ello obliga a replantear todo lo que se ha estudiado hasta ahora para valorar los esfuerzos que se van a requerir dentro de poco tiempo.

Los montos de recursos federales identificados en el PEF para Nuevo León se presentan en el Anexo 37.

Quiero retomar la idea, mencionada anteriormente, de que Nuevo León podría cobrar el ISR y el IVA para posteriormente pagar al gobierno federal las inversiones que haga. Ese mecanismo puede ser planteado dentro de los trabajos de negociación. Esto implica un desafío para nuestra entidad, pues requerirá demostrar una capacidad recaudatoria similar a la del SAT, lo cual puede conseguirse con el auxilio de la tecnología y de los sistemas de vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones.

Ahora bien, antes de definir qué impuestos a nivel estatal o municipal serían acreditables o deducibles a nivel federal, sería pertinente establecer mayor claridad en la recaudación de cada impuesto. Con esto quiero decir que debemos especificar quién recoge qué, cuánto y para qué, pues actualmente no existe una claridad reglamentaria en este sentido y tenerla es de gran importancia para la salida del pacto.

De igual modo es importante señalar que si bien hay estadísticas de recaudación por entidad federativa, nadie sabe a ciencia cierta cuántos impuestos pagamos, por ejemplo, los habitantes de Nuevo León a la Federación, debido a lo limitado de los diversos indicadores que existen en la materia.

Esta falta de certeza con respecto a la información fiscal se presenta como una fuerte problemática que impacta directamente en las cuentas fiscales. De acuerdo con un documento elaborado por Eugenio Lahera en 1999, titulado “El pacto fiscal en América Latina: una propuesta de la CEPAL”, esta falta de información se debe a una cobertura limitada, la inconsistencia en los estudios fiscales, a una inadecuada contabilidad de la deuda pública y a la ausencia de estimaciones del patrimonio público, por mencionar algunas causas. Todo esto, aunado a la falta de personal y de recursos tecnológicos necesarios para la elaboración de dichas estadísticas.¹⁹⁰

Por esta razón, es indispensable la resolución y clarificación de los datos en mención, antes de determinar la acreditación o deducción de impuestos, de modo que no sea un factor que contravenga a las obligaciones fiscales. No obstante, es clara la necesidad de que dichos impuestos necesariamente sean acreditables o deducibles a nivel federal, para garantizar que no generen un perjuicio al contribuyente de Nuevo León.

9.2 ¿Qué hacer en el ámbito político?

Es importante recalcar que a nivel estatal existe pluralidad partidista. Bajo esta lógica, el conflicto político entre las esferas de gobierno para encontrar acuerdos deriva también de una divergencia en las extracciones partidistas de los gobiernos.

¹⁹⁰ Lahera (1999).

La figura del municipio en México se instauró como una forma de organización territorial y administrativa, con presencia, como institución, en la Constitución federal. Si bien podría definirse como una institución político-administrativa territorial, de acuerdo con las atribuciones otorgadas por el artículo 115 constitucional, está supeditado a la ley federal y a las leyes estatales.

Esta supeditación ha provocado una serie de fricciones políticas del municipio con los estados y con la Federación en términos presupuestarios. Uno de los más recientes eventos de conflicto sucedió en el proceso de aprobación del PEF de 2019. La causa fue la presunta desaparición del Ramo General 23 de Provisiones Salariales y Económicas, el cual destina recursos a entidades federativas y municipios a través de fondos específicos. El supuesto objetivo de ese Ramo se justificó con el argumento de que carece de reglas operacionales, lo cual ha propiciado que la corrupción proliferara.

Con la amenaza de la desaparición del Ramo 23, y una posible reducción en el presupuesto destinado a este fondo, diversas alcaldías llevaron su inconformidad hasta el Congreso de la Unión exigiendo la restitución presupuestal. Las afectaciones de un recorte impactarían de manera directa en sus capacidades de cubrir gastos como infraestructura y servicios básicos. Finalmente, el PEF para el ejercicio fiscal 2020 terminó por ratificar aún más de lo que se había autorizado ya en 2019, pues en el ejercicio fiscal de ese año se aprobó un total de 112 mil 996 millones 657 mil 654 pesos,¹⁹¹ mientras que para el paquete fiscal de 2020 se aprobó un total de 131 mil 300 millones 462 mil 432 pesos, es decir, 18 mil 303 millones 804 mil 778 pesos más.

Es evidente que, existe un fuerte golpeteo político entre Federación y estados, así como entre Federación y municipios, pues de la administración actual depende el destino presupuestal de los mismos año con año. A la par, conviene rescatar los efectos del presupuesto por el efecto *flypaper* o “papel matamoscas”, teoría que se popularizó entre los años 50 y 70 en Estados Unidos de América para estudiar el crecimiento de los ingresos tanto de los gobiernos federal como estatal.¹⁹² Este efecto presupone que existe una relación directa entre las transferencias intergubernamentales con el aumento del gasto público, lo que deriva en una proliferación de la falta de productividad por parte de los gobiernos locales.

En este sentido, en el ámbito mexicano ya existen investigaciones, como las realizadas por Guadarrama en 2006, que analizan dicho efecto en el periodo 1993 a 2002. El resultado revela que, efectivamente, hubo una reducción en el esfuerzo fiscal por parte de las entidades federativas, a causa del incremento de las transferencias federales.¹⁹³ Aunado a la fricción política de la supeditación del municipio a las transferencias federales, junto a la dependencia estatal a dicho presupuesto, esto evidencia que se ha creado un inevitable debilitamiento fiscal en perjuicio de los niveles estatal y municipal.

Así las cosas, uno de los escenarios para aumentar el nivel de participación y defensa de los municipios a nivel estatal consiste en contemplar la asimilación del esquema de reforma

191 Senado de la República, LXIV Legislatura (2020).

192 Gamkhar, Shama (2002).

193 Mendoza Velázquez y Cruz Vásquez (2019).

constitucional a nivel federal. Regulado por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que cualquier reforma a la Carta Magna deberá ser aprobada a través del voto de las dos terceras partes de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y por la mayoría absoluta, o la mitad más uno, de las entidades federativas.

Para saber más de la composición de fuerzas políticas a nivel local, en el Anexo 38 de este libro enlisto los partidos políticos a los cuales pertenecen los gobiernos de cada uno de los municipios neoleoneses. Lo hago con la finalidad de ilustrar la diversidad señalada al inicio de este apartado. En esta esfera de gobierno, pese a contar con cuerpos colegiados de decisión como son los ayuntamientos, en la práctica el presidente municipal es quien lleva mano en las políticas públicas, de ahí la importancia de su extracción. Actualmente, de los 51 municipios que tiene Nuevo León, 16 de ellos fueron postulados por el PRI, 14 por el PAN, seis por Ciudadanos por México –PRI y PVEM–, cuatro por Nueva Alianza, tres por Juntos Haremos Historia –alianza integrada por Morena, PT y PES–, dos por el PVEM, uno por el PRD, uno por MC y cuatro por la vía independiente. Es necesario recordar que en 2021 habrá un proceso electoral para elegir a quienes ostentarán, entre otros encargos, las plantillas de ayuntamientos, presidencias municipales, síndicos y regidores.

Mientras, en el ámbito legislativo, erigido como el principal órgano de representación de la voluntad ciudadana, la mayoría de las curules en nuestro Congreso estatal está ocupada por el Grupo Legislativo del PAN, con 15; le siguen el Grupo Legislativo del PRI, con ocho; el Grupo Legislativo de Morena, siete; el Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano, seis; el Grupo Legislativo del PT, dos; el Grupo Legislativo del PVEM, uno; el Grupo Legislativo del Partido Nueva Alianza, uno; el Grupo Legislativo del Partido Encuentro Social, uno, y hay un diputado independiente.¹⁹⁴

Con lo anterior es fácil advertir que existe una polarización ideológica en la entidad, aun cuando sean dos los partidos que tienen la mayoría tanto de los ayuntamientos como de los asientos en el poder legislativo estatal. Sin embargo, una cada vez más plural representación en el Congreso del Estado y en los municipios incrementa la complejidad para la construcción de consensos, así como para el impulso objetivo de las funciones de cada uno de los órganos políticos en la entidad. La LXXV Legislatura ha sido la que más cambios de integrantes ha tenido en los grupos legislativos.

Pese a que la pluralidad enriquece la representación, este fenómeno también puede truncar, atrasar o alentar importantes procesos de impacto social. Peor aún, puede dar impulso a una agenda de neto interés político y electoral que tenga como prioridad la competencia política antes que responder a las necesidades de la población neoleonesa.

El ambiente de rechazo y desconfianza entre la población hacia el ámbito político es cada vez mayor. Probablemente esto se deba en gran medida a esta competencia político-electoral que mantienen los partidos.

En el “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”, el nivel de confianza institucional en jueces, policías, sindicatos, partidos políticos y diputados aparece en los últimos

¹⁹⁴ H. Congreso del Estado de Nuevo León (2020, mayo).

cinco lugares. En tanto, el gobierno federal ocupa el quinto lugar, el estatal el décimo y el municipal el onceavo de entre 17 instituciones evaluadas.¹⁹⁵

En 2015, los niveles de confianza en las instituciones en Monterrey fueron bastante bajos, pues únicamente 28% de los ciudadanos dijo confiar en el gobierno municipal; 28% en el estatal; 24% en el Congreso local; 23% en los funcionarios públicos, y 23% en los políticos. Ni siquiera una tercera parte de la muestra demostró tener confianza en las instituciones estatales.¹⁹⁶

Esta desconfianza inhibe significativamente el involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos, elemento esencial para el buen funcionamiento de la democracia y la gobernabilidad. Únicamente 18% de la población en Monterrey participa en organizaciones voluntarias; 16% en espacios de gestión o control público; 13% en grupos o partidos políticos; 16% en actividades de mejora o construcción de obras comunales; 17% en actividades comunitarias para la mejora de la seguridad; 21% en la organización de eventos culturales, recreativos o deportivos, y 12% en actividades colectivas.¹⁹⁷

Existe una tarea pendiente en la reconstrucción de la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Urge disminuir los efectos del enfrentamiento político en nuestro estado, pues si bien contrastar ideas forma parte de la actividad política, el funcionario no debe olvidar nunca su deber: buscar el bienestar social.

9.3 Qué hacer en el ámbito legislativo

El proceso legislativo local –ver Anexo 39– a diferencia del federal, que tiene una complejidad bicameral, posee un *timing* (tiempo) de análisis relacionado con la capacidad del cuerpo de legisladores para alcanzar la mayoría necesaria, mediante la voluntad política, en la construcción de acuerdos.

Pero esta no sería la primera vez que un poder legislativo en México busque atravesar por un proceso trascendental, como en su momento fueron las reformas estructurales a nivel federal y la creación de una nueva Constitución en la Ciudad de México, por citar un par de ejemplos. En ambos casos se procedió de formas distintas. En el primero, se convocó a la creación de un pacto político surgido de la voluntad explícita por cambiar de fondo al país. En el segundo se convocó a un Constituyente para la búsqueda de propuestas de reformas que respondieran a las diferentes problemáticas que se acentuaban en la capital del país.

Mi propuesta se encuentra completamente alejada de un planteamiento *fast track* (*vía rápida*), pues este tipo de trabajo legislativo, que opera de manera instantánea, deja más dudas

195 INE (2015).

196 Consejo Cívico (2015).

197 *Ibidem*.

que confianza. Lejos de buscar la rapidez, lo idóneo sería hablar de un trabajo de calidad, sin dejar de lado el tema político, ya que será fundamental la integración del Poder Legislativo.

Actualmente hay nueve grupos legislativos representados en el H. Congreso del Estado, pero dentro de poco más de un año se renovará la representación de las 42 curules en el mismo. Será fundamental, entonces, analizar a conciencia el voto para procurar que los mejores perfiles sean los que representen los intereses del ciudadano.

Es prioritario crear un proyecto de profesionalización del Centro de Estudios Legislativos más que atender a la cuestión del tiempo, pues será fundamental contar con análisis de calidad e investigaciones para conocer un plan de trabajo integral de reconocimiento de iniciativas necesarias para emprender la propuesta. También sería de ayuda que ésta contara con un consenso político para su aprobación, un acuerdo que ayude a informar a la ciudadanía sobre el tema y las ventajas de la solución planteada.

En un planteamiento inicial enlisto las leyes que se tendrían que adecuar en la entidad, de concretarse la propuesta, sin descartar un estudio legislativo integral en una siguiente etapa:

1. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
3. Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León
4. Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León
5. Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León
6. Ley de Egresos del Estado de Nuevo León
7. Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León
8. Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León
9. Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León
10. Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León
11. Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León
12. Código Fiscal del Estado de Nuevo León

¿Cuánto tiempo se llevaría esto? Toda respuesta correría el riesgo de ser imprecisa, puesto que depende de la conformación de la Legislatura que aún no se conoce. Como ya lo advertía, las diputaciones locales y federales se renovarán en 2021, además hay que tener en cuenta el proceso del acuerdo político necesario más que el proceso legal de creación de la ley. A todo lo anterior debemos sumarle que estas reformas precisas tienen la complejidad de requerir un número de votos en particular, e incluso de ser esta votación necesaria en dos periodos legislativos diferentes. Si las modificaciones encuentran un escenario idóneo en estos aspectos, un año legislativo sería suficiente.

Recordemos: con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente los estados ceden determinadas potestades tributarias a la Federación a cambio de obtener una participación de los ingresos federales, lo que nos habla de un modelo centralizado en el que la Federación recauda la mayoría de los ingresos fiscales generados en México por ISR, IVA, IEPS e ISAN.

Entonces, con la salida del pacto fiscal, nuestro estado necesitaría legislar sobre dichos impuestos lo cual quiere decir que se crearía la ley sobre el ISR, el IVA, y los IEPS locales, que no son exclusivos de la Federación.

En lo que respecta a los artículos transitorios suspendidos por la entrada en vigor de la adhesión de nuestra entidad al Convenio Nacional de Coordinación Fiscal en 1979, de acuerdo con los artículos Tercero y Quinto transitorios de la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2020, destaca el supuesto en el que se da por terminado el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:¹⁹⁸

Tercero.- Si se da por terminado el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mencionado en el artículo que antecede, entrarán en vigor nuevamente desde el día siguiente en que surta sus efectos la terminación de dicho Convenio, los impuestos sobre ingresos mercantiles, sobre expendio de bebidas alcohólicas, sobre compraventa o permuta de ganado, sobre venta de gasolina y demás derivados del petróleo y sobre ganado y aves que se sacrifiquen.

Quinto.- Si se da por terminada la Coordinación en Materia Federal de Derechos, entre la Federación y el Estado de Nuevo León a que se refiere el transitorio que antecede, entrarán en vigor nuevamente desde el día siguiente en que surta sus efectos la terminación de la citada Coordinación, los derechos contenidos en los Artículos 267; 268; 275 bis, fracción II, y 277, fracciones III, IV, VIII y IX de la Ley de Hacienda del Estado.

No obstante, la referida determinación jurídica, los impuestos suspendidos entrarían en vigor desde el día siguiente en que surta efecto la terminación del pacto fiscal, sí, pero con una previa revisión de su idoneidad en la imposición y de su potencial recaudatorio.

Ahora bien, lo realmente urgente en este punto es determinar que es necesaria la expedición de una nueva Ley de Hacienda Pública del Estado de Nuevo León, misma que deberá asentarse bajo la realidad actual en la que vive nuestra entidad. Y con ello me refiero a imponer las contribuciones que tengan un alto potencial recaudatorio, rechazando de tajo la idea de establecer más impuestos o de tener doble tributación, lo cual explicaré más adelante de manera detallada.

¿Se tendrían que reformar las leyes federales? Sí, debido a que el pacto federal es un acuerdo entre los estados y la Federación, que en términos presupuestarios se rige particularmente por la Ley de Coordinación Fiscal, y también sería necesario reformar inicialmente las siguientes disposiciones:

1. Código Fiscal de la Federación
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
3. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación (ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos)
4. Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios

¹⁹⁸ Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León, para el Ejercicio Fiscal 2020 (2019).

5. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020
6. Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación
7. Ley del Impuesto al Valor Agregado
8. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
9. Ley del Impuesto Sobre la Renta
10. Ley Federal de los Derechos del Contribuyente
11. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Es importante destacar que los análisis correspondientes deben llevarse a cabo por los órganos reformadores federales, a efecto de que se delimite el grado de actuación de la Federación con nuestra salida del pacto federal.

Se debe tener presente que Nuevo León no puede prescindir de los servicios que presta la Federación, como la seguridad nacional, el comercio exterior, la salud, entre otros, por lo que se debe definir una cuota que se compartiría de cada peso recaudado con la Federación, es decir, un esquema de participación entre el estado y la Federación.

9.4 La nueva coordinación con la Federación

Si bien una nueva Convención Nacional Hacendaria es el escenario ideal para replantear las consideraciones sobre el actual orden de coordinación tributaria en México, también es importante impulsar condiciones que permitan seguir una planificación adecuada en cada uno de los posibles sucesos, con el propósito de que Nuevo León esté preparado para cualquier eventualidad.

En el supuesto de que nuestra entidad se retire del Sistema de Coordinación Fiscal, nuestro estado tendría que valorar qué pasaría con los impuestos suspendidos sobre ingresos mercantiles, expendio de bebidas alcohólicas, compraventa o permuta de ganado, venta de gasolina y demás derivados de petróleo, así como impuestos sobre ganado y aves que se sacrifican. También debe replantearse el destino de aquellos derechos contenidos en los artículos 267, 268, 275 bis, fracción II y 277, fracciones III, IV, VIII y IX de la Ley de Hacienda del Estado, debido a lo mencionado en los artículos transitorios ya comentados. Y debe considerar también que adquiriría la facultad de gravar los ingresos sobre el IVA, el ISR y el IEPS local.

No obstante, el gobierno central aún tendría una serie de servicios que son exclusivos de la Federación. Es importante destacar que la salida del pacto fiscal no implica una desvinculación del pacto federal por parte de nuestro estado ni un intento de acto de independencia, sino un esfuerzo por fortalecer la autonomía de la entidad neoleonense, así como el debido aprovechamiento de su capacidad tributaria.

Ante ello, una de las salidas correctas para estimar la permanencia en los servicios de la Federación sería que Nuevo León pague al gobierno central, como una contraprestación, los

servicios que actualmente gasta producto de diversos convenios celebrados con nuestro estado, o bien, aquellos servicios que por disposición legal son prestados por la Federación, dejando de lado aquellos que por obligación constitucional está obligada a erogar.

Ello implicaría para la Federación recibir un pago de las erogaciones que hoy en día realiza en Nuevo León por esos servicios para sufragar el costo adherido a ellos, lo cual le debe generar certidumbre de no tener pérdidas monetarias por seguir sufragando necesidades en materias de seguridad pública, educación, medio ambiente, salud y programas sociales.

9.5 Las interrogantes frecuentes en el debate de una nueva Convención Nacional Hacendaria y el pacto fiscal

La falacia de la doble tributación

La globalización y el crecimiento del comercio internacional han desembocado en un proceso de apertura comercial en el que ha proliferado el movimiento del flujo de capital, de servicios y de personas, así como una acelerada interdependencia entre los Estados nacionales.

Debido a lo anterior, en materia tributaria los impuestos constituyen la principal fuente de ingresos de los gobiernos. Estos cobros pueden ser establecidos ya sea sobre el mismo territorio o sobre transacciones efectuadas con partes domiciliadas en otro país, que es lo que se conoce como impuesto internacional.¹⁹⁹ Con el crecimiento del comercio global, y la acelerada propagación de las relaciones comerciales entre naciones, se identificó que estas actividades económicas transnacionales y la falta de una homologación normativa internacional en la materia estaban provocando una actividad fiscal perjudicial: una doble imposición de un mismo cobro entre dos países distintos.

Así surgió el concepto de doble tributación internacional, una coincidencia sobre un mismo gravamen en distintos estados.²⁰⁰ Debido a ello se han suscrito diversos instrumentos fiscales a nivel internacional para evitar esta práctica.

Pese a esto, aun cuando ya existía una regulación normativa internacional en la materia, impedían el avance de una práctica fiscal justa condiciones como la contraposición de algunas disposiciones normativas entre un país y otro o lagunas jurídicas en algunos marcos nacionales. Ante ello, en 2013 la OCDE, con el G20, hizo una exhaustiva revisión de las normas de fiscalidad internacional más importantes. El resultado identificó a la interacción de muchas normas distintas como el motivo que imposibilitaba evitar la erosión de la base imponible en el traslado de beneficios. De ello resultó la emisión de una serie de

¹⁹⁹ Sarduy González y Rosado Haro (2018).

²⁰⁰ *Ibidem*.

15 acciones, el *Paquete BEPS*, para evitar el aprovechamiento de convenios beneficiosos y una doble tributación.²⁰¹

México ha buscado cumplir con estas recomendaciones mediante reformas normativas en la materia, así como teniendo un irrestricto respeto a los instrumentos internacionales que cumplen con las formalidades establecidas por el artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En él se establece que “se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, y que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.²⁰²

Cabe destacar que en nuestro país, el Derecho Tributario Internacional se encuentra a nivel de rango constitucional, debido a la importancia normativa que otorga México a los tratados internacionales dentro del bloque de constitucionalidad.²⁰³ De igual modo, cualquier tratado internacional firmado y ratificado, surte efectos en la legislación local de cada entidad federativa. Las obliga a establecer las modificaciones necesarias para el cumplimiento de las disposiciones a las que se adhiere.²⁰⁴

Ante esto, ha surgido un cuestionamiento generalizado: en el supuesto de que Nuevo León se vea forzado a salir del pacto fiscal, ¿se caería en una práctica de doble tributación? No. Esto no sería un escenario factible, pues como se explicó con anterioridad, el artículo 124 de la Constitución, en torno a la cláusula residual, permite a nuestro estado imponer sus cobros del IVA y el ISR locales, los cuales dejarían de ser pagados a la Federación y serían percibidos únicamente por la entidad. Esto lo he detallado ya en el punto *8.1 La viabilidad jurídica* de este mismo libro.

Diferencia entre pacto federal y pacto fiscal

Entre otros cuestionamientos habituales, resulta común la confusión con respecto a que la salida del pacto fiscal implicaría una desvinculación total del pacto federal, una “pseudo independencia” de la Federación. Se ha hablado incluso de una “independencia del norte de México”.

La realidad es que la desvinculación del Sistema de Coordinación Fiscal no fracturaría la relación entre Nuevo León y la Federación, pues no habría separación. Si bien el objetivo principal de mi propuesta es un fortalecimiento de la autonomía local, característica establecida en el artículo 40 de la Constitución para las entidades federativas, ante la evidente sujeción a una orientación centralista buscamos una alternativa que beneficie las condiciones fiscales de la entidad, el fin de la dependencia y las afectaciones a nuestra autonomía estatal. Por ejemplo, con el despojo

201 OCDE (2015, b).

202 United Nations, UN (1969).

203 Trejo Cruz (2008).

204 *Ibidem*.

económico actual que padece nuestro estado, Nuevo León queda prácticamente desamparado ante cualquier emergencia que se suscite en su territorio, como la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia. Ahora, en lugar de contar con los recursos necesarios para hacer frente de forma efectiva a la emergencia sanitaria, estos son aminorados por el modelo de transferencias federales.

La voluntad de salir de este modelo fiscal patológico no se traduce en una salida del pacto federal. En este sentido, es importante resaltar que el pacto federal es inquebrantable, pues no se ha formado mediante la firma de un acuerdo jurídico, sino que se ha instaurado por medio de la Carta Magna, misma que no solo da vida a la Federación sino a todas sus partes. Nuevo León también debe a ella su irrestricta naturaleza jurídica como entidad federativa.

Nacionalismo, soberanía y autonomía dentro del federalismo

Es bien conocida la diversidad cultural que caracteriza a México. Tanto en el norte, en el centro y en el sur no se encuentran colores, gastronomía, fauna y paisajes iguales. Sin embargo, a pesar de esta variedad existe una unidad nacional que se apega a los sentimientos de identidad y pertenencia, y a la voluntad generalizada por un crecimiento y desarrollo conjuntos del país. Estas diferencias no significan división.

En este entendido, la salida del pacto fiscal no pretende romper con la unidad nacional, al contrario, responde a una atribución otorgada desde el nacimiento del federalismo en México. Se trata de soberanía y autonomía locales, principios innegables de la teoría federalista.

Quiero ser muy claro: el plan que aquí propongo no busca acrecentar las líneas divisorias que marcan al territorio, sino fortalecer el sistema federal mexicano a través de la demanda de un derecho otorgado por el modelo territorial del Estado mexicano, el cual se encuentra explícitamente consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10. EL PLAN DE TRABAJO PARA NUEVO LEÓN

10.1 El Top 12 de proyectos de inversión

Con todo y el coronavirus, Nuevo León cuenta con el potencial para volverse el mejor estado no solamente de México sino también de toda América Latina. El trabajo de su gente es incuestionable; sin embargo, este esfuerzo tiene que ser canalizado de manera favorable para beneficio de los propios neoleoneses. Es necesario hacer de esta gran entidad el mejor lugar para vivir, para trabajar, para desarrollarse y para crecer como seres humanos.

El presupuesto es un elemento primordial para mantener a Nuevo León como el estado grande que ha sido y que está destinado a seguir siendo. Sin embargo, si la Federación nos regresa solamente 76 mil millones de pesos, de los 460 mil millones de pesos que le aportamos, o sea solo 17%, estamos condenados a que nuestros grandes proyectos sean opacados, limitados y cancelados. Con este monto no es posible ni siquiera pensar en desarrollar pequeños proyectos. En el mejor de los casos, una buena cantidad de este dinero se destina a dar mantenimiento a lo que ya existe, a pagar la deuda que malos gobiernos nos heredaron o a los gastos corrientes de la administración pública estatal en turno. Con la fórmula actual de coordinación fiscal no se le da un trato justo a Nuevo León, ¡no nos alcanza!

Debemos considerar que actualmente nos encontramos inmersos en la contingencia sanitaria por COVID-19 y la pandemia dejará efectos muy negativos en materia de salud y de economía. Si los gobiernos hoy no prevén el diseño y la ejecución de programas que beneficien directamente a la salud, que reactiven la economía y el empleo, y que incidan en la calidad de vida de las personas, esta oportunidad puede perderse.

Por lo antes expuesto, en este apartado te presento, de manera puntual pero también de forma muy responsable, los 12 proyectos emblemáticos que podrían desarrollarse, y sin duda concretarse, si se cuenta con el presupuesto que merece tener nuestro gran estado. Después, incluyo 23 proyectos de infraestructura que urge echar a andar en Nuevo León para mejorar la movilidad de sus habitantes. Por último, y no menos importante, enumero proyectos, planes y políticas públicas de seguridad, agua, justicia, educación, medio ambiente entre otros

rubros, cuya implementación es apremiante para resolver las crisis que antes hemos comentado y ya llegaron o están por hacer crisis este 2021.

A Nuevo León le urge, en consecuencia, autonomía por la vía de un federalismo fiscal y funcional. En el aspecto fiscal mediante la salida o la renegociación del convenio fiscal. En el aspecto funcional –jurídico y político–, mediante una nueva Constitución para nuestro estado y una agenda de desarrollo pensada a casi 20 años: 2021-2040. Ese es el mejor escenario posible para Nuevo León como entidad libre y soberana, pero también lo es para México, pues de esta manera se transitaría de un centralismo autoritario a un federalismo que empodere desde lo local y lo regional. De eso estoy 100% convencido.

En mi experiencia como diputado local, senador y financiero he tenido la oportunidad de conocer a cabalidad el presupuesto de nuestra entidad. Hoy Nuevo León, con todo y el trato injusto del convenio fiscal, tiene un presupuesto de 105 mil millones que no van a alcanzar ni para deuda ni pensiones y mucho menos para afrontar las crisis que se vienen. Esa cantidad de dinero pareciera bastante, pero la verdad sea dicha: no alcanza ni para mantener el Metro ni las carreteras. Hay áreas de oportunidad en austeridad y eficiencia. Comúnmente le quedan discrecionales al gobierno en turno entre 2 mil y 3 mil millones al año. Por eso es clave que, de manera paralela a nuestras nuevas reglas del juego –de vanguardia y actualizadas mediante una nueva Constitución–, también logremos captar los recursos que aquí se producen y que terminan yéndose a la Federación por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: 460 mil millones de pesos por año.

Inclusive en el peor escenario para Nuevo León al cambiar las fórmulas de la ecuación de reparto del Fondo Federal de Participaciones –del cual solo nos dan 20% a estados y municipios–, a Nuevo León nos llegarían, al año, de 10 mil a 15 mil millones de pesos adicionales al presupuesto, es decir, 20% más para llegar a un total de 120 mil millones de pesos. ¿Te imaginas lo que se puede lograr con 15 mil millones de pesos extra?

Pues ahora imagina lo que Nuevo León podría lograr si saliéramos del convenio fiscal de manera gradual, transitoria y sin choque político. Estamos hablando de 118 mil millones de pesos extra por año, es decir, 110% adicional al presupuesto, con lo que sumarían alrededor de 223 mil millones de pesos anuales. Con ese dinero crecería nuestro potencial ante todo el continente americano y el mundo. Tendríamos recursos no solo para enfrentar la deuda, sino también para hacernos cargo de las pensiones y plantar cara a las crisis que se vienen. Además, tendríamos recursos suficientes para impulsar los grandes proyectos que a continuación se exponen:

Nueva Constitución para Nuevo León

Como ya lo puntualizamos en líneas anteriores, hoy por hoy, ante la crisis de salud y económica que enfrentamos, es indispensable que nuestro sistema constitucional establezca la protección plena de los derechos humanos de los neoleoneses, que sean ellos el eje en el que gravite la actuación de las autoridades.

Es así que, ante una inminente situación de renovación, y con el objetivo de potenciar la capacidad de nuestra entidad, se propone una nueva Constitución Política para Nuevo León que nos permita recuperar el ritmo de crecimiento. Con ella, debemos alcanzar una relación de plena igualdad entre ciudadano y gobierno mediante mecanismos eficaces y transparentes, leyes simples y una nueva filosofía del servicio público que nos aleje del actual concepto de gobierno “soberano” y nos lleve a alcanzar el anhelo de contar con una ciudadanía empoderada.

Centro Logístico del Norte (hub aeroportuario, carretero y ferroviario)

Nuevo León tiene la oportunidad de convertirse en un *hub* –o centro de conexión– logístico moderno a la altura de las más importantes urbes en el mundo como Singapur, Houston o Atlanta; sin embargo, esa meta parece lejana. Hoy en día, no cuenta con una política pública ni visión a largo plazo que lo lleven a sortear los grandes obstáculos que enfrenta para desplegar este potencial.

Los especialistas coinciden que la posición geográfica de nuestro estado le da una gran ventaja competitiva que lo convierte en un *hub* logístico natural. No obstante, la entidad arrastra una deficiente infraestructura vial y la falta de una red ferroviaria que ayude al transporte terrestre de pasajeros y mercancías a desahogar la fuerte concentración urbana y vehicular que padece la zona metropolitana de Monterrey, misma que provoca pérdidas económicas a los transportistas.

Por lo anterior, tanto el transporte de mercancías como el de pasajeros por vía aérea representan áreas de oportunidad que deben ser aprovechadas, sobre todo ante la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM). Sin duda el nuevo *hub* aeroportuario debe afincarse en el aeropuerto Mariano Escobedo por los siguientes motivos:

- Disponibilidad de suelo para duplicar la capacidad del aeropuerto a más de 35 millones de pasajeros al año. Ya existe un Plan Maestro.
- Disponibilidad de una pista de longitud suficiente para acoger aviones de carga de grandes dimensiones.
- Conectividad ferroviaria con ambas empresas prestadoras del servicio a través del anillo ferroviario.
- Disponibilidad de energía eléctrica y de gas en abundancia.
- Disponibilidad de suelo, justo a un lado del aeropuerto para construir la infraestructura logística.
- Equipamiento hotelero suficiente.
- Más de 4 mil 500 hectáreas disponibles para usos industriales en pesquería.
- Disponibilidad de agua del subsuelo y del anillo de transferencia.
- Disponibilidad de agua tratada.

Esta propuesta puede ayudar a resolver la necesidad de diseñar e implementar un plan que coadyuve a la reactivación económica, puesto que la desaceleración y las expectativas proyectadas a causa de la pandemia no favorecen en ningún sentido al desarrollo y crecimiento en nuestro estado.

En este Centro Logístico del Norte, situado en el municipio Salinas Victoria, se aprovecharía la cercanía de carreteras y vías férreas, además de contar ya con el aeropuerto del norte, el Internacional Mariano Escobedo, que está por expandirse, entre otros elementos clave.

Infraestructura regional: construir la carretera Interserrana y la carretera La Gloria Colombia

Las carreteras son actualmente el principal medio de transporte de mercancías y personas en la entidad. Nuevo León se encuentra comunicado directamente por carretera con todos los puntos de importancia de la República Mexicana y proveer al comercio nacional e internacional a través de rutas estratégicas es indispensable para mantener una movilidad eficiente.

Nuestro estado cuenta con una red carretera compuesta por aproximadamente 7 mil 500 km; sin embargo, esta extensión actualmente es insuficiente para proveer al comercio nacional e internacional de rutas indispensables que permitan mantener una eficiente circulación de personas y mercancías.

Debido a ello, planteo el desarrollo de 23 obras que facilitarían el desplazamiento oportuno de los neoleoneses. Entre ellas destacan: la Carretera Interserrana, el Viaducto del Sol, el Distribuidor Vial y Prolongación de Avenida, y el Distribuidor Vial Fleteros–Gonzalitos.

La imperiosa necesidad de estas obras radica en recuperar la derrama económica del comercio, mermada por el tránsito de usuarios que optan por viajar a Estados Unidos de América por Tamaulipas,²⁰⁵ debido a que la calidad de la carpeta asfáltica de nuestro estado es deficiente.

A través de este proyecto de 90 km de longitud, se pretende comunicar el sur de Nuevo León con el área citrícola al sur de la ZMM. Igualmente, se pretende conectar a la carretera Matehuala-Salttillo –Carretera 57– con la Carretera Cd. Victoria-Monterrey –Carretera Nacional.

Esta obra acortaría drásticamente el tiempo de traslado hacia la ZMM desde la Carretera Central; reordenaría el tránsito de carga proveniente de los puertos fronterizos; reduciría riesgos para los vehículos con un proyecto moderno y seguro, y daría vida a la zona sur del estado. Esta área está muy limitada en su conectividad actualmente, puesto que los usuarios deben circular por el libramiento de Saltillo y Ramos Arizpe, una carretera peligrosa, de subida, que exige mucha combustión de diésel a los transportistas, lo cual es carísimo y contamina gravemente el medio ambiente.

²⁰⁵ Se estima que por falta de cruces fronterizos Nuevo León pierde 36,000 mdp que se tributan en Tamaulipas, según estudio de DICEX sobre centros de trabajo de importaciones y exportaciones de Nuevo León que usan fronteras de Laredo, Reynosa y Matamoros.

Asimismo, estas vías de comunicación permitirían desahogar el tránsito acumulado en la ZMM que, a su vez, tendría un impacto directo en la calidad del aire y, en consecuencia, en la salud de los neoleoneses.

Así las cosas, con la Carretera Interserrana, el *hub* noreste, terminando el anillo 3 periférico y la carretera La Gloria Colombia, se cumpliría un gran sueño de los neoleoneses: no tener que depender ni de Tamaulipas ni de Coahuila para transportarnos. Mejorando y utilizando nuestra frontera Colombia, ya no tendríamos necesidad de utilizar las fronteras de Reynosa, Laredo y Matamoros; por tanto, dejaríamos de tirar y regalar 36 mil millones de pesos, pues como lo detallé en el apartado 4.1 *¿Por qué estamos como estamos?*, hoy en día la actividad económica exterior de nuestro estado le suma 36 mil millones de pesos a Tamaulipas. Actualmente, los productos de exportación e importación utilizan las aduanas más grandes del mundo, sea Reynosa, Laredo o Matamoros, las tres situadas en ese estado, no así la de Colombia, misma que actualmente está en auge. Por lo tanto, conforme al indicador de la recaudación fiscal obtenida por entidades federativas en nuestro estado, se aumentan indirectamente los ingresos de nuestros vecinos tamaulipecos. Con esos 36 mil millones de pesos anuales que les damos, las carreteras Interserrana y La Gloria Colombia se pagarían solas, gran círculo virtuoso.

A través de este proyecto en el norte del estado se pretende continuar la autopista de cuota desde el punto donde termina, en La Gloria, hasta la frontera de Nuevo León y Texas, en Colombia.

Además de que el trazo de la carretera sería dentro del estado de Nuevo León, esta obra reduciría los tiempos de traslado hacia la frontera, mejorando las condiciones de los habitantes de la zona e impulsaría la actividad comercial dentro del Parque Industrial Colombia.

De igual forma, con la Interserrana, utilizando el anillo periférico hacia Montemorelos –aún falta el tramo Pesquería Allende, Allende Montemorelos– tendríamos la conexión a la carretera Matehuala –57– rumbo a la Ciudad de México, vía la carretera interserrana de Montemorelos a Galena. Esto generaría, entre otros, los siguientes beneficios:

- a. Darle vida al sur del estado de Nuevo León.
- b. Sacar el tráfico de la ZMM en 15 por ciento.
- c. Reducir la contaminación del transporte en la ciudad, sobre todo de carga, en 10 por ciento.
- d. Dejar de dar la vuelta hasta Saltillo de subida cientos de kilómetros, lo que ahorrará distancia, tiempo y costo de diésel.

Plan Hídrico: nuevas presas, reúso y reciclaje del agua

Los mayores problemas que enfrentará la humanidad en los siguientes 20 años serán la escasez de agua y la contaminación ambiental. El cambio climático nos llevará a una forzosa conversión a energías sustentables.

Con el propósito de estar preparados para transitar con éxito por estas dos situaciones, impulsaremos un sistema de seguridad hídrica y energética en nuestro estado que, aprovechando la geografía de las cuencas de la Huasteca, permita emplear ese “embudo natural”

y acumular agua de lluvia. Esto puede ser posible mediante la construcción de “pequeñas presas de detención temporal”, tanto en áreas rurales como en la ciudad, que nos permitan tener un suelo absorbente y listo para prevenir los daños catastróficos que generan las lluvias torrenciales, en promedio, cada siete años.

A través de la construcción de múltiples estructuras de presas se conservaría y administraría el vital líquido durante años. Aprovecharíamos así su acumulación para generar energía mediante el trasvase entre presas de distinta altura durante las noches y recargándolas durante el día mediante bombeo alimentado por energía solar.

Paralelamente al fortalecimiento de los mantos freáticos y las propuestas de solución a los riesgos de inundación, es importante asegurar el abastecimiento de agua para el desarrollo. Con ese objetivo se deben hacer obras que permitan utilizar el potencial existente en nuestro estado. La presa El Cuchillo podría aportar hasta 10 m³ por segundo de agua a Nuevo León, en lugar de los cinco que aporta actualmente. No obstante, antes es necesario cumplir con los compromisos con Tamaulipas acerca de dotación de agua tratada. Lo anterior se lograría con la construcción de un ducto con capacidad de hasta 5 m³ por segundo, que lleve el agua tratada desde la planta de tratamiento de Dulces Nombres hasta Tamaulipas. Es una obra costosa, pero más económica que otras alternativas. Además, la conducción del agua se haría por gravedad, sin gastos en bombeo. Con ello se incrementaría notablemente el abasto de líquido para la zona metropolitana y otras ciudades de la región, sin necesidad de construir más presas de almacenamiento.

También debemos fortalecer el reúso y el reciclaje del agua, para usos industriales y de riego, mediante la construcción de una tubería “morada”, exclusiva para esos destinos, además de hacer cumplir la normatividad en materia de reutilización de agua que ya existe en la legislación estatal.

Reestructura del transporte. Nueva visión de la movilidad urbana integral

Nuestra ciudad capital siempre se caracterizó por ser una de las más competitivas a nivel nacional para recibir inversión privada. Sin embargo, luego de que, en la medición de 2012, Monterrey apareció como la más competitiva de México, en 2016 ya se ubicaba en el quinto lugar, y en 2018 bajó hasta el séptimo. Esta baja se debió a tres factores: la inseguridad, el deficiente transporte público y la contaminación ambiental.

Hay que tomar en cuenta que hace 40 años, 60% de los pasajeros requerían pasar por el centro de la ciudad, y por eso las rutas de camiones se diseñaron en forma radial. Eso llevó a que las unidades de aquel entonces transportaran hasta cuatro pasajeros por cada kilómetro recorrido.

Hoy en día, las necesidades de viajes hacia el primer cuadro han disminuido hasta cerca de 10%, pero la mayoría de las rutas siguen pasando por el centro. Esto implica que los pasajeros que un autobús transporta por kilómetro recorrido ahora sean menos de dos.

Precisamente la SCT asegura que, en 2019, las redes de infraestructura de transporte convergen, sobre todo, en la ZMM, lo que dificulta el traslado a los demás municipios de nuestro estado, en especial a los más alejados.

Aunado a estas situaciones, el incremento de las tarifas ha repercutido de forma negativa en la economía de los neoleoneses, lo que ha provocado paros a causa de manifestaciones, tanto de usuarios como de transportistas.

Por si fuera poco, las decisiones que han tomado las autoridades a causa de la emergencia sanitaria han ocasionado, en contra de todas las recomendaciones, la aglomeración de personas y, por tanto, el número de contagios de COVID-19 en la entidad es incontrolable. Este es un ejemplo que se ha visto mucho, por ejemplo, en ciudades como Nueva York, en donde se comprobó la relación entre la aglomeración de pasajeros y el crecimiento de contagios. En contraste, la reducción de pasajeros durante marzo tuvo un considerable impacto en la desaceleración en la propagación del virus. Mismo caso se dio en España, en donde se argumentó que el transporte público es un factor relevante en la expansión del virus.²⁰⁶

En el caso de Nuevo León, se redujeron los horarios del transporte y esa acción dio lugar a una fuerte aglomeración en autobuses y en el metro, lo que provocó un repunte en los contagios. En solo 14 días se propició un fuerte incremento. Aunado a esto, no se han tomado medidas para la dispersión de los usuarios de transporte, pues las empresas no han accedido a establecer un modelo escalonado de asistencia.²⁰⁷

En este sentido, los municipios con mayor riesgo de contagio son Apodaca, Escobedo y Juárez, donde 40% de la población utiliza el transporte público. Ocurre casi lo mismo en Monterrey, Guadalupe y San Nicolás, lugares donde 30% de los habitantes hace uso de este servicio. Esto, evidentemente, se ha traducido en una relación directa con los niveles de propagación. Asimismo, no solo las personas que más utilizan el transporte público son aquellas más propensas a contraer el virus, sino que también son quienes menores ingresos obtienen, por lo que la solvencia de esta problemática no solo se interpreta como una necesidad logística sino de equidad social.²⁰⁸

Bajo esta tesitura, la principal solución de movilidad para Nuevo León consiste en reestructurar el transporte estatal y optimizar la circulación en calles y avenidas de Monterrey para evitar el tránsito vehicular. De hacerlo, la calidad del aire en la ZMM mejoraría y repercutiría en materia de salud, pues de esto depende que cada neoleonés sea más propenso al contagio de virus que atacan al sistema respiratorio y que a la fecha mantiene a muchas personas hospitalizadas.

La reestructura del transporte planteada en este proyecto, nos llevaría del actual diseño radial de rutas en el área metropolitana a un diseño ortogonal, en donde las rutas del transporte público, en vez de pasar por el centro de la ciudad –como sucede actualmente– sigan un sistema en el cual las rutas no se “empalmen” y se pueda aumentar la velocidad de circulación.

206 Villarreal, H. (2020).

207 *Ibidem*.

208 *Ibidem*.

Hernán Villarreal en su libro *Movilidad con distanciamiento. Cómo reactivar la economía sin aglomeraciones* ilustra perfectamente el escenario del transporte frente a la “nueva normalidad”. Afirmo que su reestructura debe estar acompañada de una serie de medidas y estrategias de esfuerzo colectivo entre los municipios, las empresas y el gobierno estatal para la materialización de un plan vial que busque nuevas alternativas de transporte, como hacerlo más accesible, disminuir la aglomeración de personas, incrementar la oferta y eficientar la logística de rutas. Todo, tomando en cuenta que el mundo entero se encuentra en medio de una fuerte crisis económica en la cual los más afectados son aquellos trabajadores con menores niveles de ingreso.

Es por esto que, de la mano con la reestructuración del transporte, se debe establecer un nuevo proyecto de movilidad integral para la ZMM, basado sobre los siguientes principios:

- Promover la integración de usos de suelo para reducir las distancias y los tiempos de traslado, mediante la construcción de subcentros de equipamiento en los municipios periféricos.
- Privilegiar la movilidad peatonal, y en medios alternos, para los trayectos cortos.
- Otorgar un lugar y tiempo adecuados para el traslado de mercancías, tanto hacia la ciudad, como de tipo interurbano y regional.
- Ofrecer alternativas viales para evitar el uso de las arterias ya congestionadas.
- Implementar mayores estándares de sanitización y un modelo vial y de transporte con perspectiva de dispersión.
- Incentivar a las empresas mediante apoyos fiscales para implementar horarios laborales escalonados que eviten la aglomeración y ofrecer un servicio de transporte privado para sus trabajadores.
- Instalar un servicio de transporte continuo con las medidas sanitarias respectivas.
- Modificar la cuota del transporte, a cobro por kilómetro recorrido.

Además, deberá incluir la definición de carriles de transporte público con prioridad de paso mediante una coordinación inteligente de semáforos.

Agencia de calidad del aire

La OMS publicó, en 2018, un análisis sobre la calidad del aire en distintas ciudades de la República mexicana, determinando que el nada decoroso título de la “ciudad más contaminada de México” fue para Monterrey.

El informe del organismo indica que la contaminación del aire se mide con base en las concentraciones de pequeñas partículas menores a 10 micrómetros (PM10) y de partículas finas menores a 2.5 micrómetros (PM2.5) que contienen sulfato, nitratos y carbono negro, y que suponen el principal riesgo medioambiental para la salud.

Ante la grave situación de contingencia ambiental que cada vez es más frecuente en la ciudad, el gobierno estatal emitió alertas ambientales. En 2018 solo un poco más de 80 días tuvieron buena calidad de aire.

Actualmente no se le está dando al tema la importancia necesaria, y como muestra, la Semarnat tiene solo a una persona en funciones de vigilancia de la calidad del aire en nuestra entidad, mientras que la Profepa cuenta con tres inspectores para ello.

Para cambiar ese rumbo, es necesario crear la Agencia de la Calidad del Aire y que la misma enfoque sus actividades en las siguientes variables:

- a. Mejorar la calidad de la gasolina y del diésel.
- b. Detener el crecimiento horizontal de la mancha urbana.
- c. Promover el transporte público.
- d. Reducir las emisiones de la refinería de Pemex en Cadereyta.
- e. Bajar las emisiones de las industrias sin afectar la productividad.
- f. Establecer con los municipios un sistema de carriles HOV de auto compartido, para llevar la ocupación vehicular del promedio actual de 1.2 pasajeros por auto, hasta 1.6 pasajeros, lo que significa incrementar la capacidad vial actual aproximadamente en 30% y así evitar los congestionamientos viales.

Horarios escalonados de centros de trabajo y educativos, coordinando las entradas y salidas con los centros próximos –parque industrial o zona de la ciudad–, para así poder distribuir los viajes de las horas pico sin afectar ni segmentar los procesos productivos.

Uno de los agentes contaminantes con mayor relevancia en el Estado lo es la refinería de Pemex en el municipio de Cadereyta, que es la refinería número 18 a nivel mundial que produce más agentes contaminantes.

Los datos oficiales de las propias autoridades estatales y federales demuestran que en la Zona Metropolitana de Monterrey se han excedido las Normas Oficiales Mexicanas emitidas por la Secretaría de Salud, por la Comisión Reguladora de Energía y por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Tales son: NOM-075-SEMARNAT-1995; NOM-086-SEMARNAT-SENER- SCFI-2005; NOM-085-SEMARNAT-2011; NOM-025-SSA1-2014; NOM-016-CRE-2016 en diversas ocasiones, tan solo en los últimos años se han declarado contingencias y alertas ambientales por razón de ello. Para muestra, podemos contrastar las ocho contingencias ambientales entre 2010 y 2017, y las 17 registradas entre 2017 y 2020.

Dentro de los estudios realizados sobre los efectos contaminantes de la refinería Ingeniero Héctor R. Lara Sosa ubicada en Cadereyta, Jiménez (en adelante, la “refinería”), se utilizó como parámetro la norma NOM-025-SSA1-2014. Dicha norma establece los siguientes límites para las partículas contaminantes: PM10 = 75 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en un promedio de 24 horas y para PM2.5 = 45 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en un promedio de 24 horas. Hay que tener en consideración que, si bien estos son los límites normativos, organismos internacionales como la OMS han declarado que la recomendación es de una exposición máxima de 20 g/m^3 para las PM10 y una exposición máxima de 10 g/m^3 para las PM2.5.

Para el caso de PM2.5, el municipio que contribuye mayoritariamente a su emisión es Cadereyta Jiménez con un porcentaje de 16.1% debido a su industria del petróleo y petroquímica. Este alto porcentaje se refleja en la diaria contaminación de la ZMM.

Así, el sector de petróleo y petroquímica es la principal fuente de emisión industrial (49% SO₂, 12% PM2.5, 5% PM10, 5% NOx, 3% COV). La principal fuente que genera casi todas las emisiones, corresponde a la refinería Ingeniero Héctor R. Lara Sosa, ubicada en Cadereyta Jiménez. Lo anterior significa que, si su operación cerrara, la cantidad anterior dejaría de ser emitida al aire y los índices de contaminación en la ZMM disminuirían en gran medida.

Por lo tanto, es urgente que se instalen filtros en las chimeneas de Pemex para que se controlen las emisiones contaminantes que a diario surgen de la planta, como lo han señalado diferentes organizaciones civiles expertas en el tema y las diversas autoridades en materia Ambiental municipal y estatal.

Como se ha mencionado, la prioridad de mejorar la calidad del aire resulta cada vez más relevante. A pesar de que durante la contingencia sanitaria a causa de la pandemia de COVID-19 el tráfico vehicular y la actividad industrial disminuyeron considerablemente, los índices de contaminación se incrementaron en la ZMM.

Bajo esta perspectiva, existe mayor probabilidad de ser más vulnerables al contagio de virus que atacan directamente el sistema respiratorio. De ahí que la calidad del aire en nuestro estado tenga una relación directa con la salud de los neoleoneses.

Gran Parque Nuevo León

Los espacios públicos son el distintivo principal en las ciudades más importantes del mundo. A través de la construcción de éstos, se procura desarrollar una ciudad dinámica, urbana, con un ordenamiento territorial a partir de una visión metropolitana que potencie los lazos de convivencia, apropiación social, sentido de pertenencia, interacción familiar y ambientes de seguridad para los habitantes y visitantes.

Se ha demostrado que el rescate de los espacios públicos mejora el ambiente social y cultural del entorno urbano y garantiza áreas limpias, libres de violencia y con criterios de igualdad de género, para que todos los ciudadanos puedan acceder a ellos.

A partir de las consideraciones anteriores, aquí planteo la construcción del Gran Parque Nuevo León, el cual sería un espacio público y gratuito destinado a la recreación en los municipios Monterrey y San Nicolás.

Además, este proyecto se complementaría con una Agenda urbana post COVID-19, la cual estamos trabajando con colectivos, y que debe incluir:

1. Zonas libres de tránsito vehicular, como la calle Morelos.
2. Ampliar las banquetas y construir ciclovías eliminando el carril de estacionamiento de los centros urbanos y municipios metropolitanos para implementar el concepto de calles completas.

3. Desarrollar un sistema de bicicletas públicas como en las grandes capitales del mundo: Nueva York, París, Barcelona, Ciudad de México.

Necesitamos corredores urbanos, áreas naturales que convivan en ese entorno, *skate-parks*, ciclo y trotapista, espacios infantiles y áreas destinadas para las mascotas en espacio abiertos, con equipamientos de servicio y recreación dirigidos para las niñas, los niños, adolescentes, adultos mayores y, en general, para todas las familias neoleonenses.

Con este proyecto se pretende que la construcción del Gran Parque Nuevo León se realice bajo los más altos estándares de sustentabilidad, para que su diseño sea respetuoso con la topografía original y el entorno natural, nutrido de especies forestales y vegetales ideales con el propósito de generar un espacio amigable con el ambiente.

Refundar Fuerza Civil y completar la policía regia

De acuerdo con nuestra Constitución federal, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios. Sus objetivos son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

Así las cosas, corresponde a esos tres órdenes de gobierno velar por la gobernabilidad y el estado de Derecho. Sin embargo, a pesar de esta corresponsabilidad, durante los últimos meses la violencia ha tenido incrementos exponenciales que resultan preocupantes.

La entidad que presentó mayor aumento de asesinatos en México fue Nuevo León, donde hubo 282 víctimas de enero a junio de 2018, mientras que para el mismo periodo en 2020 hubo un incremento de 72.34%, llegando la cifra a 486 homicidios.

En materia de percepción de seguridad, nuestro estado se ubica dentro de los últimos lugares a nivel nacional con 81.7%, lo que revela una constante debilidad en la imagen que los gobernados tienen de las instituciones de seguridad estatal.

Cabe mencionar que, para contrarrestar los sucesos de violencia en la entidad, el gobierno estatal optó por tomar el mando de la seguridad pública de diversos municipios en lugar de recuperar la capacidad de actuación de las fuerzas civiles.

Por eso, rescatar y refundar la Fuerza Civil a través de mecanismos de control de ingreso de personal, evaluación, formación, capacitación, profesionalización y certificación de todos los integrantes de las instituciones de seguridad del gobierno estatal, debe ser prioridad.

Propongo la creación de carreras o universidades policiacas, con un proyecto de inteligencia e investigación local capaz de establecer un mecanismo de supervisión ciudadana de la policía, con facultades de investigación. Además, tenemos que implementar mecanismos de control de confianza en los siguientes rubros: toxicológico, médico, poligráfico, psicológico y de entorno socioeconómico.

Por ello es indispensable integrar una policía de proximidad en la capital del estado como una alternativa que rompa el paradigma clásico del policía reactivo. Es una vergüenza que hoy en día Monterrey no cuente con su personal completo, pues solo tienen capacidad para vigilar 40% de las colonias. Urge un mecanismo para terminar la integración de la policía regia como policía de primer piso y la Fuerza Civil como policía de segundo piso –reacción.

El modelo de proximidad deberá tener una naturaleza preventiva, a efecto de recuperar el acercamiento de la policía con el ciudadano, y fungir como una estrategia de captación de información que derive en productos de inteligencia.

Líneas 4 y 5 del Metro. Quizá hasta una 6

El Índice de Movilidad Urbana (IMU) es una herramienta que mide la capacidad de desplazamiento en ciudades mexicanas de forma integral, al comparar condiciones de, justamente, movilidad, en las ciudades más importantes. También registra la capacidad que tienen para ofrecer opciones de transporte atractivo, deseable y alcanzable para su población.

En este sentido, el IMU mide el grado de competitividad en la movilidad que tienen las ciudades, mediante la oferta de diversas opciones de transporte, las cuales deben ser atractivas, deseables y alcanzables para sus habitantes.

En los resultados, Monterrey se ubica en el número 10 de 20 ciudades estudiadas, con un nivel de competitividad medio bajo en materia de movilidad competitiva.

Para mejorar estas condiciones, mi proyecto prevé la prolongación de la Línea 3 del Metro hasta la cabecera del municipio de Apodaca, y el *hub* logístico del aeropuerto, así como la construcción de la Línea 4, de Santa Catarina –Puerta Monterrey a Edison– y la Línea 5, de Mederos por Garza Sada hasta el Hospital de Ginequito, luego continuar la Línea 3 hasta Apodaca. Posteriormente se puede construir hasta una Línea 6 para la gente del sur de la ciudad y puede ir de Santa Catarina a Mederos –salida Carretera Nacional.

Este plan de ampliación del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey tiene el objetivo de reducir los tiempos de traslado y facilitaría, además, el reemplazo de automóviles particulares.

Los problemas de transporte que vive Nuevo León disminuirían con la construcción de estos proyectos. Con ellos, aumentaría su competitividad y se reduciría en gran medida una serie de conflictos sociales.

Tren Rápido Monterrey-San Antonio

La posición geográfica de Nuevo León es clave para facilitar las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos de América; no obstante, dicho potencial se encuentra inhibido por la ausencia de un proyecto de infraestructura que es esencial: el tren rápido Monterrey-San Antonio.

Se trata de una negociación imprescindible entre Texas y Nuevo León que permita concretar la construcción de línea ferroviaria para carga, mercancía y pasajeros. Esta vía uniría a estas dos ciudades y sería la prolongación del proyectado tren bala entre San Antonio y Dallas-Fort Worth y, desde allí, con ramales a Tulsa y Little Rock.

La línea sería de alta velocidad y cubriría los casi 500 kilómetros del trayecto en poco menos de dos horas, es decir, el tren viajaría a una velocidad de 250 km/h.

Este megaproyecto favorecería aún más los negocios y el turismo, lo que propiciaría un ambiente óptimo para las inversiones comerciales. Asimismo, sería el primer servicio ferroviario para pasajeros entre México y Estados Unidos de América.

Además, es preciso reforzar las relaciones comerciales que contribuyan a inyectar inversión favorable en nuestro estado, puesto que los efectos que dejará la crisis sanitaria de la COVID-19 en este rubro se vislumbran devastadores.

Tren Suburbano de Pasajeros García-Pesquería

Como ya he señalado, desarrollar una infraestructura innovadora en materia de movilidad es una prioridad para el facilitamiento de las relaciones comerciales a través del traslado de carga y mercancía. Es una alternativa para integrar y conectar a municipios que no forman parte de la ZMM.

Monterrey es de las pocas ciudades en el mundo que tienen el privilegio de contar con vías ferroviarias en el centro de la ciudad; vías que ya no se usan, que se encuentran deterioradas o que se pueden negociar. Teniendo la voluntad para mejorar la movilidad en nuestro estado, es que se presenta un muy necesario proyecto: el Tren Suburbano García-Pesquería.

En este sentido, propongo la puesta en marcha de un proyecto que logre integrar el eje este-oeste, y viceversa; del municipio de García al municipio de Pesquería. Actualmente, dependiendo de la ruta recorrida, el trayecto entre ambos puntos puede abarcar de 66.2 km a 80.9 km, con un tiempo estimado de una hora con 14 minutos.

En comparación con un medio de movilidad como el Metro, un Tren Suburbano es más barato, más rápido y más asequible. Se contempla uno con gran número de vagones; tiempos específicos para cada trayecto; paradas y rutas alimentadoras en Santa Catarina, San Pedro, en el centro de Monterrey, en Apodaca, llegar hasta el aeropuerto, como todas las ciudades primermundistas.

Precisamente los proyectos de transporte de pasajeros están entre los mayores atractivos para la industria ferroviaria mexicana con el propósito de hacer funcional y rentable el tránsito en una de las zonas más densamente pobladas, transportar a un gran número de pasajeros y reducir sus tiempos de traslado. En conjunto con los proyectos de movilidad contemplados para el eje norte-sur, se consolidaría una infraestructura con calidad de primer mundo.

Dentro de los beneficios esperados están:

1. Reducción de emisiones contaminantes. Como externalidades positivas a mediano y largo plazo, habría beneficios al medio ambiente derivados de la reducción de emisiones, toda vez que se sustituiría el uso de automóviles particulares. Esto resulta de gran importancia en una entidad que ha padecido altos niveles de contaminación del aire. Recordemos que las emisiones contaminantes de fuentes móviles derivan del tipo de combustible utilizado, donde la gasolina genera la mayor parte de las emisiones de NOx –grupo de gases reactivos como el óxido nítrico [NO] y dióxido de nitrógeno [NO₂])– y COV o Compuestos Orgánicos Volátiles. Tan solo en el caso de la ZMM, los automóviles particulares emiten 21% del NOx y 11% de los COVs,²⁰⁹ por lo que el presente proyecto ofrece una oportunidad para reducir el índice de motorización y de emisiones contaminantes de automóviles particulares.
2. Reducción del riesgo de accidentes. El uso de este medio de transporte contribuiría a reducir los accidentes viales, toda vez que, de acuerdo con datos del INEGI, durante 2018, Nuevo León se ubicó como la primera entidad en el número de accidentes de tránsito en todo el país.
3. Disminución en los tiempos de traslado. A una velocidad media y máxima de circulación, de 160 y 200 km/h, el Tren Urbano recorrería la distancia entre los municipios de García y Pesquería, en un máximo de 40 minutos,²¹⁰ es decir, una reducción en los tiempos de traslado de al menos 35 minutos.

Sistema Integral de Tránsito Metropolitano (Sintram) 2020

La nueva visión urbana integral para solucionar el problema de movilidad exige la instauración, actualización y mejora de distintos mecanismos.

Es preciso mencionar que dos circunstancias se suman a la saturación del tránsito en la ZMM: la nula expansión del sistema de transporte público y aquella relativa a la semaforización de las intersecciones.

Hace 20 años, en 1999, se creó el Sistema Integral de Tránsito Metropolitano, el Sintram, con la participación de los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Guadalupe, San Pedro, Santa Catarina, Apodaca y Escobedo.

Al crearse dicho organismo, se buscaba la fluidez del tránsito en la ZMM mediante un centro de control que coordinara en tiempo real las diversas intersecciones semaforizadas. Con ello se tenía el propósito de reducir costos en combustibles, horas hombre en tránsito e inversiones en obra vial en los diferentes municipios conurbados.

Desde entonces, el sistema no ha tenido actualizaciones, por lo que las fallas de movilidad y tiempo de traslado se han incrementado. Cabe mencionar que en calles y avenidas no principales del centro de Monterrey se tiene una duración de 45 a 50 segundos por cada semáforo. Así-

209 Centro Mario Molina (2020).

210 Tomando como referencia una distancia de 80.9 km y una velocidad de 200 km/h.

mismo, la dependencia que controla la semaforización no ha actualizado dichos señalamientos. De acuerdo con la CEPAL,²¹¹ organismo dependiente de la ONU, una de las formas más eficientes de reducir el tránsito vehicular, el tiempo de traslado, el consumo excesivo de combustible, la contaminación y los accidentes, es mediante la instauración de ciclos, repartos y desfases en la red carretera. Así, los vehículos pueden desplazarse a una velocidad moderada y constante sin la interrupción inoportuna en las intersecciones viales.

Derivado de ello, resulta necesario una actualización y mejora de la coordinación en tiempo real y de la optimización del uso de tiempo en diversas intersecciones semaforizadas de los municipios de la ZMM.

Sumando a la consideración anterior, la ampliación de la capacidad física de la red resolverá en corto plazo los desequilibrios entre oferta y demanda vial.

Para tal efecto, se plantea la modernización, el mantenimiento y la construcción de nueva infraestructura carretera. Debe incluir la reparación de la cinta asfáltica en calles y avenidas, así como la edificación de pasos superiores e inferiores vehiculares, laterales y desvíamos.

Un nuevo modelo de tránsito inteligente como el que aquí describo priorizaría la expansión del transporte público, incrementando sus atractivos y su flexibilidad, con el propósito de que los ciudadanos puedan considerarlo una alternativa real.

En este punto es preciso subrayar que, algunas de las ventajas de la utilización del sistema de transporte público, son las siguientes:

- a. Las emisiones de los vehículos de transporte público pueden reducirse gracias al menor tiempo transcurrido en congestiones y mayor fluidez en la circulación de tráfico.
- b. El modal *Split* del transporte público se incrementaría y descendería el uso de vehículos motorizados particulares, reduciéndose, a la larga, el ruido y la contaminación del aire.
- c. Los fondos públicos se emplearían de manera más eficaz, concentrándolos en la mejora de las estructuras y del material rodante ya existentes.

Así, el transporte público de nuestra entidad pasaría a ser una verdadera oportunidad de movilidad entre los ciudadanos.

10.2 ¿En qué, cómo y por qué invertir nuestros recursos?

Una propuesta integral para el desarrollo

Aunado a los 12 proyectos emblemáticos que deben ser establecidos en Nuevo León, es necesario tomar en cuenta los siguientes proyectos de inversión para atender a diversas necesidades sociales de la población, para lo cual resumo cada uno de ellos.

211 Bull (2020).

Tiempos de traslado en Nuevo León

El crecimiento exponencial de una población requiere un sistema de transporte público que atienda las necesidades de movilidad y desarrollo de las actividades cotidianas. Los habitantes de la ZMM pasan hasta 102 minutos diarios en traslados. Este tiempo la ubica por encima de otras urbes del país que, aun cuando tienen mayor cantidad de población, mantienen un tiempo menor de desplazamiento, como es el caso de la Ciudad de México.²¹²

Este problema de movilidad se agudizó entre 2005 y 2013. En ese lapso, el tiempo promedio de viaje en transporte público aumentó de 54 a 61 minutos.²¹³ La creciente cantidad de vehículos fue y a ha seguido siendo la causa, provocando congestión vial en nuestro estado.

Como consecuencia de ello, el número de usuarios por kilómetro pasó de tener un Índice de Pasajeros por Kilómetro (IPK) de 3.45 a uno de 1.89, entre 1991 y 2016, lo cual representaba 60% de los traslados en el área metropolitana. Hoy ese porcentaje se ha reducido a 30 por ciento.

De acuerdo con un estudio realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), la congestión vehicular en las principales ciudades del país representa un alto costo en tiempo para sus habitantes. Si viajas en carro particular, pasas en promedio 264 horas en el tráfico por año; pero si viajas en transporte público, las horas ascienden a 432,²¹⁴ lo que equivale a una jornada laboral de ocho horas por 53 días.

Por ello, nuestra entidad debe reestructurar el sistema de transporte y optimizar la circulación en calles y avenidas de la ZMM. Con ello reduciría embotellamientos, siniestros viales y brindaría un servicio de calidad. El transporte público tiene que mejorar en tiempo y en costos en comparación con el automóvil, pero para lograrlo es vital la inversión en infraestructura.

Saturación de vías de transporte por alto flujo de vehículos de carga

Las carreteras son actualmente el principal medio de transporte de mercancías y personas en la entidad. Nuevo León se encuentra comunicado de manera directa por carretera con todos los puntos de importancia de la República mexicana.

Sin embargo, las vías generales de comunicación son insuficientes para proveer al comercio nacional e internacional de rutas indispensables para mantener una eficiente circulación de personas y mercancías.

A pesar de que nuestro estado se ubica en el corredor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a 200 kilómetros de la frontera con Estados Unidos de América, algunas empresas nacionales y extranjeras optan por trasladar sus centros de distribución a otra parte, debido a la mala calidad en infraestructura de la ZMM.

212 Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2016).

213 *Ibidem*.

214 *Expansión Política* (2019).

La contribución a la problemática de movilidad por parte del transporte de carga se debe también a una deficiente rehabilitación en la carpeta asfáltica que no garantiza el tiempo útil de vida de algunas carreteras, por lo que se deterioran con facilidad.

Este fenómeno impacta por igual a la calidad de vida de la población que a la competitividad de la economía local, debido a que la cantidad de vehículos de transporte de carga que entra a nuestra entidad. Ese volumen vehicular también provoca la congestión en el tránsito, alarga los tiempos de traslado y, con ello, aumenta el gasto en combustible.

Nuevo León ya cuenta con el Interpuerto de Monterrey; sin embargo, este proyecto no ha alcanzado su verdadero potencial. Ubicado en el municipio de Salinas Victoria, cercano a carreteras y vías férreas, se trata de una infraestructura que debería ser aprovechada por el volumen de producción y por la dinámica comercial del norte del país, sobre todo la de recepción del Centro-Bajío hacia el noreste, así como la demanda de México y Latinoamérica de productos provenientes de Estados Unidos de América.

Características del Primer Cuadro

El parque vehicular de Nuevo León es de 2 millones 269 mil 029 unidades.²¹⁵ A nivel municipal, destaca Monterrey con el mayor número de vehículos de motor registrados en circulación. En 2018 llegaba a 671 mil 186 unidades,²¹⁶ es decir, 29.58% del total estatal (ver Anexo 40).

Ese municipio, capital de nuestro estado, se encuentra conformado por tres diferentes regiones fisiográficas. En una de ellas, el valle, está situado el primer cuadro de la ciudad. Al ser la parte medular del área metropolitana de la entidad se constituye en la principal zona generadora de viajes diarios.

Asimismo, en el norte, oriente y poniente de la ZMM existen grandes concentraciones de parques industriales, como es el caso de los municipios de Apodaca, Escobedo, Guadalupe, General Zuazua y Santa Catarina, que generan una demanda considerable de transporte de carga.

El dinamismo industrial y las relaciones comerciales con Estados Unidos de América y Canadá derivan en un intenso flujo de ese tipo de transporte. Además de impactar en la infraestructura vial, dicho flujo agudiza la congestión vehicular y dificulta la movilidad. Al respecto, se calcula que diariamente ingresan al perímetro de la ZMM más de 32 mil vehículos cargueros.

Un dato importante: el Centro de Investigación en Política Pública del Imco, mide la movilidad competitiva a partir de las siguientes variables:²¹⁷

- a. Tiempos de traslado: tiempo que tarda una persona en ir de un lugar a otro.
- b. Nivel de congestión: qué tanto más lento es el desplazamiento en comparación con los límites de velocidad.

215 Muestra el número de unidades vehiculares registradas por los gobiernos estatales y municipales, de acuerdo con el tipo de vehículo y el servicio que presta, además de la producción y venta nacional de automotores.

216 INEGI (2018).

217 Imco (2019, b).

- c. Velocidad promedio: a qué velocidad se mueven los automotores en las vialidades.
- d. Accesibilidad peatonal y ciclista: qué tan lejos se puede llegar en 30 minutos caminando o en bici dentro de una zona con alta presencia de unidades económicas.

En los resultados, Monterrey se ubica en el número 10 de 20 ciudades estudiadas, con un nivel medio en materia de movilidad competitiva.

Infraestructura de transporte que converge en la Zona Metropolitana de Monterrey

Otra de las causas que hacen deficiente la movilidad en nuestro estado es la mala distribución de la infraestructura carretera.

Recordemos que la SCT ha señalado que las redes de infraestructura de transporte convergen, de manera principal, en la ZMM.²¹⁸ Y es cierto. La Red Federal Libre proveniente de los estados de Coahuila y Tamaulipas, se dirige directamente al centro. A esto se suma la Red Federal y Estatal de Cuota, así como la Red Estatal Libre.

Lo anterior a causa de que, originalmente, el diseño y la distribución de carreteras y autopistas se trazaron sin tomar en cuenta que, en muy poco tiempo, población, movilidad y desarrollo industrial en la ZMM se incrementarían de manera exponencial.

Además, la omisión del gobierno estatal para rediseñar rutas de transporte y lograr que no se empalmen en los puntos conflictivos, ha provocado un incremento en los tiempos de traslado de los neoleoneses.

De acuerdo con datos del INEGI, Nuevo León es la tercera entidad en el país con mayor número de vehículos. Tiene un promedio de 430 unidades por cada mil habitantes, factor que se suma a la problemática de tránsito en nuestro estado.

Por ello se requiere dar prioridad de paso a las rutas de transporte público con una mejor planeación y logística de semaforización, para que los traslados no sean tardados en comparación con viajar en auto.

De ahí resulta indispensable que la visión de la inversión de infraestructura en carreteras, autopistas y puentes se haga considerando todas las variables.

Un dato interesante es el que ofrece el Imco a través, nuevamente, del IMU. Permite determinar la forma en que “el talento se mueve para realizar sus actividades diarias”, es decir, la fuerza laboral de nuestra entidad.

Y es aquí donde las características de la ciudad y la distribución de su población, así como la dinámica de transporte, hacen que Monterrey tenga un nivel de competitividad bajo en el contexto urbano. De acuerdo con el citado índice, la capital regia se encuentra en penúltimo lugar en el listado. Por lo que hace a eficiencia y transparencia gubernamental, es decir, al manejo del presupuesto en movilidad, la transparencia presupuestal y la percepción de

218 Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2019).

corrupción y gestión de calidad del aire en los gobiernos locales, Monterrey cuenta con un nivel de competitividad bajo y es calificado en el lugar 18 de las 20 regiones evaluadas.

Como se observa, las condiciones de la infraestructura de movilidad en nuestro estado no satisfacen las necesidades que exige el trabajo y el esfuerzo de miles de neoleoneses.

Obras inconclusas y la ausencia de recursos públicos

En Nuevo León hemos luchado por exigir el cumplimiento de programas y obras públicas, muchas veces mal prometidas y bien inconclusas; tal es el caso de la infraestructura carretera.

De acuerdo con el Balance de Obras 2013-2018 elaborado por la SCT, durante este periodo solo 25% de las obras estaban concluidas, es decir, 75% de la infraestructura estaba en proceso o inconclusa.

Aunado a lo anterior, la poca gestión por parte del gobierno estatal y la ausencia de recursos públicos para la inversión hacen que la infraestructura pase a ser obra negra, periodo tras periodo.

Para ejemplificar, de acuerdo con el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (CEFP), Nuevo León se encuentra entre las entidades federativas más endeudadas en términos absolutos. Tan solo al primer trimestre de 2019, su deuda ascendió a 76 mil 512.3 millones de pesos.²¹⁹ Y con respecto a sus ingresos totales alcanzó, a marzo del mismo año, 85.5% de deuda.

Esto dificulta la continuidad y la conclusión de las obras en materia de infraestructura, cuyo impacto se ve reflejado en la calidad de vida de los neoleoneses.

10.3 Soluciones estratégicas en materia de infraestructura

La problemática en materia de infraestructura imposibilita el acceso a una movilidad de calidad, eficiente y eficaz en Nuevo León.

Por un lado, las condiciones en que fueron construidos pasos a desnivel, avenidas y otras obras de infraestructura para la movilidad, hace más de 20 o 30 años, además del gran tamaño del parque vehicular, conllevan a la necesidad de adaptarlos y reconfigurarlos para convertirlos nuevamente en soluciones ante las actuales demandas de movilidad.

Por otro lado, la falta de infraestructura y la ausencia de recursos públicos han privado a la entidad de distintos proyectos urgentes y necesarios.

Debido a ello, como ya te había adelantado al inicio de este capítulo, aquí propongo el desarrollo de 28 obras que facilitarían el desplazamiento oportuno de los habitantes de nuestro estado (ver Anexo 41).

²¹⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP (2019).

En primer lugar, se presenta el tipo de proyecto y el o los municipios en el que impactará; posteriormente, se reproduce el monto de inversión y se aborda la descripción particular, para terminar con la justificación de cada uno de ellos.

1. Carretera Interserrana

Se trata de un plan de conectividad que tendría impacto en los municipios de Montemorelos a Galeana.

A través de este proyecto, de 90 kilómetros de longitud, se pretende comunicar el sur de Nuevo León con el área citrícola al sur de la ZMM. Igualmente, se busca conectar la carretera Matehuala-Saltillo –Carretera 57– con la Carretera Cd. Victoria-Monterrey – Carretera Nacional.

Esta obra reduciría drásticamente el tiempo de traslado hacia la ZMM desde la Carretera Central; reordenaría el tránsito de carga proveniente de los puertos fronterizos; disminuiría riesgos para los vehículos en un proyecto moderno y seguro, y daría vida a la zona sur de nuestro estado. Actualmente esta área está muy limitada en su conectividad, puesto que los usuarios deben circular por el libramiento de Saltillo y Ramos Arizpe.

2. Paso Superior Vehicular a Reynosa y avenida Israel Cavazos

Consiste en la construcción de una sobre-estructura vial en el municipio de Guadalupe y edificar un Paso Superior Vehicular en la avenida Israel Cavazos, en respuesta a la gran concentración de tráfico vehicular que se genera a la altura de este cruce.

Cabe mencionar que, en reiteradas ocasiones, elementos de seguridad pública han tenido que desviar el tránsito debido a accidentes o labores de mantenimiento. El Paso Superior Vehicular logrará dar continuidad de flujo en este punto.

3. Carretera desde la carretera a Miguel Alemán hasta la carretera Doctor González-Cadereyta

Beneficiaría a los municipios de Apodaca y Pesquería. Además, permitiría fortalecer el Centro Logístico del Aeropuerto Mariano Escobedo que consiste en la construcción de una carretera de cuatro carriles, con tres pasos superiores vehiculares, en favor del desarrollo industrial y logístico.

4. Carretera Pesquería-Santa María Floreña (Tramo: Pesquería-X.C. Cadereyta de Jiménez-Dr. González) y carretera Cadereyta de Jiménez-Dr. González

Este proyecto representa la modernización y ampliación de las carreteras Pesquería-Santa María Floreña (tramo Pesquería-X.C. Cadereyta de Jiménez-Dr. González) y Cadereyta de Jiménez-Dr. González. Se remodelarían dos tramos de 32 km para alojar dos carriles de circulación. Con esto se mejoraría la conectividad de la zona de Dr. González-Pesquería e incluso la de Zuazua hacia la zona de la refinería en Cadereyta.

Por lo tanto, el tránsito vehicular se vería beneficiado al aumentar la velocidad de operación, reducir los tiempos de recorrido, atender la demanda vehicular generada por el crecimiento industrial y ofrecer comodidad y seguridad a los usuarios al disponer de más opciones de desplazamiento. Además, se obtendría un aumento en las velocidades de operación de los diferentes tipos de usuarios, pues el flujo vehicular de la zona industrial de Pesquería disminuiría.

5. Nudo vial Sendero y Laredo, Paso Inferior Vehicular Sendero y Acceso a CFE

Consiste en la construcción de un Paso Inferior Vehicular con 10 carriles de circulación, cinco por sentido y cinco laterales, con una longitud de 456 m. El paso vehicular libraría el alto flujo de carga que converge en la avenida Universidad, la Carretera a Colombia, la avenida Sendero y la Carretera a Laredo, además de ser la zona donde termina la Línea 2 del Metro.

Este punto actualmente tiene un distribuidor vial a nivel cuya carpeta asfáltica se encuentra muy dañada, lo que provoca congestionamientos frecuentes.

El proyecto propuesto para esta zona está conformado por un conjunto de pasos a desnivel y rampas de acceso que permitirían dar fluidez en el tránsito al llegar a este punto y así evitar los semáforos actuales.

6. Corredor de flujo continuo Díaz Ordaz y sus respectivos cruces (avenida Callejón del Mármol, Manuel Ordoñez Oriente y Poniente, Central de Abasto y acceso a García)

Se trata de la construcción de cinco pasos a desnivel que darían continuidad a la avenida Díaz Ordaz, desde la entrada de la carretera libre a Saltillo. Con ello se mejoraría el flujo de tránsito pesado que proviene desde el municipio de García hasta San Pedro.

Esta avenida registra alto flujo principalmente de tráfico pesado, además del tránsito que viene desde el municipio de García hacia San Pedro y la ZMM. Con este grupo de desniveles se eliminarían los semáforos, dando fluidez al tránsito hasta llegar al municipio de San Pedro, donde ya se maneja este esquema.

7. Corredor de flujo continuo avenida Lázaro Cárdenas, Paso vehicular Río Nazas

Consiste en la construcción de una estructura vial en la avenida Lázaro Cárdenas de Monterrey. Esta es de suma importancia, pues conecta el sur de la ciudad con el municipio de San Pedro. La construcción de este paso vehicular mejoraría el flujo de la avenida Lázaro Cárdenas hacia el sur en su cruce con Río Nazas.

Actualmente se cuenta con el paso a desnivel en el sentido sur-norte. Este corredor ayudaría a disminuir el tránsito y, en consecuencia, los tiempos de traslado de los usuarios que viajan sobre avenida Alfonso Reyes en su cruce con Lázaro Cárdenas.

8. Paso Inferior Vehicular en avenida Real San Agustín y avenida Alfonso Reyes

Este proyecto consiste en la construcción de un paso inferior. En este punto, el tráfico es provocado, principalmente, por la carga vehicular de la zona Colorines y San Agustín. Se suma a ello el volumen de vehículos generado por los cinco colegios que se encuentran en esta zona.

Este paso inferior daría flujo continuo a la avenida Alfonso Reyes y así reduciría el tráfico que se genera en la rotonda de avenida San Agustín.

9. Prolongación avenida Ignacio Morones Prieto

Proyecto de conectividad entre múltiples vialidades del municipio de Guadalupe con la avenida Morones Prieto, la principal de la ZMM. Comprende, en particular, la terminación y creación de distintas vialidades que convergen en dicha avenida.

Esta obra mejoraría el tiempo de entrada y de salida del municipio de Guadalupe, el cual tiene una gran cantidad de habitantes que se trasladan diariamente con rumbo al centro de Monterrey y otros destinos de la ZMM.

10. PSV Churubusco y Vía a Tampico; PIV Manuel L. Barragán y Servicio Postal; PSV avenida Ruiz Cortines y Vía a Tampico; PSV Jorge Treviño y Vía a Tampico; y PSV Cristina Larralde y Vía a Tampico

Este proyecto, contempla cinco pasos a desnivel en los municipios de Apodaca y San Nicolás. Las obras evitarían el cruce de diferentes avenidas que pasan sobre las vías férreas, brindando así mayor seguridad a los conductores. Además, con ellas se reduciría la carga vehicular generada por el deterioro de la carpeta asfáltica.

11. Paso Inferior Vehicular Bernardo Reyes y Luis Mora

Contempla un paso a desnivel entre el cruce de la avenida Bernardo Reyes y la avenida José María Luis Mora. En este cruce convergen tres vialidades de manera diagonal, lo cual complica los tiempos de los semáforos debido al alto flujo de vehículos de carga que circulan por la Av. Bernardo Reyes. Con esta obra se daría fluidez al traslado de vehículos de carga que salen de la zona industrial.

12. Interconexión Centro-Valle Oriente

Plan urbanístico que consiste en la construcción de un viaducto de seis carriles y un Metrocable que uniría Monterrey con el municipio de San Pedro. La interconexión contempla unir el centro de la capital de nuestro estado con Valle Oriente y ser una opción más al Túnel de la Loma Larga.

Con esta conexión se busca reducir el tránsito que se genera en la entrada y en la salida del municipio de San Pedro, ayudando también a disminuir el tráfico sobre el Túnel de Loma Larga y Gonzalitos. Esta conexión daría mayor movilidad al municipio y mejoraría la zona de La Independencia.

13. Modernización del complejo vial Carretera Monterrey-Nuevo Laredo km 5+770 (avenida Universidad) y avenida Jorge Treviño

Este proyecto consiste en la modernización y la ampliación de la avenida Universidad desde el municipio de San Nicolás. Esta avenida registra un alto flujo de tránsito, provocado principalmente por vehículos de carga que vienen de Nuevo Laredo. Esta obra mejoraría la vialidad logrando dar fluidez vehicular y evitando el tráfico provocado por los semáforos.

14. Modernización del Complejo vial Carretera Monterrey - Cd. Mier km 12+500 (avenida Miguel Alemán) y avenida Rómulo Garza

Se trata de un proyecto de modernización que tendría impacto en el municipio de San Nicolás. Busca reconfigurar el cruce sobre la avenida Miguel Alemán -Plaza Ciudad / Plaza la Fe-, en virtud de que es un punto de tránsito considerable, lo que conlleva a que las laterales se encuentren colapsadas por el tráfico.

En la avenida Rómulo Garza se han registrado percances que, a su vez, lentifican la circulación.

15. Paso Superior Vehicular en Carretera a Reynosa y Carretera a San Roque

A través de esta obra se pretende atender las necesidades de movilidad actual, toda vez que en el cruce sobre la avenida Juárez –Carretera a Reynosa– y Carretera a San Roque, constantemente se registra alto tránsito de rutas de camiones. Esta situación se agrava con los vehículos que viajan de los municipios de Cadereyta y Juárez hacia Guadalupe, los cuales se ven detenidos por este semáforo.

16. Modernización Distribuidor Vial Garza Sada-Lázaro Cárdenas

Consiste en un proyecto de modernización con impacto en Monterrey, que pretende reconfigurar un punto de congestión vial. En su momento, la vuelta a la derecha significó la ampliación de la avenida Garza Sada, en la circulación de Lázaro Cárdenas y su cruce con dicha Avenida –a la altura de la Subestación de CFE–; sin embargo, el tránsito hacia la Carretera Nacional ha crecido de manera importante.

Esta obra reduciría el flujo de gran densidad en la zona sur de Monterrey, sobre todo porque la mayoría del tráfico se dirige en este sentido.

17. Viaducto de conexión avenida Lázaro Cárdenas-avenida Gómez Morín-avenida Morones Prieto, para la comunicación de la Carretera Nacional con la Carretera a Saltillo

Se trata de un proyecto de conectividad que tendría impacto en los municipios de San Pedro y Monterrey. A través de este viaducto elevado, se pretende facilitar el flujo continuo a la avenida Lázaro Cárdenas donde “termina” su sentido al poniente a la altura de la avenida Ricardo Margain, conectándola directamente en avenida Morones Prieto –Restaurante Las Lomas / Prepa Tec.

Esta obra aminoraría la complejidad vial en el municipio de San Pedro, que se origina, principalmente, por las pocas avenidas de acceso que se ven saturadas en horas pico.

18. Distribuidor Vial Fleteros-Gonzalitos

Esta obra pretende dar mayor movilidad a uno de los nodos viales de considerable complejidad en toda la ZMM.

Si bien en este punto actualmente existe un distribuidor vial a nivel, justo en medio de las vías férreas, esta obra reduciría los riesgos para los conductores, toda vez que el constante paso del tren complica los flujos y lo convierte en un punto muy conflictivo, además de que

la circulación de las laterales de la avenida Gonzalitos y el tráfico de la avenida Gral. Pablo González –Fleteros– es superior a la capacidad actual de esa vialidad.

19. Carretera La Gloria-Colombia

Se trata de un proyecto de conectividad carretera que tendría impacto en las localidades de La Gloria y Colombia, en el municipio de Anáhuac. A través de este desarrollo en el norte de nuestro estado, se pretende continuar la autopista de cuota desde el punto donde termina en La Gloria hasta la frontera de Nuevo León y Texas, en Colombia.

Además de que el trazo de la carretera quedaría dentro de Nuevo León, esta obra haría menores los tiempos de traslado hacia la frontera. Esto mejoraría las condiciones de los habitantes de la zona e impulsaría la actividad comercial dentro del Parque Industrial Colombia.

20. Libramiento carretero norte, desde la carretera Doctor González-Cadereyta hasta la carretera a Laredo y la carretera a Colombia

Se trata de un proyecto de carretera de cuatro carriles (A4), aunque puede iniciar con dos (A2), que ofrecería una alternativa de conectividad carretera de gran impacto en las localidades de Pesquería, Marín, Doctor González, Ciénega de Flores, General Zuazua y Salinas Victoria. Con ello, los recorridos periféricos de pasajeros y de carga de la periferia norte y oriente podrían realizarse de manera eficaz y eficiente, sin tener que pasar por Monterrey.

Consiste en la construcción de 40 km hasta el entronque de la carretera estatal que va de la carretera a Laredo con la carretera a Colombia.

21. Viaducto del Sol, distribuidor vial y prolongación de avenida

A través de este desarrollo se pretende prolongar la avenida Puerta del Sol sobre las faldas del cerro, brindando una opción alterna a la avenida Leones, donde además se contempla la construcción de un complejo vial en su cruce con avenida Rangel Frías, ayudando a descargar el alto flujo vehicular entre los municipios de San Pedro y de Santa Catarina y la zona de Cumbres.

Esta obra desahogaría el elevado tránsito de vehículos en el área de Cumbres, una de las principales zonas habitacionales que ya se ha extendido hasta el municipio de García pues, al no haber ahora alternativas viales para esta extensa zona, la mayoría de los vehículos se trasladan por la avenida Leones, diariamente, en ambos sentidos.

22. BRT (varios tramos, 100 km)

Consiste en un proyecto de conectividad con impacto en la ZMM, misma que contempla la ampliación de la Ecovía en diferentes tramos y direcciones según la demanda del transporte público. Si bien la esta zona cuenta actualmente con este sistema de transporte, resulta limitado por la falta de conectividad.

Es así como esta obra integra los BRT –*Bus Rapid Transit*–, medios de transporte utilizados en diferentes ciudades del mundo que brindan una solución económica para el transporte colectivo. Se trata de una alternativa que ofrece un servicio de alta calidad para áreas urbanas, al generar una red funcional de corredores de transporte público.

El tema fiscal como catalizador de los proyectos pendientes

Tan solo de proyectos de infraestructura estamos hablando de un aproximado de 35 mil millones de pesos, sin contar las Líneas 4, 5, y 6 del Metro –cada una de ellas implica miles de millones de pesos–, por eso la importancia de negociar o de sacar a Nuevo León del convenio fiscal actual.

Todos los proyectos viales tendrían como componentes:

1. Mejorar la circulación del transporte público
2. Mejorar la accesibilidad de peatones y ciclistas
3. Incluir carriles exclusivos para transporte público y auto compartido (HOV)
4. Mejorar la seguridad vial

Pero no todo es infraestructura, además tenemos proyectos, planes y política públicas que obviamente cuestan dinero y ahora podríamos echar a andar.

10.4 Proyectos por Nuevo León, el fin de una larga espera

Seguridad

- 1. Creación de un nuevo penal para nuestro estado.** Nuevo León tiene tres centros de reinserción social estatales: Apodaca, Cadereyta y Escobedo. No cuenta con centros federales. La sobrepoblación en los penales de la entidad ha sido una constante porque desde 2010 los porcentajes no disminuyen de 100% de ocupación.
 - Es necesario que Nuevo León cuente con un nuevo centro de readaptación social con el cual se pueda disminuir la sobrepoblación, que cuente con mejor infraestructura y brinde condiciones dignas para los internos.

- 2. Garantizar la reinserción social.** Es necesario mejorar el proceso de reinserción a la sociedad, desde el interior de los penales, en materias educativa, laboral y deportiva, ofreciendo al interno opciones de superación para su futuro.
 - Se requiere involucrar a la sociedad civil para que cuando los internos concluyan su condena y salgan del centro de reclusión cuenten con un modelo de reinserción al exterior; este debe permitirles generar un proyecto de vida alejado del delito.
- 3. Prevención de adicciones.** Es necesario garantizar la prevención de adicciones al interior de los centros de reinserción social. Esto puede conseguirse en coordinación con la sociedad civil organizada mediante la implementación de programas e impartición de campañas informativas y vivenciales que expongan casos de éxito. Todo, con un enfoque de género e intercultural.
- 4. Mantener el control al interior de los centros penitenciarios para garantizar la protección de derechos humanos de la PPL, la seguridad institucional del sistema y la gobernabilidad del estado.** No se puede dejar a un lado la calidad de seguridad y del trabajo de los custodios al interior de los centros de reclusión, ya que se ha demostrado que son el vínculo más susceptible a los actos de corrupción.
 - Es pertinente garantizar la suficiencia de personal de seguridad y custodios, además de evaluar su desempeño y someterlos a exámenes de confianza y pruebas de polígrafo de manera continua.
- 5. Capacitación de policías.** Apostar por una mayor inversión para la capacitación en materia de investigación, adiestramiento, protocolos de actuación de los policías coadyuvará en la obtención de mejores resultados, como la celeridad procesal en el desahogo de los asuntos.
- 6. Infraestructura para adiestramiento.** La capacitación de la carrera policial es un factor que incide directamente en la eficiencia y eficacia en las acciones de los agentes. El objetivo es lograr que la corporación cuente con la infraestructura básica para desarrollar sus funciones de manera adecuada.
 - Propongo establecer criterios homologados para definir la infraestructura básica con la que las academias policiales deben contar.
- 7. Combate a nuevas formas delictivas.** Las organizaciones criminales han modificado su forma operativa optando por utilizar nuevas herramientas delictivas, por ello es indispensable adaptar las modificaciones requeridas al marco jurídico, a efecto de regular nuevas conductas.
 - Tipificar en el Código Penal del Estado el reclutamiento que la delincuencia hace de nuestros niños, niñas, adolescentes y jóvenes por medio de plataformas digitales.
- 8. Imprescriptibilidad de delitos en materia de corrupción.** En México, 95% de los delitos de corrupción quedan impunes. Esto hace evidente las grandes fallas que existen en las leyes e instituciones jurídicas, así como la debilidad de un sistema judicial que ha permitido que servidores públicos corruptos y particulares que participan en hechos de corrupción escapen a la acción de la justicia.

- La imprescriptibilidad de las conductas relacionadas con la corrupción permitirá la investigación y sanción permanente. Recordemos que México firmó en 2003 la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en la cual se establece que la prescripción de este tipo de delitos debe ser por periodos amplios, y se debe interrumpir o postergar cuando el delincuente eluda la acción de la justicia.
- 9. Inteligencia sobre la fuerza, UIPE.** El combate contra la delincuencia organizada en las conductas relacionadas con delitos cometidos a partir de operaciones con recursos de procedencia ilícita requiere una nueva estrategia, tomando en consideración que la fuerza de estas organizaciones se encuentra en sus bienes y activos.
- Propongo el fortalecimiento de la Unidad Especializada en Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE) a efecto de que cuente con el marco legal indispensable para coadyuvar con la investigación y persecución de estas conductas.
- 10. Canje de armas.** Es indispensable disminuir la incidencia delictiva en nuestro estado por medio de la concientización de jóvenes, adolescentes y público en general, sobre el uso de las armas de fuego, su impacto y las consecuencias que genera.
- Hay que implementar jornadas de canje y entrega voluntarias de armas de fuego en los municipios con mayores índices de violencia, en coordinación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a efecto de otorgar incentivos económicos y enseres domésticos; todo ello bajo la coordinación con la Sedena y autoridades locales.
- 11. Violencia contra las mujeres.** Derivado del aislamiento domiciliario a causa de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, los actos de violencia en contra de las mujeres han aumentado, lo que mantiene a Nuevo León y su ciudad capital en los primeros lugares a nivel nacional.
- Debemos crear una corporación de género cuya respuesta sea inmediata ante las denuncias o llamadas de emergencia. Además, tiene que recibir una capacitación que le permita brindar asesoría jurídica y psicológica a las mujeres, con un enfoque de sensibilidad y empatía.
- 12. Ley Abril Pérez Sagaón.** De acuerdo con la actualización mensual de estadísticas de la violencia contra la mujer que realiza el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), del 1 de enero al 30 de abril de este año en México suman mil 295 mujeres asesinadas. Aunque Nuevo León aparece como cuarto lugar nacional en feminicidios, con 24, en el total de mujeres asesinadas en los primeros cuatro meses del año se ubica en el sitio 13 en el país, con 33 víctimas mortales.
- Es necesario revisar el marco jurídico, a efecto de instaurar nuevas medidas encaminadas a la protección de las mujeres.
- 13. Tipo penal de feminicidio.** Es indispensable adicionar nuevas causales para actualizar las nuevas formas de comisión de este delito.
- Proponemos agregar los supuestos de: signos de cualquier tipo de violencia; vínculo entre sujeto activo y la víctima; la existencia previa de datos de acoso o amenazas;

conductas por parte del sujeto activo como la incomunicación, actos de necrofilia, la exposición del cuerpo, el estado de gravidez o aquellas cometidas por conductores de transporte público.

14. Refugios estatales para mujeres violentadas. Se contempla el diseño e implementación de políticas públicas en materia de violencia contra la mujer, a nivel estatal y municipal.

- El objetivo es prevenir y sancionar la violencia que se ejerce contra las mujeres alejándolas de sus agresores mediante la instalación y el mantenimiento de refugios para proteger su seguridad.

15. Red de jueces de barrio. En el país reina la impunidad, pues 98% de los delitos no se castigan. Como en los países europeos, se propone para Nuevo León un modelo con jueces de barrio que tendrían facultad para sancionar delitos menores; esto es, con multa, arresto hasta por 36 horas, servicio comunitario, disculpa pública, entre otros.

- Con las multas se crearía un Fondo de Reparación del Daño que se integraría con multas de hasta 15 mil pesos para personas infractoras.
- El objetivo es cambiar la cultura, con el propósito de que, así se trate de menores infractores, reciban una sanción.
- La propia ley facultaría al juez para consignar penalmente a reincidentes.

Desarrollo urbano

16. Protección, conservación y restauración ambiental. La construcción, conservación y remodelación de espacios públicos, circuitos, corredores turísticos y vías de acceso deben contemplar como ejes la protección, conservación y restauración ambiental, mediante convenios de colaboración con la Universidad Autónoma de Nuevo León, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional.

- El cumplimiento de políticas de desarrollo sustentable debe complementarse con las certificaciones que para tal efecto otorgan organismos u organizaciones internacionales y no solamente las gubernamentales relacionadas con la materia.

17. Código urbano para Nuevo León. El crecimiento demográfico en Nuevo León en las últimas décadas ha derivado en una serie de escenarios que complican la calidad de vida de los ciudadanos del estado. De ahí que sea menester el establecimiento de reglas para ajustar la planeación urbana de la ciudad.

- Propongo la creación de un *Código urbano* que contemple regular las construcciones de nuevas colonias y fraccionamientos; garantizar la calidad de la vivienda; certificaciones para constructoras; estudios de impacto ambiental; proyectos de urbanización verticales; estilización de la ciudad; mantenimiento y rescate; servicios públicos y espacios ecológicos, entre otros.

18. Construcción de usos mixtos y “microciudades”. La política de desarrollo urbano debe transitar a una nueva forma de integrar las ciudades; esto es, que, a través de usos mixtos, en un mismo sitio se encuentren los componentes de vivienda, servicios, entretenimiento y oficinas, teniendo como objetivo la mejora en movilidad y calidad de vida de la población.

19. Smart cities. Las ciudades inteligentes son estrategias innovadoras que utilizan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y otros medios para mejorar la toma de decisiones, la eficiencia en las operaciones, la prestación de servicios urbanos y su competitividad.

- En mi propuesta se contempla que Nuevo León se convierta en una de las entidades digitales más destacadas de Latinoamérica al beneficiar diversos aspectos cotidianos de los neoleoneses, como la agilización de trámites en línea, internet gratuito para todos, la incorporación de *home office* con exención del ISN, y cámaras de seguridad en la metrópolis.
- También se busca la apertura a la construcción de ciudades con valores añadidos, como la transparencia y el combate a la corrupción mediante el uso de medios electrónicos que permitan vigilar las acciones del gobierno. La unión entre tecnología, población y creatividad, aumentarían el valor de la ciudad, al mejorar la calidad de vida de las personas y con ello, el entorno de inversión. Esto lograría el posicionamiento del estado a nivel internacional.

20. Vivienda digna. Se requieren políticas fiscales, financieras y administrativas que tiendan a incrementar en nuestro estado la oferta de terrenos urbanizados y de vivienda, en condiciones de precio y plazo adecuados para los diferentes rangos de ingreso de los habitantes.

- Es necesario hacer una revisión de la ley que autoriza “mini casitas” para modificar el tamaño mínimo de viviendas que rige en la actualidad. Los trabajadores y sus familias merecen espacios dignos para vivir.
- Detectar y atraer a Nuevo León el mayor volumen posible de financiamiento para vivienda, sea mediante programas públicos o privados, con posibilidad de crear instrumentos innovadores para la captación de recursos y proporcionar así una vivienda digna a la población.
- Desarrollar vivienda “tipo” de interés social sustentable, digna y económica, empleando la tecnología más avanzada y las técnicas más modernas de construcción.

Desarrollo social

21. Nuevo León sin hambre. Establecer un programa para coordinar a organismos públicos y privados de nuestro estado con el objetivo de erradicar el hambre en Nuevo León. Dicho programa estaría basado en la distribución de alimentos a personas en situación de vulnerabilidad alimentaria y nutricional.

- La propuesta se complementaría con una ley estatal que estimule a los productores de alimentos a donar su producto “merma” al programa “Nuevo León sin hambre”.

22. Educación nutricional a padres de familia. Proveer a los padres de las herramientas y el conocimiento necesario para fomentar en los niños y adolescentes una dieta balanceada que contenga los grupos alimenticios y la cantidad de calorías necesarias según su nivel de actividad. También es importante establecer una balanza en los precios acorde a la canasta básica, que permita organizar gastos en compras alimenticias sin descuidar la nutrición de los infantes.

Cultura y deporte

23. Museos. Reforzar las raíces culturales y el sentido de pertenencia de los neoleoneses es indispensable para afianzar la cohesión social y los valores, por lo que acercar a niños, jóvenes y adolescentes a conocer la historia en los centros culturales de nuestro estado aportará beneficios en su desarrollo personal.

- Implementación de la campaña mensual denominada “noche de museo” o “fin de semana en el museo”, en la que el acceso a centros culturales sea gratuito, tratando de fortalecer a los museos privados a efecto de poder incrementar las noches culturales en favor de los regiomontanos. Más cultura mejor sociedad.
- Vincular la participación del sector privado para que brinde espectáculos culturales a sectores vulnerables.

24. Ciudad de las artes. Hay 40 recintos desperdiciados, uno en cada estación de Metro.

- Se consultará con expertos en cine, música, teatro, museos, exposiciones y otras expresiones artísticas con el propósito de obtener propuestas de soluciones y convertir a Nuevo León en un gran espacio artístico y cultural que impacte en el desarrollo de la población.

25. Consumo nacional y regional. El objetivo de esta propuesta es promover el consumo en mercados y establecimientos pequeños para fomentar y apoyar la producción estatal. Los objetivos de esta iniciativa son:

- Incentivar el consumo de productos con la leyenda “Hecho en Nuevo León”.
- Crear espacios en los cuales se exhiban productos de artesanos mexicanos.
- Creación de talleres para aprender a hacer artesanías.

26. Nuevo León como potencia olímpica. Nuevo León puede convertirse en potencia olímpica para el año 2028.

- Detectar a los niños y las niñas con habilidades extraordinarias o logros previos en 2021, entrenarlos durante ocho años para que compitan en 2024 y obtengan medallas en las olimpiadas de 2028. Ellos serían solo la primera generación.
- Generar un fondo blindado contra la corrupción para infraestructura, administración y entrenadores.

- Becar a jóvenes para que se dediquen únicamente a terminar sus estudios y a entrenar en la disciplina en la cual competirán.

27. Deporte para todos. Homologar las condiciones de infraestructura en las unidades deportivas de los municipios.

- Que en todas se cuente por lo menos con ciertas características, por ejemplo: instructores para asesoría técnica, una cancha de fútbol, pista de atletismo, entre otras.
- Unificación de los programas de deporte escolar con el Sistema Estatal del Deporte, los programas de activación física municipales y el Comité Olímpico Mexicano, con base en valores paramétricos en materia de deporte y salud.

28. Interés por el deporte.

- Entablar un convenio con clubes deportivos, escuelas, dojos y centros deportivos, privados o independientes, para que visiten planteles educativos o, viceversa, que los alumnos de esos planteles acudan a espacios deportivos involucrados en el convenio con el propósito de que participen en una clase muestra, de manera que se interesen por alguna disciplina deportiva.
- Invitar a los padres de familia a estas muestras para darles más información acerca de los cursos, tipo de actividad, costos para cada deporte.

Medio ambiente

29. Derechos de la naturaleza. Hace falta elevar a rango constitucional los derechos de la naturaleza y dotar de personalidad jurídica a ríos, bosques, montañas, entre otros elementos naturales. Esto tiene el propósito de hacer viable su defensa legal y tener como prioridades de interés estatal la biodiversidad, el agua, el aire y el suelo.

30. Creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Energía. El vínculo entre medio ambiente y energía es indispensable para el desarrollo sostenible toda vez que, si bien esta última constituye un insumo vital para el desarrollo de nuestro estado, su producción y consumo han derivado en un fuerte impacto al medio ambiente y a la salud. En este sentido, el gobierno estatal debe integrar en sus planes y estrategias de desarrollo, a mediano y largo plazo, programas con un enfoque ambiental y sanitario sin que ello implique mayor burocracia. Esto exigen los desafíos medioambientales futuros.

31. Procurador en materia ambiental. Ante los altos índices de contaminación en la entidad, y de manera preocupante en la ZMM, así como ante la falta de acciones y controles por parte de la autoridad para aplicar las sanciones correspondientes, propongo crear la figura del Procurador Ambiental y de Desarrollo Urbano, pues necesitamos una autoridad responsable del cuidado del medio ambiente, de sancionar a quienes contaminen y de tener el control de autorizaciones y planes en el desarrollo de esta materia.

32. Recolección y gestión de residuos sólidos. Se calcula que solo 5% del total de los desechos que se generan en Monterrey y su zona conurbada logran clasificarse para darles un nuevo uso y así reducir su espacio en celdas.

- Propongo condicionar el servicio público de recolección domiciliaria tomando como filtro la separación previa de residuos sólidos en orgánicos, inorgánicos reciclables, inorgánicos no reciclables, así como los desechos de manejo especial o voluminosos. Esta selección previa a la recolección beneficiaría el aprovechamiento de residuos en otros ámbitos.

33. Cultura de aprovechamiento, reciclaje y transformación. Generar a corto y mediano plazos una cultura de aprovechamiento, reciclaje y transformación de los residuos como materia prima o para la generación de energía.

34. Reciclaje como obligación del municipio. El reciclaje es el primer paso para invertir en nuevas tecnologías que, por un lado, disminuyan las emisiones de CO₂ u otros gases y emisiones contaminantes y, por otro, permitan la captación de energía para abastecer necesidades ciudadanas o gubernamentales.

- Se propone que posteriormente a la recolección domiciliaria de residuos sólidos, las autoridades municipales tengan como obligación enviarlos a un Sistema para el Manejo Ecológico, dedicado al procesamiento de desechos de los municipios de la entidad.

35. Aprovechamiento de residuos. A mediano plazo, la separación de residuos implicaría facilitar su proceso de aprovechamiento, disposición final e incluso la generación de energía con los mismos.

- Invertir en plantas que proporcionen bioenergía o energía de biomasa, un tipo de energía renovable procedente del aprovechamiento de materia orgánica o industrial, derivado del proceso de su transformación biológica, química o mecánica.

36. Equipamiento de estaciones de monitoreo atmosférico. Con el propósito de generar información certera y confiable en la formulación de políticas públicas, normas de calidad del aire y verificación de su cumplimiento, se requiere que las estaciones de monitoreo atmosférico sean provistas de las tecnologías que les permitan la medición y el análisis fisicoquímico de muestras, así como el procesamiento de datos de la calidad del aire, en especial, en la ZMM.

- La información de monitoreo permitiría establecer acciones para reducir los riesgos del impacto de la contaminación sobre la salud de la población, tanto en periodos con bajas concentraciones de contaminantes como en aquellos en los que podría presentarse una contingencia ambiental. También contribuiría a disminuir la erogación por concepto de enfermedades relacionadas con esta problemática.

37. Refinería de Cadereyta. Monterrey ha sido considerada por la ONU como la ciudad más contaminada de América, y por la OMS como la ciudad más contaminada de México. En gran medida eso se debe a las emisiones que derivan de la operación de la refinería Ingeniero Héctor R. Lara Sosa, ubicada en el municipio de Cadereyta, Nuevo León.

- Es así como, entre las actividades que tendría la Agencia de Calidad del Aire se encuentra reducir las emisiones de esta refinería de Petróleos Mexicanos que opera en la entidad desde 1979.
- La refinería de Cadereyta debe atender las recomendaciones de esta Agencia, así como las de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos. Además, tiene que seguir la estricta observancia de las Normas Oficiales Mexicanas relativas a los máximos permisibles de emisiones, teniendo como eje principal la protección al medio ambiente y la salud de los neoleoneses que ya presentan complicaciones respiratorias y cardiovasculares. De no acatar las recomendaciones, se procedería a reubicar esta refinería al norte del estado.

38. Impuestos verdes. A partir de la implementación de nuevos mecanismos de recaudación en favor del medio ambiente, se contempla un impuesto para quienes excedan los límites máximos permitidos para emisiones contaminantes, es decir, se trata de una propuesta resarcitoria para mitigar los daños a la salud de los neoleoneses, además de que los recursos obtenidos por este concepto se destinarían a programas ambientales de la Secretaría de Desarrollo Sustentable.

39. Impuestos fiscales a movilidad verde. Se eliminarán impuestos a autos eléctricos, y vehículos en general, además de impulsar la adopción de un sistema de renta de bicicletas y vehículos eléctricos.

40. No más plásticos de un solo uso. Se prohibirán todos los plásticos y productos de unicel de un solo uso.

41. Huertos urbanos. Se incentivarán los huertos urbanos, así como más espacios verdes en la ciudad, como en zonas de estacionamiento o techos de edificios altos.

42. Inversión en energías limpias. Se fomentará el uso e inversión en energía solar y eólica, tanto en empresas como en casas-habitación.

- Proyectamos construir en Nuevo León el campo eólico más grande de Latinoamérica.

43. Acabar con la pobreza energética. La pobreza energética es la situación que padecen las personas cuando no tienen acceso a servicios de energía fundamentales en la satisfacción de sus necesidades.

- En este sentido, se debe dotar a las comunidades marginadas del acceso a la electricidad mediante la transición de nuestro estado al uso de paneles solares y ampliación de la red de aerogeneradores. Esto, además de contribuir a la economía de los hogares a largo plazo, disminuiría la emisión de gases de efecto invernadero y otros contaminantes que contribuyen al cambio climático.

44. Transporte, cambio de combustible. La mala calidad del aire que se presenta en la ZMM es en gran parte producida por emisiones que se generan a través del transporte público. La reestructura de este servicio exige la mejora en las unidades.

- Se propone transitar de un modelo de transporte a base de diésel por uno cuyo combustible sea el gas. Esto traería muchas ventajas ambientales.

- 45. Modernización del transporte.** Se propone modernizar el sistema de transporte y eficientarlo mediante el trazado de rutas operadas por un organismo competente que, conforme a la ley de la oferta y la demanda, atienda los cambios en las necesidades de viaje de los usuarios. La intención es que esas rutas operen en condiciones de equidad y que las ganancias permitan cubrir el costo del transporte gratuito para estudiantes, discapacitados y adultos mayores.
- 46. Regulación de pedreras.** La operación de las pedreras en la entidad ha ocasionado gran cantidad de accidentes debido al polvo que se desprende durante el proceso de remoción de material, así como enfermedades y complicaciones respiratorias por el aire contaminado que se dispersa hacia la ciudad. En este contexto, mi propuesta tiene propósito de que el gobierno estatal exija a estas empresas mejorar su operación, que cuenten con una constancia de viabilidad de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, así como con equipo adecuado en la realización de sus actividades y un proceso de contención de contaminación. De no cumplirse lo anterior, no podrían operar.
- 47. Interconectar las reservas naturales protegidas.** La mancha urbana, en nuestra entidad, se ha expandido casi en 500% de 1980 a la fecha y el crecimiento de la industria y los desarrollos inmobiliarios ha sido exponencial. Ante ello propongo estudiar con especialistas en la materia un límite de crecimiento urbano que vele, por un lado, la protección del espacio público y la ciudad y, por otro, evite el aislamiento de las reservas naturales protegidas que guardan en su interior una inmensa biodiversidad.
- 48. Dignificación de las Sierras Cortadas.** En Nuevo León hay cuatro picos ultraprominentes: sierra De Minas Viejas, cerro El Potosí, sierra Peña Nevada y sierra Del Fraile, los cuales cuentan con bosques, ríos, cascadas y cañones. Todo ello los convierte en lugares propicios para desarrollar el turismo rural, el de aventura y el ecoturismo, por lo cual propongo crear en ellos parques ecológicos, zonas culturales y recreativas con el objetivo de impulsar el ecoturismo en la zona.
- 49. Proyecto Águila Verde.** Es indispensable hacer uso de la inteligencia artificial en Nuevo León para proteger las áreas verdes en nuestra entidad. La idea tiene un elevado potencial de beneficios para sus habitantes, como la mejora de la calidad del aire y la salud, por ejemplo.
- Esta propuesta consiste en monitorear todo el estado, una vez por mes, con el uso de un dispositivo llamado Águila Verde, que tendría como función la toma de fotografías de sus áreas verdes. De esta forma, si un área verde desaparece o disminuye, un software automatizado avisará a la Procuraduría Ambiental o a la autoridad competente para que actúe en consecuencia.
 - A su vez, las fotografías captadas por este prototipo de seguridad podrán ser consultadas por la ciudadanía en un sitio web, lo cual fortalecerá la rendición de cuentas y la transparencia del cuidado de las áreas verdes en nuestra entidad.
 - La competitividad económica de nuestro estado se verá fortalecida, pues el Águila Verde será un sistema que además de cuidar la conservación de la bio-

diversidad, fortalecerá el aporte que las áreas verdes generan a los sectores económicos del país.

Desarrollo social

50. Derecho al ahorro y a la seguridad social. El objetivo es otorgar prestaciones de seguridad social, incluidos servicio médico y pensiones, al universo total de neoleonesas y neoleoneses, a través de:

- Cuentas personales y cuenta concentradora, donde se recibirán ingresos de previsión social que formen parte del patrimonio individual.
- Destinar, automáticamente, parte del gasto personal del IVA para el fondo de pensiones.
- Destinar, automáticamente, parte del gasto del IVA de las empresas y del gobierno a la cuenta concentradora colectiva.
- Destinar un porcentaje del ingreso de todas las concesiones estatales.

51. Oficio para todos. Incluir en los planteles educativos los programas de oficio como parte de las actividades académicas regulares, entre ellos: carpintería, herrería, costura, estética, electricidad, mecánica, plomería, construcción básica, y reparación y mantenimiento de equipos de cómputo; ello además de enfocarnos en las nuevas tecnologías como punta de lanza dentro de los planteles educativos.

- Las elecciones de oficio deberán estar pensadas con base en las necesidades del mercado laboral y a un corto y mediano plazos, con visión de al menos 20 años.
- Inversión en talleres, maquinaria, herramienta y equipo necesario para que cada escuela pueda ejercer las diferentes actividades.
- Desarrollo de un sistema de estudio, aprendizaje y enseñanza especializado para las personas de escasos recursos o con capacidades diferentes.
- Los oficios deberán ser instruidos sin distinción de género.

Educación

52. Gratuidad y universalidad de la educación. Incrementar los niveles de cobertura educativa y conclusión de estudios a partir de la gratuidad y la universalidad de la educación.

53. Tiempo completo. Implementación de un sistema escolar de tiempo completo: con entrada a las 08:00 de la mañana y salida a las 04:00 de la tarde.

54. Educación financiera. Inclusión de la asignatura de educación financiera en planes de estudio.

55. Salud mental. La salud y la educación son derechos con estrecha vinculación, en virtud de que la estabilidad emocional de niñas, niños y adolescentes influye en su desempeño escolar y en su desarrollo como personas, por lo que su atención y cuidado debe integrarse como asignatura en planes de estudio.

56. Nutrición infantil en escuelas. Instaurar programas de alimentación infantil en centros educativos de nivel básico y medio, donde los alumnos puedan acceder a comida nutritiva y de calidad que les permita reforzar sus actividades académicas. Además, debemos crear y seguir un programa de alimentación trazado por médicos especializados, con los siguientes objetivos:

- Mejorar la seguridad alimentaria de los grupos de población vulnerable.
- Sensibilizar a las comunidades sobre los problemas ocasionados por una mala nutrición, por desnutrición y por higiene inadecuada, así como orientarlas acerca de las medidas adecuadas para atacar las causas.
- Mejorar las intervenciones nutricionales reforzando la interacción de los diferentes actores en el programa: organizaciones no gubernamentales, docentes, agentes de nutrición y padres de familia.

57. Talento especial. Detección temprana de talento superdotado y consideración de planteles para su desarrollo.

58. Estudiantes con capacidades diferentes. En cuanto a la atención de estudiantes con capacidades diferentes en preescolar y primaria destaca, actualmente, la falta o insuficiencia de personal calificado para atenderlos. Esto ocurre a pesar de que en todos los tipos de escuelas hay estudiantes que presentan algún tipo de discapacidad o tienen alguna necesidad educativa especial.

- A partir de ello, se contempla la incorporación de personal especializado en las escuelas, en virtud de brindar un mejor servicio a estudiantes con características distintas, así como formar de manera pertinente a los docentes que los atienden.

59. Fortalecer la formación docente. El establecimiento de perfiles profesionales idóneos constituye un primer paso en la mejora del desempeño de docentes y directivos, pues así se reorientarían los procesos de formación inicial y continua, así como los de evaluación.

60. Crear un sistema confiable de evaluación. Para el ingreso a la docencia se debe evaluar el perfil de los aspirantes a ser docentes: que sepan cómo y qué deben aprender los alumnos; organizar, evaluar e intervenir pertinentemente en los procesos educativos; ser reconocidos como profesionales y que mejoren continuamente; que se asuman como personas responsables y éticas; y, por último, que generen vínculos con la comunidad.

61. Esquemas de incentivos laborales. Debemos establecer un esquema de incentivos que motive a los docentes y les permita desempeñarse en los ambientes donde más se les requiere, como son las zonas vulnerables.

62. Formación continua de docentes. Es necesario crear programas de formación continua para docentes con el propósito de mejorar su desarrollo profesional.

63. Financiamiento para la infraestructura física educativa. Las condiciones de los centros educativos inciden directamente en el desempeño de los alumnos, por ello es vital comprometernos en asegurar fuentes de financiamiento constantes y equitativas, en el corto, mediano y largo plazos, con el objetivo de contar con la infraestructura necesaria para el beneficio de los alumnos y los docentes.

64. Plan de actualización y mantenimiento de las escuelas. Resulta indispensable monitorear y supervisar que los centros educativos de la entidad cuenten con un mantenimiento oportuno y equitativo. Debemos poner especial atención en aquellos que se ubiquen en localidades rurales y con mayor rezago social, a efecto de que sean dotados de los servicios básicos para las actividades que ahí se realizan. Los criterios de calidad en la infraestructura son fundamentales en el aprovechamiento educativo de los estudiantes.

65. Renovación de la UANL. Renovar y restaurar el área general de la UANL con vocación educativa, artística, turística y deportiva, además de la construcción de un nuevo estadio. Es importante hacer efectiva la obligación de las autoridades de media superior en el estado de brindar la educación gratuita y universal a cada uno de nuestros jóvenes que pretendan seguir con sus estudios; además de dedicar los recursos suficientes para garantizar la educación superior a todos los neoleoneses. Hay que realizar un enfoque hacia las nuevas carreras que están moviendo el mundo, enfocadas a las nuevas tecnologías, al desarrollo de la física cuántica, la nueva era en la medicina, etcétera.

Desarrollo económico

66. Fortalecer la integración de las cadenas productivas. Innovar en beneficio de la economía estatal requiere revisar el marco institucional para facilitar la operación de negocios, promover la formalización del empleo y ampliar el alcance de las plataformas digitales en todas las actividades económicas prioritarias.

67. Veda administrativa para emprendedores. Mientras 33% de los emprendedores de 44 países cree que al arrancar y administrar un negocio es fácil manejar el tema de los impuestos, en México solo 14% tiene la misma opinión. Este reto es una muestra de un escenario complejo por el que en muchas ocasiones quiebran los proyectos emprendedores. Para consolidar la integración de las y los emprendedores a las cadenas productivas, se propone una veda administrativa durante dos años. En ellos el gobierno no podrá molestar a los nuevos emprendimientos con registros, impuestos, derechos o trámites.

68. Financiamiento a MiPyMEs (micro, pequeñas y medianas empresas). Que el gobierno funja como garantía de crédito, toda vez que 87% del crédito empresarial es para las grandes empresas, mientras que solo 13% es para las MiPyMEs, además, con altas tasas de interés.

- Creación de un mecanismo estatal de garantía –un aval– para el acceso de las MiPyMEs a créditos, con el fin de ayudarlas a planificar, iniciar, hacer crecer su negocio y acceder a capacitación.
- Integración de las MiPyMEs como proveedores locales, no solo del gobierno, sino de las grandes empresas, es decir: mediante la realización de convenios, las grandes empresas tendrían que comprometerse a participar en el desarrollo de aquellas haciéndolas sus proveedoras.

69. Simplificación administrativa para emprendedores. Se proponen modificaciones en la regulación administrativa, en busca de la eficiencia, a través de la activación de una ventanilla única para atender la apertura de negocios en tan solo un día.

70. Atraer las mayores corporaciones de tecnología en el mundo. Para hacer de Nuevo León el nuevo Silicon Valley se requiere facilitar el establecimiento de empresas de capital nacional e internacional, *venture capital* y *private equity* de *software*, investigación y tecnología especializada.

- Mediante el programa Invest en Nuevo León, se propone atraer empresas internacionales a nuestro estado mediante incentivos de valor agregado y con costos altamente competitivos y rentables.
- Mejorar en cada una de las variables que mide el índice Doing Business, en virtud de facilitar la instalación de negocios en la entidad.

71. Hecho en Nuevo León. Fortalecer esta campaña para el fomento de la producción local.

72. Gobierno digital. Es fundamental proveer al gobierno de costos de operación más bajos, mayor capacidad de respuesta con fundamento en datos de proceso constantemente disponibles, mayor eficiencia, y mejor percepción ciudadana con respecto al gasto público. Para ello propongo:

- Sensores en servicios públicos como el alumbrado y el transporte. Con ellos tendríamos información en tiempo real para la disposición de servicios, con dos propósitos: efficientar la gestión del gobierno y mejorar la vida de las personas a partir de entender la dinámica de la ciudad.
- Capacitación de personal no solo para el desarrollo de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en el servicio público, sino para que los mismos funcionarios hagan uso de estas tecnologías en la administración, asegurando su adopción gradual, su viabilidad y el éxito de las mismas mediante el uso de dispositivos, aplicaciones y sistemas de información.
- Actualmente, la administración estatal brinda un total de 625 actos, incluidos servicios, permisos y registros entre diversas dependencias. De ellos, únicamente 12.8% se encuentran digitalizados. Por consiguiente, es posible digitalizar trámites cuya realización es común para cualquier sector de la población y que inciden directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos.

73. Uso de *blockchain*. Al tratarse de un registro único y distribuido en varios nodos de una red, el uso del *blockchain* para la transparencia gubernamental se puede pensar como un libro contable donde se registre cada una de las transacciones.

- Para el control de presupuestos se puede hacer uso de esta tecnología distribuida al identificar la ruta que siguieron los diversos montos, de un punto A a un punto B. Esto a efecto de que el recurso encriptado pueda proporcionar identidad de la dependencia o persona responsable del recurso y su uso.
- Aplicado al tema de infraestructura, los ciudadanos podrían ubicarse frente a una obra pública, y mediante un código de barras o QR, acceder a toda la información correspondiente a esa obra: desde el desarrollo, información del contratista, los supervisores y la ejecución del presupuesto, hasta los retrasos que haya tenido.
- Además de conocer el funcionamiento de las instituciones públicas, al librar a terceros e incorporar tecnología adecuada se apuesta por el combate a la corrupción, pues a las máquinas no se les puede corromper.

74. Difusión de la oferta turística de Nuevo León: hacerlo marca mundial. El turismo es un sector estratégico de la economía al ser generador de divisas, empleo, inversión y detonador de comercio. En este sentido, resulta necesario atraer turistas nacionales y extranjeros, así como ampliar la estadía de los visitantes a través de una oferta turística de corte novedoso, cultural y sustentable, que a su vez promueva la singularidad y el potencial de los Pueblos Mágicos.

- Innovar en la integración de las cadenas productivas requiere revisar el marco institucional para facilitar la operación de negocios, promover la formalización del empleo, y ampliar el alcance de las plataformas digitales para la difusión de la oferta turística.

75. Capacitación en el sector turístico. Incorporación de esquemas de capacitación y contratación de personal en atención al cliente, cultura turística, educación e información ambiental, en coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y los empresarios del sector turístico.

76. Calidad y competitividad a partir del cumplimiento de certificaciones turísticas.

Elevar la calidad y competitividad de los prestadores de servicios exigirá cumplir con las certificaciones turísticas requeridas por ley, los distintivos de los diversos programas de calidad, acreditaciones de guías de turistas a través del Sistema Nacional de Certificación Turística, y las certificaciones en calidad ambiental turística que para tal efecto otorga la Profepa.

77. Participación de Nuevo León en Ferias Internacionales de Turismo. Para la promoción de la oferta regional y estatal se debe participar en Ferias Internacionales de Turismo en las que, en pabellones y con expositores, se difundan manifestaciones culturales, artísticas, gastronómicas y geográficas de nuestro estado para la promoción y comercialización de la oferta turística al exterior.

78. Tianguis Turístico México en Nuevo León. A nivel nacional, se debe atraer la realización del Tianguis Turístico México en Nuevo León para el fomento de la inversión mediante el acercamiento con representantes de empresas nacionales e internacionales.

79. Impulso de nuestros Pueblos Mágicos. Impulsar la oferta turística de Santiago, Linares y Bustamante, que ya cuentan con distinción de Pueblo Mágico, generaría una mayor derrama económica en la entidad que antes no se tenía contemplada, además del mejoramiento en la calidad de los servicios, profesionalización y diversificación de los productos turísticos en dichas localidades.

80. Desarrollo de actividades de ecoturismo, turismo de aventura, rural y cultural. Garantizar año con año el presupuesto necesario para el desarrollo de actividades de ecoturismo, turismo de aventura, rural, cultural, entre otros, que permitan el aprovechamiento sustentable de los atractivos naturales o culturales de nuestro estado, en beneficio de comunidades indígenas.

81. Coordinación metropolitana, nuevas reglas. Nuevo León cuenta con una de las principales zonas metropolitanas del país, por lo que debemos potenciar la coordinación entre los municipios que la integran para resolver los problemas comunes, como la inseguridad, la movilidad deficiente y la contaminación.

- Se propone la creación de mecanismos de coordinación entre los gobiernos estatal y municipal para dividir las facultades y competencias en cada uno de los temas comunes, como la suscripción de convenios metropolitanos que permitirían a Nuevo León absorber aquellas funciones que rebasan la esfera municipal. Con esto, los alcaldes podrían enfocar su esfuerzo en las prioridades básicas de sus ciudadanos.

Nuevo León necesita tomar por asalto al Primer Mundo. El objetivo es que, en seis años, nuestro estado iguale al promedio de países de la OCDE en todos los indicadores, y que Monterrey sea la ciudad con mayor calidad de vida en Latinoamérica. Y que, posteriormente, en 12 años, seamos comparables con las grandes ciudades mundiales. **Crearemos el nuevo Nuevo León.**

Entre muchos otros proyectos, los cuales no se mencionan en este libro, pero que sin duda son fundamentales, esta muestra se hace con la única intención de que puedas imaginar el potencial que tiene nuestro estado al materializar estas propuestas.

11. EL PRESUPUESTO PARA NUEVO LEÓN EN 2021

Durante la redacción del presente libro, el gobierno federal presentó el paquete económico para 2021, que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, lejos de ser un proyecto que regresara algo de lo mucho que hemos puesto, representa aún más una baja en la repartición de los recursos a Nuevo León.

El Presupuesto de Egresos de la Federación plantea recaudar 6 billones 295 mil 700 millones de pesos, y los principales sectores que se fortalecerán son la seguridad social y salud con 1.4 billones de pesos, y el sector energético en un poco más de 1 billón de pesos.

Como lo he sostenido en este libro, Nuevo León aporta 460 mil millones y solo le regresan 76 mil millones, es decir, 17%. En 2021 se plantea una reducción total del 3.2% comparándolo con el presupuesto de 2020; es decir, 2 mil 461 millones de pesos menos; sin embargo, hay que analizar además que derivado de la pandemia COVID-19 se plantea una reducción para este año de las participaciones a los estados en 12%, por lo que en realidad el golpe neto de lo efectivamente percibido de 2020 a 2021 para Nuevo León será de aproximadamente 10% de las transferencias totales.

Los principales rubros afectados son las participaciones, los proyectos de inversión de asociación pública-privada y el gasto en sectores.

Aproximadamente estamos hablando de que a Nuevo León le regresarán un 15% de lo que efectivamente da a la Federación; es decir, de cada peso que damos, solo nos regresarían 15 centavos.

Por poner un ejemplo de lo aún más injusto que se volverá la repartición para 2021, el gobierno federal invertirá 110,371.2 millones de pesos en proyectos de inversión prioritaria, mismos que independientemente de cómo se comporten las finanzas públicas llevan preferencia en su gasto. De ellos, solo se asignarán mil 75 millones de pesos a Nuevo León (en el proyecto presa Libertad); es decir, el 0.97% del total de los proyectos.

Un estado que aporta el 8.5% del PIB nacional en promedio no puede recibir el 0.97% de los proyectos de inversión.

Además de este golpe a las finanzas, se plantea dejar de invertir en la Línea 3 del metro, misma que lleva más de seis años en construcción como si se tratara ya de un gran elefante blanco; también, se plantea dejar de invertir en el tren de pasajeros que iría de García al

Aeropuerto de Monterrey, un proyecto que incluso fue propuesta de campaña del actual presidente de la República. De igual forma desaparece el Programa de Fortalecimiento a la Seguridad (Fortaseg), mismo fondo que era dirigido a enfrentar la violencia en los municipios, evaluación de confianza del personal y en general orientado a la prevención del delito; por último, se plantea una reducción a la inversión en infraestructura y programas carreteros en Nuevo León de 547 millones de pesos, entre otros rubros.

Efectivamente, uno de los sectores más desfavorecidos con este trato inequitativo para Nuevo León es el sector de la construcción, pues por más de seis años el gobierno federal no ha construido un solo proyecto insignia que pueda alentar el crecimiento de esta rama productiva en nuestro estado y que, por los antecedentes de este sexenio, no se espera una inversión considerable en este rubro.

Por poner un ejemplo comparativo, el gobierno federal dará al estado de Tabasco 36 mil millones de pesos más que a Nuevo León en este 2021, mientras que ese estado del sureste aporta solo el 0.4% del PIB nacional. Con esta cantidad, podríamos construir las 28 obras en materia de infraestructura que facilitarían el desplazamiento oportuno de las y los habitantes de nuestra entidad, incluso nos sobraría aún la mitad de ese presupuesto para los demás proyectos emblemáticos.

Es urgente exigir lo que nos corresponde y no conformarnos con menos.

CONCLUSIONES

Históricamente, Nuevo León se ha posicionado como una entidad federativa de crecimiento, innovación, desarrollo y productividad sostenida, con una población trabajadora y comprometida con su estado; sin embargo, esta singularidad se ha visto afectada por la insistencia en el centralismo, la concentración de potestades, la falta de claridad en las reglamentaciones jurídicas y la distribución injusta y desigual, aun a pesar de los grandes beneficios que aporta nuestro estado a la Federación.

En medio de la crisis, es de vital importancia encontrar nuevas alternativas, rápidas y seguras, que permitan sostener tanto a las instituciones de salud como a la economía. Hoy más que nunca es menester insistir en la producción de nuevas y mejores posibilidades que abran el camino a un futuro más brillante, más justo, más igualitario, más productivo y de mayor desarrollo; se trata de obtener beneficios que impacten directamente en la calidad de vida de todos los neoleoneses quienes, con su esfuerzo diario, dan a esta entidad su sello característico.

El documento que aquí te he presentado implica, más que un plan, nuevas posibilidades, una nueva realidad, nuevos y más brillantes escenarios de beneficio comunal para que Nuevo León sea capaz de explotar todas y cada una de sus muchas áreas de oportunidad, tanto en materia económica, como comercial y social.

Los diversos cambios que se han dado a lo largo de los años, las reformas, las transformaciones, las modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las resoluciones de la SCJN, la evidente incapacidad de la Federación de lograr un crecimiento conjunto y equitativo, y la cada vez mayor resistencia a la centralización, son eventos que se han conjugado para desembocar en un escenario que pide a gritos un cambio y que, a su vez, han dado la oportunidad de presentar una alternativa que dé respuesta a todas estas exigencias, de modo que se pueda marchar a la par de la época actual.

Ahora bien, más allá de un beneficio individualizado, Nuevo León aboga por un verdadero federalismo, dejar atrás el centralismo disfrazado, para acceder a un modelo federal auténtico, adecuado a las condiciones y características de México, no un federalismo replicado que, como bien advirtió fray Servando Teresa de Mier, únicamente ha provocado conflicto, desorden y división. Pues bien, el tiempo le ha dado la razón: 200 años después se configura

un centralismo a ultranza en manos del titular del Ejecutivo en turno, quien controla la mayor parte del presupuesto y las cámaras legislativas, atentando con una dictadura.

México debe adoptar un modelo que se adecúe a la heterogeneidad tan característica de su territorio. Esto no debe interpretarse como un factor que haga más grande la división y las diferencias, sino verse a través de los ojos de la verdadera cooperación y de la vía más *ad hoc* para el crecimiento conjunto de la nación. En especial si tenemos en la actualidad un modelo federal que no ha sido capaz de dar resultados positivos. Vez tras vez ha quedado en evidencia la insostenibilidad del sistema federalista vigente.

Este proyecto no solo representa una nueva oportunidad para Nuevo León, sino un llamado a la Federación a dejar de lado la disputa política y el movimiento de intereses individualizados a costa del beneficio nacional. Es momento de retomar el ya tan abandonado y aporreado federalismo y sanarlo, instaurar un modelo funcional para México y para sus entidades federativas, uno que nos permita alcanzar ese gran potencial que guarda el país y, por fin, explotar las capacidades de la autonomía financiera, misma que ha sido socavada por años.

Con la recuperación de esta autonomía en Nuevo León, es menester implementar un nuevo plan que sea moderno, vanguardista, y que busque el empoderamiento desde lo local. Si un modelo similar se explotara en cada una de las entidades federativas, daría buenos resultados para el crecimiento económico de la nación.

Como mencioné inicialmente, las condiciones actuales han desembocado en una nueva oportunidad, un escenario lleno de crecimiento, productividad, eficacia, eficiencia y autonomía, que se traduzca en la aplicación de proyectos beneficiosos para la ciudadanía neoleonense, especialmente en el ámbito de la infraestructura, que tan abandonada ha sido por gubernaturas pasadas.

Para facilitar la materialización del plan que aquí te he presentado, está estructurado de forma que, a través de la sujeción dispuesta por el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, Nuevo León pueda separarse del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y entonces abrir paso a un proceso de fortalecimiento político y legislativo que permita la implementación.

La instauración de un Consejo Técnico en la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León será el medio por el que se fortalezca el sistema de ingresos estatales y municipales. Dicho consejo actuará como un foro nutrido por recomendaciones y opiniones para el procedimiento de separación de pacto fiscal y el fortalecimiento de la capacidad institucional. Esto tendrá el propósito de que la entidad sea capaz de alcanzar los objetivos recaudatorios necesarios para su sostenimiento.

Para conseguir lo anterior he propuesto, a la par, el establecimiento de una política fiscal estatal en la que no únicamente se contemple el escenario nacional, pues en un contexto globalizado, separarse de los acontecimientos internacionales únicamente nos guiaría a una inevitable pérdida. Por esto, dicha política se elaboraría con base en el escenario de la globalización, tomando en cuenta tanto a nuestra relación con la Federación como con las otras entidades federativas.

Por otra parte, como he demostrado, una de las principales debilidades del modelo de coordinación actual es la falta de claridad reglamentaria, es decir, existe mucha ambigüedad con respecto a quién recauda qué, cuánto y para qué es utilizado todo ese recurso. De ahí mi propuesta de establecer una base de organización y funcionamiento de la recaudación de ingresos en nuestro estado, de modo que el modelo sostenga claridad y brinde facilidades tanto para su implementación como para su seguimiento y evaluación.

En este sentido, es importante también fijar reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales de nuestro estado y sus municipios, de modo que se mecanice un proceso conjunto y una adecuada vía de comunicación y colaboración entre esas esferas de gobierno, replicando la lógica federal con las entidades federativas.

Por otra parte, no sería alcanzable ninguna de estas metas si se permite la continuidad de una Constitución ambigua, gastada, manejada y parchada a conveniencia de intereses políticos, por lo que se plantea la necesidad de una nueva Constitución para el estado de Nuevo León; un ordenamiento jurídico que logre responder efectivamente a las necesidades actuales y que permita el disfrute de una verdadera autonomía política y jurídica en nuestra entidad.

Lo anterior aunado a la expedición de la legislación local sustantiva y adjetiva, con el propósito de implementar los ingresos estatales que comprenderá el Presupuesto de Ingresos del Estado, en materias como transparencia, rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos estatales y en materia de endeudamiento público, entre otros. De este modo, se pretende presentar un modelo holístico que cubra todos los ámbitos necesarios para el correcto funcionamiento de un modelo de autosuficiencia y autogestión tributaria estatal. Resulta urgente una actualización del marco jurídico neoleonés.

Finalmente, para lograr resultados a largo plazo, es importante que las políticas públicas emprendidas a partir de la salida de Nuevo León del pacto fiscal tengan un debido seguimiento, y no se vean lesionadas por los intereses de los gobiernos en turno a nivel estatal. Ya estamos cansados de que los proyectos de beneficio económico, político y social terminen trancos por los intereses de un poder individual transitorio. En este sentido, se propone que la nueva Constitución las contenga. Eso traerá nuevas y claras reglas del juego, así como la creación de una agenda de políticas públicas con proyección y vigencia de 20 años: la agenda 2021-2040. Este proyecto beneficiaría el monitoreo de las políticas públicas, así como el aseguramiento de su efectividad.

Es importante recordar que la salida del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no significa que Nuevo León deje de pagar los impuestos y los derechos que la Federación impone, pues no habría una desvinculación total. Nuestro estado seguiría formando parte de la Federación y, por lo tanto, seguiría rigiéndose bajo los mismos marcos normativos.

Si bien, esto podría implicar una serie de problemáticas, la propuesta prevé la adquisición de una exención para Nuevo León en el pago de impuestos federales, de modo que se pueda subsanar la pérdida de las participaciones, aportaciones e ingresos vía convenios que nuestro estado dejaría de percibir al salir del pacto. Hablamos de aproximadamente 82.6% de

NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

todos los ingresos estatales, esto sin tomar en cuenta los ingresos por colaboración de deuda neta, que ascienden hasta los 97 mil 100 millones de pesos.

Si hoy Nuevo León tiene un presupuesto de 105 mil millones de pesos, estamos hablando de un adicional aproximado de 118 mil millones de pesos más para el próximo año y los venideros.

Es importante mencionar que el inicio de implementación del plan estaría estimado para después de la emergencia sanitaria, pues es importante sostener una fuerte unidad para afrontar la crisis que apenas no solo a México, sino a todo el mundo. Por ello es necesario actuar de forma conjunta y en equipo, con el propósito de sobrellevar el evento de la mejor forma posible. En ese sentido va la activación de los distintos proyectos de infraestructura aquí expuestos, en busca de la reestructuración de nuestro estado.

El presente plan no solo pretende fungir como un proyecto de reparación autonómica, sino como un plan conjunto de contingencia que permita a nuestro estado reactivar su economía tras los efectos materializados de la pandemia por la COVID-19. Esto, a través de la inyección de recursos a nuestras MiPyMEs, que tan afectadas se han visto por recortes presupuestarios y una actualización jurídica y administrativa que permita a Nuevo León recuperar todo el dinero que le es arrebatado por la Federación, ingresos suficientes para el tratamiento del impulso económico estatal y la reactivación del mejoramiento de tu calidad de vida, así como la de toda la ciudadanía neoleonesa.

REFERENCIAS

- Aguilar-Gutiérrez, Genaro y Chíguil-Figueroa, Francisco (2017). “Evolución y perspectivas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)”. *Panorama económico*, 12 (23), pp. 31-31.
- Aguirre Quezada, Juan Pablo y Sánchez, Ramírez María Cristina (2019). “Evasión Fiscal en México”. *Cuaderno de investigación No. 55*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Alfonso Pérez, Roberto Fernando (2012). “El impuesto al Valor Agregado, el estado y el servicio de provisión de agua corriente, cloacas y desagüe pluvial”, Universidad Nacional de Mar de Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- Amador, Javier *et al.* (2020, abril). “México | Caída del PIB de entre 6.0% y 12.0%”. BBVA Research. Recuperado de <https://www.bbva.com/publicaciones/mexico-caida-del-pib-de-entre-6-0-y-12-0/>
- Arechederra Mustre, Fernando K. y Urzúa, Carlos (2017). “La Ley de Coordinación Fiscal en México: una crítica aritmética”. *Sobre México. Temas de Economía*, 3(1), pp. 4-13.
- Arrija Vizcaíno, Adolfo (1999). *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*. México: Editorial Themis. Primera edición.
- Barrientos, Manuel (2019). “Aproximaciones conceptuales a la cuestión del federalismo y el desarrollo humano”. *Colección Académica de Ciencias Sociales*, 6(1), pp. 83-102.
- Blog del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en www.iis.unam.mx
- Boone, Laurence (2020, agosto). “Tracking the fallout from the coronavirus”. *Ecoscope*. Recuperado de <https://oecdoscope.blog/>

- Brewer-Carías, Allan R. (2018). "Sobre el proceso de elaboración de las normas relativas al sistema tributario en la Constitución de 1999". En Weffe H., Carlos E. y Atencio Valladares, Gilberto (Ed.), *Liber Amicorum: homenaje a Gabriel Ruan Santos* (pp. 111-183). Venezuela: Asociación Venezolana de Derecho Tributario.
- Broschek, Jörg (2017). "Federalismo en Europa, América y África: un análisis comparativo". En Hofmeister, Wilhelm y Tudela, José (Eds.), *Sistemas Federales. Una comparación internacional* (pp. 35-63). España: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Bull, Alberto (comp.) (2020). "Congestión de tránsito: el problema y cómo enfrentarlo". Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27813/6/S0301049_es.pdf
- Cámara de Diputados (2019, mayo). "Función presupuestaria o financiera". Dirección General de Centro de Documentación y Análisis. Recuperado de diputados.gob.mx
- Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo del país, Concanaco (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en concanaco.com.mx
- Carbajal Zúñiga, Alan (2017). "Errores estadísticos en la Ley de Coordinación Fiscal de México: una nota". *Estudios Económicos*, 32(2), pp. 317-345.
- Carbonell, Sánchez M. y Valadés, Diego. (Comps.) (2007). *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, CEFP (2018). "Evolución de la Actividad Productiva Nacional y de las Entidades Federativas 2003-2018". Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0222018.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados CEFP (2019). "Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México Primer Trimestre de 2019". Recuperado de https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado.php
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, CEFP (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en cefp.gob.mx
- Centro Mario Molina (2020). "Análisis de la contaminación por PM2.5 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, enfocado a la identificación de medidas estratégicas de control". Recuperado de http://aire.nl.gob.mx/docs/reportes/Análisisde_la_Contaminación_PM2_5_Monterrey.pdf

Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades (2018). “Plan Nacional para la Preparación y Respuesta ante la Intensificación de la Influenza Estacional o ante una pandemia de Influenza”. Recuperado de <https://www.gob.mx/salud%7Ccenaprece/documentos/plan-nacional-para-la-preparacion-y-respuesta-ante-la-intensificacion-de-la-influenza-estacional-o-ante-una-pandemia-de-influenza>

Código Fiscal de la Federación (1981). México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2020, mayo, a). “Informe especial No. 3 COVID-19: El desafío social en los tiempos del COVID-19”. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2020, mayo, b). “Pandemia del COVID-19 llevará a la mayor contracción de la actividad económica en la historia de la región: caerá -5,3% en 2020”. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-covid-19-llevara-la-mayor-contraccion-la-actividad-economica-la-historia-la>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2020, mayo, c). “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>

Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, CEENL (2018). “Elecciones Estatales de Nuevo León. Resultados Electorales”. Recuperado de: <https://www.ceenl.mx/>

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2020, abril). “Observaciones sobre violaciones a derechos humanos durante la contingencia sanitaria por COVID-19”. Recuperado de <https://www.gob.mx/conavim/documentos/observaciones-sobre-violaciones-a-derechos-humanos-durante-la-contingencia-sanitaria-por-covid-19-241321>

Consejo Cívico (2015). “Diagnóstico de Cultura Ciudadana del Área Metropolitana de Monterrey. Investigación y análisis de corprovisionario”. Recuperado de <https://www.consejo-civico.org.mx/admin/uploads/projects/downloads/103-foromty-encuesta-de-cultura-ciudadana-2015.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval (2018). Portal oficial. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>

Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2016). “Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030, Nuevo León Mañana”, 259 pp.

NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (1917). México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). México.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Nuevo León del 29 de julio de 2015.

Coparmex, Nuevo León (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en www.coparmexnl.org.mx

Cruz Barney, Óscar (2005). *Historia del derecho en México*. México: Oxford, Textos Jurídicos Universitarios.

Dcode Economic & Financial Consulting, Dcode (2020, 26 de mayo). Recuperado de <https://dcodeefc.com/infographics>

Del Hoyo, Eugenio (2014). *Historia del Nuevo Reino de León 1577-1723*, Nuevo León: Fondo Editorial de Nuevo León.

Diario Oficial de la Federación (2019, 11 de diciembre). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020”. Recuperado de dof.gob.mx

Diario Oficial de la Federación (2020, 23 de enero). “Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2020”. Recuperado de dof.gob.mx

Diario Oficial de la Federación (2020, 23 de mayo). “DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican”. Recuperado de dof.gob.mx

Diario Oficial de la Federación (2020, 30 de marzo). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2020”. Recuperado de dof.gob.mx

Díaz Flores, Manuel (2019). “Uso de las Tecnologías de Información en la Nueva Administración Tributaria en México”. *Revista Lantindex*, pp. 1066-1073.

Díez de Urdanivia Fernández, Xavier (2003). *El sistema federal mexicano: antecedentes, evolución y perspectivas*. Querétaro: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política.

Dirección General de Comunicación Social, UNAM (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en www.dgcs.unam.mx

Dirección General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez (IBD) (2020). “Las remuneraciones del personal de la salud en México: entre el amor al arte y los esfuerzos débilmente recompensados”. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4824>

Elizondo Ríos, Bernardo de Jesús (1998). *La inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en cuanto a la obligación del Distrito Federal, Estados y municipios de aceptar la traslación del pago del impuesto al valor agregado* (Tesis de maestría). Universidad Autónoma de Nuevo León: México.

Escobar Latapí, Leopoldo (2012). “Ley de Coordinación Fiscal ¿es la que necesitamos? Colegio de Contadores Públicos de México”. *Revista Veritas*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Recuperado de https://www.ccpm.org.mx/veritas/septiembre2012/imagenes/05_impuestos4.pdf

Espinosa Morales, Lydia y Ortega Ridauro, Isabel (2006). *El Nuevo Reino de León en voz de sus contemporáneos*. Fondo Editorial de Nuevo León: México.

Expansión Política (2020, mayo). “El congestionamiento vial cuesta a los mexicanos hasta 18 días por año”. *Expansión Política*. Recuperado de www.politica.expansion.mx

Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en fiscalianl.gob.mx

Fondo Monetario Internacional, FMI (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en www.imf.org

Forbes (2019, mayo). “AMLO ‘manda’ a alcaldes a protestar a San Lázaro; justifica uso de gas lacrimógeno”. Recuperado en forbes.com.mx

Galindo Camacho, Miguel (2016). *Teoría de la administración pública*. Porrúa: México.

Gallardo García, Martín (2017). *El desequilibrio fiscal en el federalismo mexicano: la capacidad tributaria del municipio*. Universidad Juárez del Estado de Durango: México.

Gamkhar, Shama (2002). "Asymmetric responses to increases and decreases in grants". En *Federal Intergovernmental Grants and the States*, Biddles Ltd, p. 164.

García Sepúlveda, Samuel Alejandro (2016). *Federalismo fiscal en México. Estudio de caso del estado de Nuevo León*. Recuperado de <http://samuelgarcia.mx/>

García Sepúlveda, Samuel Alejandro (2020). "INICIATIVA con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción X, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juegos con apuestas y sorteos". Recuperado de https://info-sen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-11-1/assets/documentos/Inic_MC_Sen.Samuel_Art.73_CPEUM.pdf

García Sepúlveda, Samuel Alejandro (2020, mayo). Conferencia de Prensa del 12 de septiembre de 2019. Recuperada de senadoresciudadanos.mx

Gil Valdivia, Gerardo (1976). *El federalismo y sus aspectos educativos y financieros*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: México.

Gobierno del Estado de Nuevo León (2019) "Mejora Fitch Ratings calificación al Gobierno de Nuevo León", Comunicado, 22 de octubre de 2019, disponible en nl.gob.mx

Gobierno del Estado de Nuevo León (2020). Portal oficial de Data Nuevo León. Disponible en nl.gob.mx

Gobierno de México (2017). "Anexo estadístico". Quinto Informe de Gobierno Presidencial 2017-2018.

Gobierno de México (2019). "Primer Informe de Gobierno 2018-2019, Estadísticas por entidad federativa". Recuperado de <https://www.gob.mx/primerinforme>

Gobierno de México (2020). Portal oficial. Disponible en <https://www.gob.mx/>

González Ruiz, José Enrique (1976). *El federalismo mexicano desde el punto de vista fiscal*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Google (2020, mayo). "COVID-19 Community Mobility Report". Google. Recuperado de www.gstatic.com

Guevara Baltazar, Alberto; Espejel Mena, Jaime; Hernández Ramírez, José (2018). "Finanzas y gasto público en México: un equilibrio imprescindible para el federalismo fiscal". *Espacios Públicos*, 21(52), pp. 83-107.

Gutiérrez Aguilar, Genaro y Laguna Puls, Sergio (2017) “¿Resultados positivos con la reforma fiscal de México en 2014?” *Punto de vista*, 7(11), pp. 101-116.

H. Congreso del Estado de Nuevo León (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en hcnl.gob.mx

Hernández, A. (26 de mayo de 2020). “Fitch Ratings baja perspectiva del PIB en México en 2020”. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/>

Herrera González, Vladimir y Maya Hernández, Sandra Oralia (2017). En “Diagnóstico de las Haciendas Públicas Locales en México”. Instituto Belisario Domínguez, LXIII Legislatura.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN (2016). “Marco constitucional y legal de los juegos y sorteos en México”.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Imco (2016). “Índice de competitividad estatal 2016”. Recuperado de <https://imco.org.mx/indice-de-competitividad-estatal-2016/>

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Imco (2018). “Hablemos de ingresos en los estados. Reporte de ingresos subnacional”. Recuperado de <https://imco.org.mx/hablemos-de-ingresos-en-los-estados/>

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Imco (2019, a). “Índice de Competitividad Internacional 2019”. Recuperado de <https://imco.org.mx/indice-de-competitividad-internacional-2019-mexico-suenos-sin-oportunidad/>

Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO (2019, b). “Índice de Movilidad Urbana. Barrios mejor conectados para ciudades más incluyentes”. Recuperado de <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/Bolet%C3%ADn-%C3%8Dndice-de-Movilidad-Urbana.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2018). “Anuario Estadístico y Geográfica de Nuevo León 2017”. Recuperado de https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/NL_ANUARIO_PDF.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2018, mayo). “Estadísticas y finanzas públicas estatales y municipales del INEGI”. Recuperado de inegi.org.mx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2018). “Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa, 2018”. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825107017>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2019). “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/resultados_ciudades_enoe_2019_trim4.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2019, diciembre). “Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2018”. Comunicado de prensa núm. 694/19, 16 de diciembre de 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2020). “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal, durante el cuarto trimestre de 2019”. Comunicado de prensa núm 165/20, 29 de abril de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en inegi.org.mx

Instituto Nacional Electoral, INE (2015). “Informe país calidad de la ciudadanía en México”.

Instituto Nacional Electoral, INE (2020, mayo). “Ordena INE retiro de cartas del IMSS por promoción personalizada”. Comunicado de prensa núm 083, 30 de abril de 2020. Recuperado de <https://centralectoral.ine.mx/2020/04/30/ordena-ine-retiro-cartas-del-imss-promocion-personalizada/>

Jarach, Dino (1982). *El hecho imponible. Teoría general del derecho tributario sustantivo*. Abeledd Perrot: Buenos Aires.

J. R. Fortson y Cía. Editores (1990). *Los gobernantes de Nuevo León (1579-1989)*.

Lagos, María (2001). “Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial”. *Documentos de trabajo* de la Universidad de Castilla, 6(1) p. 83.

Lahera, Eugenio (1999). “El pacto fiscal en América Latina: una propuesta de la CEPAL”. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/283/3/RCE3.pdf>

Ley de Coordinación Fiscal (1978). México.

Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio 2020 (2020). México.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León (2011). México.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016). México.

Ley de Hacienda para el Estado de Nuevo León (1974). México.

Ley de Hacienda para los municipios del Estado de Nuevo León (1974). México.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2020 (2019). México.

Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2020 de Nuevo León (2019). México.

Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2020 (2019). México.

Ley del Impuesto al Valor Agregado (2019). México.

López Villafañe, Víctor (coord.) (2007). *Apertura y globalización. De la crisis de 1982 al fin de siglo*. Fondo Editorial de Nuevo León: México.

lopezobrador.org (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en lopezobrador.org.mx

Madrigal Delgado, Guadalupe de Jesús y Bueno Cevada Luis Enrique (2019). "Transferencias, gestión fiscal municipal y la desigualdad interregional en México". *Investigación administrativa*, 48(124), p. 17.

Mendes Silva, Isabela (2019). "Uma análise comparada do Federalismo fiscal e tributário no Brasil e nos Estados Unidos". Recuperado de <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/27847/4/AnaliseComparadaFederalismo.pdf>

Mendoza, A. (2020, 11 de junio) "Disminuye un 12% pago del ISN en NL". *El Norte*. Recuperado de www.elnorte.com

Mendoza Velázquez, Alfonso y Cruz Vásquez Miguel (2019). "Transferencias y cohesión política de gobiernos disidentes en México". *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 16(2), pp. 239-264.

México, ¿cómo vamos? (2020, abril). "Programas de apoyo económico frente al COVID-19 en el mundo". Recuperado de <https://mexicocomovamos.mx/?s=contenido&id=1435>

México, ¿cómo vamos? (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en www.mexicocomovamos.com

Mitofsky (2020, mayo). "Evaluación promedio semanal de Andrés Manuel López Obrador". Datos de *TrackingPoll* para *El Economista*.

Moody's (2019). "Moody's sube las calificaciones de deuda de siete créditos respaldados del Estado de Nuevo León". Recuperado de https://www.moody.com/research/Moodys-sube-las-calificaciones-de-deuda-de-siete-creditos-respaldados--PR_410392.

Moody's (2019, marzo). "Violencia en México aumenta riesgos para empresas y propaga riesgos crediticios hacia más estados y municipios". Recuperado de https://www.moody.com/research/Moodys-Violencia-en-Mxico-aumenta-riesgos-para-empresas-y-propaga--PBC_1164582

Moody's (2020, abril, a). "Moody's baja las calificaciones de Pemex a A2.mx/Ba2 en escala nacional y global". Recuperado de https://www.moody.com/research/Moodys-baja-las-calificaciones-de-PEMEX-a-A2mxBa2-en-escala--PR_422195?cid=7QFRKQSZE021

Moody's (2020, abril, b). "Sector Comment: Regional and Local Governments – México: Mexico's pre-budget forecasts lower transfers for states and municipalities, a credit negative".

Morado Macías, César (coord.) (2007). *La transición al mundo moderno: del Reyismo a la reconstrucción 1885-1939*. Fondo Editorial de Nuevo León: México.

Morales Hernández, José Ramón (s/f). "Aplicación del principio *non bis in ídem* en el ámbito fiscal". Recuperado de <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/abstaplicacion-delprincipiononbis.html>

Movimiento Ciudadano (2019, mayo-junio). Consulta sobre convenio fiscal. Nuevo León, México.

Musgrave, Richard (1966). "Who should tax, where, and what?" En McLure, Charles E. (Ed.) *Tax Assignment in Federal Countries* (pp. 2-19). Canberra, Australia: Centre for Research on Federal Finance Relations, The Australian National University Press.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en ohchr.org

Orair, Rodrigo Octávio y Wulff Gobetti, Sergio (2019). *Reforma tributária e federalismo fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil*. IPEA: Brasil.

Organización Internacional del Trabajo, OIT (2020). "El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición Estimaciones actualizadas y análisis".

Organización Mundial de la Salud, OMS (2020). Portal oficial. Disponible en www.wto.org

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2015, a). “Estudios económicos de la OCDE México”. Recuperado de <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2015, b). “Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios”. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/proyecto-de-la-ocde-y-el-g-20-sobre-la-erosion-de-la-base-imponible-y-el-traslado-de-beneficios_24156108

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2016). “Resumen estadístico México”. Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2017, a). “Estudios económicos de la OCDE México”. Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2017, b). “Hacia un México más fuerte e incluyente. Avances y desafíos de las reformas”. Recuperado de <https://www.oecd.org/about/publishing/better-policies-series/Better-policy-series-Mexico-dec-2017-ES.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE *et al.* (2017, c). Plataforma de Colaboración en materia Tributaria, versión 2. “Tributación de las transferencias indirectas transnacionales: Una guía práctica”. Fondo Monetario Internacional, Organización de las Naciones Unidas (ONU) Grupo Banco Mundial (GBM).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2017, d). “Herramientas tecnológicas para abordar la evasión fiscal y el fraude fiscal”. Recuperado de <https://www.oecd.org>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2018). “Evolución económica reciente de México”. Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2019). “Estudios económicos de la OCDE México”. Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE (2020). “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe”. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

- Ortega Ridaura, Isabel (coord.) (2007). *La industrialización del segundo auge industrial a la crisis de 1982*. Fondo Editorial de Nuevo León, Secretaría de Educación: México.
- Osorio, R. A. (2018). “El amparo soberanía”. *Revista Direito UFMS*. Recuperado de <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/6053>
- Oxfam México (2018). “México Justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad”. Recuperado de <https://www.oxfamexico.org/historias/m%C3%A9xico-justo-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-contr-la-desigualdad-0>
- Pineda, Emilio (2016). “Reformas recientes al sistema mexicano de transferencias”. En Bonet-Morón, Jaime Alfredo y Galvis-Aponte, Luis Armando (ed.), *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia*, capítulo 2 (pp. 39-53). Banco de la República de Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2020). “Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama Socioeconómico”. Recuperado de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/desafios-de-desarrollo-ante-la-covid-19-en-mexico--panorama-soci.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en www.undp.com
- Rabasa, Emilio (1994). *Historia de las constituciones mexicanas*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas: México.
- Reporte Legislativo de la LXXII Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León, Integralia y EGAP (2020, mayo). Recuperado de integralia.com.mx
- Rivera, E. (2020, 27 de abril). “Aplasta COVID a economía de Nuevo León, caería PIB 8.9% en 2020”. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/aplasta-covid-19-a-economia-de-nuevo-leon-caeria-pib-8-9-en-2020>
- Rodríguez Pueblita, José Carlos (2017). “Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roel, Santiago (1938). *Nuevo León. Apuntes Históricos*. Talleres linotipográficos del Estado: México.
- Sarduy González, Mariuska y Rosado Haro, Alberto (2018). “La doble tributación internacional: características y consecuencias”. *Cofin Habana*, 12(2), pp. 295-305.

Secretaría de Comunicaciones y Transporte (2019). Datos viales. Recuperado de www.nl.gob.mx

Secretaría de Economía y Trabajo (2020, mayo). *DATA Nuevo León. Datos Económicos de Nuevo León*. Recuperado de www.nl.gob.mx

Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León. Gobierno del Estado de Nuevo León. (2020, mayo). Portal oficial. Disponible en nl.gob.mx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2019). “Estimaciones de gasto público para 2020”. Recuperado de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/exposicion/EM_Capitulo_2.pdf

Secretaría de Salud (2020, mayo). “Informe técnico 2019. COVID-19”. Recuperado de www.gob.mx/salud

Senado de la República, LXIV Legislatura (2020). “Análisis de los Recursos federales identificados para las entidades federativas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020”. Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4608>

Servicio de Administración Tributaria, SAT (2020). Portal oficial. Disponible en sat.gob.mx

Standard&Poors (2019). “S&P Global Ratings sube calificación de Monterrey a ‘mxAA’ de ‘mxAA-’; la perspectiva es estable”. Recuperado de https://www.standardandpoors.com/pt_LA/delegate/getPDF;jsessionid=04EACA4195434901E6E2FA9E4C952964?articleId=2171122&type=NEWS&subType=RATING_ACTION

Sturm, R (2017). “El federalismo en Alemania hoy”. En W. Hofmeister, J. Tudela Aranda (Eds.), *Sistemas federales. Una comparación internacional* (pp. 203-230). Madrid: Konrad-Adenauer Stiftung/ Fundación Giménez Abad.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN (2008). SENTENCIA dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008 promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día doce de mayo de dos mil ocho.

Tepach Marcial, Reyes, Cornejo López, Raúl Arturo y Simón Domínguez Nadima, N. (2019). “La insostenibilidad recaudatoria y riesgos de redistribución, estabilización y provisión de bienes públicos en México”. *Denarius*, (36), p. 113.

Tesis 1a.CVI/2010/J. 11/2012. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, septiembre de 2010, p. 178.

Tesis P./J. 12/2009. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1106.

Torres Estrada, Pedro (2010). *La transición política y la reforma constitucional en las entidades federativas. El caso mexicano. La reforma constitucional y sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado*. Editorial Porrúa: México.

Transparencia presupuestaria (2020, mayo). *Observatorio del gasto 2018*. Recuperado de transparenciapresupuestaria.gob.mx

Transparency.org (2020, mayo) . Portal oficial. Disponible en Transparency.org

Trejo Cruz, Yesenia del Carmen (2008). “Convenio internacional para evitar la doble tributación: breve acotamiento al acuerdo celebrado entre España y México”. *Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas UV*, (18), pp. 289-337.

United Nations, UN. (1969). *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. U.N. DOC. A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force. January 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969, 23 pp.

Valenzuela-Reynaga, Rodolfo e Hinojosa-Cruz, Adriana Verónica (2017). “Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México”, *Economía UNAM*, 14(42), pp. 47-41.

Vázquez Pérez, Joel Tonatiuh (2020). “El papel de las coberturas petroleras en las finanzas públicas ante la caída de los precios del petróleo”. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. Recuperado de <https://ciep.mx/el-papel-de-las-coberturas-petroleras-en-las-finanzas-publicas-ante-la-caida-de-los-precios-del-petroleo/>

Villarreal, Hernán (2020). *Movilidad con distanciamiento. Cómo reactivar la economía sin aglomeraciones*. México.

World Economic Forum, WEF (2019). “*Global Competitiveness Report 2019*”. Recuperado de <https://es.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>

Webb, Steven B. y González, Christian Y. (2004). “Negociación de un nuevo pacto fiscal en México”. *Gestión y Política Pública*, 13(3), pp. 689-731.

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Aladi	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	Acuerdos de Libre Comercio
ALC	América Latina y el Caribe
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BM	Banco Mundial
BRT	Bus Rapid Transit
Caintra	Cámara de la Industria de la Transformación
Canaco	Cámara Nacional de Comercio
CDI	Convenios de Doble Imposición
CDMX	Ciudad de México
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CEDHNL	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
Cedim	Centro de Estudios Superiores de Diseño de Monterrey
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIE	Centro de Investigaciones Económicas
CIEP	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
Concanaco	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

Coparmex	Confederación Patronal de la República Mexicana
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DHEOC	Derecho Humano a la Educación Obligatoria de Calidad
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DIOT	Declaración Informativa de Operaciones con Terceros
DOF	Diario Oficial de la Federación
Edomex	Estado de México
EGAP	Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del ITESM
EMV	Encuesta Mundial de Valores
Encup	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
ENLACE	Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares
Enser	Encuesta Nacional sobre el Senado de la República
Envipe	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fuerza Aérea Mexicana
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FCP	Fondo Financiero Complementario de Participaciones
FEIP	Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios
Fepade	Fiscalía Especializada en Delitos Electorales
FFM	Fondo de Fomento Municipal
FGE	Fiscalía General del Estado
FGP	Fondo General de Participaciones
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fortamun-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Fortaseg	Programa de Fortalecimiento para la Seguridad
GBM	Grupo Banco de México
GDP	Gross Domestic Product
GLMorena	Grupo Legislativo del Partido Morena
GLPAN	Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional
GLPES	Grupo Legislativo del Partido Encuentro Social
GLPMC	Grupo Legislativo del Partido Movimiento Ciudadano
GLPNA	Grupo Legislativo del Partido Nueva Alianza
GLPRI	Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional
GLPT	Grupo Legislativo del Partido del Trabajo
GLPDEM	Grupo Legislativo del Partido Verde Ecologista de México
HCNL	Honorable Congreso del Estado de Nuevo León
IED	Inversión Extranjera Directa
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IGI	Índice Global de Impunidad
IGI-MEX	Índice Global de Impunidad México
IIEG	Índice de Información del Ejercicio de Gasto
IJJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
IIFE	Índice de Información del Presupuesto Estatal
Imco	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMU	Índice de Movilidad Urbana
INE	Instituto Nacional Electoral
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Infonavit	Instituto Nacional para el Fomento Nacional de Vivienda de los Trabajadores
INM	Instituto Nacional de Migración
Insabi	Instituto de Salud Para el Bienestar
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil)
IPK	Índice de Pasajeros por Kilómetro

NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

ISAI	Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles
ISAN	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
ISIM	Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles
ISN	Impuesto Sobre Nóminas
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Isssteleón	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVNL	Instituto de Vivienda Nuevo León
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LIVA	Ley sobre el Impuesto del Valor Agregado
MC	Movimiento Ciudadano
MIAF	Milpa Intercalada entre Árboles Frutales
MiPyMEs	Micro, pequeñas y medianas empresas
MME	Mezcla Mexicana de Exportación
NOM	Norma Oficial Mexicana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
Ofilac	Observatorio Fiscal de Latinoamérica y el Caribe
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
Oxfam	Oxford Committee for Famine Relief
PAN	Partido Acción Nacional
PbR-SED	Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño
PEA	Población Económicamente Activa

PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
Pemex	Petróleos Mexicanos
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PIB	Producto Interno Bruto
PIBE	Producto Interno Bruto Estatal
PIBpc	Producto Interno Bruto Per Cápita
Planea	Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes
PM2.5	Materia particulada 2.5
PNEA	Población No Económicamente Activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
REPSS	Régimen Estatal de Protección Social en Salud
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SATNL	Servicio de Administración Tributaria de Nuevo León
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional
Segob	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIMA	Sistema Integral de Monitoreo Ambiental
SLP	San Luis Potosí
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SSA	Secretaría de Salud
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa

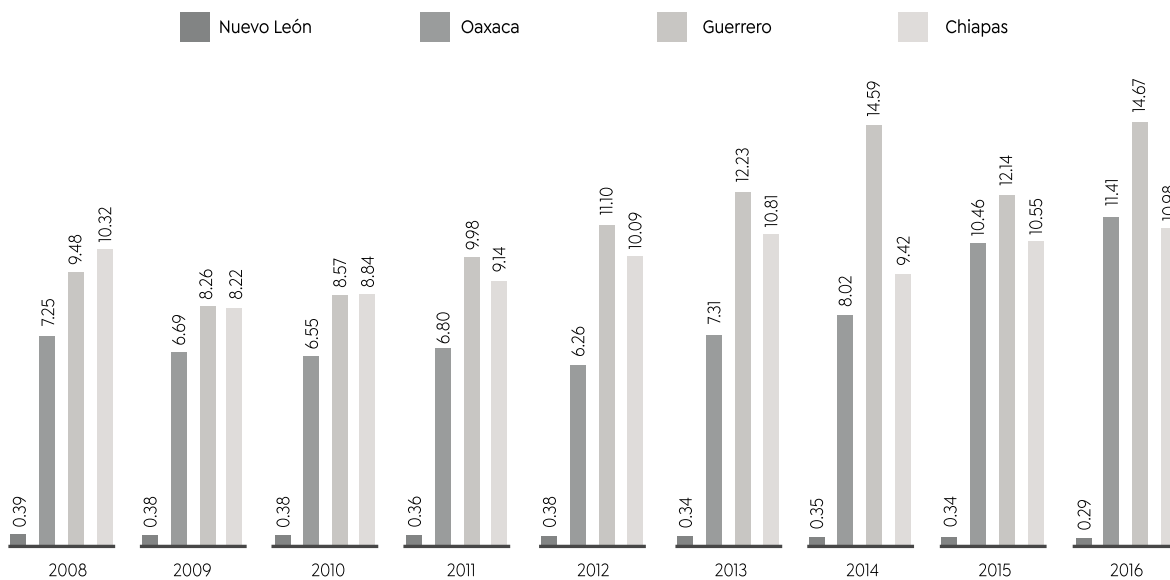
NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
Udem	Universidad de Monterrey
UDLAP	Universidad de las Américas Puebla
UFMS	Universidad Federal de Mato Grosso do Sul
UIPE	Unidad Especializada en Inteligencia Patrimonial y Económica
UN	United Nations
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNTC	United Nations Treaty Collection
UV	Universidad Veracruzana
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Adquirida
ZMM	Zona Metropolitana de Monterrey

ANEXOS

ANEXO 1

Transferencias federales a Nuevo León, Oaxaca, Guerrero y Chiapas



Fuente: Secretaría de Finanzas de Nuevo León.

NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

ANEXO 2

Estadísticas generales (impuestos federales)

Entidad federativa	Partido gobernante	Recaudación total de Impuestos (millones de pesos)	ISR (%)	IVA (%)	IEPS (%)	C Ext (%)	ISAN (%)	OTRO (%)	Devolución por participaciones del total (%)	Devolución por aportaciones del total de impuestos (%)	Transferencia Federal (%)
Aguascalientes	PAN	19,081.6	55.6	44.8	-2.2	0.5	0.5	0.7	1	1.3	113
Baja California	MORENA	63,330.6	42.4	37.0	16.9	2.4	0.4	0.9	2.7	2.0	81
Baja California Sur	PAN	7,736.9	59.8	35.0	2.0	0.1	0.8	2.3	0.7	1.0	197
Chihuahua	PAN	56,824	49.9	28.9	19.1	1.4	0.5	1.0	3.0	3.4	96
Ciudad de México	MORENA	1,254,413	61.9	19.1	17.1	0.7	0.1	1.0	11.8	3.0	13
Coahuila	PRI	35,360	98.1	-0.1	-1.4	0.4	0.6	2.3	2.4	2.2	120
Colima	PRI	77,563	4.0	73.1	7.2	15.3	0.1	0.4	0.7	1.0	18
Estado de México	PRI	121,298	69.1	26.1	2.2	0.3	0.9	1.3	13.0	10.2	177
Guanajuato	PAN	35,256	98.1	1.4	-2.0	0.1	1.0	1.0	1.2	4.1	220
Jalisco	MC	83,397	73.3	14.9	8.7	1.0	1.0	1.0	1.2	5.0	120
Michoacán	PRD	63,644	19.4	57.5	2.1	19.7	0.3	0.9	3.1	4.1	106
Nuevo León	INDEP.	427,000*	61.2	24.5	11.7	0.7	0.3	0.7	4.6	4.1	17
Querétaro	PAN	30,743	85.5	10.5	1.9	0.5	0.8	0.8	1.7	1.7	102
Quintana Roo	PAN	23,548.	55.8	41.4	0.6	0.4	0.9	0.8	1.3	1.4	108
Sinaloa	PRI	44,021	48.3	24.0	27.3	0.2	0.7	-0.5	2.4	2.9	110
Sonora	PRI	30,330	50.1	33.2	13.0	1.3	0.9	1.6	2.8	2.4	152
Tamaulipas	PAN	208,786	10.6	76.0	10.0	31.1	0.1	0.3	2.8	3.0	26
Veracruz	MORENA	204,861	8.0	46.8	42.4	2.1	0.1	0.6	5.5	6.6	55

Fuente: Proyección realizada con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) correspondiente al ejercicio fiscal 2020.

*La cifra referida contempla el monto correspondiente a los domicilios fiscales que se encuentran fuera de nuestra entidad federativa y aquel generado con relación a la frontera norte del país.

ANEXO 3

Ingresos propios y participaciones federales enero-mayo 2019-2020

Ingresos propios y participaciones federales enero-mayo 2019-2020 (millones de pesos)*								
Concepto	mayo		variación		acumulado anual		variación	
	2019	2020	%	\$	2019	2020	%	\$
1. INGRESOS PROPIOS	\$1,637	\$1239	-24%	-\$398	\$9,457	\$9,561	1%	\$105
Impuestos	\$858	\$749	-13%	-\$109	\$4,564	\$4,593	1%	\$29
Sobre nóminas	\$736	\$737	0%	\$1	\$3,887	\$4,184	8%	\$297
Sobre hospedaje	\$11	\$2	-82%	-\$9	\$55	\$39	-28%	-\$15
Sobre obtención de premios	\$26	\$1	-96%	-\$25	\$131	\$89	-32%	-\$42
Por la realización de juegos con apuestas y sorteos	\$8	\$0	-95%	-\$8	\$42	\$25	-40%	-\$17
A las erogaciones en juegos con apuestas	\$40	\$1	-96%	-\$39	\$220	\$134	-39%	-\$85
Sobre tenencia o uso de vehículos	\$19	\$3	-84%	-\$16	\$142	\$62	-56%	-\$80
Sobre transmisión o propiedad de vehículos	\$17	\$3	-81%	-\$14	\$87	\$59	-33%	-\$29
Derechos	\$317	\$106	-67%	-\$221	\$2,635	\$2,401	-9%	-\$235
Servicios de Catastro	\$12	\$3	-74%	-\$9	\$50	\$40	-20%	-\$10
Servicios del Registro Civil	\$18	\$5	-73%	-\$13	\$79	\$56	-29%	-\$23
Servicios del Registro Público	\$80	\$23	-72%	-\$58	\$343	\$229	-33%	-\$114
De Control Vehicular	\$187	\$69	-63%	-\$118	\$2,045	\$1,990	-3%	-\$55
Otros Derechos	\$20	\$6	-67%	-\$13	\$118	\$85	-28%	-\$33
Aprovechamientos	\$462	\$385	-17%	-\$77	\$2,258	\$2,568	14%	\$311
Incentivos por colaboración administrativa con el SAT	\$305	\$132	-57%	-\$173	\$871	\$813	-7%	-\$59
Estímulos de ISR	\$157	\$253	61%	\$95	\$1,386	\$1,755	27%	\$369
2. PARTICIPACIONES FEDERALES (100% recibido)	\$3,694	\$2,793	-24%	-\$901	\$16,337	\$16,413	0%	\$76
Fondo General de Participaciones (FGP)	\$3,169	\$2,352	-26%	-\$817	\$13,720	\$13,859	1%	\$139
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	\$85	\$62	-28%	-\$24	\$382	\$489	28%	\$107
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	\$80	\$55	-31%	-\$25	\$523	\$384	-\$27	-\$140
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)	\$151	\$75	-50%	-\$76	\$706	\$731	4%	\$25
Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)	\$6	\$6	1%	\$0	\$45	\$35	-23%	-\$11%
Impuesto sobre Adquisición de Vehículos Nuevos (ISAN)	\$105	\$75	-29%	-\$30	\$479	\$433	-10%	-\$46
Impuesto sobre la Venta Final de Gasolina y Diésel (IEPSG)	\$95	\$74	-22%	-\$21	\$464	\$374	-20%	-\$91
ISR Enajenación de Bienes Inmuebles	0%	\$92	NA.	\$92	\$0	\$92	NA.	\$92
Fondo de Compensación - REPECOS	\$2	\$2	-5%	\$0	\$17	\$15	-8%	-\$1
3. TOTAL (propios + participaciones federales)	\$5,331	\$4,033	-24%	-\$1,299	\$25,794	\$25,974	1%	\$181

*Tratándose de impuestos y derechos, las cifras se muestran sin el monto de los subsidios otorgados. En el caso de las participaciones federales, no se descuenta lo correspondiente a los municipios. Se incluye ajuste anual.

Fuente: Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

ANEXO 4

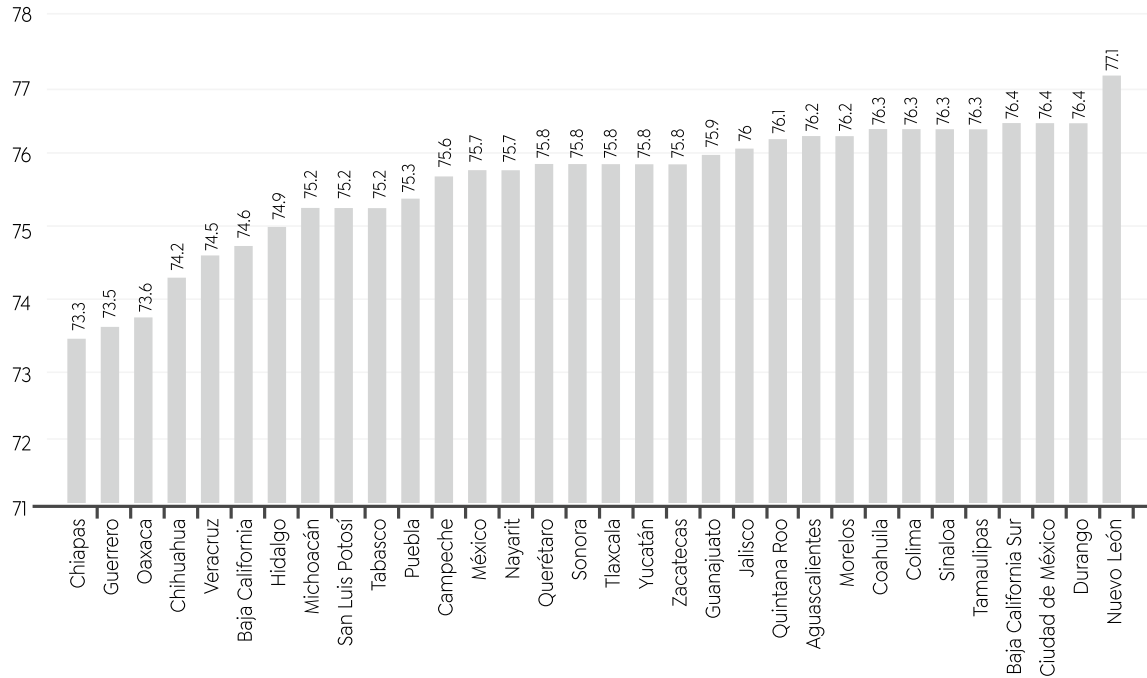
Tabla de ingresos federales y propios

	Ingresos estimados		Transferencias (2020)				Ingresos propios por conceptos de impuestos (2018)				
	Ingresos	Aportaciones federales (mdp)	Aportaciones federales/ Ingresos totales	Participaciones federales (mdp)	Participaciones federales/ ingresos totales	Recaudación de impuestos	Impuesto sobre nómina	Impuesto sobre hospedaje	Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículo	
Aguascalientes	\$27,019.6	\$10,013.4	37%	\$7,220.5	27%	\$1,061.6	\$909.8	\$18.2	\$17.4	\$14.0	
Baja California	\$60,784.6	\$19,582.9	32%	\$19,617.5	32%	\$4,060.2	\$2,964.9	\$112.2	\$141.0	\$163.7	
Baja California Sur	\$18,402.2	\$7,316.1	40%	\$4,884.6	27%	\$975.5	\$590.4	\$327.9	\$29.6	\$3.2	
Campeche	\$21,982.7	\$8,412.1	38%	\$5,593.8	25%	\$1,406.5	\$1,017.5	\$10.6	\$30.4	\$2.1	
Coahuila	\$49,746.1	\$17,353.7	35%	\$15,878.8	32%	\$2,403.7	\$2,150.3	\$52.3	\$9.8	\$36.1	
Colima	\$17,024.0	\$6,226.3	37%	\$4,292.7	25%	\$770.8	\$342.2	\$20.5	\$21.7	\$353.0	
Chiapas	\$95,123.2	\$47,584.5	50%	\$27,856.5	29%	\$1,676.4	\$1,417.0	\$18.4	\$4.5	\$15.9	
Chihuahua	\$73,459.0	\$21,743.6	30%	\$19,966.9	27%	\$5,097.1	\$3,585.9	\$78.7	\$101.3	NA	
CDMX	\$238,975.8	\$16,037.1	17%	\$70,250.7	29%	\$58,185.6	\$24,859.5	\$491.7	\$446.4	\$5,257.3	
Durango	\$32,848.1	\$13,995.4	43%	\$8,948.1	27%	\$1,638.7	\$394.8	\$7.6	\$11.6	\$507.4	
Guanajuato	\$87,300.8	\$30,347.7	35%	\$29,613.5	34%	\$3,506.7	\$3,017.7	\$69.3	\$11.0	NA	
Guerrero	\$61,806.1	\$36,248.1	59%	\$16,843.9	27%	\$1,108.5	\$440.5	\$129.9	\$24.8	\$64.6	
Hidalgo	\$50,242.8	\$23,635.5	47%	\$14,108.5	28%	\$1,348.5	\$1,224.6	\$12.7	\$3.1	\$29.7	
Jalisco	\$123,013.3	\$36,611.1	30%	\$45,050.7	37%	\$4,879.7	\$3,827.2	\$283.4	\$193.8	NA	
EDOMEX	\$301,184.6	\$77,415.0	26%	\$97,516.4	32%	\$19,572.2	\$11,983.1	\$99.1	\$175.6	\$6,827.3	
Michoacán	\$75,914.9	\$31,914.4	42%	\$22,093.5	29%	\$1,229.7	\$1,136.8	\$16.5	\$5.6	NA	
Morelos	\$24,653.0	\$12,713.1	52%	\$9,813.6	40%	\$611.0	\$551.6	\$22.2	\$13.6	NA	
Nayarit	\$23,724.8	\$9,991.3	42%	\$6,477.9	27%	\$821.4	\$323.0	\$174.7	\$17.1	\$26.1	
NL	\$105,145.0	\$24,568.2	23%	\$31,674.2	30%	\$9,938.6	\$8,304.4	\$132.2	\$871.8	\$368.5	
Oaxaca	\$76,008.7	\$42,099.7	55%	\$19,432.6	26%	\$1,344.6	\$1,040.6	\$54.2	\$3.4	\$24.5	
Puebla	\$95,016.5	\$35,787.4	38%	\$30,743.8	32%	\$5,111.1	\$3,254.7	\$0.03	\$0.0	\$1,811.5	
Querétaro	\$37,066.8	\$12,104.6	33%	\$11,311.4	31%	\$2,798.5	\$2,068.2	\$55.5	\$29.4	\$519.7	
Quintana Roo	\$35,193.0	\$10,565.4	30%	\$8,811.8	25%	\$3,558.4	\$1,795.7	\$1,406.1	\$67.3	\$88.2	
SLP	\$50,228.1	\$19,658.2	39%	\$13,934.3	28%	\$1,794.3	\$1,598.4	\$46.5	\$8.0	\$3.0	
Sinaloa	\$55,546.7	\$18,732.7	34%	\$16,215.5	29%	\$1,987.5	\$1,375.6	\$100.9	\$109.4	\$53.8	
Sonora	\$70,379.5	\$16,464.5	23%	\$16,408.9	23%	\$3,082.5	\$1,516.6	\$47.4	\$141.2	NA	
Tabasco	\$52,964.3	\$15,834.2	30%	\$17,979.8	34%	\$1,675.1	\$1,527.5	\$12.7	\$23.3	NA	
Tamaulipas	\$59,513.5	\$22,116.8	37%	\$19,227.1	32%	\$4,079.5	\$3,669.2	\$26.5	\$35.9	\$241.0	
Tlaxcala	\$20,779.0	\$10,040.3	48%	\$6,840.9	33%	\$536.4	\$509.0	\$3.0	\$0.4	\$2.9	
Veracruz	\$129,535.1	\$56,298.0	43%	\$42,035.5	32%	\$4,503.9	\$3,519.4	\$49.9	\$24.8	\$49.1	
Yucatán	\$44,096.2	\$12,856.0	29%	\$11,033.1	25%	\$1,912.9	\$1,325.6	\$50.9	\$227.1	\$7.6	
Zacatecas	\$29,965.0	\$12,749.9	43%	\$7,982.7	27%	\$1,042.4	\$591.4	\$12.7	\$1.1	\$62.2	

Fuente: IMCO (2020).

ANEXO 5

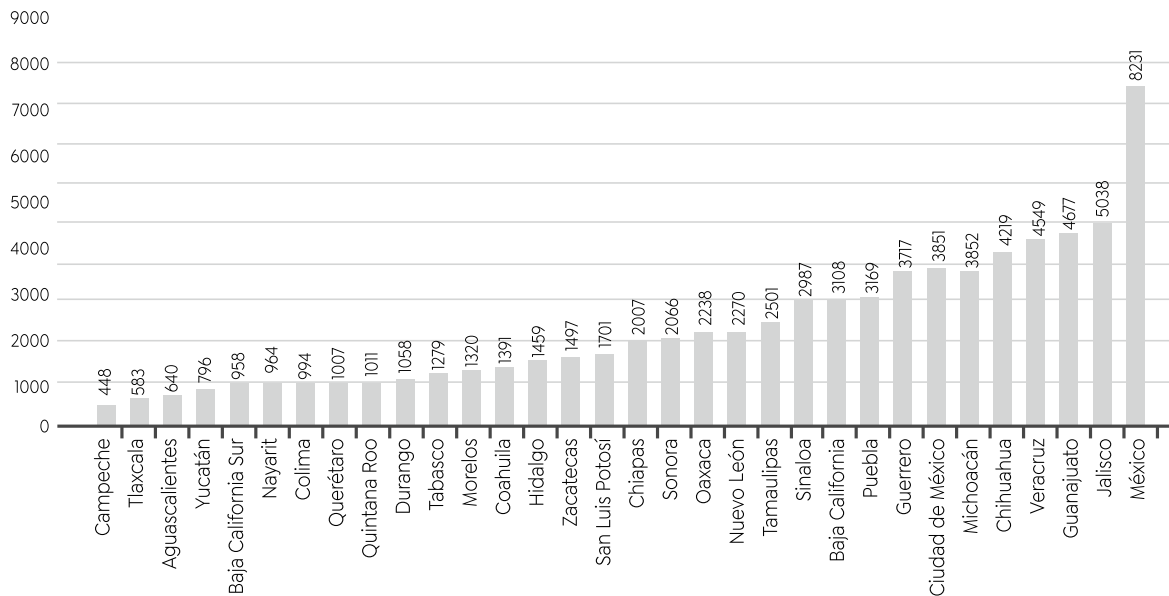
Esperanza de vida al nacer*



* En años de vida
Fuente: INEGI (2018).

ANEXO 6

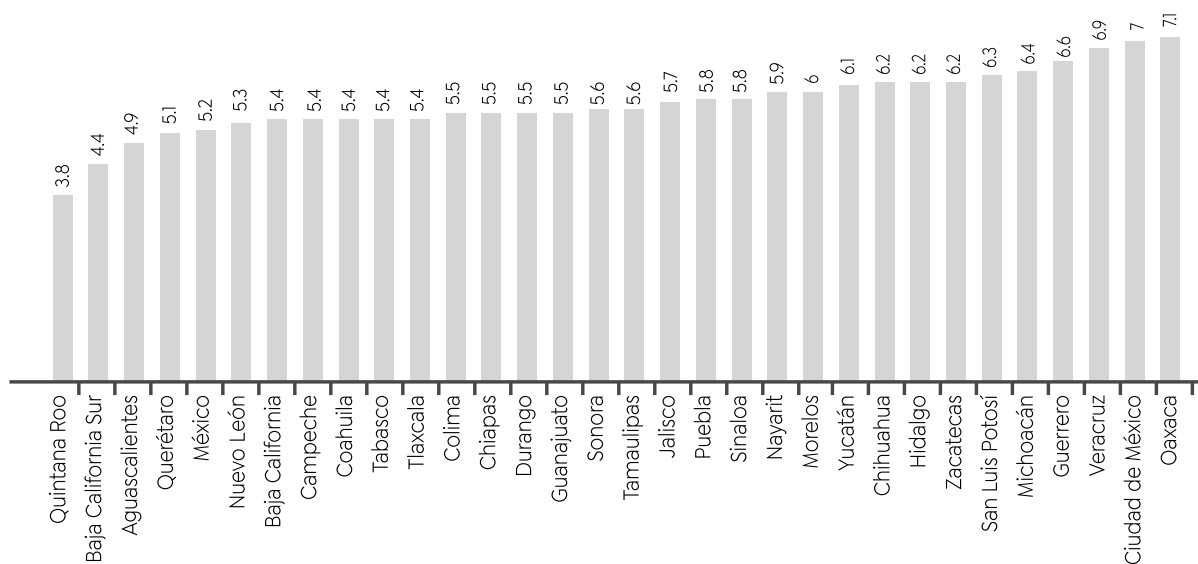
Defunciones generales por causas extremas de morbilidad y mortalidad



Fuente: INEGI (2018).

ANEXO 7

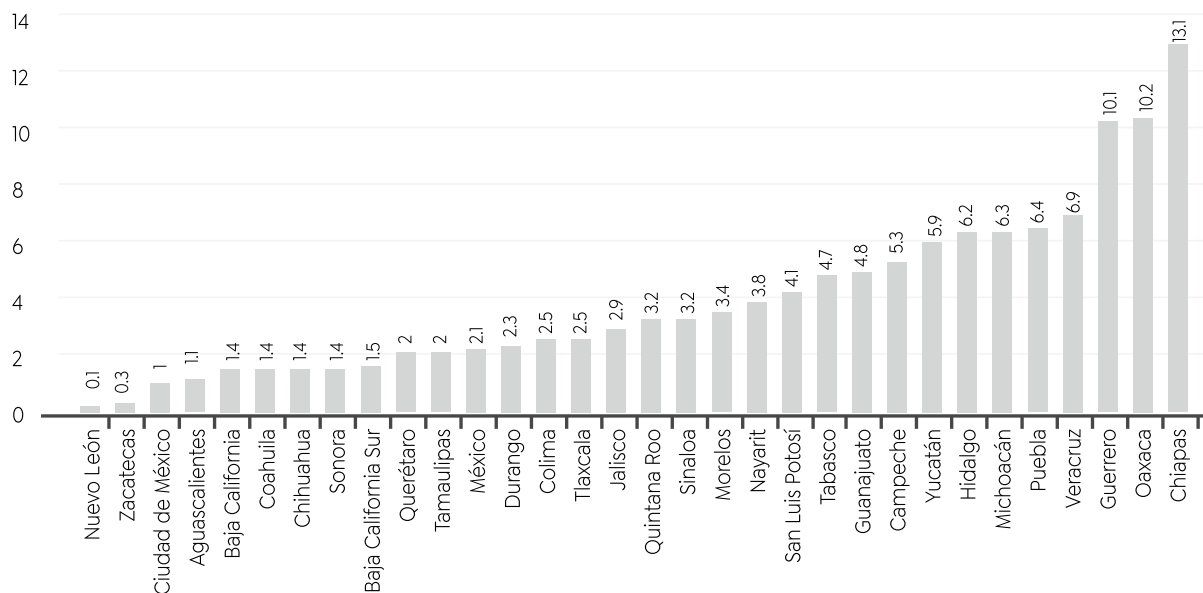
Indicadores de desarrollo, mortalidad infantil en menores de 1 año



Fuente: INEGI (2018).

ANEXO 8

Índice Nacional de Analfabetismo

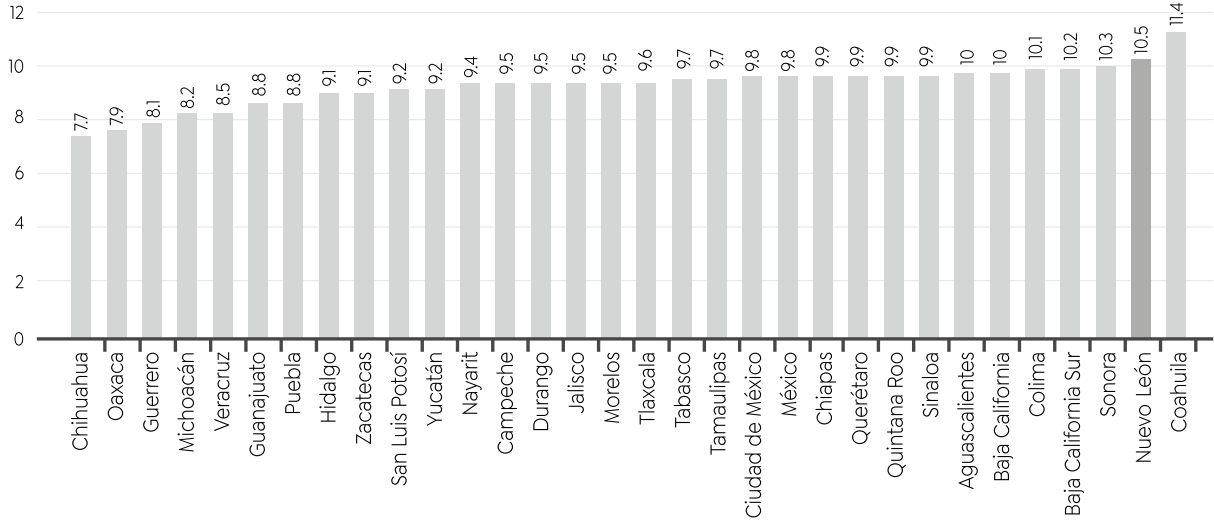


En Nuevo León solo 0.1 personas, de entre 100, no saben leer ni escribir.

Fuente: Primer Informe de Gobierno 2018-2019.

ANEXO 9

Años de estudio por entidad federativa

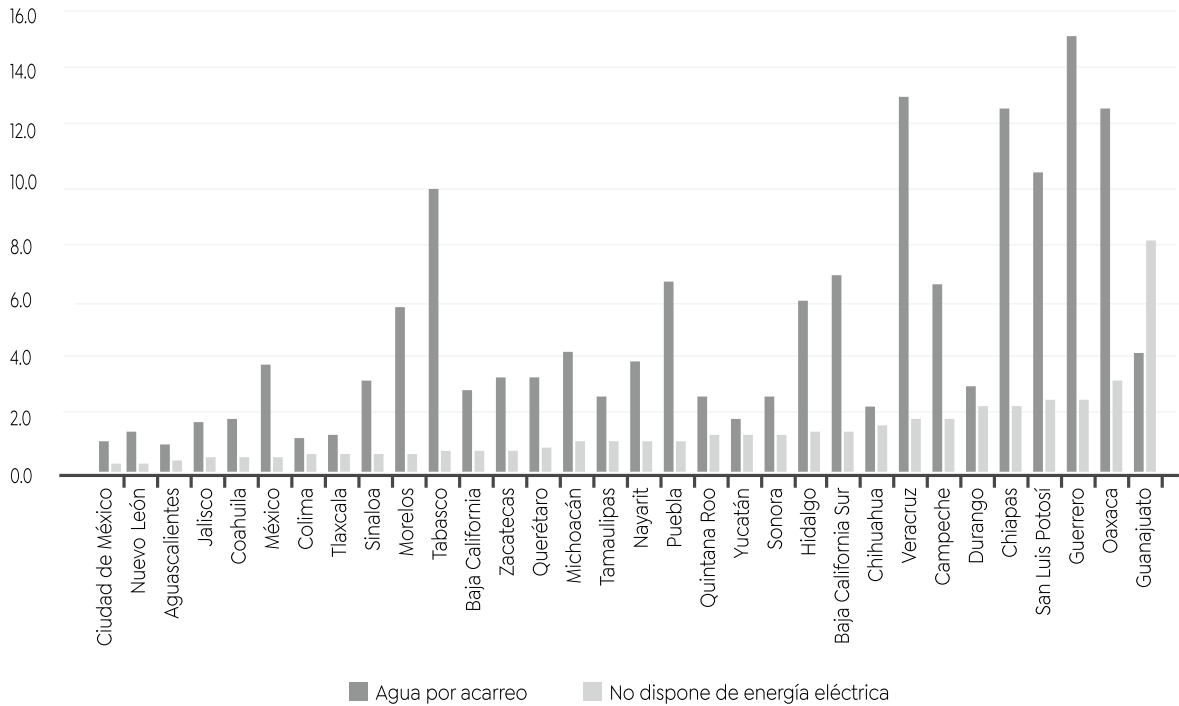


Nuevo León ocupa el segundo lugar en años de escolarización.

Fuente: Primer Informe de Gobierno 2018 - 2019

ANEXO 10

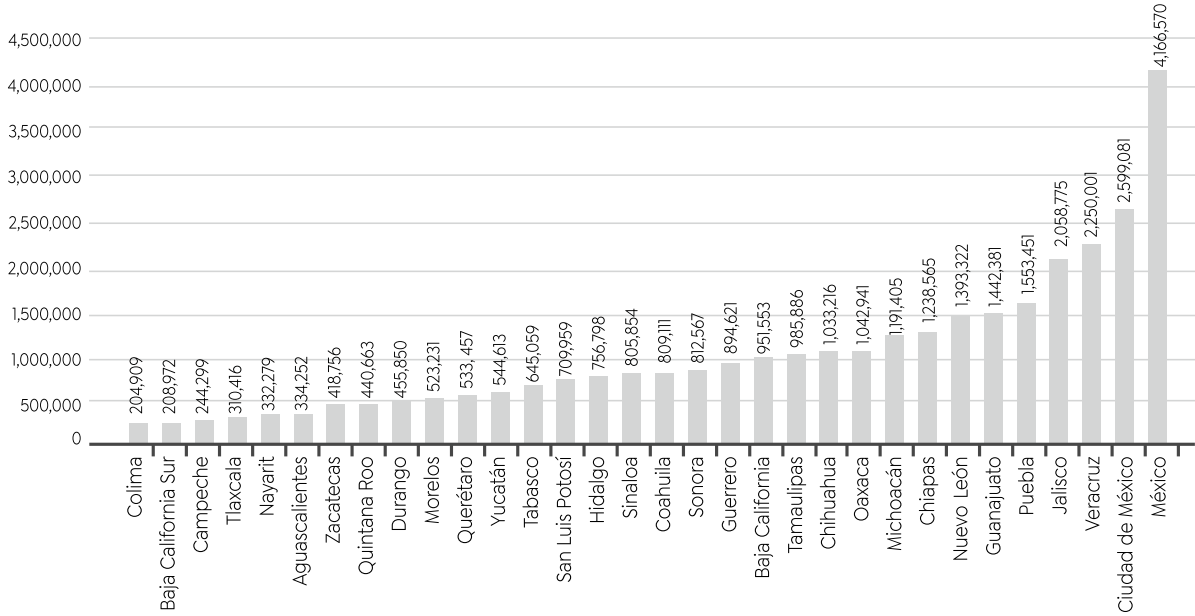
Viviendas particulares habitadas por entidad federativa según disponibilidad de agua y energía eléctrica



Fuente: INEGI (2018).

ANEXO 11

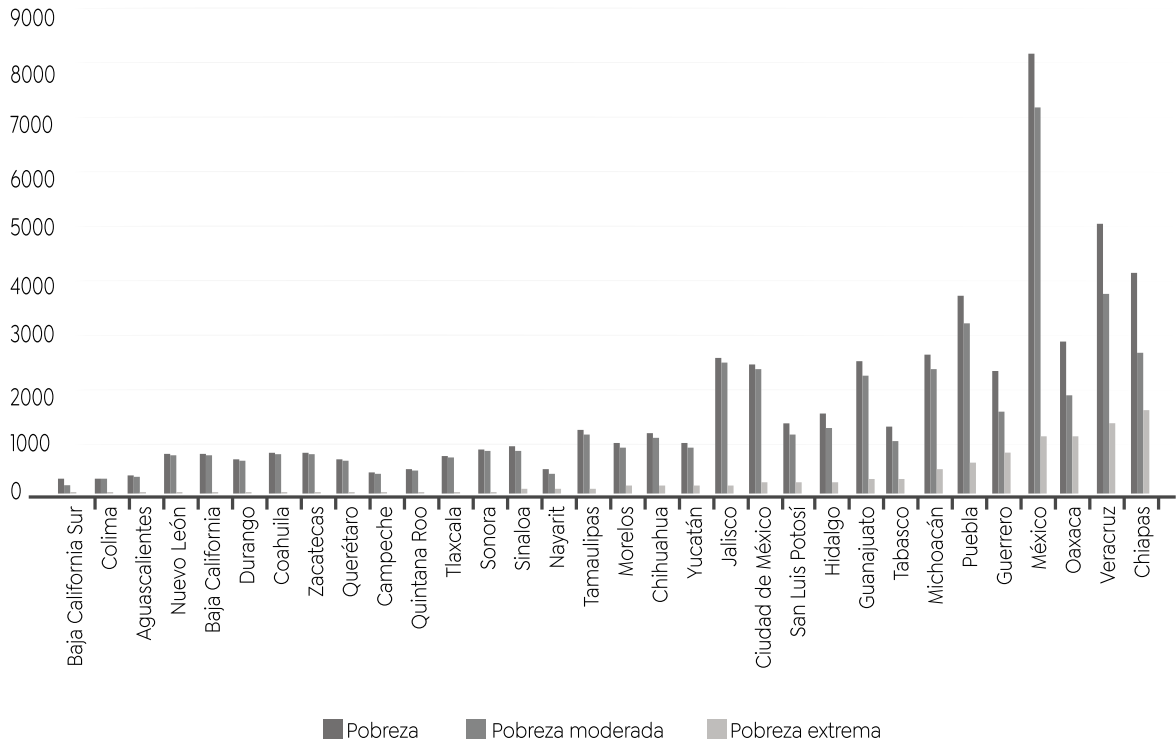
Viviendas habitadas por entidad federativa



Fuente: INEGI (2018).

ANEXO 12

Indicadores de pobreza por entidad federativa



Fuente: INEGI (2018).

ANEXO 13

Histórico de porcentaje de las participaciones federales del total de ingresos de las entidades

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	46%	48%	44%	43%	40%	39%	40%	39%	42%	42%
Baja California	36%	31%	23%	35%	34%	38%	41%	39%	41%	39%
Baja California Sur	25%	28%	30%	30%	31%	29%	29%	30%	28%	38%
Campeche	50%	47%	46%	49%	42%	35%	38%	39%	39%	44%
Coahuila	32%	36%	36%	37%	37%	36%	36%	36%	35%	41%
Colima	47%	42%	38%	46%	40%	37%	39%	39%	35%	44%
Chiapas	28%	29%	32%	22%	26%	21%	23%	25%	21%	57%
Chihuahua	32%	37%	35%	35%	35%	39%	38%	38%	39%	39%
Durango	30%	34%	32%	32%	35%	35%	32%	35%	39%	40%
Guanajuato	30%	30%	28%	32%	31%	30%	31%	34%	31%	31%
Guerrero	23%	22%	23%	24%	22%	25%	28%	25%	26%	30%
Hidalgo	42%	38%	39%	40%	38%	35%	33%	37%	36%	37%
Jalisco	33%	34%	41%	34%	37%	38%	35%	35%	38%	40%
México	28%	31%	30%	33%	35%	30%	32%	36%	36%	45%
Michoacán	30%	30%	31%	33%	35%	35%	35%	34%	35%	38%
Morelos	40%	31%	31%	34%	34%	30%	31%	31%	30%	35%
Nayarit	35%	34%	32%	31%	36%	33%	34%	35%	41%	39%
Nuevo León	31%	32%	33%	34%	34%	32%	30%	36%	33%	37%
Oaxaca	32%	32%	31%	26%	29%	31%	27%	26%	29%	29%
Puebla	29%	32%	30%	26%	31%	34%	30%	31%	32%	35%
Querétaro	29%	29%	31%	32%	31%	27%	28%	30%	27%	26%
Quintana Roo	24%	20%	25%	23%	24%	24%	24%	25%	23%	24%
San Luis Potosí	33%	30%	28%	28%	33%	30%	31%	34%	32%	34%
Sinaloa	30%	30%	34%	36%	35%	38%	36%	39%	39%	40%
Sonora	42%	34%	36%	41%	35%	31%	29%	35%	36%	37%
Tabasco	51%	49%	47%	49%	52%	50%	47%	49%	42%	49%
Tamaulipas	40%	43%	32%	41%	43%	51%	51%	56%	54%	54%
Tlaxcala	41%	46%	54%	46%	43%	45%	42%	35%	44%	45%
Veracruz	30%	33%	32%	34%	33%	32%	32%	34%	35%	35%
Yucatán	41%	41%	41%	40%	39%	36%	37%	38%	39%	40%
Zacatecas	38%	39%	38%	37%	40%	32%	43%	36%	38%	36%

Fuente: INEGI (2018, mayo).

ANEXO 14

Histórico de porcentaje de las aportaciones federales del total de ingresos de las entidades

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	20%	25%	24%	26%	26%	36%	31%	37%	33%	27%
Baja California	22%	18%	17%	17%	20%	23%	15%	20%	21%	23%
Baja California Sur	8%	10%	12%	14%	15%	20%	19%	28%	30%	24%
Campeche	26%	29%	27%	32%	32%	40%	41%	36%	35%	35%
Coahuila	24%	22%	22%	24%	22%	28%	30%	33%	33%	28%
Colima	19%	24%	29%	22%	25%	30%	26%	28%	29%	24%
Chiapas	45%	50%	52%	60%	55%	54%	56%	58%	62%	30%
Chihuahua	30%	32%	42%	29%	26%	27%	29%	29%	31%	27%
Durango	31%	33%	33%	33%	32%	40%	41%	35%	38%	38%
Guanajuato	40%	43%	39%	45%	47%	48%	44%	43%	41%	37%
Guerrero	48%	54%	52%	60%	65%	63%	56%	61%	59%	54%
Hidalgo	44%	46%	44%	44%	47%	48%	51%	47%	45%	46%
Jalisco	17%	19%	20%	17%	27%	26%	29%	29%	24%	23%
México	42%	37%	39%	39%	36%	39%	37%	37%	39%	28%
Michoacán	48%	47%	45%	45%	44%	44%	45%	47%	44%	41%
Morelos	29%	27%	26%	32%	33%	38%	38%	34%	36%	32%
Nayarit	27%	29%	30%	36%	35%	40%	45%	37%	34%	38%
Nuevo León	34%	29%	27%	33%	26%	27%	31%	30%	32%	25%
Oaxaca	48%	56%	49%	43%	41%	60%	62%	61%	62%	60%
Puebla	42%	36%	31%	25%	29%	30%	40%	39%	33%	29%
Querétaro	23%	25%	35%	29%	24%	36%	31%	24%	24%	20%
Quintana Roo	17%	16%	16%	23%	17%	20%	26%	26%	22%	21%
San Luis Potosí	45%	49%	46%	45%	49%	45%	44%	46%	46%	47%
Sinaloa	30%	28%	33%	28%	29%	35%	33%	33%	36%	30%
Sonora	24%	29%	28%	25%	30%	37%	37%	30%	28%	34%
Tabasco	29%	29%	27%	23%	35%	34%	35%	41%	46%	36%
Tamaulipas	24%	31%	52%	46%	43%	30%	30%	27%	30%	27%
Tlaxcala	41%	35%	33%	41%	42%	46%	46%	46%	48%	43%
Veracruz	42%	44%	49%	47%	45%	44%	47%	51%	51%	52%
Yucatán	37%	39%	42%	42%	44%	45%	43%	42%	41%	36%
Zacatecas	39%	39%	43%	42%	38%	41%	40%	47%	45%	46%

Fuente: INEGI (2018, mayo).

ANEXO 15

Fragmento de discurso de Lázaro Cárdenas

“[...] Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con una vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer nacer visible una unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirían soberanía e independencia interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos.

”Para fortalecer a los estados es necesario entregarles ingresos propios; participaciones y contribuciones exclusivas, que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provoca la improductividad de los gravámenes fiscales [...].

”Con el criterio diverso, en la iniciativa que someto al examen del Congreso de la Unión, propongo la atribución definitiva de algunas contribuciones al Estado Federal, a los estados miembros y a los municipios, porque considero que determinados impuestos, por tener ya en estos momentos un destino exclusivo al gobierno de la república, que deriva de la Constitución misma, no deben dejar de ser privativamente federales, y porque otros por su propia naturaleza como después lo demostraré, deben ser solo [de] la Federación o de los estados o de los municipios.

”Se agrega, en seguida, la facultad privativamente federal para establecer tributos especiales que gravan la producción industrial que por su importancia se localiza en varias entidades federativas, lo que requiere una legislación homogénea, que solo puede expedir con efectos saludables el Congreso de la Unión, para impedir que la industria quede más gravada en unos estados que en otros, lo que origina una emigración artificial de los primeros hacia los segundos, en ocasiones contrariamente a los que aconsejaría una prudente política industrial, interesada en acercar los centros productores a los de consumo o a las regiones en que la materia prima pueda obtenerse con menos costo, o en buscar favorables condiciones climatéricas, o en una palabra, en hacer más barato y mejor el producto. La necesidad de eliminar la competencia local en esos impuestos, se ha sentido con gran precisión al dictarse en las leyes federales reguladoras de los impuestos especiales sobre la gran industria, preceptos que ofrecen participaciones en sus rendimientos a estados y municipios a cambio de que no impongan cargas fiscales sobre las mismas fuentes.

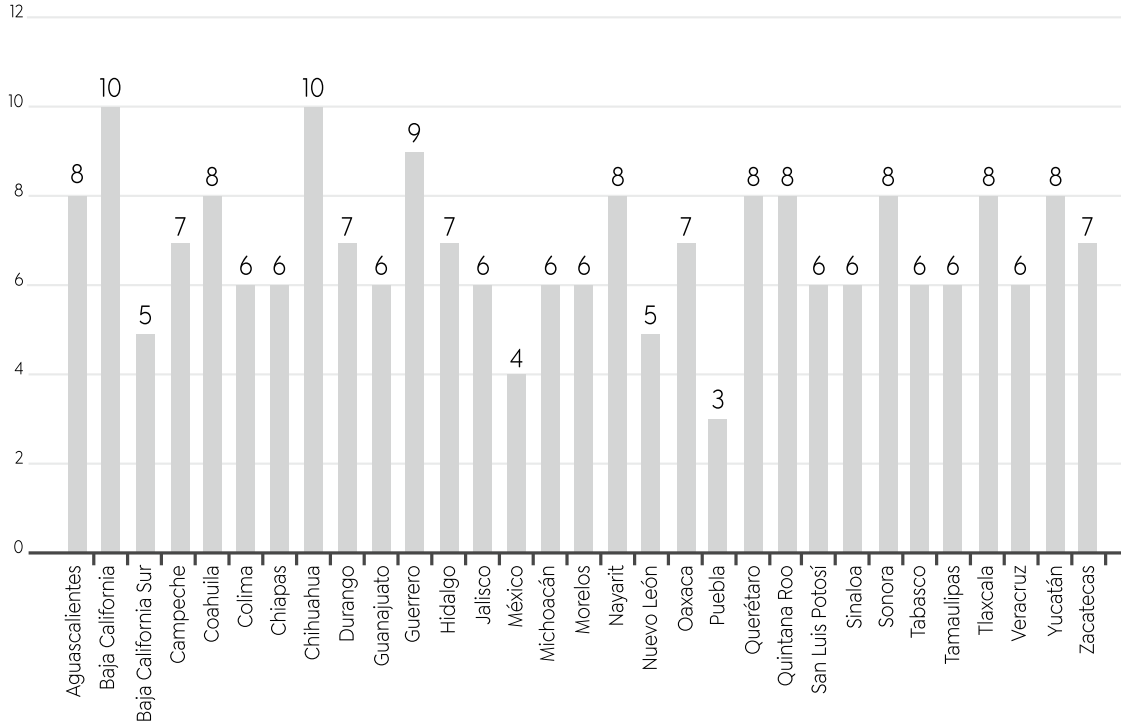
NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

”Los impuestos de que se trata y que conviene federalizar, con los actualmente establecidos sobre energía eléctrica –ya que la fracción X del artículo 73 sustrae de la esfera de competencia estatal– gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabacos, alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación y cerveza. Sobre ninguno de ellos podrán, en consecuencia, legislar los Congresos de los Estado[s], aun cuando por razones notorias de equidad, se hace participar en los mismos a las entidades federativas y a los ayuntamientos, con excepción del impuesto que grava los ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal[...].”

Fuente: SCJN (2008).

ANEXO 16

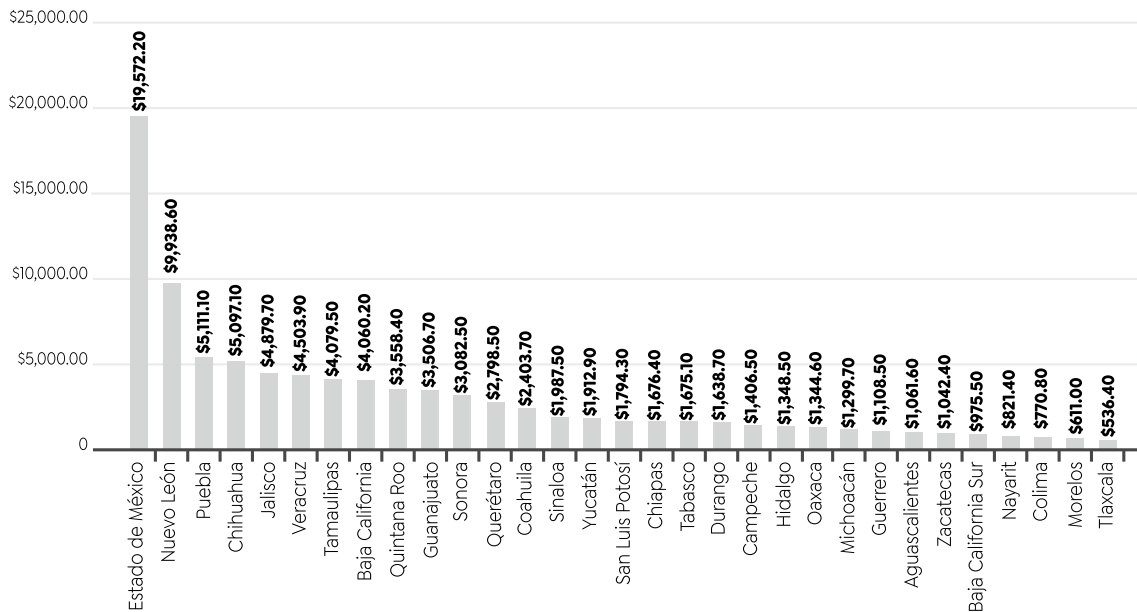
Cantidad de impuestos estatales cobrados por las entidades federativas*



*No se consideran impuestos adicionales, accesorios y otros impuestos.
Fuente: INEGI (2018, mayo).

ANEXO 17

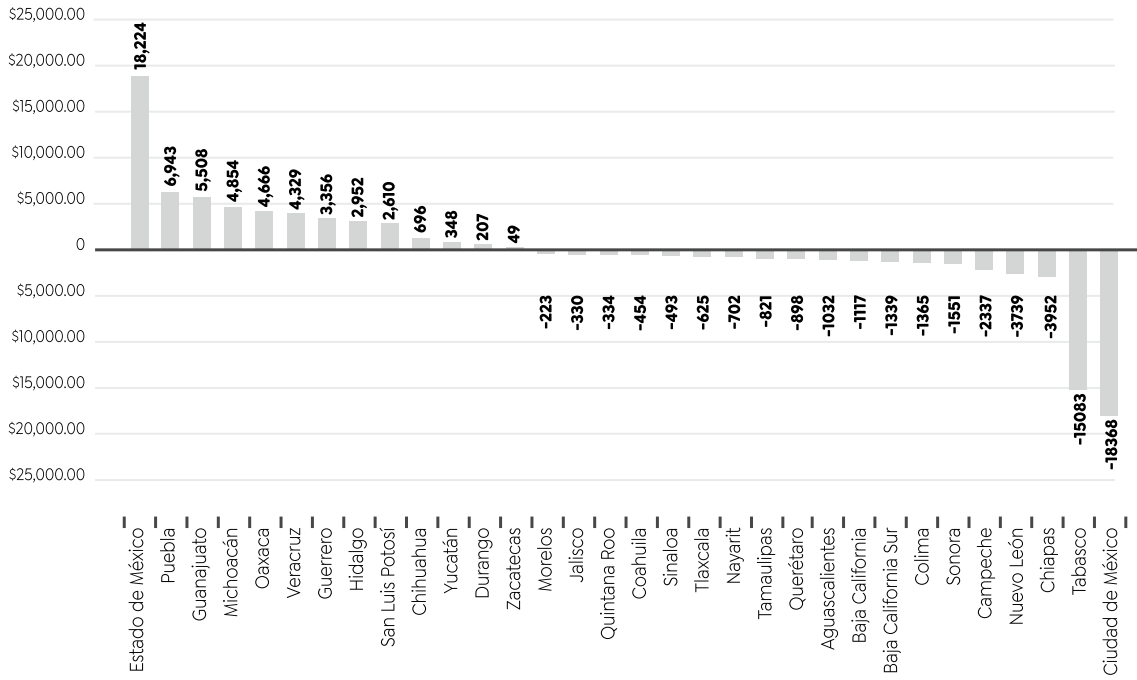
Recaudación de impuestos (estatales) por entidad federativa



Se excluyó a la Ciudad de México, que recaudó \$58,186.6, debido a que incluye el impuesto predial, a cargo de la Ciudad, a diferencia de los otros estados.
Fuente: IMCO (2018).

ANEXO 18

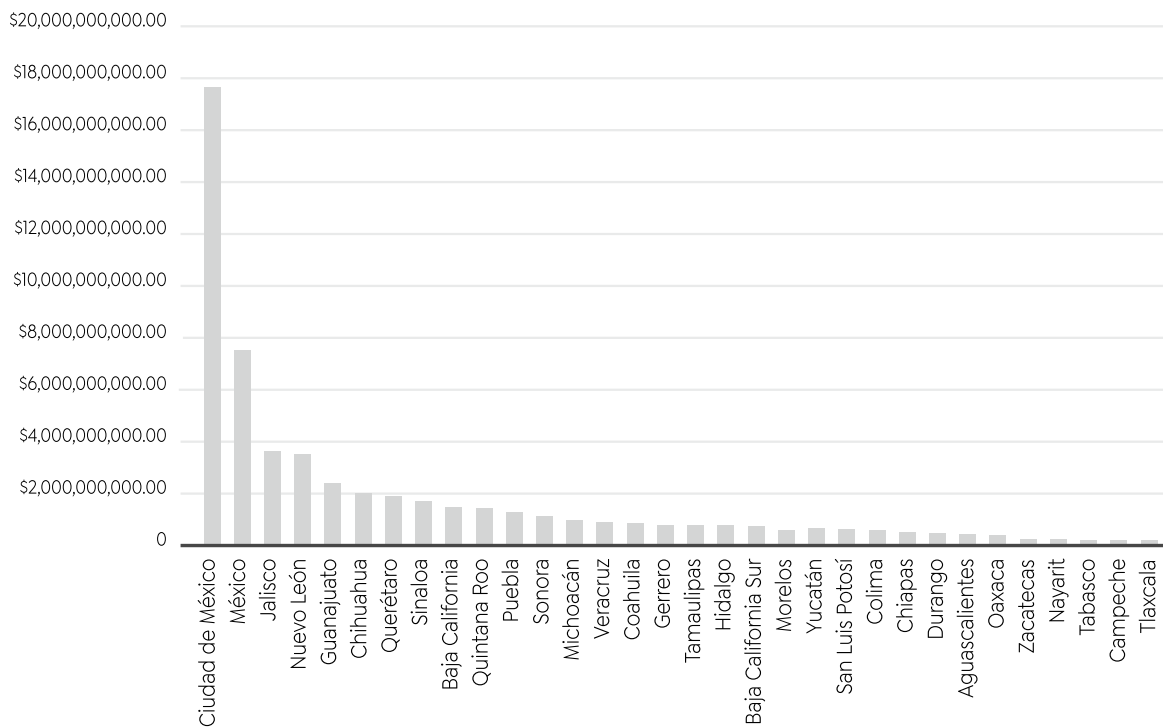
Análisis de ganancias y pérdidas acumuladas



Fuente: Arechederra y Urzúa (2017).

ANEXO 19

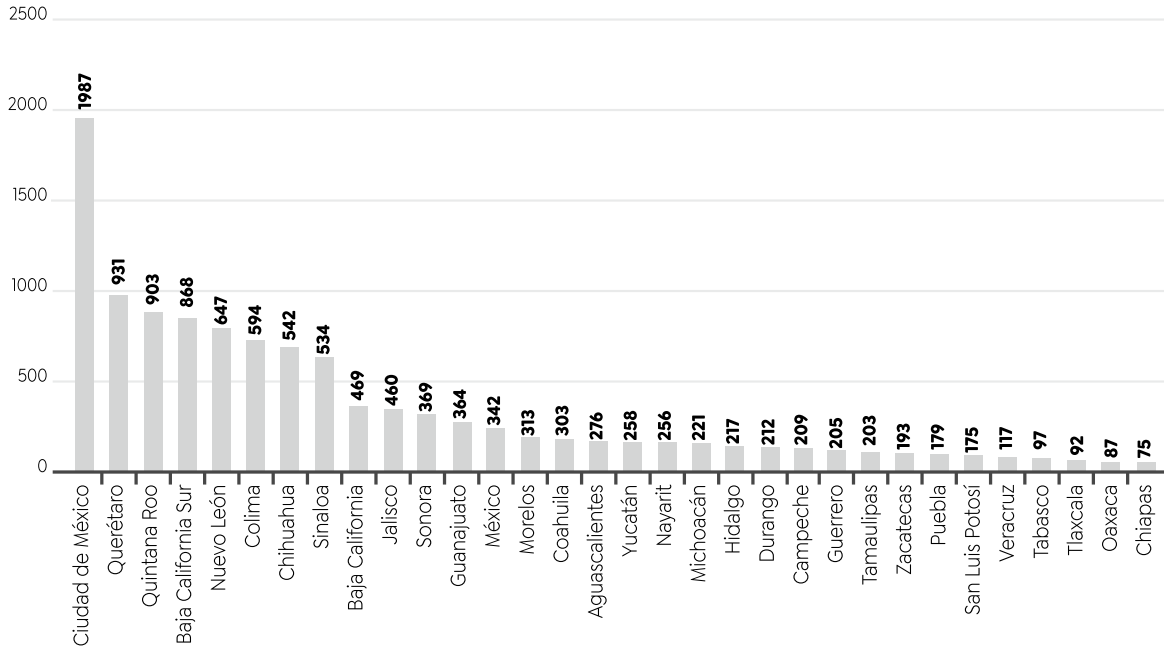
Recaudación del impuesto predial estatal, 2018



Fuente: Transparencia presupuestaria (2020, mayo).

ANEXO 20

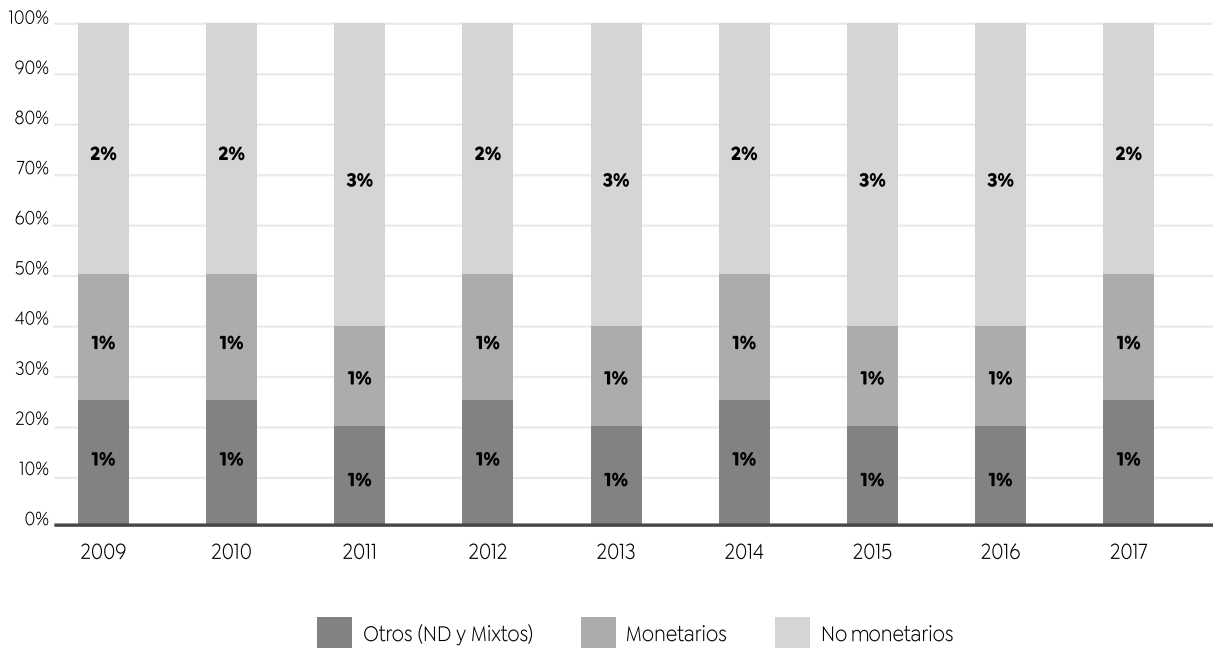
Monto recaudado per cápita del predial



Fuente: Transparencia presupuestaria (2020, mayo).

ANEXO 21

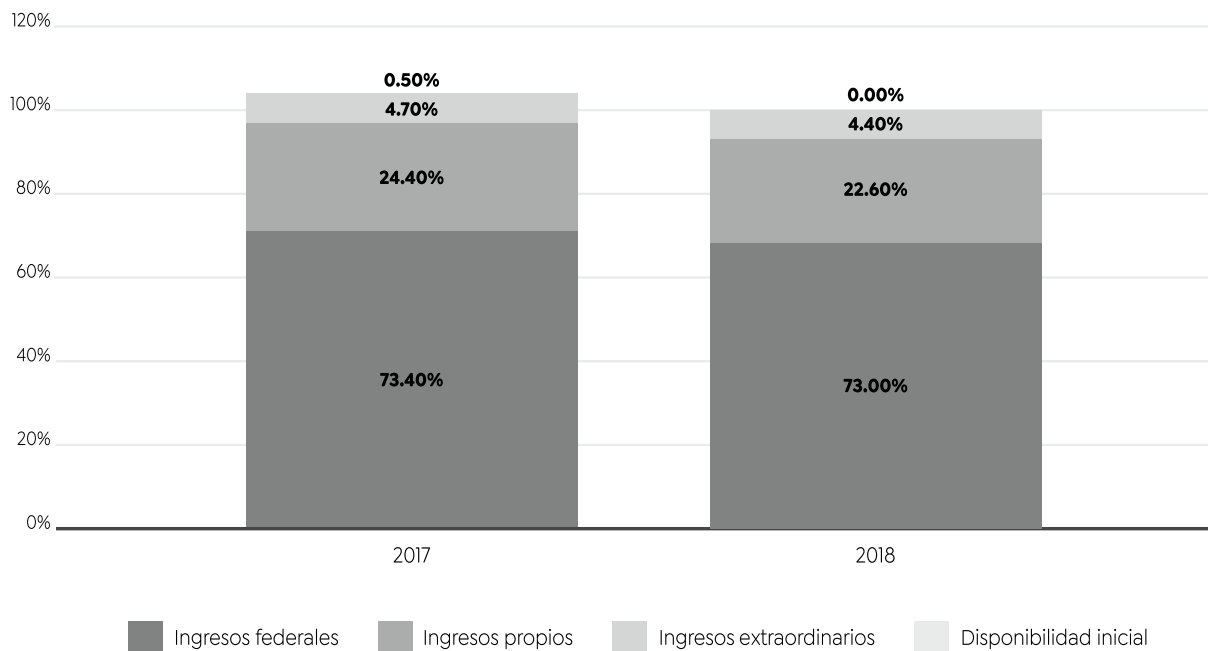
Transferencias de México como porcentaje del PIB



Fuente: IMCO (2019).

ANEXO 22

Participación porcentual de los ingresos brutos de los municipios según origen, 2017 – 2018



Ingresos federales: participaciones federales y aportaciones federales.

Ingresos propios: impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos, cuotas y aportaciones de seguridad social.

Ingresos Extraordinarios: otros ingresos y financiamiento.

Fuente: INEGI (2018, mayo).

ANEXO 23

Tesis Ia.CVI/2010/J. 11/2012

Tipo de documento: Tesis Aislada (Constitucional Administrativa)

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXXII, septiembre de 2010

Página: 178

CONCEPTOS ACREDITABLES CONTRA IMPUESTOS FEDERALES. SUPUESTOS EN LOS QUE SU ESTABLECIMIENTO DEBE SER RECONOCIDO POR EL LEGISLADOR EN EL MARCO DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA MATERIA TRIBUTARIA. [...] Así, existen razones que

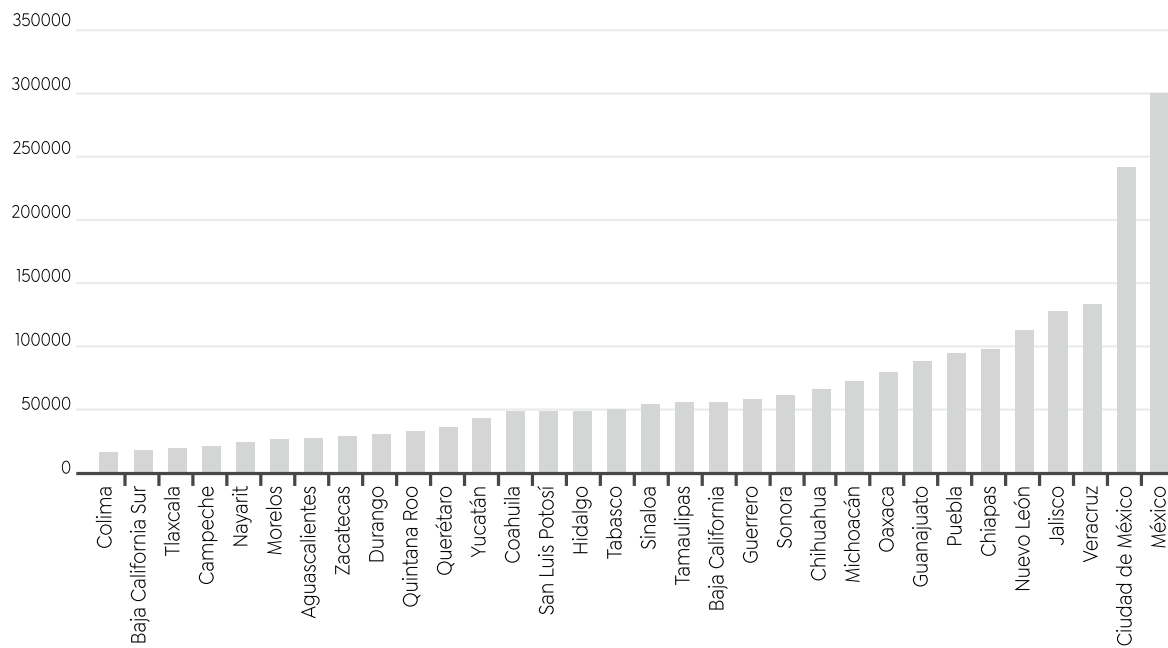
justifican el reconocimiento de créditos, como son preservar la lógica interna del gravamen, cumplir con algún postulado constitucional, o bien, de política pública, principalmente de tipo fiscal. De esa manera, si la legislación no reconoce el derecho a acreditar los pagos provisionales contra el impuesto anual –en materia de impuesto sobre la renta y de cualquier contribución en la que los enteros provisionales se efectúan a cuenta del causado en un periodo mayor, tradicionalmente anual–, ello se traduce en un pago duplicado de dicho gravamen, elevando al doble la tasa efectiva del mismo, lo cual tiene un efecto no previsto y ni pretendido que resulta no solo indeseable, sino inconstitucional, pues el juicio de constitucionalidad sobre el reconocimiento del crédito se encamina a que la contribución se ajuste a su configuración normativa ordinaria, eliminando los errores o vicios que tienen como consecuencia que el gravamen se recaude en exceso a la capacidad que en abstracto se aprecia para establecer el tributo, y que en concreto se materializa en un monto determinado. **Por otra parte, si no se permitiera el acreditamiento del impuesto sobre la renta retenido por no residentes, ello provocaría un efecto de doble tributación, el cual no necesariamente puede tacharse de inconstitucional, pero desde luego atentaría contra la política fiscal seguida por el Estado mexicano y, en casos extremos, puede llevar a escenarios desproporcionados, sobre todo cuando la doble imposición se dé en condiciones que provoquen la confiscatoriedad del gravamen.** En otros supuestos el acreditamiento resulta esencial para cumplir con la lógica del gravamen, como en el impuesto al valor agregado, el cual fue diseñado normativamente para causarse sobre el precio de venta, y busca incidir sobre el valor que se añade en las distintas etapas de producción y distribución de satisfactores, pretendiendo pesar en el consumidor final; en tal virtud de no otorgarse el derecho al acreditamiento, cualquier compra, aun las intermedias, resentiría el gravamen acumulativamente, con lo cual se desvirtúa el propósito de la contribución. Asimismo, puede darse el caso de que el legislador persiga ciertos fines fiscales, a los que el acreditamiento resulta esencial, como

cuando establece contribuciones complementarias o vinculadas en la consecución del propósito de una de ellas, supuestos en los que el acreditamiento puede demandarse desde la óptica constitucional como acontecía, por ejemplo, en el acreditamiento del impuesto sobre la renta efectivamente pagado contra el impuesto al activo causado, pues los fines de este último se atienden en la medida en que la complementariedad de ambos gravámenes se traduce en hacer tributar a los activos concurrentes en la generación de utilidades, que no hubieren pagado impuesto sobre la renta. De lo anterior pueden apreciarse los fines de la lógica o mecánica del gravamen, así como del cumplimiento de la política tributaria perseguida por el Estado, y puede afirmarse –al igual que en el caso de las deducciones– que se trata de conceptos que buscan que el tributo plasme los criterios de justicia y eficacia técnica que deben regir en su implementación y aplicación, ya que este tipo de créditos no puede o no debe equipararse o sustituirse por subvenciones públicas o por asignaciones directas de recursos, en la medida en que no buscan, primordialmente, la promoción de conductas. [...]

Amparo en revisión 2199/2009. Ferrocarril Mexicano, S.A. de C.V. y otra. 27 de enero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez, Juan Carlos Roa Jacobo, Dolores Rueda Aguilar y Ricardo Manuel Martínez Estrada.

ANEXO 24

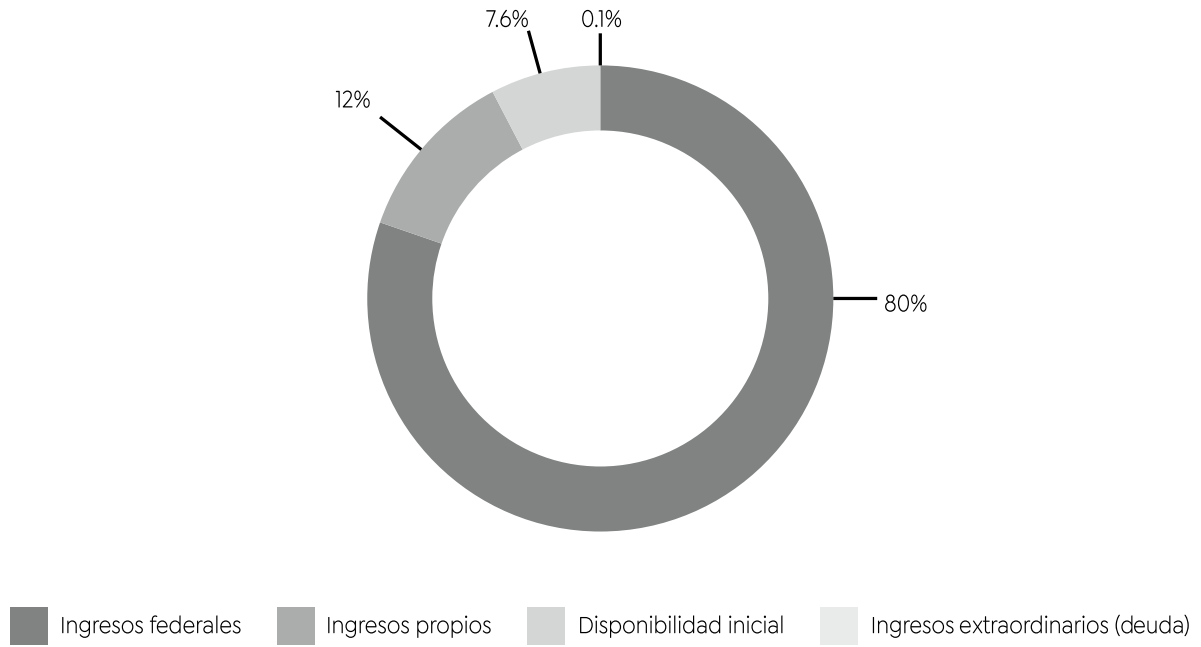
Ingresos estimados con la Ley de Ingresos 2020 por entidad federativa



Fuente: IMCO (2020).

ANEXO 25

Composición de los ingresos estatales



Fuente: IMCO (2020).

ANEXO 26

Principales argumentos de la SCJN sobre impuestos verdes en Zacatecas

- Solo la Federación puede gravar los servicios públicos concesionados o explotados directamente por el ente federal, *contrario sensu*, las entidades federativas no pueden imponer contribuciones que graven los servicios públicos concesionados o explotados directamente por el ente federal. Y es que, si precisamente la Federación concesiona o explota directamente determinados servicios públicos, es claro que los productos derivados de la misma no pueden ser materia de alguna contribución local, simple y sencillamente porque la fuente es federal.
- En las disposiciones depositadas en los artículos 14, 15, 20 y 21 de la Ley de Hacienda del estado de Zacatecas se establecen los objetos y sujetos de los impuestos sobre la emisión de gases a la atmósfera y la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua.
- La SCJN indicó que el impuesto por la emisión de gases a la atmósfera no grava el aprovechamiento o explotación del espacio situado sobre el territorio nacional o del aire, pues dicho recurso natural no se utiliza como materia para la obtención de algún producto o beneficio, sino que solo funge como receptor de las sustancias contaminantes, es decir, como el espacio específico en que se vierten y el cual se afecta.
- La finalidad del impuesto en comento es proteger la calidad del aire como bien jurídico tutelado a través del reconocimiento de la internalización de los costos que conllevan las externalidades negativas de los procesos productivos.
- En cuanto al impuesto por la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, el Pleno determinó que la descarga de contaminantes a dichas áreas tampoco constituye una actividad de explotación de tales recursos, pues no se utilizan para la obtención de algún producto o beneficio, sino que solo fungen como receptores de las sustancias contaminantes como espacios específicos sobre los que se vierten.
- El Pleno concluyó que como los impuestos ecológicos mencionados gravan la actividad contaminante de los gobernados en el estado de Zacatecas, es claro que no invaden la esfera competencial de la Federación, pues lo único que hizo el legislador local fue reconocer los costos que conllevan los procesos de producción a fin de desincentivar o disminuir esas conductas contaminantes.
- Las explicaciones dadas son suficientes para concluir que al establecer los impuestos locales reclamados el legislador estatal no invadió la esfera competencial federal, simple y sencillamente porque no gravan los productos derivados de la explotación que realice la Federación de algún servicio público.
- Los impuestos ecológicos mencionados no gravan el aprovechamiento o explotación de algún bien o servicio en específico, sino únicamente establecen un gravamen por la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera, al suelo, subsuelo y/o agua.

- De ahí que el hecho de que la Federación haya concesionado a la quejosa un servicio público como es el aeroportuario, no significa que el legislador local haya invadido la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues, en principio, como se dijo, los impuestos ecológicos impugnados no gravan productos derivados de esa explotación, aunado a que las circunstancias particulares de la solicitante del amparo no pueden trascender a la constitucionalidad de las normas impugnadas y, menos, a un aspecto competencial como el analizado.
- Es cierto que la explotación de la concesión federal otorgada a la quejosa puede eventualmente originar sustancias contaminantes que incidan en dichos recursos naturales; sin embargo, la competencia federal para establecer contribuciones a los servicios públicos concesionados o explotados directamente por el ente federal no origina que todos los aspectos con ellos relacionados sean competencia federal, sino, como lo estableció el Pleno, la competencia federal se limita a los productos derivados de ese servicio público o concesión explotada por la Federación.
- Sostener que todos los aspectos vinculados con dicho servicio público federal concesionado son de competencia exclusiva de la Federación en materia tributaria, sería tanto como desconocer lo establecido en la Constitución Federal y la doctrina constitucional del Alto Tribunal en el sentido de que en materia impositiva no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que se trata de un sistema complejo en que deben considerarse: la regla de concurrencia contributiva entre la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, la limitación de la facultad impositiva de las entidades federativas mediante la reserva exclusiva de determinada actividad, objeto o fuente, y restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados.
- Además, sostener ese criterio implicaría desconocer el objeto de gravamen de los impuestos locales analizados y trasladarlos a todos los aspectos vinculados con los servicios públicos concesionados a nivel federal, de modo que todo lo vinculado con ellos o su realización –ingreso de sus trabajadores, propiedad o tenencia de bienes inmuebles, o bien, todo aquello que utilicen para la explotación mencionada–, será competencia federal, en total contravención al sistema de concurrencia explicado al principio de la exposición.
- Asimismo, tales disposiciones se refieren a aspectos administrativos propios de las materias ambiental y aeronáutica, mientras que las normas aquí impugnadas regulan impuestos ecológicos que gravan la contaminación del aire, suelo, subsuelo y agua y, por otra, porque el hecho de que los servicios aeroportuarios puedan incluir el manejo de sustancias contaminantes no origina que el legislador local haya invadido la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues una cosa es gravar los productos derivados de la explotación de servicios concesionados por la Federación y, otra muy distinta, gravar la actividad contaminante en el estado de Zacatecas.

ANEXO 27

Tesis 12/2009

Tipo de documento: Jurisprudencia (Constitucional Administrativa)

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXIX, abril de 2009

Página: 1106

AUTONOMÍA FINANCIERA LOCAL. SE DESPRENDE DE LOS ARTÍCULOS 40 Y 41, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La autonomía financiera de los Estados no se prevé expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a diferencia de la de los Municipios, respecto de los cuales explícitamente se establece su potestad de gasto; sin embargo, aquella puede desprenderse de la expresión de que los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, contenida en los artículos 40 y 41, primer párrafo, constitucionales, pues dicha autonomía es una parte inherente e imprescindible de su soberanía política, así como de su marco de libertades, ya que es evidente que sin capacidad para administrar recursos públicos aquella quedaría reducida o limitada, autonomía que se manifiesta a través de la potestad de gasto que implica que no cabe injerencia alguna de otros poderes públicos en la elaboración, aprobación y aplicación de su propio presupuesto, es decir, puede desarrollarse en libertad y en un plano democrático, sin depender del centralismo político-económico, aunque es evidente que esa libertad de administración, como cualquier prerrogativa, no puede contrariar los postulados y principios constitucionales.

Acción de inconstitucionalidad 29/2008. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión. 12 de mayo de 2008. Mayoría de nueve votos. Disidentes: J. F. F. G. S. y S. A. V. H. Ponente: J. F. F. G. S. Secretarios: I. F. R., M. A. S. M., M. E. H. F. y J. B. H. El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número 12/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

ANEXO 28

Cláusulas décima y trigésimo sexta del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Nuevo León del 29 de julio de 2015

DÉCIMA.- En materia de los impuestos al valor agregado, sobre la renta y especial sobre producción y servicios, la entidad tendrá las siguientes obligaciones: I. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y llevar a cabo la determinación y cobro de los impuestos, su actualización y accesorios, a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás sujetos obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades. II. Ejercer las facultades de comprobación, en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones jurídicas federales aplicables. III. Lograr el indicador Valor de Incentivo de la Entidad Federativa (VIE) conforme a la metodología y criterios que establezca el Servicio de Administración Tributaria, para lo cual valorará la opinión de la entidad, a fin de que, de ser procedente, se incorpore a dicha metodología y criterios.

TRIGÉSIMA SEXTA.- La Secretaría podrá tomar a su cargo y ejercer en forma única y exclusiva cualquiera de las atribuciones que conforme a este Convenio ejerza la entidad cuando ésta incumpla alguna de las obligaciones establecidas en el mismo y mediante aviso por escrito efectuado con anticipación. La entidad podrá dejar de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones, en cuyo caso, dará aviso previo por escrito a la Secretaría. Las decisiones a que se refiere el párrafo anterior se publicarán tanto en el órgano de difusión oficial de la entidad como en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar dentro de los treinta días siguientes a su notificación y surtirán efectos al día siguiente de la publicación en este último. Cualquiera de las partes puede dar por terminado este Convenio mediante comunicación escrita a la otra parte. La declaratoria de terminación se publicará en el órgano de difusión oficial de la entidad y en el Diario Oficial de la Federación a más tardar dentro de los treinta días siguientes a su notificación y surtirá efectos al día siguiente de su publicación en este último. Si la terminación se solicita por la entidad, dicha solicitud se publicará además en el órgano de difusión oficial de la propia entidad.

ANEXO 29

Protección social en salud por entidad federativa, PEF 2020

Entidad	Gobierno	Protección social en salud por entidad federativa	%
Ciudad de México	MORENA	8,328.60	11.48
Estado de México	PRI	5,865.60	8.09
Puebla	MORENA	2,995.30	4.13
Veracruz	MORENA	2,736.10	3.77
Guanajuato	PAN	2,719.70	3.75
Chiapas	MORENA	2,666.50	3.68
Jalisco	MC	2,086.80	2.88
Michoacán	PRD	1,936.30	2.67
Oaxaca	PRI	1,554.30	2.14
Guerrero	PRI	1,315.90	1.81
Tabasco	MORENA	1,055.10	1.45
San Luis Potosí	PRI	903.00	1.24
Hidalgo	PRI	808.50	1.11
Nuevo León	INDEP.	791.20	1.09
Chihuahua	PAN	725.10	1.00
Morelos	MORENA-PES	701.40	0.97
Baja California	MORENA	639.4	0.88
Tamaulipas	PAN	599.50	0.83
Tlaxcala	PRI	539.70	0.74
Sinaloa	PRI	491.10	0.68
Yucatán	PAN	460.50	0.63
Querétaro	PAN	437.80	0.60
Zacatecas	PRI	415.00	0.57
Sonora	PRI	381.50	0.53
Durango	PAN	356.50	0.49
Coahuila	PRI	351.50	0.48
Quintana Roo	PAN	262.90	0.36
Campeche	PRI	262.30	0.36
Nayarit	PAN	222.10	0.31
Aguascalientes	PAN	211.90	0.29
Baja California Sur	PAN	102.7	0.14
Colima	PRI	89.70	0.12
No distribuible	NA	29,524.8	40.70
TOTAL	NA	72,538.40	100

Fuente: CEFP (2020, mayo).

ANEXO 30

Consolidación de las universidades interculturales (pesos)

Entidad	Gobierno	Consolidación de las universidades interculturales (pesos)
Hidalgo	PRI	1,000,000.00
San Luis Potosí	PRI	1,000,000.00
Veracruz	MORENA	1,800,293.00
Guerrero	PRI	3,604,134.00
Michoacán	PRD	8,409,635.00
Puebla	MORENA	9,247,692.00
Chiapas	MORENA	11,024,449.00
Sinaloa	PRI	11,192,745.00
Quintana Roo	PAN	12,236,277.00
Tabasco	MORENA	13,319,636.00
Estado de México	PRI	14,561,044.00

Fuente: Elaboración con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

ANEXO 31

Entidades federativas beneficiadas del programa “Sembrando Vidas”

Entidad beneficiada		Gobierno
1.	Campeche	PRI
2.	Chiapas	MORENA
3.	Chihuahua	PAN
4.	Colima	PRI
5.	Durango	PAN
6.	Guerrero	PRI
7.	Hidalgo	PRI
8.	Michoacán	PRD
9.	Morelos	MORENA
10.	Nayarit	PAN
11.	Oaxaca	PRI
12.	Puebla	MORENA
13.	Quintana Roo	PAN
14.	San Luis Potosí	PRI
15.	Sinaloa	PRI
16.	Tabasco	MORENA
17.	Tamaulipas	PAN
18.	Tlaxcala	PRI
19.	Veracruz	MORENA
20.	Yucatán	PAN

ANEXO 32

Apoyos fiscales anunciados por algunos países

Apoyos fiscales anunciados por algunos países					
País	Monto total	Moneda local	Apoyo como % del PIB	Monto total en dólares	Tipo de Cambio*
México	92,000,000,000	Pesos mexicanos	0.4%	3,831 millones de dólares	1 USD = 24.01 MXN
EUA	2,545,000,000,000	Dólares	12.4%	2,545 billones de dólares	**
Canadá	193,000,000,000	Dólares canadienses	8.4%	137,857 millones de dólares	**
Chile	13,750,000,000	***Dólares	5.5%	13,750 millones de dólares	**
Reino Unido	416,200,000,000	Libras	18.8%	513,257 millones de dólares	1 USD = 0.8109 GBP
Italia	226,500,000,000	Euros	12.5%	230,886 millones de dólares	1 USD = 0.981 EUR
Alemania	1,024,000,000,000	Euros	32%	1,044 billones de dólares	1 USD = 0.981 EUR
India	1,700,000,000,000	Rupias	0.8%	22,472 millones de dólares	1 USD = 75.65 INR
Corea del Sur	141,000,000,000,000	Won surcoreano	7.4%	116,008 millones de dólares	1 USD = 1,215.43 KRW

*La paridad es variable

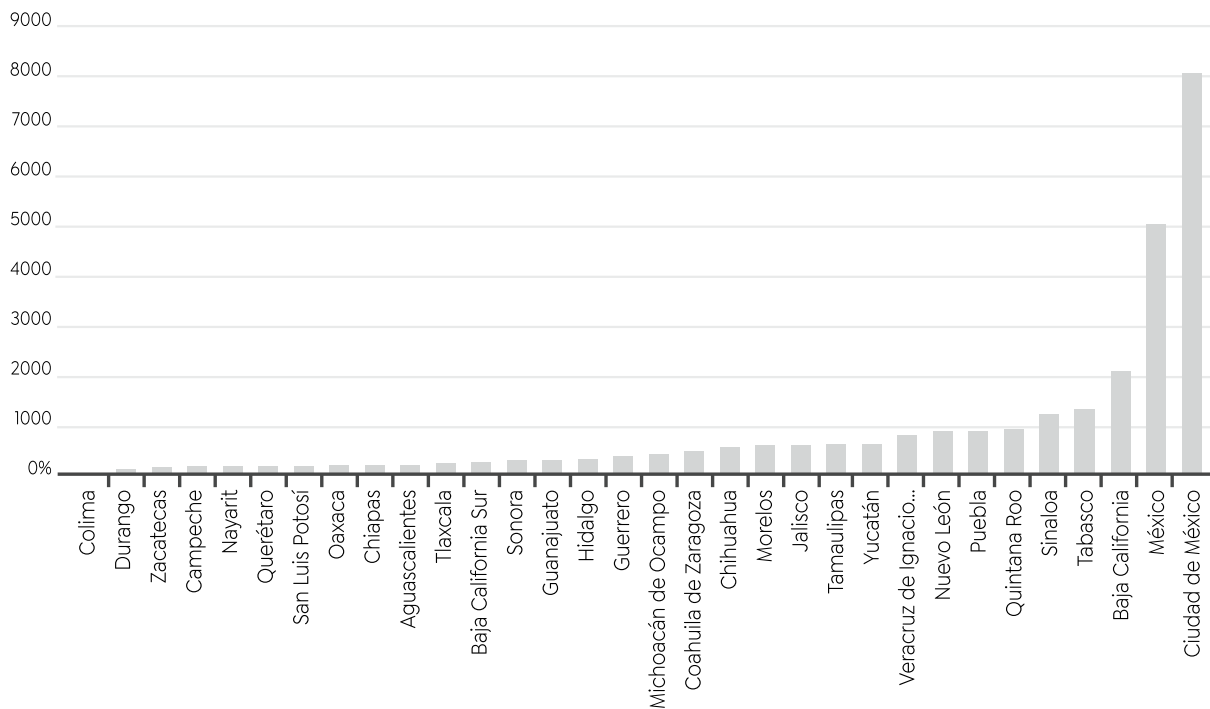
**Versión de la fuente original

***Sin equivalencia en la fuente original

Fuente: México, ¿cómo vamos? (2020, abril).

ANEXO 33

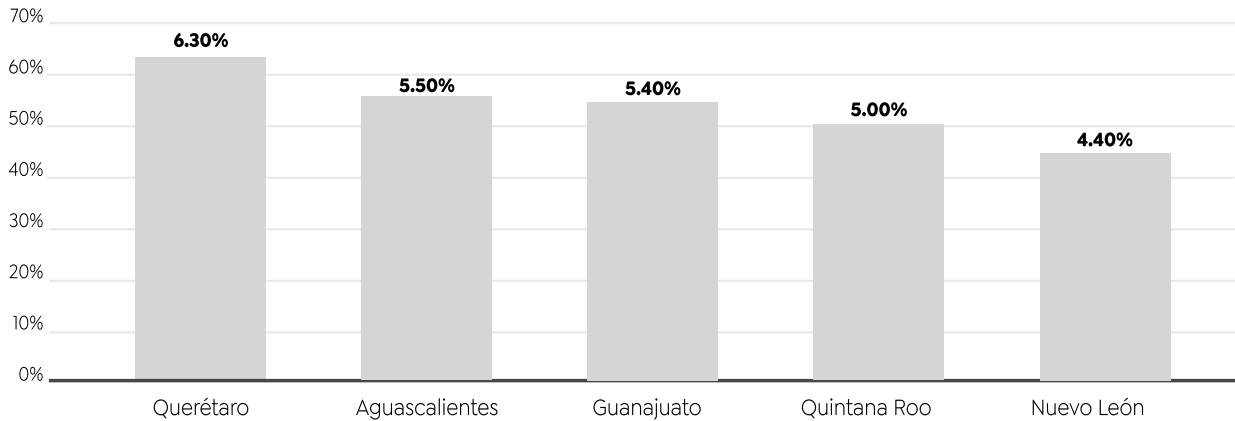
Número de casos confirmados por COVID-19 por entidad federativa



Fuente: Secretaría de Salud (2020).

ANEXO 34

Entidades federativas de mayor crecimiento de 2010 a 2015

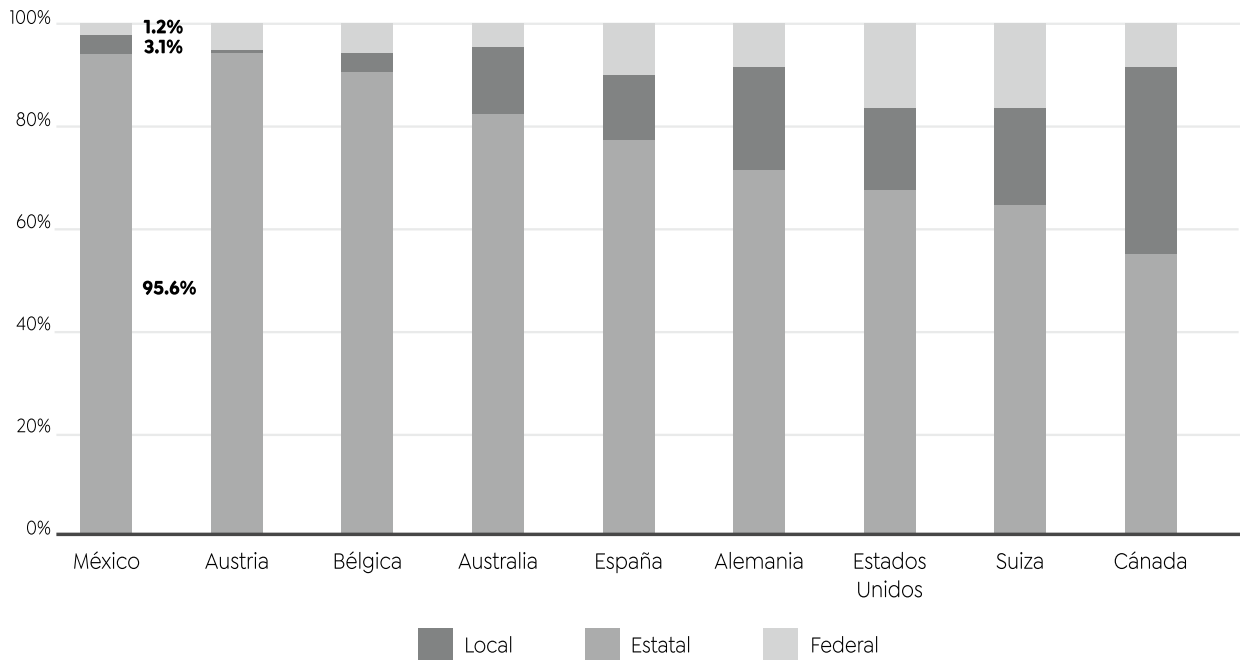


Fuente: IMCO (2016).

ANEXO 35

Comparación internacional: recaudación por orden de gobierno

LA FEDERACION COBRA EL ISR, IVA, Y ALGUNOS IEPS QUE SON ESTATALES RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS POR ORDEN DE GOBIERNO COMO % DEL TOTAL



Fuente: Resumen estadístico México, 2016. OCDE.

Fuente: OCDE (2016).

ANEXO 36

Proyección financiera de ingresos de Nuevo León

Recursos propios:	
Impuestos locales	22,669,488
Impuestos sin convenio	331,187,000
Total	353,886,488
Menos:	
Participaciones y aportaciones	281,856,488
Gastos federales en Nuevo León	50,000,000
Total	231,856,488
Presupuesto de Nuevo León sin CF	
	233,000,000
Menos:	
*Considerar deuda y disminución de pasivos	9,573,986,482
El Presupuesto de Egresos 2021:	223,427,000
Menos: presupuesto actual	
	105,000,000
Beneficio para Nuevo León	118,427,000

ANEXO 37

Recursos federales identificados en el PEF-2020 para Nuevo León

Gasto federalizado Identificado en el PEF-2019, el PPEF-2020 y el PEF-2020 para Nuevo León	Monto*
Gasto federalizado identificado para la entidad federativa	75,593.5
Ramo 28 participaciones federales	43,209.5
Ramo 33 aportaciones federales	25,369.6
Protección social en salud y convenios de descentralización y reasignación	791.2
Gasto federal identificado para la entidad federativa	
Recursos identificados en los Programas de Subsidios y Proyectos de Inversión	4,350.1
Asignaciones por Programas y Proyectos de Inversión	2,882.4
Gasto federal en programas sujetos a reglas de operación y específicos	1,345.3
Gasto Federal en Programas Federales Sujetos a Reglas de Operación y Específicos identificados en el PEF-2019, el PPEF-2020 y el PEF-2020 para Nuevo León	
Ramo 6	6.2
Ramo 8	84.9
Ramo 9	546.6
Ramo 10	0.0
Ramo 11 Educación pública	25.1
Ramo 12 Salud	39.0
Ramo 14 Trabajo y previsión social	7.6
Ramo 15 Desarrollo agrario, territorial y urbano	0.0
Ramo 16 Medio ambiente y recursos naturales	0.0
Ramo 19 Seguridad Social	24.1
Ramo 20 Bienestar	14.4
Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	621.6
Ramo 47 Entidades no sectorizadas	0.0
Ramo 48 Cultura	0.0
Programas y proyectos de inversión identificados en el Tomo VIII del PEF 2020	11,267.6

*En millones de pesos y variaciones porcentuales.

Nota: Cabe destacar que los recursos del Ramo 23 no se encuentran distribuidos por entidad federativa. Adicionalmente, es importante subrayar que cada asignación presupuestaria específica puede reportarse en el PEF en más de una de las clasificaciones aquí presentadas, razón por la cual es improcedente sumar el monto asignado en cada clasificación para obtener un monto total de gasto federal, ya que ello implicaría incurrir en duplicidades en el registro del gasto. Tampoco se consideran los proyectos de asociación público-privada identificados, ya que algunos de ellos se destinan a redes carreteras de cuatro entidades federativas, por lo que es desatinado precisar la cantidad en la que se benefician cada una de ellas.

Fuente: Senado de la República e Instituto Belisario Domínguez (2020). *Análisis de los recursos federales identificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020*, 38 p.

ANEXO 38

Ayuntamientos de Nuevo León

No.	Municipio	Partido	No.	Municipio	Partido
1	Abasolo	CPM**	27	Hualahuises	PRI
2	Agualeguas	PAN	28	Iturbide	PRI
3	Allende	PRI	29	Juárez	CPM
4	Anáhuac	PRI	30	Lampazos de Naranjo	PAN
5	Apodaca	PRI	31	Linares	PAN
6	Aramberri	PRI	32	Los Aldamas	PNA
7	Bustamante	PNA	33	Los Herreras	PVEM
8	Cadereyta Jiménez*	CPM	34	Los Ramones	PAN
9	Cerralvo	PAN	35	Marín	PVEM
10	China	PNA	36	Melchor Ocampo	PNA
11	Ciénega de Flores*	INDEPENDIENTE	37	Mier y Noriega	INDEPENDIENTE
12	Doctor Arroyo	PRI	38	Mina	PRI
13	Doctor Coss	PRI	39	Montemorelos	JHH***
14	Doctor González	CPM	40	Monterrey	PRI
15	El Carmen*	CPM	41	Parás	PAN
16	Galeana	PRI	42	Pesquería*	PRI
17	García	INDEPENDIENTE	43	Rayones	PAN
18	General Bravo	PAN	44	Sabinas Hidalgo	PAN
19	General Escobedo*	PRI	45	Salinas Victoria*	PAN
20	General Terán	PRI	46	San Nicolás de los Garza	PAN
21	General Treviño	PAN	47	San Pedro Garza García	INDEPENDIENTE
22	General Zaragoza	JHH	48	Santa Catarina	PAN
23	General Zuazua *	JHH	49	Santiago	PRI
24	Guadalupe	PRI	50	Vallecillo	JHH
25	Hidalgo	CPM	51	Villaldama	MC
26	Higueras	PRD			

*Renunciaron a su partido.

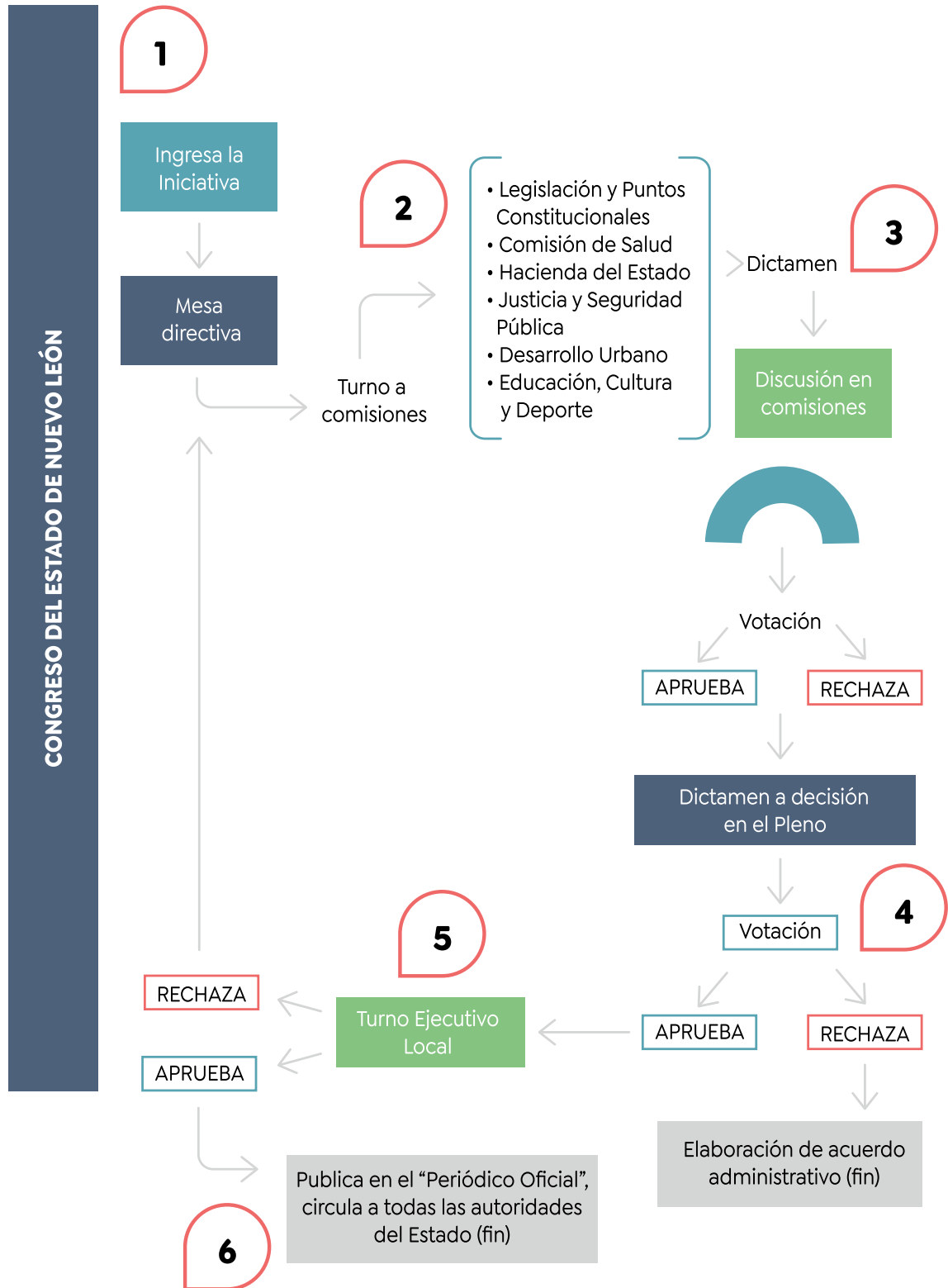
**CPM (Ciudadanos por México: PRI y PVEM)

***JHH (Juntos haremos historia: Morena, PT y PES)

Fuente: CEENL (2018).

ANEXO 39

Tabla 33. Fases del proceso legislativo



Fuente: Reporte Legislativo de la LXXII Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León, Integralia y EGAP (2020, mayo).

ANEXO 40

Vehículos de motor registrados en circulación del año 2018 Nuevo León

Tipo de vehículo	Servicio que presta			
	Suma	Oficial	Público	Particular
Automóviles	1,706,431	3,310	32,628	1,670,493
Camiones para pasajeros	10,169	8	8,773	1,388
Camiones y camionetas para carga	468,141	3,675	17,183	447,283
Motocicletas	84,288	694	0	83,594

Fuente: INEGI, (2018).

ANEXO 41

Propuesta de 28 obras públicas (resumen)

Proyecto	Descripción
Carretera Interserrana	Gran proyecto de conectividad del sur del estado con la zona citrícola y la ZMM desde la Carretera Central. Reduciría riesgos para los vehículos y daría vida a la zona sur de nuestro estado.
Carretera desde la carretera a Miguel Alemán hasta la carretera Doctor González – Cadereyta	Beneficiará a los municipios de Apodaca y Pesquería, además permitiría fortalecer el Centro Logístico del Aeropuerto Mariano Escobedo.
PSV en Carretera a Reynosa y Av. Israel Cavazos	Actualmente se registra gran tráfico vehicular en este cruce. El recurso está gestionándose desde hace más de 5 años.
Carretera Pesquería-Santa María Floreña (Tramo: Pesquería-X.C. Cadereyta de Jiménez-Dr. González) y carretera Cadereyta de Jiménez-Dr. González	Mejoraría la conectividad de la zona de Dr. González-Pesquería hacia la zona de la refinera en Cadereyta. Ayudaría a bajar el flujo vehicular de la zona industrial de Pesquería.
Nodo vial Sendero y Laredo, PIV Sendero y Acceso a CFE	Zona de alto flujo de transporte de carga. En ella convergen Av. Universidad, Carretera a Colombia, Av. Sendero y Carretera a Laredo, además de ser la zona donde termina la Línea 2 del metro (alto flujo de taxis y transporte público). Este punto actualmente tiene un distribuidor vial a nivel que se encuentra muy dañado en su carpeta asfáltica. Hay congestiones constantes.
Corredor de flujo continuo Díaz Ordaz- Paso vehicular Av. Callejón del Mármol	Estos 5 pasos a desnivel darían continuidad a Díaz Ordaz desde la entrada de la Carretera libre a Saltillo (principalmente tráfico pesado) además del tránsito que viene desde García hacia San Pedro y Monterrey. Los pasos a desnivel eliminarían los semáforos dando flujo continuo hasta entrar a San Pedro, donde actualmente ya es flujo continuo.
Corredor de flujo continuo Díaz Ordaz-Paso vehicular Manuel Ordoñez Oriente	
Corredor de flujo continuo Díaz Ordaz-Paso vehicular Manuel Ordoñez Poniente	
Corredor de flujo continuo Díaz Ordaz-Paso vehicular Mercado de Abastos	
Corredor de flujo continuo Díaz Ordaz-Paso vehicular acceso a García	
Corredor de flujo continuo Av. Lázaro Cárdenas Paso vehicular Río Nazas	Paso vehicular que mejoraría el flujo de la Av. Lázaro Cárdenas hacia el sur en su cruce con Río Nazas. Actualmente se cuenta con el paso a desnivel en el sentido sur-norte. Este corredor ayudaría a bajar el tráfico sobre Av. Alfonso Reyes en su cruce con Lázaro Cárdenas.
PIV en Av. Real San Agustín y Av. Alfonso Reyes	Este paso inferior daría flujo continuo a la Av. Alfonso Reyes reduciendo el tráfico que se genera en la rotonda de Av. San Agustín. Dicho tráfico principalmente se debe a carga vehicular de la zona Colorines y San Agustín, aunado al volumen de vehículos generado por los 5 colegios de la zona.
Prolongación Av. Ignacio Morones Prieto	Este proyecto daría una nueva alternativa para comunicar el municipio de Guadalupe con Morones Prieto. Este proyecto, a cargo de la SCT, ha estado trunco por muchos años.

NUEVO LEÓN, FRENTE A LA PANDEMIA

Proyecto	Descripción
PSV Churubusco y Vía a Tampico	Estos cinco pasos a desnivel en los municipios de Apodaca y San Nicolás evitarían el cruce de diferentes avenidas que pasan sobre las vías férreas, brindando así mayor seguridad a los conductores. Además, con ellas se reduciría la carga vehicular generada por el deterioro de la carpeta asfáltica.
PIV Manuel L. Barragán y Servicio Postal	
PSV Av. Ruiz Cortines y Vía a Tampico	
PSV Jorge Treviño y Vía a Tampico	
PSV Cristina Larralde y Vía a Tampico	
PIV Bernardo Reyes y Luis Mora	
PIV Bernardo Reyes y Luis Mora	En este cruce convergen 3 vialidades de manera diagonal, lo cual complica los tiempos de los semáforos por el alto flujo de vehículos de carga que utilizan Bernardo Reyes. El PIV mejoraría la conectividad de esta zona industrial.
Interconexión Centro – Valle Oriente	Con esta conexión se busca mejorar el tránsito de entrada y salida hacia el municipio de San Pedro, ayudando a reducir el tráfico sobre el túnel de Loma Larga y Gonzalitos. Esta conexión daría mayor movilidad al municipio y mejoraría la zona de La Independencia.
Modernización del complejo vial Carretera Monterrey – Nuevo Laredo km 5+770 (Av. Universidad) y Av. Jorge Treviño	La Av. Jorge Treviño (canalón) "topa" en Av. Universidad. Es de alto flujo, pues libera al tráfico de un sector importante del municipio de San Nicolás. Este paso mejoraría la vialidad en Av. Universidad eliminando uno de sus múltiples semáforos.
Modernización del Complejo vial Carretera Monterrey – Cd. Mier km 12+500 (Av. Miguel Alemán) y Av. Rómulo Garza	Este cruce sobre la Av. Miguel Alemán –Plaza Citadel / Plaza la Fe– es un punto de mucho tráfico. Las laterales están colapsadas.
PSV en Carretera a Reynosa y Carretera a San Roque	En este cruce, sobre la Av. Juárez –Carretera a Reynosa– y Carretera a San Roque, constantemente se registra congestión. Los vehículos que viajan de Cadereyta y Juárez hacia Guadalupe se ven detenidos en este semáforo. Hay alto tráfico de rutas de camiones.
Modernización Distribuidor Vial Garza Sada – Lázaro Cárdenas	La vuelta a la derecha en la circulación de Lázaro Cárdenas en su cruce con Garza Sada –Subestación de CFE– es un "embudo" vial, pues el tránsito hacia la Carretera Nacional ha crecido de manera importante. Se busca mejorar este punto de gran densidad en la zona sur de Monterrey.
Viaducto de conexión Av. Lázaro Cárdenas – Av. Gómez Morín - Av. Morones Prieto para la comunicación de la Carretera Nacional con la Carretera a Saltillo	Este viaducto elevado daría flujo continuo a la Av. Lázaro Cárdenas donde "termina" en su sentido al poniente a la altura de Av. Ricardo Margain conectándola directamente en Av. Morones Prieto –Restaurante Las Lomas / Prepa Tec-. Evitaría el tráfico que va hacia Av. Gonzalitos el norte.
Distribuidor Vial Fleteros-Gonzalitos Libramiento carretero norte, desde la carretera Doctor González - Cadereyta, hasta la carretera a Laredo y la carretera a Colombia	En este punto actualmente existe un distribuidor vial a nivel, pero el alto flujo de las laterales de Gonzalitos y el tráfico pesado de Fleteros hace que sea un punto de conflicto; todo esto aunado al cruce de las vías del tren que ponen en riesgo a los conductores. Se trata de un proyecto de carretera de 4 carriles (A4), aunque puede iniciar con dos (A2) que dará una alternativa de conectividad carretera de gran impacto en las localidades de Pesquería, Marín, Doctor González, Ciénega de Flores, General Zuazua y Salinas Victoria. Con ello, los recorridos periféricos de pasajeros y de carga de la periferia norte y oriente podrían realizarse de manera eficaz y eficiente, sin tener que pasar por Monterrey.

Proyecto	Descripción
Carretera La Gloria - Colombia	Gran proyecto de conectividad carretera hacia la frontera de Nuevo León con Texas, que da vida al norte de nuestro estado y permite a los conductores llegar a Estados Unidos sin necesidad de salir de territorio nuevoleonés.
PIV Bernardo Reyes y Luis Mora	En este crucero convergen 3 vialidades de manera diagonal, lo cual complica los tiempos de los semáforos por el alto flujo de vehículos de carga que utilizan Bernardo Reyes. El PIV mejoraría la conectividad de esta zona industrial.
BRT (varios tramos, 100 km)	Este proyecto contempla la ampliación de la Ecovía en diferentes tramos y direcciones, según la demanda del transporte público.

Este libro se terminó de imprimir en septiembre de 2020.
Monterrey, N. L.



SENADOR
SAMUEL GARCÍA SEPÚLVEDA

NUEVO LEÓN

FRENTE A LA PANDEMIA

En esta obra, Samuel García exhibe el injusto trato que la Federación ha dispensado a Nuevo León por más de 40 años en cuanto a la repartición de los recursos públicos. El autor pone sobre la mesa la viabilidad jurídica, política, financiera, administrativa y tecnológica que tiene el estado para salirse del convenio fiscal.

También hace una sinopsis de la historia y de los valores que comparten los regiomontanos desde la fundación de su ciudad capital, lo cual lo lleva a entender la idiosincrasia de su gente no sin antes analizar la situación del estado frente a la pandemia de COVID-19. Además, sustenta la necesidad de generar un Proyecto de Estado, con un plan de trabajo definido, que permita resolver los diversos problemas de los neoleoneses mediante 81 políticas públicas a implementar de manera urgente y top 12 de proyectos de inversión:

1. Nueva Constitución para Nuevo León.
2. Centro Logístico del Norte (hub aeroportuario, carretero y ferroviario).
3. Carretera Interserrana y la carretera La Gloria Colombia.
4. Plan Hídrico: nuevas presas, reúso y reciclaje del agua.
5. Reestructura del transporte. Nueva visión de la movilidad urbana integral.
6. Agencia de calidad del aire.
7. Gran Parque Nuevo León.
8. Refundar Fuerza Civil y completar la policía regia
9. Líneas 4 y 5 del Metro. Quizá hasta una 6.
10. Tren Rápido Monterrey – San Antonio.
11. Tren Suburbano de Pasajeros García – Pesquería.
12. Sistema Integral de Tránsito Metropolitano (Sintram) 2020.

Este libro te permitirá descubrir el Siempre Ascendiendo de Nuevo León: el orgullo de ser de este norte.