

24945

ASTORIA



EL FEDERALISMO Y LA  
COORDINACION IMPOSITIVA  
EN MEXICO

MI803

A79

# *El federalismo y la coordinación impositiva en México*

MARCELA ASTUDILLO MOYA



SILVA HERZOG"  
A79



Colección Jesús Silva Herzog



# Colecti3n Jes3s Silva Herzog

*Hacia un nuevo sistema  
monetario internacional*

ALMA CHAPOY BONIFAZ

*La seguridad social.*

*Reformas y retos*

BERENICE P. RAM3REZ L3PEZ  
Coordinadora

*Asociaci3n y cooperaci3n de las micro,  
pequea y mediana empresas.*

*M3xico, Chile, Argentina,*

*Brasil, Italia y Espaa*

ISABEL RUEDA PEIRO

NADIMA SIM3N DOM3NGUEZ  
Coordinadoras

*La globalizaci3n de  
la econom3a mundial.*

*Principales dimensiones en  
el umbral del siglo XXI*

JAIME ESTAY, ALICIA GIR3N  
OSVALDO MART3NEZ  
Coordinadores

*Los mercados de trabajo femeninos.*

*Tendencias recientes*

MAR3A LUISA GONZ3LEZ MAR3N  
Coordinadora

*Globalidad, crisis y reforma monetaria*

EUGENIA CORREA

ALICIA GIR3N

IFIGENIA MART3NEZ

Compiladoras

*M3xico y la pol3tica comercial  
externa de las grandes potencias*

MAR3A CRISTINA ROSAS

*La nueva econom3a mundial.*

*Actualidad de las teor3as del comercio  
internacional en un mundo globalizado*

ARTURO ORTIZ WADGYMAR

*La Torre y la Calle.*

*Vinculaci3n de la universidad  
con la industria y el Estado*

HERIBERTA CASTAaOS-LOMNITZ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Dr. Francisco Barnés de Castro  
*Rector*

Mtro. Xavier Cortés Rocha  
*Secretario General*

Dr. Humberto Muñoz García  
*Coordinador de Humanidades*



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
Dra. Alicia Girón González  
*Directora*

Dr. Fernando A. Noriega  
*Secretario Académico*

Lic. Patricia Rodríguez López  
*Secretaria Técnica*

María Dolores de la Peña  
*Jefa del Departamento de Ediciones*

***E**l federalismo  
y la coordinación  
impositiva en México*

**MARCELA ASTUDILLO MOYA**



Colección Jesús Silva Herzog



Colaboró en el cuidado  
de la edición MARISOL SIMÓN del IIEc

Primera edición, septiembre de 1999

© 1999

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

© 1999

Por características tipográficas y de edición  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 968-842-953-8

IMPRESO EN MÉXICO



Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

PRINTED IN MEXICO

*Al compañero de mi vida,  
Alejandro Méndez Rodríguez,  
y a mis hijos  
Jorge y Manuel Méndez Astudillo*



# I ntroducción

El objetivo del presente trabajo es examinar los mecanismos de reparto de gravámenes entre los ámbitos de gobierno que conforman la nación mexicana, en el marco del federalismo. Esta distribución de ingresos es tema de actualidad no sólo en la práctica sino también en lo teórico. Probablemente una de las razones básicas del interés creciente que despiertan las relaciones fiscales (lo que en términos más generales se conoce como federalismo fiscal) radique en que durante este siglo, y aproximadamente hasta la década de los años sesenta, el grado de centralización del sector público se ha incrementado en la casi totalidad de los países.<sup>1</sup>

En México esta circunstancia no únicamente ha tenido consecuencias políticas sino que también se ha reflejado en un desarrollo económico y social con profundos desequilibrios regionales. La esperanza de vida, los índices de educación y de salud presentan grandes diferencias en cada una de las entidades federativas.

El tema no es únicamente motivo de análisis en los estados federales, sino también en los de régimen central, como Francia. En México, la presentación a la Cámara de Diputados del paquete fiscal para 1997, en el que se incluyen las participaciones federales a los gobiernos estatales, o las propuestas presentadas recientemente por el Partido Acción Nacional a los legisladores para fortalecer las finanzas estatales o el programa de "nuevo federalismo" del gobierno federal ponen de manifiesto la actualidad de este asunto.

<sup>1</sup> Joaquín del Pozo López, "Financiación de las haciendas descentralizadas: el sistema tributario propio y las participaciones en ingresos", en *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1982, pp. 386 y ss.

La dimensión de algunas áreas urbanas, la incapacidad de muchos gobiernos estatales para resolver su propia problemática y la interdependencia de las naciones, que se ha acentuado en la actualidad, han puesto en duda la importancia de la división de poderes entre diversos ámbitos de gobierno. Aún más, tanto la existencia de fuerzas globalizadoras como la apertura de las economías, los tratados de libre comercio, la rapidez de los medios de comunicación y las empresas transnacionales, entre otros elementos, manifiestan la tendencia a rebasar los límites de los estados soberanos y están dando lugar a la formación de grandes regiones globalizadas.

No obstante, y al mismo tiempo que se manifiestan estas tendencias, ha surgido una corriente de pensamiento que postula que cuando la centralización se da en un grado muy elevado, las ventajas de la descentralización pueden ser muy superiores a sus inconvenientes.

Hay consenso en cuanto a que en una sociedad heterogénea y con administradores que no pueden estar presentes en todas partes, no es útil una centralización absoluta de las decisiones. Por otra parte, también se acepta que es necesario centralizar para poder cumplir ciertos objetivos del sector público, como son: la estabilización económica, la correcta asignación de recursos y la redistribución del ingreso.

Sin embargo los argumentos a favor de las unidades descentralizadas de gobierno, aparte de los de eficiencia política, se orientan al costo de la toma de decisiones, los costos de la información y las demandas de diversas personas por un variado universo de bienes y servicios públicos; se considera a la descentralización como "...la condición de un mejor desarrollo para la sociedad y los individuos".<sup>2</sup>

Los factores políticos apoyan la descentralización, los económicos entrañan una política de centralización, mientras que las economías de escala pueden lograrse tanto con la descentralización como con la centralización, según el servicio público de que se trate.<sup>3</sup> En México, a principios de este siglo se optó en lo jurídico

<sup>2</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *La administración pública en el cambio estructural*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, núm. 14, p. 30.

<sup>3</sup> Antonio Giménez Montero, "Introducción", en *Financiación de las autonomías*, Madrid, H. Blume Ediciones, 1979, p. 37.

por un sistema descentralizado, adoptándose una Constitución federal; sin embargo, en la práctica las decisiones políticas, administrativas, económicas y de toda índole responden a un sistema centralizado.

Al igual que a escala mundial, en la actualidad el debate en México dejó de centrarse sólo en las cuestiones jurídico-políticas; ahora se refiere también a los temas que tienen fundamentalmente que ver con la distribución de competencias entre los tres ámbitos de gobierno así como a la manera en que la administración pública puede coadyuvar en el logro de los objetivos del sector público. "Las necesidades de la vida social exigen una ampliación mayor de la administración pública a fin de abordar de manera más directa los requerimientos económicos y políticos de la propia sociedad."<sup>4</sup>

El problema fundamental es fortalecer el federalismo, tal como lo plantea el actual régimen. Este trabajo se basa en la hipótesis de que la coordinación fiscal, entendida como la distribución de competencias tributarias entre los diversos ámbitos de gobierno que conforman la federación, tiene mayores ventajas que el uso casi exclusivo del sistema de participaciones. La falta de atribuciones fiscales a las entidades federativas es uno de los obstáculos que se han opuesto a la consolidación del federalismo mexicano porque no ha permitido que se logre ni la distribución correcta del producto de los impuestos entre federación, estados y municipios, ni la suficiencia de los recursos fiscales para suministrar los bienes públicos que la población requiere, y tampoco ha hecho posible un reparto equitativo de la carga tributaria entre los contribuyentes. Todo lo cual hace evidente la necesidad de redefinir en nuevos términos esta relación y así lograr fortalecer el federalismo.

La investigación se desarrolla en dos vertientes: una (de diagnóstico) para analizar cómo se distribuyen los ingresos tributarios entre la federación, los estados y los municipios, y otra (propositiva) para aportar elementos que contribuyan a crear un sistema de coordinación fiscal que responda a criterios realmente federalistas.

<sup>4</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *El gobierno en acción*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 76.

El diagnóstico ratifica los inconvenientes previstos por diversos tratadistas acerca del uso de las participaciones como única fórmula de coordinación. Estas preguntas aún siguen sin responderse: ¿cuál es la fórmula más justa para distribuir los ingresos? ¿Se debe tomar en cuenta la recaudación fiscal de cada entidad o la población que viva en su territorio o el nivel de pobreza de sus habitantes?

Del diagnóstico también se obtienen otras conclusiones: el fortalecimiento del federalismo debería basarse en una descentralización financiera hacia los gobiernos estatales para que éstos cuenten con recursos propios. El camino no es aumentar las participaciones ni continuar modificando el concepto de “recaudación federal participable”, como se ha hecho desde que entró en vigor la actual Ley de Coordinación Fiscal. De continuar así, los gobiernos estatales seguirán incrementando su dependencia de la federación, con lo cual es imposible “fortalecer el federalismo”, pues éste prácticamente será inexistente.

En el primer capítulo se examina el aspecto histórico, resaltando los elementos económicos y políticos del federalismo mexicano que se consideran más relevantes.

La evolución histórica del país dio lugar a un sistema federal que no ha podido constituirse en un factor de contrapeso para frenar las corrientes centralizadoras a que, como se dijo, se enfrentan todos los países a finales del siglo xx.

Puede afirmarse que el concepto de federalismo, tal como se concibió en sus inicios, se ha modificado debido a la necesidad de centralizar el poder para resolver los grandes problemas económicos y sociales a que se enfrentan los países del orbe.

Sin embargo vale la pena tratar de preservar su esencia ya que es un medio para conseguir una mayor libertad auspiciada por la participación ciudadana: “el federalismo es una ocasión de distribuir mejor la riqueza, de repartir mejor la cultura y esencialmente de usar la libertad, para la participación eficiente y auténtica”.<sup>5</sup>

A partir del capítulo siguiente se aborda el problema de la coordinación impositiva, pues como señalara Guillermo Prieto: “La

<sup>5</sup>Pedro Zorrilla Martínez, “La desconcentración administrativa y el federalismo”, en *Desconcentración administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 245.

cuestión de hacienda es la gran cuestión de vida del país: contiene en sí todas las demás.”<sup>6</sup>

Cuando se formó la Federación Norteamericana se consideró conveniente que el gobierno federal y los gobiernos estatales contasen con autonomía para crear sus sistemas tributarios.<sup>7</sup> En aquella época eran mínimas las posibilidades de que los diversos ámbitos gubernamentales hicieran recaer sus impuestos en las mismas fuentes de riqueza. Se suponía que la sabiduría y la prudencia de los legisladores, representantes de los intereses del pueblo en el Congreso de la Unión, serían suficientes para evitar la multiplicidad de gravámenes.

Además se creía que la separación de las fuentes impositivas, la atribución de ciertos tributos a los estados y de otros a la federación no permitiría que ésta obtuviera los recursos suficientes para atender sus necesidades.

En el caso de México, los constituyentes de 1824 también se manifestaron por el régimen de la concurrencia. Los de 1857 y de 1917 continuaron en la posición creada en aquella Constitución. Sin embargo en este país falló el supuesto de las virtudes del régimen electoral, las cuales permitirían corregir los males que acarrea la ausencia de una delimitación constitucional de competencias tributarias entre los diversos ámbitos gubernamentales.

Como se desprende del capítulo 2, los problemas que se generaron por esta carencia pueden resumirse en los siguientes: *a)* diversidad de sistemas, al establecerse gravámenes sobre la misma actividad económica; *b)* diversidad de cuotas en impuestos que recaían sobre la misma fuente; *c)* diversidad en los métodos de recaudación, y *d)* trabas que establecían las autoridades locales en sus leyes de impuestos al nacimiento y desarrollo de la industria y el comercio.<sup>8</sup>

Con el tiempo, este régimen dio lugar a una anarquía fiscal que reducía el rendimiento de los impuestos utilizados, aparte

<sup>6</sup> Guillermo Prieto, “Algunas ideas sobre organización de la hacienda pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, México, Instituto Nacional de Administración Pública, abril-junio de 1983, p. 16.

<sup>7</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, t. III, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, p. 248.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 391 y 392.

de que generaba impuestos que gravaban excesivamente algunas fuentes de riqueza y dejaban otras sin hacerlo, con lo que la distribución de la carga fiscal era totalmente desigual entre la población y entre las regiones, haciéndola recaer fundamentalmente sobre los sectores más pobres.

En el capítulo 3 se analiza la manera en que durante décadas la federación se apropió de las principales fuentes impositivas. Se estudian, asimismo, las participaciones tanto en el nivel teórico como práctico, ya que ése fue el sistema de coordinación escogido para llevar a cabo el proceso mencionado.

Con el desarrollo de la gran industria y la aparición de las grandes empresas transnacionales, la actividad del Estado se ha diversificado y las relaciones económicas se han complicado. Como resultado de lo anterior, los ingresos de los ciudadanos se diferencian cada vez más, no sólo en relación con su monto, sino también en cuanto a las condiciones de su adquisición y consumo.

Ante los hechos expuestos, la uniformidad en la estructura fiscal se torna imperativa; prácticamente resulta imposible utilizar la concurrencia sin una coordinación de las facultades impositivas pues esto traería, entre otros males: *a*) la elevación de la carga tributaria en ciertas fuentes de ingresos, con el consiguiente perjuicio para los contribuyentes; *b*) la multiplicidad de leyes, reglamentos y pagos a que tendrían que enfrentarse los ciudadanos; *c*) la distorsión de los patrones de localización de ciertas industrias, en busca de mejores condiciones fiscales; *d*) el incremento, para los tres ámbitos de gobierno, de los costos de recaudación de los impuestos, ya que en algunos casos podrían aumentar sus costos administrativos, y *e*) se facilitaría la evasión fiscal pues tanto para el gobierno federal como para el estatal y el municipal podría complicarse notablemente la fiscalización, sobre todo de las empresas que trabajan en varias regiones del país.

Esto lleva a la necesidad de ordenar la estructura impositiva, de establecer una coordinación entre los sistemas tributarios y de fortalecer la administración fiscal.<sup>9</sup> De otro modo, como se señaló,

<sup>9</sup>El fortalecimiento de la administración fiscal está en el contexto de la administración pública, entendida ésta como “la forma de relación entre el estado y la sociedad”. Ricardo Uvalle Berrones, *El gobierno...*, *op. cit.*, p. 106.

no se obtienen los ingresos suficientes ni se logra la distribución equitativa de la carga impositiva entre los contribuyentes, pues más bien su costo de percepción se convierte en un obstáculo al desarrollo nacional.<sup>10</sup> En el capítulo 4 se estudia cómo se llevó a cabo este proceso en México. Se refiere a la época en que se perfila el uso exclusivo de las participaciones como única forma de coordinación.

Finalmente, se concluye que es necesario cambiar este esquema. Se parte de la tesis de que los rendimientos de los sistemas de impuestos deben ser suficientes para que cada uno de los ámbitos de gobierno atienda las funciones que le correspondan y satisfaga sus necesidades; además, han de gravar a la población proporcionalmente a su capacidad contributiva. Por ello, en este capítulo se propone un sistema que considera diversas formas de coordinación pues el uso casi exclusivo de las participaciones ha traído consigo problemas tan importantes como la penuria de las haciendas estatales,<sup>11</sup> con lo que se ha afectado uno de los elementos esenciales del Estado federal: la autonomía financiera de los estados miembros.

Cabe aclarar que en esta parte propositiva del estudio se concluye con un proyecto para distribuir los impuestos, el cual no se considera definitivo puesto que su adopción es una decisión eminentemente política, que debe ser resultado del consenso en las negociaciones entre federación, estados y municipios. En el mejor de los casos, lo que esta investigación puede hacer es aportar elementos para que las partes involucradas del pacto federal lleguen a acuerdos que satisfagan adecuadamente sus necesidades.

Agradezco a mi maestro, el doctor Pedro G. Zorrilla Martínez, su valiosa orientación y dirección a esta investigación, que con sus muy atinadas observaciones hizo posible la realización y culminación de la misma.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 425.

<sup>11</sup> La crecida carga de la deuda contraída por estados y municipios ha llevado a que, durante la última crisis económica, estos gobiernos, que son los que están más cerca de la población, hayan visto reducidos drásticamente sus recursos (de por sí limitados) debido a sus obligaciones financieras, por lo que tuvieron que cancelar muchos de sus programas.



# 1 Evolución histórica del federalismo mexicano

En la historia de México un asunto muy importante durante el siglo pasado, al grado de que fue causa de guerras en los años de 1823 a 1856, fue la determinación de la forma de Estado que debería adoptarse.<sup>1</sup> Sin duda, la formación del sistema federal por el cual se optó en el país fue consecuencia de dos fuerzas: los ideales políticos y sociales existentes en ciertos países democráticos y las circunstancias históricas particulares de México que, obviamente, diferían de las de otras naciones en aspectos de mucha relevancia.<sup>2</sup>

## La etapa centralista

Durante la Colonia estuvo vigente una estructura de gobierno totalmente centralizada;<sup>3</sup> todas las decisiones políticas se tomaban en la metrópoli, en el rey convergía toda la autoridad y se reservaba hasta la facultad de revocar en caso necesario<sup>4</sup> los actos de sus subordinados. Se ha dicho que el "centralismo fue la expresión ju-

<sup>1</sup> El tema se trata ampliamente en la obra de Manuel González Oropeza, *El federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, estudio introductorio.

<sup>2</sup> Un estudio de las circunstancias históricas se encuentra en el trabajo de Pedro Carrasco, "La sociedad mexicana antes de la Conquista", en *Historia general de México*, t. 1, México, El Colegio de México, 1980.

<sup>3</sup> J.M. Ots Capdequí, *El Estado español en las Indias*, México, FCE, 1986, p. 14.

<sup>4</sup> "La obligación de informar a la Corona con meticulosidad excesiva se impuso como deber ineludible a todas las autoridades coloniales[...] Lo mismo habían de ser objeto de información actos de alta trascendencia y de interés general, que hechos de interés restringido o estrictamente particular[...] Esta obligación de informar era previa a todo acto resolutivo[...]." *Ibid.*, p. 51.

rídico-política del absolutismo monárquico y se impuso a las colonias como cosa natural".<sup>5</sup>

Para gobernar los territorios descubiertos en América,<sup>6</sup> el monarca español delegó las funciones estrictamente necesarias en el Consejo de Indias. Éste era el encargado del gobierno de la colonia americana; tenía facultades tanto en materia de defensa, hacienda y administración en general como en asuntos de justicia; era el tribunal supremo.<sup>7</sup>

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

Uno de ellos era el enorme poder, sin contrapeso, que tenían el primer jefe, o sea el comandante general de las provincias internas, así como los gobernadores de las provincias de oriente. Otro problema era que los jefes superiores y las reales audiencias se encontraban a gran distancia de las provincias, lo que hacía difícil a los ciudadanos trasladarse hasta ellos, por lo que la administración de justicia era prácticamente nula.<sup>8</sup>

## Los primeros rasgos de descentralización política

Ante esta situación, Ramos Arizpe propuso crear en cada provincia una Junta Gubernativa o diputación de provincia con funciones

<sup>5</sup>José Gamas Torruco, *El federalismo mexicano*, México, SepSetentas, 1975, p. 22.

<sup>6</sup>Como señala J.M. Ots Capdequí, "La inmensidad de las distancias, la dificultad de las comunicaciones con la metrópoli y la urgencia de los múltiples problemas a resolver obligaban a los virreyes a decidir por sí y ante sí", *op. cit.*, p. 59.

<sup>7</sup>Sergio Ortega Noriega, "Hacia la regionalización de la historia de México", en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1980, p. 17.

<sup>8</sup>Propuestas de Miguel Ramos Arizpe en la sesión de la Cámara de Diputados del 11 de octubre de 1811. José Gamas Torruco, *op. cit.*, pp. 30-33.

ejecutivas y judiciales. Además sugirió que en cada población se formara un cuerpo municipal o cabildo que tuviera jurisdicción únicamente en su territorio.

Como resultado de las Cortes de Cádiz se promulgó la “Constitución Política de la Monarquía Española”, en la cual se estableció que en cada provincia se creara una “diputación provincial para promover su prosperidad”, siendo cada una de ellas independiente respecto de las demás. En el caso de México eran seis: México (de la que dependieron las provincias de Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro), San Luis Potosí, Monterrey, Guadalajara, Durango y Mérida. Cada uno de estos órganos estaba presidido por un jefe político, designado centralmente, un intendente y siete diputados electos por el pueblo.

En el artículo 335 se establecen como facultades de dichas diputaciones las siguientes:

- a) Aprobar la distribución entre las localidades de las contribuciones correspondientes a la provincia.
- b) Dar seguimiento a la aplicación de los fondos públicos.
- c) Proponer los arbitrios para la ejecución de las obras públicas.
- d) Supervisar la correcta administración de las rentas públicas.
- e) Hacer el censo y la estadística de la provincia.
- f) Comunicar a las Cortes las infracciones a la Constitución cometidas en la provincia.
- g) Supervisar el establecimiento de los ayuntamientos.
- h) Promover la educación de la juventud.
- i) Fomentar la agricultura, la industria y el comercio.
- j) Cuidar el correcto funcionamiento de las instituciones de beneficencia.
- k) Supervisar el funcionamiento de las misiones encargadas de la conversión de los indios.

Más tarde, por medio de decretos, se ampliaron las facultades correspondientes a los asuntos administrativos y económicos. De esa manera quedó entre sus atribuciones la distribución de los terrenos baldíos así como examinar y dar licencia a los maestros públicos de la provincia. Además, la diputación se encargaba de pro-

poner al gobierno los planes y proyectos para el fomento de la agricultura, la industria, las artes y el comercio.

De acuerdo con esta Constitución de 1812, el jefe político remplazó al virrey, pues era el único funcionario ejecutivo en la jurisdicción de la diputación provincial.

Para autores como Nettie Lee Benson<sup>9</sup> la diputación provincial desempeñó un papel de primera importancia en la evolución del Estado federal mexicano, situación que había sido prevista por quienes se oponían a ésta. El conde de Toreno señalaba que multiplicándose la acción de estos pequeños gobiernos en razón de su número, no podrían menos que tender a la federación.

En 1814 Fernando VII abrogó la Constitución de Cádiz, por lo que en 1815 se disolvieron las diputaciones provinciales.<sup>10</sup> En 1820, después de la insurrección de las tropas comandadas por Rafael del Riego y Antonio Quiroga, cuando se juró de nuevo dicha constitución y se reinstalaron las seis diputaciones provinciales.<sup>11</sup>

Como se señaló, esas diputaciones fueron las que, según algunos tratadistas, representaron el inicio de la descentralización política, siendo prácticamente el principio del sistema federal mexicano.<sup>12</sup> Sin embargo para otros estudiosos el que se hubiera preferido la opción federal, simplemente fue resultado de la imitación del sistema federal de Estados Unidos de América, posición que resulta falsa a la luz de los hechos históricos de México. Como afirma Char-

<sup>9</sup> Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, pp. 11 y ss.

<sup>10</sup> Cfr. Luis Villoro, "La revolución de independencia", en *Historia general...*, op. cit., t. 2, pp. 337 y ss.

<sup>11</sup> Es conveniente aclarar que no sólo fueron reinstaladas las primeras seis diputaciones provinciales de México, sino que Ramos Arizpe y José Mariano Michelena presentaron a las Cortes una iniciativa para aumentar su número pues consideraban que las provincias del Nuevo Mundo deberían obtener diputaciones provinciales en las mismas condiciones que las provincias de España. Nettie Lee Benson, op. cit., pp. 48 y 49.

<sup>12</sup> Para autores como Agustín Cué Cánovas este sistema tiene su origen en las confederaciones de Tenochtitlán-Tetzaco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo. Sin embargo, quienes no aceptan esta tesis afirman que jamás se mencionó este antecedente entre los creadores del federalismo. Cfr. Jorge Carpizo, "Sistema federal mexicano", en *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, FCE y Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, p. 467. Cabe aclarar que en la confederación se mantienen independientes cada uno de los organismos políticos constituyentes. "Los estados retienen su soberanía y consideran al gobierno central como un agente", *Enciclopedia jurídica OMEBA*.

les C. Griffin "...el federalismo representó una realidad, aunque era extraño a la tradición española y la ley colonial".<sup>13</sup>

Lo que resulta objetivamente cierto es que con las diputaciones provinciales se dio el primer paso para descentralizar el gobierno colonial.

### Orígenes del federalismo

Consumada la independencia,<sup>14</sup> estando vigente el Plan de Iguala, también lo estuvo parte del orden jurídico colonial, como la organización territorial en intendencias y provincias con sus respectivas diputaciones. Además se previó la formación de una junta provisional gubernativa, una regencia y la convocatoria a un congreso constituyente. ∴

La Soberana Junta Provisional Gubernativa pasa en nuestra historia independentista como el primer cuerpo legislativo, el cual se dirigió a toda la nación de manera unitaria y general, el cual formuló la correspondiente convocatoria para un congreso constituyente.<sup>15</sup>

El Congreso Constituyente, integrado como lo establecía la Constitución de Cádiz, fue remplazado después de sólo ocho meses de funcionamiento por una Junta Nacional Instituyente.<sup>16</sup> Esta situación, aunada al gran descontento que habían generado muchos de los actos de gobierno de Agustín de Iturbide, indujeron a una revuelta que terminó con la proclamación del Plan de Casa Mata en febrero de 1823, que para algunos autores<sup>17</sup> marca el inicio del federalismo mexicano.

<sup>13</sup> "El periodo nacional en la historia del Nuevo Mundo", en J.M. Ots Capdequí, *op. cit.*, p. 187.

<sup>14</sup> En ese momento ya había ocho diputaciones provinciales (San Luis Potosí, Guadalajara, Puebla, México, Yucatán, las Provincias Internas de Oriente, las Provincias Internas de Occidente y Chiapas). Además, otras seis intendencias tenían derecho a establecer diputaciones (Veracruz, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas y Arizpe).

<sup>15</sup> José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978, p. 7.

<sup>16</sup> Luis Villoro, *op. cit.*, p. 350.

<sup>17</sup> José Barragán Barragán, *op. cit.*, p. 113.

En esa época se empieza a considerar al régimen federal como el medio ideal para conseguir la libertad. “El sistema federal en nuestra historia fue una idea política que se convirtió en pensamiento de lucha y acción que triunfó y ayudó a conformar la Constitución mexicana de 1857.”<sup>18</sup>

Las provincias que aceptaron este plan desconocieron al gobierno central y quedaron como provincias o estados independientes con una diputación (que había asumido las funciones legislativas del gobierno de las provincias) y un jefe político (o sea, el ejecutivo provincial).<sup>19</sup>

Precisamente esta circunstancia es considerada por algunos prestigiados tratadistas como fundamental: “el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central”.<sup>20</sup> Por tanto, “el federalismo resultó impuesto por dichas provincias, transformadas en verdaderos estados libres y soberanos antes que naciera la propia federación”.<sup>21</sup>

Esta actitud se explicaba por el deseo de preservar a las autoridades locales pues, se decía, eran las únicas capacitadas para resolver con rapidez y conocimiento preciso las diversas y urgentes necesidades de las poblaciones. Mariano Otero señalaba que el centro, por la gran distancia a que se encontraba de ellas, no podía conocer sus múltiples requerimientos y mucho menos satisfacerlos con la debida oportunidad.<sup>22</sup>

El resultado de esta rebelión fue la reinstalación del Congreso Constituyente<sup>23</sup> y la renuncia de Iturbide. Sin embargo el Congreso no gozaba de mucha popularidad debido a las relaciones de algunos de sus miembros con Iturbide, por lo que varias provincias decidieron separarse formalmente del gobierno central de México.

Así, el 16 de junio de 1823 la diputación provincial y el ayuntamiento respectivo declararon el “Estado Libre y Soberano de

<sup>18</sup>Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 465.

<sup>19</sup>Manuel González Oropeza, *op. cit.*, p. 23.

<sup>20</sup>Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 468.

<sup>21</sup>José Barragán Barragán, *op. cit.*, p. 148.

<sup>22</sup>Este tema es tratado por Jorge Gaxiola F., en *La crisis del pensamiento político. Algunos problemas del Estado federal*, México, Manuel Porrúa, 1956.

<sup>23</sup>Luis Villoro, *op. cit.*, p. 353.

Jalisco" que contaría con un gobernador, una legislatura, su Tribunal Superior de Justicia y las correspondientes autoridades municipales.<sup>24</sup> Además, la legislatura convocaría la elección de un congreso constituyente estatal para preparar la constitución política de Jalisco. Por otra parte esta provincia manifestó su decisión de formar parte de un Estado federado, y en el plan de gobierno provisional se dispuso que cualquier persona en desacuerdo con éste debería solicitar su pasaporte para abandonar el estado en el tiempo que señalara el gobierno.<sup>25</sup>

Lo mismo hicieron Oaxaca, Zacatecas<sup>26</sup> y Yucatán.<sup>27</sup> En este último caso se instaló una Junta Provisional Administrativa de cinco miembros, mientras funcionaba el Congreso Constituyente del estado. La responsabilidad de esta junta era "hacer observar las leyes, guardar los derechos de los ciudadanos y dirigir la administración pública, funciones absolutamente necesarias para mantener el orden y tranquilidad general, y evitar las funestas consecuencias de la anarquía".<sup>28</sup>

Otras provincias como Texas, Nuevo Santander, Nuevo León, Coahuila, Querétaro, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, México, Tabasco, Veracruz y Chiapas se declararon partidarias del federalismo. Es conveniente señalar que, ya como estados, las diputaciones provinciales empezaron a preparar la formación de las legislaturas estatales y con la instalación de éstas terminó la existencia de las diputaciones provinciales.<sup>29</sup>

Para evitar que otras provincias también se declararan independientes del gobierno central de México se decidió elegir un nuevo Congreso Nacional Constituyente para elaborar la Constitución Federal.

<sup>24</sup> Sobre el caso de Jalisco, Manuel González Oropeza presenta un estudio muy completo en el capítulo II de su libro citado.

<sup>25</sup> Cfr. Nettie Lee Benson, *op. cit.*, p. 146.

<sup>26</sup> Gómez Farías, diputado de Zacatecas, propuso la conversión de las diputaciones provinciales en verdaderos congresos estatales.

<sup>27</sup> Antonio Betancourt Pérez, *Historia de Yucatán*, México, Ediciones del Gobierno del Estado de Yucatán, 1970, pp. 275-281.

<sup>28</sup> Águila Mexicana del 14 de mayo de 1823, en José Barragán Barragán, *op. cit.*, p. 136.

<sup>29</sup> Josefina Zoraida Vázquez, "Los primeros tropiezos", en *Historia general...*, *op. cit.*, t. 3, p. 15.

Para algunos autores,<sup>30</sup> no fue hasta que varias provincias de hecho se habían declarado independientes cuando se recurrió al modelo de la Constitución de Estados Unidos de América, por lo que consideran la adopción del sistema federal una manera de unir lo que se estaba desuniendo y no una simple copia de dicha Constitución.

El régimen federal establecido en 1824 fue producto de una situación "de hecho". Su instauración vino a salvar la unidad del país, amenazada por los regionalismos nacionales. Fue así un factor de integración, de unión, de consolidación de una nacionalidad en grave peligro de destrucción.<sup>31</sup>

Como señala Manuel González Oropeza, el caso de Estados Unidos sirvió de ejemplo para las provincias que buscaban "liberarse de un centro político".<sup>32</sup>

La adopción de este modelo se hizo mediante el documento, elaborado por Prisciliano Sánchez, denominado "Pacto Federal del Anáhuac", que tuvo una influencia decisiva en el Congreso Constituyente.<sup>33</sup>

En este pacto se establecen tanto los rasgos esenciales del sistema federal como las características particulares del federalismo vigente en Estados Unidos de América. Se señala que en el federalismo la nación es indivisible, con una autoridad central dividida en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; que está integrado por estados independientes y soberanos en cuanto a su régimen interior, lo cual no debilita la fuerza nacional puesto que la federación presenta un solo frente ante las otras naciones del mundo. De esta manera se logran tanto libertades locales como un Estado fuerte.

La ventaja de esta estructura es que las necesidades locales se pueden atender de una manera más rápida, con mayor conoci-

<sup>30</sup> José Gamas Torruco, *op. cit.*, pp. 47-52.

<sup>31</sup> Agustín Cué Cánovas, *El federalismo mexicano*, México, Libro Mex Editores, 1960, p. 21.

<sup>32</sup> Manuel González Oropeza, *op. cit.*, p. 12.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 46.

miento de causa, con más interés y con menor costo que cuando una sola autoridad central se encarga de atender las demandas de toda la nación. Además, según se decía,<sup>34</sup> al fragmentarse la autoridad disminuye la posibilidad de que estallen guerras, se dificulta el abuso de poder y se favorece el respeto por las necesidades específicas de cada estado. Otra de las ventajas del sistema federal es que propicia el desarrollo de los estados al tener éstos que depender de sus recursos y facilita su defensa ante los extranjeros.

Fray Servando Teresa de Mier estuvo entre quienes se opusieron al tipo de federación propuesto en el Congreso Constituyente; su negativa se basó en las diferentes circunstancias que rodearon la formación de Estados Unidos y de México. Afirmaba que en el caso del primer país se partió de estados separados e independientes que se federaron para defenderse contra Inglaterra; en cambio, México estaba unido y federarse significaba dividirse, imponer una descentralización artificial del país. En sus *Memorias*, Fray Servando señala:

Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú. Un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la santa alianza.<sup>35</sup>

Para Fray Servando hay dos problemas fundamentalmente. El primero es la falta de personal capacitado para las administraciones provinciales, pues afirmaba que “apenas hay hombres aptos

<sup>34</sup> “Demostración teórico-práctica de las ventajas del sistema federal en la República Mexicana”, en Manuel González Oropeza, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

<sup>35</sup> “*Memorias* de Fray Servando, escritas por él mismo en las cárceles de la Inquisición de la Ciudad de México, el año de 1819”, t. II, Monterrey, CCCL Aniversario de su fundación, p. 237, en Margarita García Flores, *Fray Servando y el federalismo mexicano*, México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 128.

para enviar al Congreso General";<sup>36</sup> el segundo es la falta de recursos económicos para cubrir los gastos de estas administraciones.<sup>37</sup> Tampoco para el diputado Carlos María Bustamante el federalismo era práctico porque la pobreza del país se agravaría con nuevas cargas para sostener el incremento de funcionarios públicos que necesariamente se daría.

## La primera Constitución Federal

El Congreso finalmente aprobó el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" y el 5 de octubre de 1824 se publicó la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" que en su artículo 4o. establecía la adopción del sistema federal.<sup>38</sup>

En esta primera Constitución Federal se crearon tres órganos con sus respectivas competencias en el ámbito central:

1. El Legislativo, formado por la Cámara de Diputados, cuyos integrantes eran electos por el pueblo, dependiendo su número de la cantidad de población, y la Cámara de Senadores, formada por dos representantes de cada estado, electos por las legislaturas locales.
2. El Poder Ejecutivo, formado por un presidente y un vicepresidente que supliría las ausencias del primero; los dos eran electos por las legislaturas estatales.
3. El Poder Judicial, integrado por una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito.

En el ámbito estatal también se establecieron tres poderes:

1. El Legislativo, que estaría integrado por representantes electos popularmente; en este caso su número dependería de cada constitución estatal.
2. El Ejecutivo, formado por una o varias personas, según la constitución estatal respectiva.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>37</sup> Ernesto de la Torre Villar, "La política americanista de Fray Servando y Tadeo Ortiz", en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1980, pp. 81-84.

<sup>38</sup> Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 18.

3. El Judicial, cuya integración, al igual que en el caso anterior, dependería de la constitución local.

Así, se dio autonomía a cada uno de los estados para elaborar su constitución, que debería enmarcarse en la Constitución Federal. Las competencias no enumeradas en esta última estaban reservadas a los estados.

En materia hacendaria, en esta Constitución se establece que ningún estado, sin consentimiento del Congreso General, gravará importaciones ni exportaciones mientras la ley no regule cómo deban hacerlo. Tampoco podrán establecer algún derecho de tonelaje.<sup>39</sup>

En esa época un amplio sector de la población no estaba convencido de las ventajas del federalismo, por lo que es una etapa de grandes convulsiones sociales, en la que surgen el partido liberal, identificado con el federalismo, y el partido conservador, donde se agrupaban los adeptos del centralismo. Así pues, en esta etapa de la historia del país adquiere gran relevancia la forma de Estado (federal frente a central) que se adoptaría, lo que fue motivo de luchas intestinas. Para algunos autores<sup>40</sup> los problemas de fondo eran la extrema rivalidad política, las dificultades financieras y las reformas eclesiásticas, cuestiones que subsistieron independientemente de que el gobierno fuera federal o central.

Los grandes debates realizados en México durante el periodo de 1824 a 1857 fueron anteceditos por los que se llevaron a cabo en Estados Unidos de América para establecer de qué manera debería conformarse un Estado federal. En sus orígenes se identificó al federalismo con los ideales de democracia,<sup>41</sup> aunque desde luego no es una condición suficiente para que se dé ésta, ya que se necesitan muchas otras circunstancias para que existan instituciones democráticas.

<sup>39</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, t. 1, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, p. 282.

<sup>40</sup> Charles Macune, *El Estado de México y la federación mexicana*, México, FCE, 1978, p. 7.

<sup>41</sup> Augusto Hernández Becerra, *Estado y territorio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p. 46.

El dispositivo jurídico de distribución de competencias que presupone el federalismo se constituye en un elemento de oposición, de defensa del individuo contra el poder absoluto del Estado total, generándose de esta manera una corriente descentralizadora orientada desde un principio hacia la autonomía de las entidades federativas.

Desde un punto de vista político, la esencia de un sistema federal es la división de competencias entre un gobierno general que abarca a toda la nación y los gobiernos locales que lo integran; presupone la existencia de dos o más ámbitos de gobierno en un mismo país, entre los cuales existe coordinación en lugar de subordinación.<sup>42</sup>

La coexistencia de diversos ámbitos de gobierno determina que la autonomía de cada uno de ellos esté protegida constitucionalmente, al darse a cada uno un campo explícito de responsabilidad y de autoridad. Empero, la garantía constitucional de poderes independientes no significa necesariamente la preservación de éstos ya que el federalismo es un fenómeno dinámico, de lucha constante, de conciliación de intereses.<sup>43</sup> En la Constitución de 1917, vigente en la actualidad, lo anterior se plasma en el artículo 41, que dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Los elementos que resultan fundamentales para la existencia de un Estado federal son:

<sup>42</sup>K. Wheare, "Federal Government", citado en Wallace Oates, *Federalismo fiscal*, núm. 25, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Nuevo Urbanismo, 1977, p. 34.

<sup>43</sup>Benjamín Retchkiman Kirk, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, UNAM, 1975, p. 19.

- a) Constitución escrita y rígida;
- b) uniformidad institucional entre federación y estados;
- c) instituciones gubernamentales independientes;
- d) unidad territorial;
- e) descentralización, y
- f) sistema para la resolución de los conflictos de competencias.

Estos elementos se profundizan a continuación:

a) Constitución escrita y rígida. El Estado federal requiere un orden jurídico supremo, la Constitución, en la cual se delimiten claramente las atribuciones correspondientes a cada uno de los órganos que integran la federación;<sup>44</sup> desde luego, es indispensable también un ordenamiento constitucional escrito de los estados miembros.

La rigidez alude a la necesidad de cumplir un procedimiento especial para llevar a cabo cualquier modificación constitucional; sobresale el requisito de que tanto los órganos de la federación como de los estados miembros intervengan en este proceso a fin de garantizar que estén presentes los intereses de ambos; asimismo, deben evitarse los cambios informales mediante decretos del Poder Ejecutivo, los cuales pueden extender ilimitadamente la competencia de uno de los ámbitos de gobierno, reduciendo o modificando al otro; el daño que puede causar al sistema esta situación muchas veces es irreversible.

En el caso de la Constitución de México, en la práctica ha resultado bastante flexible, lo cual se explica por la preeminencia de un solo partido político en el gobierno del país.<sup>45</sup>

b) Uniformidad institucional entre federación y estados miembros. Dicho en otros términos, se requiere un sistema político común, en el que coincidan las decisiones fundamentales<sup>46</sup> y el ordenamiento federal no pueda contravenir al estatal ni viceversa. Por ejemplo, si el Estado federal adopta la forma republicana de gobierno, entonces también los estados miembros deberán aceptarla.

<sup>44</sup> K. Wheare, *op. cit.*, p. 35.

<sup>45</sup> Técnicamente, uno de los instrumentos para que en México hubiera rigidez podría ser que las modificaciones constitucionales se hicieran a propuesta de las entidades federativas o del ejecutivo federal a un poder constituyente.

<sup>46</sup> José Gamas Torruco, *op. cit.*, p. 92.

En la Constitución vigente, lo anterior se plasma en el artículo 40 que dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal", lo que coincide con el artículo 115, cuyo encabezado dice: "Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular."

c) Instituciones gubernamentales independientes. La Constitución federal reconoce a los estados miembros la facultad de crear sus propias leyes dentro de su esfera de competencia;<sup>47</sup> de ahí que el estado miembro tenga un sistema estatal completo que le permite regular con entera libertad a todo el aparato administrativo, económico, jurídico y ejecutivo.<sup>48</sup> En el caso de México esto se observa desde la primera Constitución Federal, que en la fracción III del artículo 49 señala como facultad del Congreso General "mantener la independencia de los estados entre sí, en lo respectivo a su gobierno interior, según esta Constitución".

Este elemento conlleva la necesidad de que no exista control de los funcionarios de una jurisdicción a otra,<sup>49</sup> pues en caso contrario, es decir, si ejercieran sus atribuciones bajo intervención o control, ya no se trataría de un verdadero estado federal.

d) Unidad territorial. Puede afirmarse que todo país federal siempre ha tenido una base de división territorial.<sup>50</sup> Entre los habitantes de estos territorios debe desarrollarse un sentimiento profundo de nacionalidad, que a su vez dé lugar a la unidad territorial, la cual constituye una de las condiciones para la supervivencia de los gobiernos federales.

Tratadistas como J.D. Elazar<sup>51</sup> señalan que la división territorial es un elemento de gran trascendencia en un estado federal, ya que esta forma de estado implica que sobre un mismo territorio se

<sup>47</sup> "No existe primacía formal alguna del orden federal sobre el orden estatal. Ambos deben actuar de acuerdo con lo que previamente les ha sido definido por la norma suprema[...] Desde el punto de vista territorial, la competencia federal abarca la integridad geográfica del Estado en tanto que la de las entidades federativas está restringida a su propia zona." *Ibid.*, pp. 90 y 91.

<sup>48</sup> Benjamín Retchkiman Kirk, *op. cit.*, p. 44.

<sup>49</sup> Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1979, p. 380.

<sup>50</sup> Benjamín Retchkiman Kirk, *op. cit.*, p. 38.

<sup>51</sup> *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 5, Nueva York, 1968, p. 357.

apliquen coordinadamente por lo menos dos órdenes jurídicos (federal y estatal). De ahí que se haya afirmado<sup>52</sup> que el federalismo es la manera en que se establecen las relaciones entre el poder y el territorio.

e) Descentralización. Si se acepta que los estados miembros son los que crean al Estado federal y que mediante este sistema varios estados o provincias, conservando su independencia, ponen en común ciertos intereses (de defensa, comerciales, etc.), entonces la relación del gobierno federal con los estados miembros deberá ser descentralizada. Es tan importante esta característica que se ha dicho<sup>53</sup> que llega a ser la prueba de la existencia del federalismo (únicamente deben permanecer centralizadas aquellas atribuciones que garanticen la unidad del Estado). Esto se encuentra plasmado en el citado artículo 41 de la actual Constitución, que da una esfera de competencias de igual categoría a la federación y a los estados, señalando una supremacía a la Constitución del Estado federal.

Es conveniente aclarar que por relación descentralizada se entiende la delegación de funciones y recursos en órganos que guardan personalidad propia y autónoma, no sujetos a la jerarquía de la autoridad central.<sup>54</sup>

Esta delegación de funciones tendrá que hacerse dentro del marco general de la política formulada por la federación; de ahí la importancia de la Constitución Federal. De otra manera, se correría el riesgo de que el Estado federal dejara de existir, al desintegrarse en diversas unidades.<sup>55</sup>

Así, en todo proceso de descentralización desempeñan un papel muy importante las bases jurídicas que permitan la unidad de la acción pública y eviten que la federación se pulverice. "Debe conservarse el equilibrio entre la unidad y la diversidad, entre los asuntos nacionales y los locales."<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Enrique Aguirre Saldívar, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, México, UNAM, 1997, p. 84.

<sup>53</sup> Tesis que sigue un gran número de tratadistas: Le Fur, Mouskheli, Dabin, etcétera.

<sup>54</sup> Wallace Oates, *op. cit.*, p. 35.

<sup>55</sup> Augusto Hernández Becerra, *op. cit.*, p. 45.

<sup>56</sup> Pedro G. Zorrilla Martínez, "Recapitulación y conclusiones", en *Desconcentración administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 451.

Por otra parte, la autonomía es un factor fundamental de la descentralización. “Existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial, ya sea del estado, de la federación o del municipio.”<sup>57</sup>

El uso de la autonomía (que es la facultad de darse sus “propias normas”)<sup>58</sup> está limitada por la Constitución general. Precisamente, esta Ley Suprema es la que “garantiza que la autonomía no sea objeto de abuso”.<sup>59</sup> Se considera que puede tener distintos grados; será mayor si las competencias de que goza el Estado son de gobierno y habrá menor autonomía si las competencias son únicamente de orden administrativo.<sup>60</sup> En México, la esfera de autonomía de los estados ha sufrido una reducción muy importante, ampliándose correlativamente la de los poderes federales.

Para la administración pública no cabe duda de que, desde un punto de vista técnico, es muy conveniente la descentralización porque facilita la provisión oportuna de servicios indispensables para toda comunidad: escuelas, correos, policías y otros. El contacto directo con la población permite objetivar la toma de decisiones por la facilidad de conocer al detalle los problemas; por la misma razón será menos difícil lograr ciertas metas de eficacia en la ejecución de las acciones: “se resuelven más problemas en el lugar donde se generan [...], y la gente asume más sus responsabilidades”.<sup>61</sup>

Sin embargo, esta descentralización también genera problemas financieros (de gastos e ingresos) al haber más de un centro de decisión. Por ello no debe olvidarse que su verdadera importancia no está en lo técnico o económico, sino en el aspecto político.

El sistema federal excluye la dominación del centro; para sobrevivir exige un crecimiento equilibrado<sup>62</sup> de las partes y de nin-

<sup>57</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, p. 198.

<sup>58</sup> Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 377.

<sup>59</sup> Pedro Zorrilla Martínez, ponencia “Autonomía y democracia”, presentada en mayo de 1994.

<sup>60</sup> Al respecto véase Augusto Hernández Becerra, *op. cit.*, p. 45, y también Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 379.

<sup>61</sup> Pedro G. Zorrilla Martínez, “La desconcentración administrativa y el federalismo”, en *Desconcentración administrativa*, *op. cit.*, p. 246.

<sup>62</sup> Cfr. Jeanne Siwek-Pouydesseau, “Antecedentes de la desconcentración administrativa en Francia”, en *Desconcentración administrativa*, *op. cit.* p. 17.

guna manera conviene que una sola de ellas aventaje a las otras en forma preeminente. En el logro de este objetivo desempeñan un papel importante, además de la estructura jurídica descentralizada, diversos elementos extrajurídicos. Por ejemplo, coadyuvan a la descentralización la representación adecuada de los estados miembros en los organismos políticos federales (Cámara de Senadores), la acción de grupos de intereses locales y las condiciones geográficas y demográficas especiales. Por el contrario, entre los aspectos que favorecen la centralización podemos citar la creciente interdependencia de la economía, las guerras y las crisis económicas.<sup>63</sup>

f) Sistema para la resolución de los conflictos de competencias. Así como los países y las sociedades no son estáticos, tampoco lo es la práctica política. Esto determina que las instituciones políticas se tengan que adaptar a los cambios, originando reajustes en el sistema federal.<sup>64</sup> Seguramente federación, estados y municipios entrarán en conflicto, y si se quiere conservar la esencia del sistema se necesita un dispositivo para preservar el orden y que, además, sirva para adaptarse a los cambios necesarios, según las circunstancias.

Este mecanismo que resulta esencial al federalismo supone también la existencia de un sistema adecuado para resolver los conflictos de competencias que se generen tanto entre la federación y los estados como entre los mismos estados miembros. En México los órganos de gobierno encargados de esta función durante la primera mitad del siglo XIX fueron el Congreso General, el Consejo de Gobierno y el Supremo Poder Conservador. Posteriormente la llevó a cabo la Presidencia de la República.<sup>65</sup>

De acuerdo con la Constitución de 1857, los poderes federales debían proteger a los estados de problemas con el exterior; en el caso de problemas internos, únicamente podían actuar por petición

<sup>63</sup> Augusto Hernández Becerra, *op. cit.*, p. 44.

<sup>64</sup> Benjamín Retchkiman Kirk, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

<sup>65</sup> Un amplio estudio sobre este tema se encuentra en Manuel González Oropeza, *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 6, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 9-15.

expresa de la legislatura o del gobernador del estado correspondiente, en cuyo caso se daba una solución militar a los conflictos. En esa Constitución también se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las controversias entre los estados y la federación o entre aquéllos.

A partir de 1994, el artículo 105 constitucional incluye las controversias que puedan surgir entre cualquiera de los ámbitos de gobierno: federación, estados, municipios y Distrito Federal. Además se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar resoluciones de carácter general en caso de acciones de inconstitucionalidad.

### El régimen centralista del siglo XIX

Después del gobierno de Gómez Farías, en el que se afectaron intereses del ejército y fundamentalmente de la Iglesia, los conservadores triunfan en las elecciones y proponen la derogación de la Constitución de 1824 y la adopción de un régimen centralista.<sup>66</sup> Ante la posibilidad de que se estableciera ese sistema, Texas declaró su independencia.

En 1835 el Congreso expidió las "Bases Constitucionales" en las que se estableció un sistema centralista, dando lugar a las siete "Leyes Constitucionales" promulgadas en el periodo de un año. En ellas se establece un régimen centralista, con un sistema de contrapesos entre los poderes públicos, para lo cual se creó un cuarto poder, el Supremo Poder Conservador. Su función era dirimir controversias entre los poderes y tenía facultades incluso para anular los actos de alguno de ellos si violaban la Constitución.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Manuel González Oropeza, *El federalismo...*, op. cit., p. 31.

<sup>67</sup> El Supremo Poder Conservador estaba constituido por cinco individuos que debían haber desempeñado alguno de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del Despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Otras atribuciones de este Supremo Poder eran la anulación de leyes, la suspensión de los poderes, así como su restablecimiento y también podía reformar la Constitución y declarar cuál era la voluntad de la nación en un punto determinado. La desobediencia a este Supremo Poder se consideraba "crimen de alta traición". Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1975*, México, Porrúa, 1975, pp. 208-212.

De acuerdo con estas leyes, el Legislativo estaba integrado por las cámaras de diputados y de senadores y ambas formaban el Congreso.

El Ejecutivo estaba constituido por un presidente de la República y un Consejo de Gobierno que sancionaba los actos de aquél; el Consejo estaba compuesto por 13 miembros, de los cuales dos tenían que ser eclesiásticos y dos militares; para ser miembro del Consejo era requisito haber desempeñado previamente el cargo de presidente o vicepresidente de la República, diputado, senador o magistrado de la Suprema Corte. El periodo presidencial era de ocho años.

La Suprema Corte de Justicia correspondía al Poder Judicial; estaba formada por 11 ministros y un fiscal. De acuerdo con estas leyes, sólo los integrantes de la Cámara de Diputados y los de las juntas departamentales eran electos directamente; los demás eran propuestos por uno o los dos órganos mencionados, según el caso.

Cabe aclarar que para tener derecho a voto era necesario saber leer y escribir y tener una renta anual de por lo menos 100 pesos. Por otra parte, para obtener la designación de un cargo público era necesario tener un capital que le produjera al individuo una renta mínima anual, cuyo monto dependía del cargo;<sup>68</sup> por ejemplo, para los diputados debía ser 1 500 pesos y para el presidente de la República 4 000. La religión católica era obligatoria para todos los mexicanos.

En cuanto a los estados, las Leyes Constitucionales de 1836 los convirtieron en "departamentos", divididos a su vez en distritos y partidos sometidos a la autoridad del gobierno central; no tenían facultad ni para crear una hacienda propia, su presupuesto de gastos ordinarios lo fijaba el Congreso General. En estas leyes, el Poder Ejecutivo quedó depositado en un gobernador (supeditado a las autoridades del centro) y una junta departamental (de elección popular). Esto es lo que se entiende por sistema unitario, o sea cuando las divisiones territoriales carecen de autonomía.

<sup>68</sup> Cfr. Tercera Ley Constitucional, artículo 6, fracción IV, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 213.

Es conveniente señalar que estas juntas fueron precisamente uno de los pocos rasgos de descentralización política que se conservaron de la Constitución anterior. Sus atribuciones eran, entre otras, iniciar leyes relativas a impuestos, industria, comercio; expedir las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía; construir escuelas; mejorar caminos, etcétera.

Los años en que estuvieron vigentes las Leyes Constitucionales fueron muy convulsos; Anastasio Bustamante tomó posesión como presidente de la República en 1837 y tuvo que enfrentarse, por un lado, a las complicadas "Leyes Constitucionales" y, por otro, a la oposición al centralismo de un sector muy importante de la población.<sup>69</sup> Estados como Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Nayarit, San Luis Potosí y Veracruz se declararon a favor del federalismo; Yucatán llegó a proclamar su independencia. Los defensores del federalismo argumentaban la necesidad de que los estados tuvieran la facultad de satisfacer sus propios requerimientos y establecer libremente su administración interior, porque sólo de esta manera, se decía, podría conservarse la República Mexicana.<sup>70</sup>

En el conflicto entre Yucatán y el gobierno general, además de la discusión sobre el reparto de las atribuciones fiscales entre ambos, estuvo presente el problema de la autonomía política y administrativa. En la declaración de independencia se señalaba:

Mientras no se acepte por el estado el nuevo código fundamental que se dicte para regir en lo sucesivo a la República, debe éste permanecer substraído de cualquiera gobierno general que se organice[...] En tal concepto [...] Art. 1: El estado de Yucatán no entrará por ningún orden de cosas, en que no se le reconozca constitucionalmente el derecho indispensable que le asiste:

- 1o. Para arreglar su administración interior [...]
- 2o. Para determinar sobre materias religiosas [...]
- 3o. Para no admitir en su territorio comandante general ni particular, ni más milicia que la que organice, ni que ésta se le saque total ni parcialmente [...]

<sup>69</sup> *Ibid.*, pp. 37-41.

<sup>70</sup> Agustín Cué Cánovas, *op. cit.*, p. 60.

40. Para administrar sus aduanas marítimas y aprovecharse de sus productos [...]
50. Para no contribuir a los gastos generales de la república [...]
60. Para no sujetarse en lo demás sino a disposiciones libremente discutidas y dictadas por un Congreso nacional compuesto de representantes popularmente elegidos, y en que cada estado, provincia o departamento tenga una representación igual.<sup>71</sup>

Después de una revuelta en contra del general Bustamante, entonces presidente de la República, los conservadores lograron que se designara presidente interino a Santa Anna,<sup>72</sup> quien solicitó que el Supremo Poder Conservador declarara al Congreso en funciones como constituyente. De esta manera, en 1841 se derogaron las Leyes Constitucionales y en su lugar se firmaron las “Bases de Tacubaya”; aunque dejaban sin resolver la forma de Estado que se adoptaría,<sup>73</sup> pues eso lo tendría que decidir el nuevo Congreso Constituyente. Para entonces Santa Anna fue electo presidente de la República.

Como era de esperarse, en el seno del Congreso se manifestaron fuerzas muy divergentes no sólo en cuanto a la forma de Estado sino también en relación con la religión y otros temas. Así, para muchos la opción era adoptar la república popular representativa; para la minoría lo mejor era el Estado federal y hasta hubo un grupo de diputados que planteó una solución ecléctica, es decir, una Constitución federal con aspectos centralistas. Además dejaba de ser obligatoria la religión católica y se declaraba libre la enseñanza privada. En otro orden de cosas, se propuso la obligatoriedad de alistarse en una guardia nacional.

Como respuesta a los planteamientos del Congreso, varios estados pidieron su desconocimiento y que se designara una Junta

<sup>71</sup> *Asunto Yucatán*, col. Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores; tomado de María Cecilia Zuleta Miranda, “El federalismo en Yucatán: política y militarización (1840-1846)”, en *Secuencia, Revista de Historia y Ciencias Sociales*, núm. 31, enero-abril de 1995, p. 30.

<sup>72</sup> Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 29.

<sup>73</sup> Enrique Olavarría y Ferrari, “México independiente”, en *México a través de los siglos*, t. VIII, México, Cumbre, 1962, p. 475.

de Notables. Finalmente, el presidente Nicolás Bravo disolvió al Congreso y nombró en su lugar a la Junta Nacional Legislativa, encargada de redactar las “Bases de Organización Política de la República Mexicana”, que se publicaron el 12 de junio de 1843.<sup>74</sup>

En este documento se conservó la estructura centralista. La nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular, dividida en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades, teniendo cada departamento una asamblea compuesta por un número variable entre once y siete vocales.

A las asambleas departamentales, que eran electas cada cuatro años, se les dotó de amplias facultades administrativas y muy limitada potestad legislativa (en el caso de la hacienda pública, el Congreso General fijaba el presupuesto de gastos ordinarios de los departamentos y las contribuciones con que debía cubrirse). Estas asambleas eran las encargadas de proponer gobernador, senadores, miembros de la Suprema Corte y presidente. El gobernador era sugerido por la asamblea y nombrado por el Ejecutivo central; su función era simplemente de delegado, pues tanto éste como las mismas asambleas estaban controladas por el gobierno central.

Se eliminó al Supremo Poder Conservador, que en la práctica, según diversos autores, se había convertido en un obstáculo que únicamente complicaba el funcionamiento del aparato gubernamental.<sup>75</sup> Se conservó al Legislativo, integrado por la Cámara de Diputados, que eran electos por la población, y la de Senadores. Esta última se integraba por 63 individuos, de los cuales dos tercios eran nombrados por las asambleas departamentales y el resto por la misma Cámara, seleccionándolos de las propuestas de la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 31.

<sup>75</sup> Se consideraba al Supremo Poder Conservador un estorbo para la actuación ágil del Poder Ejecutivo en caso de emergencia. “Era el principal elemento y agente de discordia[...] sin medios físicos para hacerse respetar, supo, no obstante, investirse de la fuerza necesaria para dominarlos a todos, abusando de las facultades amplísimas que para hacerlo le dio la segunda ley constitucional.” Enrique Olavarría y Ferrari, *op. cit.*, p. 428.

<sup>76</sup> Enrique Olavarría y Ferrari, *op. cit.*, pp. 490-492.

Cabe destacar los requisitos que debían cubrir estos representantes. De los nombrados por las asambleas, cinco debían provenir de los mineros, agricultores, propietarios, comerciantes y fabricantes. Los restantes 37 tenían que haber ejercido alguno de estos cargos: presidente o vicepresidente de la República, ministro plenipotenciario, secretario de despacho, gobernador, senador, diputado, consejero de gobierno, obispo o general de división. En cuanto al otro tercio, tenía que escogerse entre personas que hubieran destacado en las carreras civil, militar o eclesiástica.<sup>77</sup>

En el presidente de la República residía el Poder Ejecutivo, electo cada cinco años por las asambleas departamentales. Permaneció el Consejo de Gobierno pero su función era de auxiliar del presidente, quien además era el encargado de nombrarlo.<sup>78</sup> El Poder Judicial continuó depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en diversos tribunales.

En cuanto a la religión, en este código de 1843 se siguió considerando a la católica como obligatoria. Tanto para tener derecho a votar como para ser votado, se continuó requiriendo contar con una renta anual; en el primer caso era de 200 pesos y en el segundo el monto dependía del puesto en cuestión.

A finales de 1843, estando en vigor las "Bases de Organización Política", en el caso de Yucatán, después de la intervención militar se convino en que continuaría como un departamento de la República, pero autónomo en la solución de diversas cuestiones internas.<sup>79</sup> Sin embargo este tratado posteriormente fue motivo de muchas discordias: para los políticos del México central porque se le otorgaba a esta entidad un estatus de nación asociada; para los yucatecos, porque al poco tiempo de estar vigente se estableció un régimen arancelario específico para Yucatán que infringía la libre circulación de sus productos en todos los puertos del país, con lo que prácticamente se levantaban barreras al comercio que dejaban fuera de competencia a los yucatecos.

Así las cosas, el conflicto derivó nuevamente en la proclamación de Yucatán como nación independiente. La Asamblea departamental desconoció al supremo gobierno y reasumió "...de la

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 496 y 497.

<sup>78</sup> Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 422.

<sup>79</sup> *Ibid.*, pp. 507 y 508.

manera más solemne la plenitud de sus derechos, que ejercerá del modo que considere más conveniente”.<sup>80</sup>

En 1844 Estados Unidos reconoció la independencia de Texas.

### Nuevamente el sistema federal

En 1846, por decreto de Mariano Salas, general en jefe del Ejército Supremo, se declara que mientras se publica la nueva Constitución regirá la de 1824. Los gobernadores de los departamentos ahora serán gobernadores de los estados y las asambleas departamentales funcionarán como legislaturas de los estados.

Yucatán, que entonces era una nación independiente de la República Mexicana, se reintegra definitivamente a ésta cuando se restableció la vigencia de la Constitución de 1824, pues con ella consideraron satisfechas sus aspiraciones de libre administración interna de su territorio.

En 1847 el vicepresidente Gómez Farías decretó la ocupación de los bienes eclesiásticos, lo cual causó una enorme resistencia por parte del clero, que logró que se derogara la medida y en su lugar se instituyera una “contribución voluntaria”, además de que se eliminara la vicepresidencia, con lo que se excluía a Gómez Farías.

En ese mismo año se publicó el “Acta de Reformas” en la que se retomaba, con algunos cambios, la Constitución de 1824. En uno de los artículos se expresaba que en ningún caso se podría alterar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como la división de los poderes tanto generales como de los estados.<sup>81</sup>

Toda esta época, al igual que las anteriores, fue de muchos cambios presidenciales.<sup>82</sup> José Joaquín Herrera y Guadalupe Victoria fueron los únicos presidentes que lograron terminar su periodo constitucional.

<sup>80</sup> “Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos”, leída al Soberano Congreso Constituyente por José María Lafragua, documento número 29, vol. 509. Tomado de María Cecilia Zuleta Miranda, *op. cit.*, p. 39.

<sup>81</sup> Agustín Cué Cánovas, *op. cit.*, pp. 91 y 92.

<sup>82</sup> Martín Quirarte, *Visión panorámica de la historia de México*, México, Cultura, 1967, p. 105.

Además se trató de una etapa en la que ejércitos extranjeros ocuparon varios estados y en la que México perdió una gran parte de su territorio con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848.<sup>83</sup>

Ya en este tiempo Lucas Alamán hacía hincapié en una de las desventajas del sistema federal: la multiplicidad de empleos:

...gobernador, vice, consejeros, un congreso en algunos estados de dos cámaras, en algunos también un ministerio con ministros de relaciones, guerra y hacienda, tribunales superiores e inferiores, tesoreros, contadores, directores de caminos, inspectores de enseñanza pública, son atractivos muy poderosos y mucho más teniendo la facultad de imponer por sí mismos contribuciones para pagar todos estos sueldos, y de hacer sin oposición todos los gastos que el Congreso del Estado quiera decretar.<sup>84</sup>

Esta situación señalada por Lucas Alamán resulta particularmente importante para los países atrasados, ya que además de requerirse personal competente en todos los ámbitos del gobierno, es indispensable contar con los recursos materiales para la realización de todas las tareas encomendadas a cada uno de aquéllos, para servir a los intereses políticos, económicos y sociales de una comunidad; lo anterior significa una posible duplicación de actividades, que implica mayor número de empleados públicos y más recursos, lo que hace que el sistema federal resulte un gobierno caro y muchas veces poco eficiente en la solución de los asuntos. Sin embargo, como afirma Retchkiman,<sup>85</sup> "el problema de la burocracia no es privativo del federalismo y aun cuando lo fuera, representaría un precio insignificante por la posibilidad de participación de la comunidad en la vida política de su país".

Otra cuestión que complica enormemente la problemática de los países federales, y a la que hace referencia Alamán, son las dificul-

<sup>83</sup>Lilia Díaz, "El liberalismo militante", en *Historia general...*, op. cit., t. 3, p. 88.

<sup>84</sup>Lucas Alamán, *Historia de México*, t. V, MÉXICO, FCE, 1985, p. 883.

<sup>85</sup>Benjamín Retchkiman, op. cit., p. 46.

tades que surgen de la división de las actividades gubernamentales, es decir, lo que él llama las relaciones de los estados con el gobierno general y entre sí mismos.

En cuanto al primer caso, o sea la relación intergubernamental vertical (entre los distintos niveles gubernamentales) Alamán señalaba que de acuerdo con la Constitución de 1824 los gobiernos estatales tenían cierta limitación y dependencia del Congreso y el gobierno generales, estando obligados a contribuir con las cantidades que éstos les asignaran para los gastos comunes y, además, el Congreso General regulaba los asuntos de interés recíproco, como el comercio.

Pero en la práctica esto no había tenido éxito porque las autoridades federales carecían de los medios para hacerse obedecer, con lo cual los estados fácilmente usurpaban un poder absoluto: "con estados libres, soberanos e independientes no puede haber hacienda, ni ejército y en suma, ni nación".<sup>86</sup> En estas primeras etapas del federalismo, la falta de coordinación entre los diversos ámbitos gubernamentales se tradujo en una preeminencia de los estados, situación que se revirtió al grado de que actualmente el problema es cómo hacer efectiva la autonomía local.

Por lo que toca a la relación intergubernamental horizontal, o sea las relaciones entre los estados, Lucas Alamán señalaba que por ciertas circunstancias locales se habían presentado rivalidades entre los estados, como en el caso de las reformas eclesiásticas que causaron fricciones entre Jalisco y Zacatecas. Suponía que podrían surgir hostilidades abiertas "cuando los intereses opuestos entre estados vecinos vengan a ser de mucha cuantía".<sup>87</sup>

Finalmente, otro tema analizado por Alamán es el de la Hacienda. "Este asunto de la hacienda ha sido en el que más desacertados han andado los gobiernos independientes",<sup>88</sup> ya que no había un sistema homogéneo en todo el país debido a que cada estado tenía su propio sistema hacendario "y los diversos y muchas veces opuestos principios adoptados en cada uno, son un obstáculo para que pueda haberlo".<sup>89</sup>

<sup>86</sup> Lucas Alamán, *op. cit.*, p. 884.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 885.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 889.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 886.

Precisamente esta situación ha sido estudiada por varios tratadistas, pues al hacer uso tanto la federación como las entidades federativas de su capacidad para manejar su propia política fiscal, se da la posibilidad de poner en práctica medidas opuestas, cuyos efectos se contrarresten mutuamente. A este problema J. Due lo ha llamado “caprichosa política fiscal”, o “efecto perversidad” para W. Oates.

Con el tiempo éste ha sido uno de los factores que han conformado a un gobierno federal cada vez más fuerte y con amplias posibilidades de interferir en las actividades de las otras unidades gubernamentales, al ser el nivel de gobierno que tiene a su cargo la atención de los problemas con efecto macroeconómico y, por tanto, el manejo de la política fiscal y monetaria del país.

Hacia 1852 hubo sublevaciones en los estados de Jalisco y Michoacán para pedir la destitución del entonces presidente de la República, Mariano Arista, liberal de tendencia moderada.<sup>90</sup> Se considera a Lucas Alamán el ideólogo de este movimiento; su programa de gobierno contenía, entre otros, los siguientes puntos:

1. Defensa de la religión católica.
2. Eliminación del sistema federal.
3. Promoción de una fuerza armada competente.

Desde luego, la lucha entre liberales y conservadores continuó, ocasionando múltiples cambios de presidentes de la República y por tanto una tremenda inestabilidad política.<sup>91</sup> Es importante destacar que en 1853, siendo nuevamente presidente Santa Anna, se expidieron las “Bases para la administración de la República”, de corte centralista, en las que se establecía la creación de cinco secretarías de despacho y un Consejo de Estado. En relación con el gobierno interior, se decretó el receso de las legislaturas y otras autoridades que desempeñaban funciones legislativas en los estados y territorios.

<sup>90</sup>Lilia Díaz, *op. cit.*, p. 89.

<sup>91</sup>Martín Quirarte, *op. cit.*, p. 109.

Un año después se proclamó el Plan de Ayutla, en el que se desconocía a Santa Anna (quien abandonó el país en 1855).<sup>92</sup> En este Plan se señalaba que

...sólo había venido a oprimir y vejar a los pueblos, recargándolos de contribuciones onerosas, sin consideración a la pobreza general, empleando el producto de dichas contribuciones en gastos superfluos y en aumentar la fortuna de unos cuantos favoritos.<sup>93</sup>

Se designó un gobierno interino que se encargaría de convocar a un Congreso Constituyente.

A raíz de este Plan se expidieron las siguientes tres leyes, durante los años de 1855 a 1857:

i) Ley Juárez, sobre administración de justicia, que suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil.

ii) Ley Lerdo, sobre adjudicación a sus arrendatarios de las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones eclesiásticas o civiles, excepto los edificios destinados inmediata o directamente al culto.

iii) Ley Iglesias, que fijó las tarifas por los servicios eclesiásticos.

## Consolidación del federalismo

En 1855 Juan Álvarez, presidente de la República, expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente, cuyos trabajos dieron origen a la Constitución de 1857.<sup>94</sup>

En esta ocasión nuevamente se adoptó el sistema federal, al considerarse que era el más conveniente para una población dise-

<sup>92</sup> Lilia Díaz, *op. cit.*, pp. 97 y 98.

<sup>93</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, p. 487.

<sup>94</sup> Es conveniente aclarar que en 1856 el presidente Comonfort promulgó el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", de corte centralista, que sólo regiría mientras se sancionaba la Constitución. En su artículo 1o. simplemente decía: "La nación mexicana es y será siempre una sola, indivisible e independiente." Sin embargo este Estatuto permitió que el gobierno general interviniera en la administración interior de los estados. Se convirtió en bandera de "los amigos de un gobierno unitario, los centralistas, el clero, los defensores de los abusos, los revoltosos por ocupación o por sistema". Agustín Cué Cánovas, *op. cit.*, p. 109.

minada por todo el territorio y que podía responder a las diferentes necesidades regionales y adecuarse a las diversas costumbres.

De acuerdo con esta Constitución,<sup>95</sup> la federación se formaba por estados libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior e independientes de los demás, sin embargo no tenían una personalidad propia ante las otras naciones. Además la soberanía estaba limitada en el pacto federal, por lo que los estados no podían invadir la autoridad federal ni viceversa.<sup>96</sup> Al igual que en la Constitución de 1824, eran facultades reservadas a los estados todas aquellas que no se concedieron expresamente a la federación.

El derecho a voto se otorgaba exclusivamente a los varones que hubieran cumplido 18 años si eran casados, y 21 si no lo eran, y que vivieran honestamente.

Como en las constituciones anteriores, se consideró a la soberanía indivisible<sup>97</sup> pero para ejercerse se dividió en tres poderes:

- a) Legislativo, integrado por un Congreso de la Unión, compuesto únicamente por la Cámara de Diputados, pues se eliminó al Senado. Los diputados eran electos cada dos años por la población, de la cual dependía su número.
- b) El Poder Ejecutivo estaba depositado en un presidente de la República, cuyas ausencias eran cubiertas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. En esta Constitución el Ejecutivo no tenía derecho de veto y, en ciertas circunstancias, el Legislativo incluso podía expedir leyes sin su intervención.
- c) El otro poder, el Judicial, se integraba con la Suprema Corte de Justicia y diversos juzgados. Su finalidad era mantener la armonía entre los estados, dirimiendo sus controversias, así como resolver en los casos contenciosos que se refirieran a las leyes federales.

En el artículo 114 se señalaba: “Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”,

<sup>95</sup> Lilia Díaz, *op. cit.*, p. 101.

<sup>96</sup> Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, 1977, pp. 123 y 124.

<sup>97</sup> *Ibid.*, pp. 129-131.

con lo que se trataba de evitar que los gobernadores fueran solamente agentes del gobierno federal.<sup>98</sup>

Además se establecía la libertad de enseñanza; se normaron ciertos derechos humanos; se otorgó la libertad de imprenta y se prohibieron los fueros, los títulos nobiliarios y los honores hereditarios.

En materia fiscal se prohibió a los estados gravar el tránsito de personas o cosas que cruzasen su territorio, con lo cual se trató de asegurar la libertad de tráfico y de industria. Así, se decretó la abolición de las alcabalas, o sea los impuestos al tráfico y al consumo de mercancías en el interior del país, aunque no se puso en práctica debido a la importancia de estos impuestos para los ingresos de las haciendas estatales.

También se les prohibió celebrar empréstitos con gobiernos extranjeros o emitir títulos de deuda pública pagaderos en otra nación. Por otra parte tampoco podían establecer, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, derechos de tonelaje que se cobraban en los puertos ni fijar contribuciones sobre importaciones o exportaciones ya que la federación era la única facultada para hacerlo, así como también era la que podía prohibir la circulación de ciertos efectos por motivos de sanidad, policía y orden público.<sup>99</sup>

Durante la vigencia de esta Constitución, de 1857 a 1917, ocurrieron varios acontecimientos importantes en la historia de México.<sup>100</sup>

En el mismo año que se juró esta Constitución, el general Félix Zuloaga, apoyado por el partido conservador, la desconoce y propone convocar a un nuevo constituyente.<sup>101</sup> Este movimiento logró formar otro gobierno, mientras que el legítimo, encabezado por Benito Juárez, tuvo que abandonar la Ciudad de México e instalarse en diversas ciudades del interior.

En el ámbito religioso, como resultado de la confrontación de fuerzas, algunos estados decretaron la nacionalización de los bie-

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 219.

<sup>99</sup> *Ibid.*, pp. 214-218.

<sup>100</sup> José M. Vigil, "La reforma", en *México a través...*, *op. cit.*, t. IX, pp. 266 y ss.

<sup>101</sup> Lilia Díaz, *op. cit.*, p. 106.

nes eclesiásticos; posteriormente Juárez lo hizo en todo el país en 1859,<sup>102</sup> año en el que expidió tres leyes:

- i) Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, que afectó todos los bienes que administraba el clero secular y regular; se suprimieron las órdenes religiosas regulares, quedando sólo el clero secular.
- ii) Ley del Matrimonio Civil, con la que se dio a éste el carácter de contrato jurídico, sustrayéndolo del ámbito religioso.
- iii) Ley Orgánica del Registro Civil, que estableció el registro en esta institución y no en las parroquias de los nacimientos, matrimonios y fallecimientos de las personas.

Hasta 1861 el presidente Juárez no entró nuevamente a la Ciudad de México; en esta ocasión tuvo que enfrentar las consecuencias de la suspensión de pagos declarada a Inglaterra, España y Francia.

El gobierno mexicano no pudo llegar a un arreglo con Francia, situación que aprovecharon los conservadores para establecer una monarquía; así, nombraron emperador al austriaco Maximiliano de Habsburgo, comprometiéndose Francia a apoyarlo con su ejército y su marina.<sup>103</sup>

En 1865 Maximiliano expidió el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano". Para su administración se dividió el país en ocho grandes partes y en 50 departamentos.<sup>104</sup> Al frente de cada uno de ellos se colocó a un prefecto y un consejo de gobierno, integrado por un funcionario judicial, el administrador de rentas y propietarios importantes en los ramos de agricultura, industria, comercio y minería. Cada departamento se dividió en distritos y cada uno de éstos en municipalidades.

Nuevamente Juárez<sup>105</sup> tuvo que instalar su gobierno en diversas ciudades del interior de la República, hasta que en 1867 pudo regresar a la capital, después de la ejecución del emperador Maximiliano y de los generales Miguel Miramón y Tomás Mejía, en Querétaro.

<sup>102</sup> Martín Quirarte, *op. cit.*, pp. 124-128.

<sup>103</sup> José M. Vigil, *op. cit.*, t. x, p. 593.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 692.

<sup>105</sup> Lilia Díaz, *op. cit.*, p. 160.

De esta manera entraron en vigor, una vez más, la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma y también continuaron las revueltas internas en diversos estados.<sup>106</sup>

A la muerte de Juárez en 1872 ocupó la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada, quien reformó la Constitución para incluir las Leyes de Reforma; además, se dio al Ejecutivo el derecho de veto a los proyectos de ley del Legislativo y se restauró el Senado con representantes de los estados. Éste había sido suprimido por el Congreso Constituyente de 1856-1857 porque se le consideraba una asamblea aristocrática (para ser senador se requería haber ocupado ciertos cargos públicos) y conservadora. En la exposición de motivos del proyecto constitucional se señaló que el Senado: "En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma."<sup>107</sup> La razón principal para restaurarlo en 1875 fue que el Senado representaría los intereses de las entidades federativas.

Desde luego, durante toda esa época estuvo vigente la Constitución de 1857, y con ella la autonomía estatal; pero en la realidad surgieron muchos problemas de "caudillos" locales.

Cuando el presidente Lerdo pretendió reelegirse, Porfirio Díaz proclamó el Plan de Tuxtepec, con el que llegó al poder.<sup>108</sup> Para muchos historiadores, durante esos años el federalismo no operó y desde entonces los puestos de elección popular estatales fueron designados desde el centro y en muchas ocasiones recaían en personas que ni siquiera radicaban en el estado donde serían "electos". Se ha dicho que "centralismo y caciquismo fueron en realidad los elementos polares del sistema administrativo establecido[...] el general Díaz estableció las bases de un sistema político aparentemente federal pero realmente centralista".<sup>109</sup>

En el Plan de San Luis se retrata al federalismo de la época:

<sup>106</sup> Luis González, "El liberalismo triunfante", en *Historia general...*, *op. cit.*, pp. 165-169.

<sup>107</sup> Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 577.

<sup>108</sup> Luis González, *op. cit.*, p. 197.

<sup>109</sup> Agustín Cué Cánovas, *op. cit.*, p. 151.

...la división de los poderes, las soberanías de los estados, la libertad de los ayuntamientos, y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero de hecho, en México, casi puede decirse que constantemente reina la ley marcial; la justicia, en vez de impartir su protección al débil, sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador. Los gobernadores de los estados son designados por él, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.<sup>110</sup>

La Revolución de 1910 tenía, entre otros propósitos, lograr la práctica efectiva del federalismo. Ante los asesinatos de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, el entonces gobernador del estado de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoce al gobierno de Victoriano Huerta y se inicia la revolución constitucionalista. Al triunfo de ésta fue convocado el Congreso Constituyente que formuló la Constitución de 1917.

En esta ocasión no estuvo a discusión el sistema federal, pues se consideraba una parte esencial del orden constitucional. El problema era que en la práctica había una gran centralización de funciones por parte del gobierno federal.

En el proyecto constitucional, Venustiano Carranza señalaba:

Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los

<sup>110</sup>Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución mexicana*, t. 1, México-Buenos Aires, FCE, 1980, p. 133.

estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han injerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se han dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.<sup>111</sup>

Así pues, durante más de siglo y medio la cuestión del centralismo y el federalismo ocupó un lugar preponderante en la vida nacional. A pesar de las corrientes centralizadoras, en la actualidad el régimen federal es elemento esencial, por lo menos en la estructuración del orden jurídico. Como se ha señalado, “sigue siendo una idea-fuerza que identificamos con el principio de libertad”.<sup>112</sup>

Sin embargo es un hecho que actualmente el gobierno federal desempeña un papel preeminente y existe una gran centralización tanto de las funciones públicas como de sus posibles fuentes de financiamiento.

En esta centralización de funciones por parte del nivel federal de gobierno, que es un fenómeno generalizado, ha desempeñado un papel muy importante el mayor acercamiento entre las poblaciones del país gracias al perfeccionamiento de los medios de comunicación, y así, la mayoría de los asuntos prácticamente han dejado de ser sólo de interés local. En el mismo sentido han actuado la creciente competencia entre los estados y la intensificación de la vida económica.

En la actualidad este último aspecto es especialmente relevante en todos los países federales, pues un número cada vez mayor de funciones económicas se adaptan mejor a las posibilidades de

<sup>111</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, t. 1, México, ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, pp. 385 y ss. Tomado de José Gamas Torruco, *op. cit.*, pp. 84 y 85.

<sup>112</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 466.

acción del gobierno federal. Aceptando los objetivos del sector público, propuestos por Musgrave, el gobierno federal debe responsabilizarse de la estabilidad económica, del logro de una distribución equitativa del ingreso y de proporcionar ciertos bienes y servicios públicos necesarios para todos los habitantes de la nación. Los gobiernos locales deberán complementar estas acciones, ofreciendo ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los habitantes de la localidad.<sup>113</sup>

Así, el gobierno federal está en mejores condiciones para hacer frente al problema de la estabilidad económica en su doble vertiente: del pleno empleo y de la estabilidad de precios, ya que los instrumentos de política económica generalmente usados para luchar contra las fluctuaciones, o sea las políticas monetaria y fiscal, tienen mayores posibilidades de éxito en manos del gobierno federal.

Si cada autoridad local persiguiera su propia política de estabilización de precios y de empleo, seguramente el resultado general sería muy pobre. Aunque todos los gobiernos locales pretendieran, por ejemplo, el pleno empleo o incrementar la inversión en su jurisdicción, no lograrían tomar en cuenta las reacciones de las otras localidades que bien podrían entorpecer sus planes.

Este problema tiene su origen en que las economías de los gobiernos locales son abiertas,<sup>114</sup> por lo que les resulta imposible regular el nivel agregado de la actividad económica y tienen una gran movilidad de capital y mano de obra; además, por la alta interdependencia de las economías locales, las fluctuaciones de la actividad económica agregada<sup>115</sup> tienen efectos regionales (en varios estados) y nunca a escala estatal.

Si se enfoca el problema en el aspecto de la política monetaria, es obvio que se necesita regular la oferta monetaria en todo el país,

<sup>113</sup> Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Hacienda pública, teórica y aplicada*, México, McGraw-Hill, 1995, pp. 574 y 575.

<sup>114</sup> Esta parte del trabajo se basa en el estudio de Wallace E. Oates que explica las ventajas del sistema federal por medio de un modelo, en el que sólo existen dos niveles de gobierno: federal y local. *Federalismo fiscal, op. cit.*, pp. 31-33.

<sup>115</sup> El comportamiento del ciclo económico es a nivel nacional. Tanto el crecimiento de la producción como la inflación y el empleo son indicadores macroeconómicos que se manifiestan con la misma tendencia en todo el país.

porque de otra forma se crearían irresistibles incentivos para la financiación inflacionaria de los presupuestos públicos locales.

Para los estados sería más fácil financiar sus gastos fabricando dinero que con impuestos (por esta vía podrían acceder a los recursos reales de otras localidades), situación que daría lugar a una expansión incontrolable de la masa monetaria. La única forma de evitarlo es poner en manos de una sola autoridad el uso de este instrumento, o sea de un banco central.

Como consecuencia de lo anterior, el recurso con que cuentan los gobiernos locales para hacer frente a los problemas de estabilización de sus economías sería exclusivamente la política fiscal<sup>116</sup> pero en este caso también se presentaría el mismo problema por tratarse de sistemas muy abiertos.

Por ejemplo, si se pretende estimular la economía mediante una rebaja de impuestos locales, habrá muy pocas posibilidades de éxito porque sólo una proporción muy pequeña del producto de esta rebaja que queda en manos de los habitantes se gastaría en bienes y servicios producidos en esa entidad, y así únicamente se lograría una posición desventajosa de dicha localidad frente a las demás. Asimismo la falta de instituciones especializadas y personal capacitado origina a su vez serias limitaciones en materia de endeudamiento a los gobiernos locales.

También un Estado centralizado tiene mayor facilidad para influir en la distribución del ingreso. Al respecto cabe aclarar que no hay consenso entre los tratadistas acerca de los mecanismos adecuados para lograr este objetivo, ya que mientras para unos es suficiente con la política impositiva, para otros debe agregarse una adecuada asignación de recursos; mientras que algunos más afirman que es necesario considerar además la política de precios, de salarios, etcétera.

En cualquier caso, la resolución de este problema será muy difícil con políticas unilaterales de los gobiernos descentralizados, creándose obstáculos muy serios a la óptima localización tanto de los habitantes como de las industrias. En cambio, si esta política se adopta a escala nacional tendrá mayores perspectivas de éxito

<sup>116</sup>*Ibid.*, p. 19.

porque la movilidad a través de las fronteras nacionales es mucho menor.<sup>117</sup>

En cuanto a la óptima asignación de bienes y servicios públicos,<sup>118</sup> el Estado moderno tiene la responsabilidad de proveer directa o indirectamente los bienes y servicios necesarios para la comunidad, que no se producen en cantidades suficientes mediante el funcionamiento del libre mercado y que se consideran estratégicos para la economía. Al respecto deben distinguirse los bienes y servicios que afectan a toda la colectividad de los que benefician a los residentes en áreas geográficas determinadas.

La producción de la primera clase de bienes y servicios puede realizarla con mayor éxito el gobierno federal. Esto trae consigo la posibilidad de aprovechar las economías de escala, ya que el nivel de producción de los gobiernos locales en la mayoría de los casos estará por debajo del mínimo requerido para optimizarla y, como afirman algunos tratadistas, las continuas innovaciones tecnológicas (que dan lugar a una reducción del costo medio unitario) determinan cambios en la escala de producción, a los cuales difícilmente podrán adaptarse los gobiernos locales, ya que es muy remota la posibilidad de que varíen sus límites geográficos o que crezca lo suficiente su población o que se incremente notoriamente su capacidad adquisitiva.

Los gobiernos estatales permiten una oferta de bienes y servicios públicos de demanda local adecuada a las necesidades de los consumidores, ya que para ellos es más fácil, por su contacto directo con la población, tomar en cuenta, al menos en cierto grado, la diversidad de requerimientos de los habitantes de las comunidades en sus programas de producción de bienes y servicios públicos.<sup>119</sup>

Además, los gobiernos estatales podrían estimular la racionalidad en la asignación de recursos (al promover el examen concienzudo de los costos de los programas públicos) porque las necesidades de gasto están mucho más relacionadas con los costos necesarios para satisfacerlas puesto que la comunidad tendrá que financiar su propio programa de gastos mediante la imposición local y, por

<sup>117</sup> Si los procesos de globalización se profundizan esto sería más difícil.

<sup>118</sup> *Ibid.*, pp. 24 y 25.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 29.

otra parte, permiten acercar al sistema tributario al “principio del beneficio”, según el cual los causantes deben contribuir al erario de acuerdo con los beneficios que perciben de la acción gubernamental.

Resulta innegable que en la actualidad el federalismo se ha visto afectado en una de sus características fundamentales: la independencia de los estados,<sup>120</sup> y aunque muchos países formalmente sean federales, como en el caso de México, en la realidad son estados unitarios,<sup>121</sup> lo que seguramente tiene su explicación en los mencionados grandes problemas económicos<sup>122</sup> a que hoy en día se enfrentan las naciones y que obligan a un mayor grado de intervención del nivel federal para el logro de cualquier meta de carácter nacional, situación que, aunada a la inflexibilidad para modificar las relaciones entre los diversos ámbitos de gobierno, torna inoperante la eficacia de una estructura federativa.

En México hay actualmente una fuerte centralización de las decisiones políticas, económicas y administrativas en los poderes federales, y por otro lado se tiene un gran atraso económico y, consecuentemente, un debilitamiento político que se presenta en la gran mayoría de las entidades federativas del país.

Este proceso de centralización abarca tanto a países desarrollados como atrasados (aunque por razones diferentes), lo que ha hecho afirmar a autores como K. Wheare que el federalismo será descartado gradualmente y sólo conservará la forma para dar lugar a nuevos sistemas que se adapten a la problemática actual de las naciones.

<sup>120</sup> Benjamín Retchkiman Kirk, *op. cit.*, p. 76.

<sup>121</sup> Benjamín Retchkiman Kirk, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1981, p. 21.

<sup>122</sup> K. Wheare dice: “La paz y la prosperidad son los verdaderos prerrequisitos del funcionamiento exitoso de un gobierno federal.” Citado en Oates, *op. cit.*, p. 296.

# L a coordinación impositiva en México hasta la Constitución de 1917

Los impuestos han desempeñado por siglos un papel muy importante en la vida de los pueblos. En la época precolombina los tributos fueron fundamentales ya que las exacciones a los pueblos sometidos explican en buena medida la grandeza del pueblo azteca.<sup>1</sup> Paradójicamente es esta misma situación una de las causas que aceleraron su caída pues muchos pueblos vieron en los españoles la posibilidad de liberarse de las pesadas cargas impuestas por sus dominadores.

Los pueblos sometidos a los aztecas estaban obligados a pagar tributos<sup>2</sup> en especie o mercancías; según se tratara de agricultores, comerciantes o artesanos, daban un tanto de sus productos y quienes no tenían bienes, tierras ni oficio pagaban el tributo realizando servicios personales, que consistían en labrar tierras, llevar cargas o alojar a los guerreros del pueblo.<sup>3</sup>

Los tributos en especie se almacenaban en edificios especiales, al cuidado de mayordomos, quienes llevaban las cuentas de entradas y salidas. Su monto total se fijaba por pueblos, dividiéndose entre barrios, y éstos, a su vez, entre individuos.

Cabe señalar que la administración de este sistema tributario estaba bastante centralizada pues el emperador era el único que

<sup>1</sup> Enrique Semo, *Historia del capitalismo en México. Los orígenes*, México, Era, 1973, pp. 60-83.

<sup>2</sup> "El tributo consistía en un tanto del producto de las tierras [...] de las mercancías [...] de los efectos manufacturados." Pablo Macedo, *La evolución mercantil, comunicaciones y obras públicas, la hacienda pública*, México, J. Ballezá y C. Sucesores, 1905, p. 333.

<sup>3</sup> Cfr. Alfredo Chavero, "Historia antigua y de la conquista", en *México a través de los siglos*, t. II, México, Cumbre, 1962, pp. 613-661.

podía disponer de los gravámenes. Además, destaca la preocupación por manejar limpiamente estos recursos pues la falta de probidad de los mayordomos se castigaba con la muerte.

También había tributos para los propios mexicanos; eran de tres clases: los que pagaban a sus señores naturales, el religioso y el de tiempo de guerra. Al igual que en el caso anterior eran tanto en especie como en servicios personales, fundamentalmente para el cultivo de tierras.

Otra característica importante de este sistema tributario era su obligatoriedad para todos los ciudadanos y las sanciones para quienes pretendían evadirlo eran muy severas: "A nadie le valía razón ni excusa para exceptuarse del pago del tributo; si pobre, debía trabajar; si enfermo, se esperaba que sanase; los exactores perseguían a todos con la mayor crueldad, teniendo facultad de vender como esclavos a los insolventes."<sup>4</sup>

## La Hacienda colonial

Al iniciar Cortés las negociaciones con las distintas tribus, para atraerse a los caciques y a los pueblos, lo primero que hizo fue ordenar que no le rindieran tributo y obediencia a Moctezuma.<sup>5</sup> El problema era que, en cambio, tenían que dar a los españoles oro, plata y piedras preciosas; además debían entregar alimentos, servir como cargadores para la artillería y formar contingentes de guerreros para las luchas.

Una vez consumada la conquista, los Reyes Católicos basaron su derecho de cobrar tributos en la Bula Pontificia del 4 de mayo de 1493 que reconocía como únicos soberanos de las tierras descubiertas a los reyes de Castilla;<sup>6</sup> "porque es cosa justa y razonable que los indios naturales de la dicha tierra nos sirvan y den tributo en reconocimiento del señorío que como nuestros súbditos y va-

<sup>4</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, t. 1, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, p. 28.

<sup>5</sup> Cfr. Charles Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, México, Siglo XXI Editores, 1967, p. 196.

<sup>6</sup> Cfr. Ots J.M. Capdequí, *El Estado español en las Indias*, México, FCE, 1986, p. 29.

sallos nos deben...".<sup>7</sup> En la práctica se continuaron cobrando los mismos tributos en especie o en servicios que se pagaban al emperador mexicano<sup>8</sup> pues se consideraban acordes con los utilizados por otras naciones y además se implantó la mayor parte de las contribuciones existentes en España.<sup>9</sup> De tal manera que de hecho había tantas cargas como necesidades colectivas debían satisfacerse.<sup>10</sup>

Es así como se inicia la tortuosa evolución del sistema tributario mexicano.<sup>11</sup> En cuanto a los tributos heredados del antiguo régimen, debido a la condición de pobreza en que vivían muchos indios se pretendió, por medio de reales cédulas expedidas en los años de 1549 a 1601, que fueran únicamente los indispensables para cubrir los gastos de enseñanza cristiana, gobierno y defensa. También se quiso evitar el abuso en estas cargas recordando en las tasaciones las sanciones a quienes lo cometieran; se señalaba "y no se les pida [a los indios] lleve ni reparta más tributo, servicio, ni otra cosa alguna para ningún efecto, so las penas de las ordenanzas, cédulas y provisiones de su majestad".<sup>12</sup>

En un principio los tributos fueron administrados por los encomenderos;<sup>13</sup> posteriormente, a mediados del siglo XVI, los encargados de tasar las cuotas y recaudar los tributos eran los corregidores. Calculaban el monto total que debería pagar cada población tomando en cuenta el número de naturales que la habitaban y la calidad de las tierras. Fue en 1597 cuando se establece la Contaduría General de Tributos.

<sup>7</sup> Colección de documentos inéditos de América, 2a. serie, citado en José Miranda, *El tributo indígena en la Nueva España*, México, El Colegio de México, 1980, p. 38.

<sup>8</sup> Como afirma Enrique Semo, el enlace entre las culturas autóctonas y la Colonia "se encarna en la sobrevivencia de la comunidad agraria y el sistema tributario que sobre ella descansa", *op. cit.*, p. 60.

<sup>9</sup> La necesidad que tenían los españoles del tributo indígena se trata ampliamente en la obra de Juan Friede, *Bartolomé de las Casas: precursor del anticolonialismo*, México, Siglo XXI Editores, 1974, pp. 22-30.

<sup>10</sup> José Miranda, *op. cit.*, p. 9.

<sup>11</sup> "En la política hacendaria persistió el error español, más bien dicho, el error de los tiempos; porque la hacienda pública no se improvisa, está sujeta a leyes ineludibles, es la fórmula definitiva, matemática del progreso o de la decadencia nacionales", Pablo Macedo, *op. cit.*, p. 350.

<sup>12</sup> "Libro de tributos" del Archivo General de la Nación, en José Miranda, *op. cit.*, p. 17.

<sup>13</sup> Charles Gibson, *op. cit.*, pp. 63-100. El tema de la encomienda se trata también ampliamente en el libro de Juan Friede, *op. cit.*, pp. 94-105.

En 1571 la Real Audiencia de México empezó a modificar la tasa de tributos de los pueblos y se inició el cobro según el estado civil de los habitantes<sup>14</sup> y también se impuso un tributo anual a todos los negros y mulatos que estuvieran en Nueva España; veinte años después, debido a problemas financieros de España, se duplicaron los tributos en la Nueva España, y en cuanto a la forma de pago, en un principio fue obligatoriamente en especie, después se aceptó el dinero pero como hubo escasez de ciertos productos agrícolas se atribuyó a esta causa, por lo que se restableció la obligación de pagar en especie.

Cabe subrayar que al igual que en la época precolombina, el cobro de los tributos se hacía de una manera totalmente coercitiva, al grado de que se consideró como causa de mortandad:

Esta gente en común de todas las Indias se va disminuyendo y acabando [...] dejan perdidas sus casillas y hacendillas [...] andan vagando [...] o se meten en los montes [...] y algunos se han ahorcado de desesperados, por la gran aflicción que tenían con los tributos y la cobranza de ellos.<sup>15</sup>

Para entonces ya había una gran desigualdad en las cuotas de pago así como en su periodicidad, tanto dentro de una misma población como de una a otra, lo cual hacía muy difícil el cálculo de tasación y casi imposible su verificación.<sup>16</sup>

Fue a finales del siglo XVIII cuando el contador José Rodríguez Gallardo propuso uniformar todos los procedimientos y que el cobro lo efectuaran recaudadores reales. El virrey Bucareli ordenó en 1774 que los alcaldes mayores (encargados de cobrar a los contribuyentes) recibieran un 9% de todo lo recaudado y un 12% de los nuevos contribuyentes que logran empadronar en sus ma-

<sup>14</sup> Charles Gibson, *ibid.*, pp. 204 y 205.

<sup>15</sup> Alonso de Zorita, "Los señores de la Nueva España", en Enrique Semo, *op. cit.*, pp. 30 y 31.

<sup>16</sup> "[...] a principios del siglo XVII, un tributario indígena medio en el Valle de México debía pagar 8 reales y media fanega de maíz al encomendero o a la Corona, un real por Fábrica y Ministros, cuatro reales por Servicio Real [...] 10 varas de tierra agrícola [...] más los «servicios» [...] el impuesto de ventas (alcabalas) [...] derechos legales o ilegales e impuestos locales especiales y las diversas disposiciones laborales para gobernadores indígenas y otros". Charles Gibson, *op. cit.*, p. 208.

trículas. En 1770 se estableció la obligación de los hacendados de descontar del sueldo de los indios que tuvieran en sus haciendas el tributo correspondiente.

Durante el virreinato, tomando en cuenta tanto los tributos heredados de los aztecas como las contribuciones traídas de España, los ingresos pueden clasificarse según su destino y su origen.

De acuerdo con su destino<sup>17</sup> había cuatro ramas:

1. Masa común: servía para cubrir los gastos del virreinato.
2. Remisibles: se enviaban a España y se constituían con el producto de los estancos.
3. Particulares: se destinaban a objetos especiales (como las bulas de la Santa Cruzada).
4. Ajenos: estos ingresos no pertenecían al gobierno pero éste los administraba.

La recaudación de estos ramos se realizaba por medio de diversas oficinas, como el Tribunal de Comercio, la Casa de Moneda, las juntas especiales y otras,<sup>18</sup> por lo que los gastos de administración eran muy altos. Además, algunos ramos eran arrendables y los encargados de ellos compraban el empleo.

Desde el punto de vista de su origen,<sup>19</sup> los ingresos se clasificaban en los siguientes diez rubros, cada uno de los cuales se ejemplifica con dos contribuciones:

1. Impuestos sobre el comercio exterior (almojarifazgo e impuesto de caldos).
2. Impuestos sobre el comercio interior (impuestos sobre metales preciosos e impuestos de vajillas).
3. Impuestos a la agricultura y ganadería (diezmos y licencias).
4. Impuestos sobre sueldos y utilidades (media anata secular y mesadas eclesiásticas).
5. Impuestos sobre actos, documentos y contratos (papel sellado).

<sup>17</sup>Pablo Macedo, *op. cit.*, p. 352.

<sup>18</sup>Ots J.M. Capdequí, *op. cit.*, pp. 65-67.

<sup>19</sup>Esta clasificación se toma de Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, pp. 58 y 59.

6. Impuestos sobre juegos, diversiones y espectáculos públicos (lotería y naipes).
7. Impuestos de capitación (tributos y medio real para fábrica de la iglesia metropolitana).
8. Otros gravámenes (servicios de lanzas y montepío militar).
9. Aprovechamientos (donativos y multas).
10. Bienes ajenos (bienes de difuntos y oficios vendibles).

### *Los ayuntamientos o cuerpos municipales*

Es durante la época colonial cuando se establecen los primeros ayuntamientos o cuerpos municipales,<sup>20</sup> que surgieron cuando los españoles formaban poblaciones con cierto número de vecinos.

Se trataba de que, desde un punto de vista financiero, estas poblaciones fueran autosuficientes. Para ello los ayuntamientos contaban con los bienes “propios” (bienes rústicos o urbanos propiedad del municipio), los cuales se arrendaban y sus productos se destinaban a cubrir los gastos públicos necesarios. De esta manera, los habitantes tenían que cubrir gravámenes sólo cuando se presentara un déficit en las finanzas del municipio. En un informe al virrey Antonio Bucareli en 1778<sup>21</sup> se observa que, por lo general, los ingresos eran superiores a los gastos ordinarios y extraordinarios; los casos de excepción se debían a obras públicas en proceso, como cárceles, alhóndigas, casas reales y de ayuntamientos, puentes, calzadas y otras similares que requerían grandes cantidades de dinero. Sin embargo, con el tiempo no fueron suficientes los “propios”, por lo que recurrieron a los “arbitrios” o contribuciones municipales.<sup>22</sup>

La Ciudad de México fue un caso de excepción pues se trató de conseguir mayores fuentes de financiamiento; así, por Real Cédula del 17 de febrero de 1716 se dispuso que las ganancias de las corridas de toros se utilizaran en beneficio de la ciudad;<sup>23</sup> tam-

<sup>20</sup> Ots J.M. Capdequí, *op. cit.*, pp. 61-65.

<sup>21</sup> Vicente Riva Palacio, “El virreinato”, en *México a través...*, *op. cit.*, t. IV, p. 681.

<sup>22</sup> Charles Gibson, *op. cit.*, pp. 218 y 219.

<sup>23</sup> A esta forma de allegarse recursos públicos se le conoció como parafiscalidad, concepto desarrollado a finales del siglo pasado, fundamentalmente por Gastón Jeze. Se consideran parafiscales “las exacciones obligatorias, afectadas a un fin determinado,

bién se establecieron impuestos sobre la carne, aguardientes, vinos, mistelas, posesiones, mercaderías y otros bienes muebles de los vecinos de esta capital, para dotarla de agua potable y desagüe.

El 14 de octubre de 1783 se decretó un gravamen al pulque y también un cobro a los propietarios de casas, de acuerdo con el frente de éstas. Ambas contribuciones se destinaron al empedrado y limpieza de la Ciudad de México. En 1790 se decretó un gravamen a todas las cargas de harina que entraran a la ciudad, con el objeto de financiar el alumbrado público.

Este sistema de cobrar impuestos para cubrir alguna necesidad específica se utilizó para diversos fines, como fue la Armada de Barlovento. También se utilizó en otras ciudades; por ejemplo, se cobraban 25 pesos por cada pipa de vino que desembarcara en el puerto de San Juan de Ulúa, aplicándose el producto por mitad al desagüe de México y a la fortificación de Veracruz.

### *La problemática fiscal de finales del siglo XVIII*

De esta manera se creó una gran cantidad de gravámenes que, además, en unos lugares se cobraban y en otros no. Como señalan algunos autores,<sup>24</sup> durante la Colonia la Hacienda Pública se caracterizó por la existencia de alcabalas, prohibiciones, diezmos, tributos, monopolios, bienes del clero y, en fin, por una serie de situaciones que constituyeron un obstáculo para el desarrollo social y además fiscal, provocando un estado de bancarrota crónica.

Urrutia y Fonseca, en su *Historia de la Real Hacienda* señalan que los impuestos ascendían a 80, de los cuales no había uno solo que tuviera un carácter general pues cada uno de ellos estaba destinado a satisfacer una necesidad determinada, con lo que se dio lugar a un acervo inconexo de exacciones que obviamente complicaba su

---

instituidas autoritariamente, generalmente con un objetivo de orden económico, social o profesional, y que escapan total o parcialmente a las reglas de la legislación presupuestaria y fiscal por lo que respecta a las condiciones de creación del ingreso, de determinación de su base y tipo, del procedimiento de recaudación y del control de su empleo". Maurice Duverger, *Instituciones financieras*, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, 1960, p. 90.

<sup>24</sup> Pablo Macedo, *op. cit.*, pp. 349-351.

administración y resultaba completamente injusto para los causantes.

Refleja en buena medida la problemática fiscal de la segunda mitad del siglo XVIII el dictamen del señor Ramón Posada, fiscal de Real Hacienda, elaborado en 1780, quien afirmaba que el rey debía ser el único capaz de establecer gravámenes para no caer en una complicada maraña de impuestos. El encargado de cobrarlos sería el Ministerio de Hacienda y correspondía pagarlos a los vasallos.

Por otra parte, se señaló la necesidad de que los impuestos no únicamente sirvieran para dar recursos al rey sino que debían ser también para beneficio de los contribuyentes.<sup>25</sup> Ahora bien, con una visión bastante adelantada para su época, el señor Posada establece la necesidad de que el sistema impositivo responda a principios de justicia, exactitud y solidez, pues solamente de esta manera podrán florecer el comercio, la agricultura y la industria, lo cual permitirá a su vez aumentar las rentas reales.

En los casos de Francia e Inglaterra, para que sus colonias rindieran la mayor riqueza posible

...ambas fomentaron la agricultura y la industria, quitando los embarazos y restricciones que las oprimían; ambas dieron a sus comercios todo el vuelo de que eran susceptibles; sólo se encuentra esta diferencia en orden a franquicias, que la Francia las concedió con más largueza a sus colonos, y de esto resultó que cuando éstas producían treinta y ocho millones de pesos, un año con otro, las inglesas pasaban de quince y medio.<sup>26</sup>

En cambio, España obtuvo menos que Inglaterra a pesar de que las colonias de aquélla eran más ricas en minas y más extensas: "esto se atribuye a varias causas; pero lo cierto es que con el fomento de

<sup>25</sup> Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez, "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico", en *Historia general...*, op. cit., t. 2, México, El Colegio de México, pp. 210 y 211.

<sup>26</sup> Ramón de Posada y Soto, Carta a José de Gálvez, México, 30 de julio de 1781; Archivo General de Indias de Sevilla, tomado de Vicente Rodríguez García, *El fiscal de Real Hacienda en Nueva España (Don Ramón de Posada y Soto, 1781-1793)*, Universidad de Oviedo, publicación conmemorativa del V centenario del descubrimiento de América, 1985, p. 148.

la agricultura; de las fábricas que no tiene España, y del comercio, nos rendirían las Indias más que todas las otras colonias juntas [...]”<sup>27</sup> De ahí la importancia de que los impuestos se manejen de modo prudente y hábil, para que sean un instrumento de apoyo al crecimiento económico y no un obstáculo a las actividades económicas, como sucedió durante toda la Colonia.

Asimismo, el virrey conde de Revillagigedo<sup>28</sup> critica al sistema fiscal español por la multitud de exacciones que hacen difícil, complicado y confuso su manejo. Por ejemplo, en el caso de la introducción de géneros, los impuestos que había que pagar eran: almojarifazgo, alcabala de mar, fortificación, almirantazgo, avería y armada.

Por ello propone:

1. suprimir gravámenes, dejando sólo los principales, aunque éstos se aumenten;
2. uniformar el nombre de las exacciones, ya que con frecuencia gravan una misma cosa con distintos nombres;
3. la cuota que debe pagarse por cada impuesto debe ser fácil y segura de determinar, como un tanto y no variar por tercios, bultos, barriles o piezas.

Con lo anterior se podría reducir el número de cobradores, disminuiría su autoridad y por tanto habría menos vicios. Y para los contribuyentes sería más fácil saber lo que debe pagar y cómo hacerlo.<sup>29</sup>

## El erario público en la época de la Independencia

Es así como se llega a la guerra de Independencia; nuevamente la problemática fiscal ocupa un lugar muy importante.<sup>30</sup> En un bando del 6 de diciembre de 1810 Hidalgo señala que uno de los princi-

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>28</sup> Crítica escrita por el conde de Revillagigedo citada por Pablo Macedo en *op. cit.*, pp. 361-365.

<sup>29</sup> Enrique Florescano e Isabel Gil, *op. cit.*, pp. 218 y 219.

<sup>30</sup> Josefina Zoraida Vázquez, “Los primeros tropiezos”, en *Historia general ... op. cit.*, t. 3, México, El Colegio de México, 1976, p. 10.

pales motivos para tomar las armas fue suprimir muchos gravámenes, pero debido a la necesidad de cubrir los gastos de guerra únicamente se eliminaron los tributos que pagaban los indios y los aplicados a la fabricación de pólvora; asimismo, se abolió el uso de papel sellado en los asuntos judiciales, actuaciones, escrituras y documentos.

Con esta guerra, además de que se incrementaron los gastos por razones obvias, los impuestos más productivos desde el punto de vista del monto recaudado, disminuyeron.<sup>31</sup> Es el caso de las alcabalas, los impuestos del oro y la plata y el del tabaco. Esto se explica porque el comercio se paralizó, con lo que floreció el contrabando (el que continuó después de lograrse la Independencia), se dejaron de trabajar las minas y se abandonó el cultivo del tabaco.

Esta situación provocó la creación de nuevas exacciones y el incremento de otras, como las alcabalas. De esta manera se creó un gravamen sobre todas las casas, los coches y las actividades consideradas de lujo, como peluqueros, modistas, cafés y fondas; además se instituyeron los préstamos forzosos en oro y plata.<sup>32</sup>

En 1821 Iturbide, en su calidad de primer jefe del Ejército Imperial Mexicano de las Tres Garantías, abolió todas las modificaciones que durante la guerra de Independencia se hicieron al sistema impositivo, el cual no era más que un "inconsistente y deleznable sistema de gabelas que se llamaba «real hacienda»",<sup>33</sup> que además era insuficiente, pues el erario era deficitario y prevalecía una gran corrupción tanto entre los cobradores de impuestos como entre los defraudadores, al igual que una gran connivencia entre ellos.

## El problema de la distribución de los ingresos públicos

Así las cosas, cuando se firma la primera Constitución Federal y se crean los estados al lado del gobierno general surge el problema de los recursos para financiarlos y, por lo tanto, el de la división de

<sup>31</sup> Esta problemática fue tratada por Antonio de Medina en su *Exposición al Soberano Congreso Mexicano sobre el estado del erario público*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982, pp. 14 y 15.

<sup>32</sup> Josefina Zoraída Vázquez, *op. cit.*, p. 24.

<sup>33</sup> Pablo Macedo, *op. cit.*, p. 374.

los ingresos públicos. La cuestión de las finanzas de por sí era bastante compleja y con el establecimiento del Estado federal se complicó aún más pues los gobiernos estatales prácticamente se convirtieron en competidores de las autoridades nacionales para controlar las fuentes de ingresos públicos.<sup>34</sup>

El problema de la distribución de rentas entre la federación y las entidades federativas siempre ha estado presente, siendo motivo de choques de intereses y de pugnas. La cuestión que hay que resolver es cómo mantener el equilibrio entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. ¿Quién debe tener el poder para establecer los impuestos, la federación o los estados? ¿Cómo lograr una justa repartición de las cargas públicas entre los miembros de la sociedad?

Esta controversia fue ampliamente debatida en Estados Unidos al crearse la federación. Quienes sostenían que debía dejarse en libertad a la Unión para señalar los impuestos que considere necesarios, como Hamilton, Jay y Madison,<sup>35</sup> congresistas que participaron en la redacción de la Carta Magna estadounidense, argumentaban que el gobierno nacional debía contar con los ingresos suficientes para financiar las operaciones militares, pagar las deudas nacionales y atender cualquier asunto que pudiese significar un gasto del tesoro nacional; a cuestiones de esta índole no se les podía asignar más límite que el de los recursos de la comunidad.

Por lo tanto, el gobierno federal debe tener un “poder general de imponer”, con lo cual contará con recursos para cubrir sus necesidades, las cuales pueden ser ilimitadas. De esta manera no dependerá de los estados para financiar sus gastos y se evita que quede bajo la tutela de los estados; las administraciones locales sólo deben resolver asuntos de interés local.

Puede resumirse su argumentación en que un gobierno debe contar con los poderes necesarios para cumplir con sus funciones, sin depender de nada y que su único objetivo deberá ser el bien público; los medios que se dieran al gobierno federal debían ser

<sup>34</sup> Cfr. Charles W. Macune, *El Estado de México y la federación mexicana*, México, FCE, 1978, pp. 59-107.

<sup>35</sup> Madison y Jay Hamilton, *El federalista*, México, FCE, 1974, pp. 130-138.

proporcionales a los fines que perseguía. Los motivos de gastos de los estados son menos que los de la federación, pues aquéllos no tienen necesidad de enfrentar guerras. Quienes se opusieron a que la federación tuviera poderes fiscales ilimitados argumentaban que también los gobiernos de los estados deben contar con los medios necesarios para cubrir sus necesidades y señalaban que un poder ilimitado de la federación para establecer impuestos podría privar a los estados, como ocurrió en efecto, de los medios para proveer sus propias necesidades, colocándolos a merced de la legislatura nacional.<sup>36</sup>

Si la federación tuviera en exclusiva ciertos impuestos, ésta haría recaer sobre tales gravámenes una carga muy fuerte, con lo que se generaría una distribución desigual de los impuestos, tanto entre las diversas actividades económicas como entre los ciudadanos de un mismo estado. Con ello se fomentaría el fraude y en muchos casos sería muy difícil mantener la neutralidad de tales impuestos, por lo que se interferiría en el uso óptimo de recursos.

Además el gobierno federal no podría gravar exitosamente las fuentes estatales de ingresos debido a la falta de conocimientos suficientes de las circunstancias locales. Por otra parte, estos tratadistas también consideran que los estados deben poseer una autoridad absoluta para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades particulares.

En conclusión, toda distribución de fuentes de ingresos, cualquiera que hubiera sido la forma que se adoptara, hubiera implicado el sacrificio de los grandes intereses de la Unión al poder de los estados o bien, lo contrario. Por ello es preferible la concurrencia de competencias a la subordinación. De esta manera, tanto la federación como los estados tienen un poder constitucional ilimitado para imponer los gravámenes necesarios a fin de cubrir sus propias necesidades, lo cual plantea lógicamente la necesidad de una coordinación.

<sup>36</sup> Quienes se oponían a la federación consideraban que esta situación de detrimento de las atribuciones de los estados se presentaría en todos los ámbitos. *Cfr.* Manuel González Oropeza, *El federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 107.

Para evitar la doble imposición cuando hay concurrencia de impuestos, uno de los ámbitos gubernamentales debe renunciar a la fuente ya gravada o bien aprovechar los funcionarios y los reglamentos que se estén utilizando y aplicar una tasa adicional, con lo que se evitarán costos de captación.

Doscientos años después estas cuestiones siguen debatiéndose; la tendencia en todos los estados federales del mundo es que, como se temía, el gobierno general absorbe cada vez mayores funciones, y con ello los gobiernos estatales han quedado subordinados al poder fiscal de la federación.

En la actualidad parece haber consenso, desde un punto de vista político, en que lo más conveniente para la Hacienda local es financiar sus actividades con recursos propios, según el principio de que "cuanto mayor sea el grado de independencia en el lado de los ingresos, tanto mayor será el margen para el control local".<sup>37</sup> Esto implicaría recurrir esencialmente a los impuestos locales, es decir, a los gravámenes establecidos y usufructuados por la entidad federativa, de acuerdo con los preceptos constitucionales. O bien, a los ingresos patrimoniales, que incluyen pagos derivados de activos físicos de propiedad estatal, recursos provenientes de la venta de bienes y servicios de las empresas estatales y derechos por la prestación de servicios públicos como agua, drenaje, licencias y otros. También podría ser la deuda pública, que tiene un papel complementario como fuente de financiamiento; se podrá considerar como un medio de autofinanciamiento de las haciendas locales siempre que los empréstitos se cubran con impuestos o ingresos patrimoniales propios.

Sin embargo, dadas las tendencias actuales del crecimiento económico, financiarse por medio de los impuestos locales presenta graves dificultades para las haciendas estatales, porque razones de índole administrativa y económica parecen otorgar grandes ventajas a la Hacienda federal para recaudar los impuestos más productivos.

Desde el punto de vista de la eficiencia administrativa,<sup>38</sup> un sistema de recaudación tributaria requiere la determinación exacta

<sup>37</sup> Allan Prest, *Hacienda pública*, Madrid, Gredos, 1976, p. 386.

<sup>38</sup> *Idem*.

de la base impositiva,<sup>39</sup> lo que entraña la identificación clara y diferenciada de la base imponible para cada nivel gubernamental. Esto depende, a su vez, de la posibilidad de delimitar el lugar donde el contribuyente realiza sus actividades, tiene propiedades, obtiene ingresos o consume, lo cual, a diferencia del siglo XVIII, ahora resulta muy difícil, por no decir imposible para las autoridades locales.

Esta falta de capacidad de la unidad estatal para identificar el ingreso producido o recibido en su jurisdicción obedece a diversas circunstancias: el contribuyente que vive en un sitio y obtiene sus ingresos en otro; las ventas interestatales con problemas de sobre o subimposición; las empresas multiestatales, que por estar situadas en varias zonas geográficas pueden tener repartida la fabricación y venta del producto, por lo que es muy difícil, por tratarse de autoridades locales diferentes, dividir la base gravable entre los estados en alguna proporción determinada. Todas estas situaciones desembocan, casi inevitablemente, en una mayor ventaja de las unidades superiores para administrar la mayoría de los impuestos de forma más eficiente que las locales.<sup>40</sup>

Desde este mismo punto de vista, los costos de recaudación y de cumplimiento de la tributación (actividades con economías de escala considerables) en muchos casos resultan más altos para la Hacienda estatal que para la federal. Por ejemplo, en el impuesto al consumo no sólo es más fácil para la Hacienda federal determinar las transacciones sujetas a este gravamen en su jurisdicción sino además controlarlas en los sentidos que se indicarán a continuación.

El problema económico fundamental es la posibilidad de migración de la base imponible.<sup>41</sup> La movilidad de las unidades económicas proporciona una vía de escape de la tributación local; de ahí que en muchos casos los intentos de las haciendas estatales de imponer gravámenes producirán ingresos exiguos y seguramente tendrán efectos económicos adversos para la jurisdicción impositiva.

<sup>39</sup>Hasta aquí se ha hecho referencia a la materia gravable (decisión política), en adelante se aludirá a la base gravable (decisión técnica).

<sup>40</sup>Cfr. John Due, *Análisis económico de los impuestos*, Buenos Aires, El Ateneo, 1970, pp. 395 y 396.

<sup>41</sup>Harold Groves, *Finanzas públicas*, México, Trillas, 1978, p. 594.

A todas las complicaciones que podría generar un sistema de financiación local basado en impuestos propios habría que añadir las dificultades que se derivan de la naturaleza heterogénea de las autoridades locales; las grandes diferencias en el nivel de ingresos y tasas de desarrollo de las regiones darán lugar inevitablemente a variaciones perjudiciales en los tipos de gravamen o en la estructura de los gastos públicos, que a largo plazo acabarán por acentuar dichas disparidades.<sup>42</sup>

Por todo lo anterior está clara la dificultad para las haciendas estatales de financiarse únicamente con impuestos locales. No obstante, la alternativa más viable es utilizarlos como uno de los principales renglones de ingresos de su estructura fiscal.

Así pues, hoy en día parece inevitable que las haciendas estatales requieran de los ingresos provenientes de la Hacienda federal, lo cual significa en última instancia que ambos niveles gubernamentales tendrán que recurrir a un solo conjunto de figuras impositivas, por lo que necesariamente se establecerá una serie de relaciones entre los impuestos federales y los estatales, conformando lo que se denomina relaciones fiscales intergubernamentales.

### *El erario federal surge supeditado al contingente de los estados*

En la fracción VIII del artículo 50 de la Constitución de 1824 se daban facultades al Congreso General para fijar los gastos generales y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlas. Los estados, de acuerdo con el artículo 161, fracción VII, tienen la obligación de contribuir para consolidar e impulsar las deudas reconocidas por el Congreso General. También se señala en dicho artículo que ningún estado establecerá, sin consentimiento del Congreso General, derecho alguno de tonelaje, ni impondrá gravámenes sobre importaciones o exportaciones mientras la ley no regule cómo deben hacerlo; con ello se siguen las disposiciones de la Constitución estadounidense.

Sin embargo ese mismo año se expidió la "Ley de clasificación de rentas generales y particulares" que no se incorporó como

<sup>42</sup>Allan Prest, *op. cit.*, pp. 387 y 388.

principio a la Constitución de 1824.<sup>43</sup> En ésta se limita en cierta forma la concurrencia de facultades impositivas de la federación y de los estados al señalar algunas fuentes exclusivas para la federación y al establecer (artículo 11) que las rentas que no pertenecían a ésta corresponderán a los estados. Se establecen como rentas generales pertenecientes a la federación las siguientes:<sup>44</sup>

1. Impuestos de importación y exportación.
2. Impuesto de internación del 15% sobre los precios del arancel de las mercancías extranjeras, con lo que quedan exentas de la alcabala en su circulación interior.
3. La renta de tabaco y pólvora.
4. La alcabala que paga el tabaco en las regiones donde se cosecha.
5. La renta de correos.
6. De lotería.
7. De salinas.
8. De los territorios de la federación.
9. Bienes nacionales.
10. Edificios, oficinas y terrenos anexos a éstas, que pertenecen a las rentas generales.

Como se señaló, se estableció además que las “rentas” no incluidas en la lista anterior pertenecerían a los estados. Se suponía que los ingresos provenientes de estas fuentes debían cubrir los gastos internos de cada estado y aun proporcionar un excedente para financiar el déficit del gobierno nacional.<sup>45</sup> El monto denominado “contingente” era asignado anualmente por la federación, a la cual debía enviarse cada mes. La cantidad que le correspondía a cada estado se fijaba según la población y su clasificación de acuerdo con su riqueza, siendo de cinco clases diferentes; de esta manera se estableció un impuesto de capitación por estado. La cuota mayor,

<sup>43</sup>Cfr. Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1980, pp. 361 y 362.

<sup>44</sup>Cfr. Antonio Martínez Báez, “La división de competencias tributarias en el Constituyente de 1824”, en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, número extraordinario, 1965, pp. 89-130.

<sup>45</sup>Cfr. Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 24.

la asignada al Estado de México, ascendía a 975 000 pesos y la menor, que era la correspondiente a Coahuila, importaba 15 625 pesos.

Así, se recurrió a un sistema denominado de conciertos económicos,<sup>46</sup> que esencialmente consiste en el establecimiento de una cuota global, denominada en México "contingente", que los estados pagan al gobierno nacional, conservando para sí el resto de los ingresos que se hayan obtenido en su territorio. Por ejemplo, del conjunto de impuestos que estaban a su disposición (alcabalas interiores, a la plata y el oro, las contribuciones directas, los novenos, vacantes, anualidades, mesadas, medias anatas, pulques, gallos, etc.), los estados tenían que cubrir sus propios gastos y el concierto económico, que para 1824 fue de 3 136 775 pesos, los cuales debían pagarse al gobierno federal. La ventaja de este sistema de relaciones fiscales es que no implica la centralización de las operaciones fiscales, puesto que cuestiones como la gestión, inspección, etc., quedan bajo la jurisdicción de los gobiernos estatales.

De esta manera, en el primer intento de distribución de gravámenes durante el régimen federal de 1824, los ingresos del gobierno nacional quedaron supeditados en su mayor parte al "contingente" que debían pagar los estados, aunque esta supeditación empezó a limitarse con el decreto que facultaba al gobierno federal para intervenir las oficinas de rentas de los estados que no cubrieran su contingente.

En la práctica, la Tesorería Nacional trató de quedarse con todos los gravámenes que no se habían cedido específicamente a los estados, aunque, como se señaló, la ley concedía a éstos todos los ingresos no reservados al gobierno nacional. Por su parte, los estados no pagaban a la federación el contingente que les correspondía.<sup>47</sup> En fin, en las diversas "memorias de hacienda" de la época se observa una tremenda insuficiencia del erario.

Como se observa, se recurre a un sistema en el que hay separación de algunos gravámenes y conciertos económicos en otros.

<sup>46</sup> Para una explicación detallada de este tipo de relación fiscal, véase Antonio Giménez Montero, "Introducción", en *Financiación de las autonomías*, Madrid, H. Blume Ediciones, 1979, p. 15.

<sup>47</sup> Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 25.

En el primer caso, la separación o división de fuentes es una forma de relación fiscal que esencialmente consiste en el reparto de los impuestos entre el ámbito federal y los estados. Cuando se usan de manera exclusiva, ambos se procuran, de acuerdo con su posición, la totalidad de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y de esta manera cada unidad gubernamental tendrá sus propias fuentes de ingresos que no podrán utilizar los otros niveles de gobierno.<sup>48</sup>

Este sistema fue bastante utilizado en las épocas en que los niveles de gasto público tenían poca importancia.

Las ventajas de la separación giran en torno a aspectos administrativos y políticos. Este sistema evita el derroche y la duplicación administrativa que genera la superposición de gravámenes. Por otra parte, una vez efectuada la división de fuentes tributarias no es factible la invasión de un ámbito gubernamental a otro, disminuyéndose la posibilidad de una pérdida de autonomía financiera del nivel estatal de gobierno. Así, la separación permite cierta protección de las haciendas estatales ante la tendencia expansiva de los poderes federales.

Sin embargo este sistema presenta serias dificultades que surgen desde el momento en que se plantea la pregunta de cuáles impuestos son más adecuados para cada unidad de gobierno. La respuesta implica, además de considerar el papel que desempeñarán las finanzas públicas como instrumento de política económica, reconocer tanto los derechos de las otras unidades como los de los contribuyentes<sup>49</sup> e inevitablemente aparecerán los problemas de insuficiencia de recursos para los niveles locales de gobierno.

Asimismo la falta de flexibilidad de determinadas figuras impositivas puede ser muy costosa porque la federación perderá instrumentos poderosos para sus funciones económicas fundamentales (estabilidad económica, redistribución del ingreso y adecuada asignación de recursos). Por otra parte, se favorece la distorsión de

<sup>48</sup> Harold Groves, *op. cit.*, p. 593.

<sup>49</sup> Por ejemplo, sería inequitativo para el contribuyente si la federación grava a una empresa sobre la base de sus utilidades; al estado, sobre sus ventas brutas, y al municipio, sobre sus propiedades. *Cfr.* Benjamín Retchkiman Kirk, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, UNAM, 1975, p. 81.

los patrones de localización porque, como resultado de los diferentes niveles de ingresos de las comunidades, en un mismo país habrá una gran diversidad de estructuras tributarias, y si además se utilizara el sistema de contingente, la tendencia sería a establecerse en las comunidades más ricas a fin de pagar los menores impuestos posibles.

También puede suceder que se retroceda al México de principios de siglo, cuando existía una gran diversidad de sistemas de imposición. Por ejemplo, en el caso de la propiedad raíz había propiedades en condiciones iguales de producción que se gravaban con impuestos muy diferentes o bien similares pero con tasas diversas, lo cual se daba por el solo hecho de estar situadas en lugares distintos.

Un ejemplo de distorsión de los patrones de localización se dio en el Estado de México, al cual resultaba muy difícil el manejo de ciertos impuestos. Sus habitantes con sólo cruzar la frontera del Distrito Federal podían comprar tabaco y otros productos a precios más reducidos. A su vez, para evadir los nuevos impuestos del Estado sobre el ron se establecieron destilerías en el Distrito Federal.<sup>50</sup>

Así pues, el sistema de separación, aunque tiene ciertos méritos, no soluciona los problemas fundamentales de las relaciones fiscales. No será practicable si los ingresos que produce son insuficientes para cubrir las necesidades del nivel gubernamental de que se trate porque lo hará dependiente del sistema impositivo total, como sucedió en México desde la adopción del sistema federal en 1824.

Durante todo ese tiempo el país pasó por una época que en lo político se caracterizó por las sublevaciones y los cuartelazos (lo cual redundó en una gran cantidad de gastos de guerra), y en lo fiscal, por la extrema pobreza del erario. Tal situación explica la creación de nuevos impuestos en algunos casos y la aplicación de cuotas adicionales en otros, e incluso hasta la rifa de algunas fincas nacionales rústicas y urbanas mediante la emisión de 10 000 billetes con valor de 100 000 pesos así como el descuento de sueldos a los empleados de la federación de un 8 a un 20% y la imposición de créditos forzosos.

<sup>50</sup> Charles W. Macune, *op. cit.*, pp. 182 y 183.

Resulta muy explicable que la Tesorería Nacional presentara déficit ante una recaudación de impuestos totalmente desarticulada y destruida,<sup>51</sup> lo cual dio lugar a una deuda pública creciente que siempre se amortizó independientemente de su costo social.

Puede resumir la situación prevaleciente en esa época lo afirmado por el entonces secretario de Hacienda en la memoria que presentó al Congreso de la Unión en 1834:

Los intervalos de tranquilidad han sido tan efímeros que no han permitido una reforma radical en la hacienda; así es que puede decirse que ella ha caminado con la incertidumbre propia de nuestra infancia política, sin sistema, sin plan y sin objeto final y conocido.<sup>52</sup>

Para algunos autores<sup>53</sup> la falta de recursos de los gobiernos tanto nacional como estatales fue uno de los factores que influyeron en la decisión del Congreso de 1835-1836 de crear un régimen de departamentos bajo el sistema central, pues se consideraban menos caros. Por ejemplo, las "juntas" se componían de siete miembros en lugar de un número mayor correspondiente a las legislaturas estatales. Sin embargo la misma situación se presentó durante la vigencia de la república central, aunque de manera más grave y dramática.

## La Hacienda en la república central

En 1835 el Congreso se declaró "constituyente" y, atendiendo a las peticiones de algunos ayuntamientos de que se adoptara una forma de Estado "más adecuada a las necesidades, exigencias y costumbres y que mejor garantizara la independencia, paz interior y religión que profesaba el pueblo",<sup>54</sup> se acordó el cambio de la forma

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 117-119.

<sup>52</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memorias*, 18 vols., México, en la Oficina de Don Alejandro Valdés, Impresor de Cámara del Imperio (1822-1838), vol. VII, p. 28.

<sup>53</sup> Charles W. Macune, *op. cit.*, p. 128.

<sup>54</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. V, p. 155.

federal a un sistema unitario o central<sup>55</sup> en el que, si bien subsistían los gobernadores de los estados, desaparecían las legislaturas, designándose en su lugar a las juntas departamentales.

En materia fiscal se estableció que los gobernadores se entenderían directamente con el supremo gobierno por conducto del secretario del Despacho de Hacienda y se les prohibió enajenar bienes, imponer contribuciones, efectuar contratos o gastos extraordinarios sin la previa aprobación del supremo gobierno, el cual tomó el control de todos los ingresos que antiguamente pertenecían a los estados.<sup>56</sup> En 1836 se autorizó al gobierno federal para disponer hasta de la mitad de las rentas de los departamentos mientras prosiguiera la guerra de Texas.

La legislación vigente en 1836 daba a las juntas departamentales la iniciativa de las leyes relativas a impuestos, las cuales debían ajustarse a los términos de la ley constitucional.

Al igual que en el periodo anterior siguieron creándose impuestos con el único objetivo de cubrir las necesidades del momento, pero sin un plan consistente. Asimismo nuevamente se exigieron préstamos forzosos.

En 1843 se formulan las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", conocidas como "Bases orgánicas", que sin cambiar al Estado unitario contienen una cierta delimitación de las facultades impositivas.<sup>57</sup> De acuerdo con ellas, los departamentos no tenían libertad para crearse una hacienda propia, pues era facultad del Congreso clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y de los departamentos. En el artículo 199 se establecía que la Hacienda pública se dividiría en general y departamental, por lo que se distribuirían las rentas para ambas, de modo que las asignadas a los departamentos fueran proporcionales a sus gastos y las asignadas a la general sirvieran, entre otras cosas, para amortizar la deuda pública. Ya para entonces, la oposición (fundamentalmente el movimiento de Jalisco) exigía, en materia hacendaria, que

<sup>55</sup>Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 27.

<sup>56</sup>Congreso Constitucional del Estado de México, *Colección de órdenes y decretos de la soberana junta provisional gubernativa y soberanos congresos generales de la nación mexicana*, 8 vols., Imprenta de Galván (1829-1840), México, vol. VII, p. 48.

<sup>57</sup>Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. V, p. 157.

se acabaran los préstamos forzosos y se suprimieran las aduanas interiores.<sup>58</sup>

Ese año el gobierno central expidió un decreto para uniformar tanto las cuotas como las reglas de cobro de las alcabalas. Asimismo se estableció que la recaudación del impuesto a las fábricas de hilados y tejidos la realizaran los departamentos, aunque su producto pertenecería al gobierno central.

Matías Romero resume la situación prevaleciente durante la vigencia de las Bases Orgánicas en los siguientes términos:

Siguió una marcha retrógrada, estancó el tabaco, los naipes, la pólvora, el azufre y el salitre [...]; expidió primero un arancel con derechos bajos, y poco después, otro con derechos altos [...]; impuso préstamos forzosos; y concedió monopolios odiosos e insostenibles.<sup>59</sup>

Para entonces los impuestos al comercio exterior eran la fuente más productiva desde el punto de vista del monto recaudado.

En 1845 se otorgan a los departamentos para sus gastos todas las contribuciones directas, incluso la de capitación. También se establece que cuando los recursos de los departamentos fueran insuficientes para cubrir sus gastos se les asignarían otras fuentes de ingresos del gobierno federal; era el caso del departamento de California, al que se concedió las dos terceras partes de la aduana de Monterrey. Aún más, en caso necesario se les otorgaría un porcentaje (variable según los estados) del rendimiento de los ingresos del supremo gobierno. Con esto se estableció el sistema opuesto al utilizado en la Ley de Clasificación de Rentas de 1824,<sup>60</sup> lo cual resulta explicable si se toma en cuenta que ya se trataba de un Estado unitario.

Así, en ese año el ministro de Hacienda, Luis de la Rosa, señala en su memoria que prácticamente no existía en México un sistema de Hacienda, puesto que había una gran cantidad de impuestos.

<sup>58</sup> Cecilia Noriega Elío, *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, 1986, pp. 161-164.

<sup>59</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. 1, p. 404.

<sup>60</sup> *Ibid.*, t. v, p. 157.

Sin embargo lo que se recaudaba era exiguo; continuamente se suprimían impuestos, para al poco tiempo volver a restablecerlos. “Por millares se cuentan ya las leyes de hacienda, los decretos, ordenanzas y reglamentos de la materia, y todas estas disposiciones están dispersas [...]”<sup>61</sup>

Otro problema, señalado por Luis de la Rosa, era el desvío de los fondos públicos.

No creo que pueda establecerse jamás un sistema de hacienda, ni que sea posible nivelar los ingresos y egresos del erario, en un país en que cada jefe de partido, al proclamar una nueva revolución, puede apoderarse del tesoro público como de una presa y distribuirlo entre sus partidarios como si fuese su herencia o patrimonio.<sup>62</sup>

Además menciona que uno de los medios para debilitar al gobierno en turno había sido el de desacreditar todas las contribuciones existentes.

Así es como se ha perdido en nuestra hacienda, por resultado de la guerra civil, todo sistema, toda regularidad administrativa, así es como se ha hecho olvidar a los ciudadanos el deber de contribuir para los gastos públicos, y se han infundido a las clases más numerosas de la sociedad ideas tan erróneas como la de creer que se puede vivir en sociedad y disfrutar de todos los beneficios de la civilización sin contribuir para los gastos que todo gobierno, que toda administración hace necesarios.<sup>63</sup>

## Decreto de clasificación de rentas de 1846

En 1846, a raíz de que se restaura la República federal conforme a las bases de la Constitución federal de 1824, se eliminaron las asambleas departamentales y los gobernadores de los departamen-

<sup>61</sup> “Memoria” de 1845 del ministro de Hacienda Luis de la Rosa, tomado de Pablo Macedo, *op. cit.*, p. 410.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 407.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 408.

tos pasaron de nueva cuenta a serlo de los estados. También se expide un nuevo decreto de clasificación de rentas, en el cual se señala que corresponden a la federación:<sup>64</sup>

1. Los impuestos de importación y exportación.
2. El impuesto de consumo de las mercancías extranjeras.
3. El impuesto del 4% sobre moneda.
4. Los impuestos del tabaco, correos, lotería nacional, salinas, papel sellado y casas de moneda.
5. El producto de la venta de tierras libres, pertenecientes a la federación.
6. Todas las rentas que se perciban en el Distrito Federal y los territorios.

En cuanto a los estados, sus rentas provendrían:

1. De todas las contribuciones que no estén contenidas en los artículos anteriores.
2. Los impuestos a los husos de las fábricas de hilados de algodón y lana.
3. El producto de las aduanas interiores.

Los estados tendrían la obligación de pagar un contingente a la federación, cuyo monto se estableció en el decreto; en caso de no cubrirlo se les sancionaría con la intervención de sus rentas. Con ello quedó planteado uno de los principales motivos de discordia entre la federación y los estados; la federación quedaba sin recursos o los estados sufrían el embargo de sus rentas. De esta manera nuevamente se supedita al gobierno federal al contingente de los estados.

Un año después, debido a la penuria del erario federal, el presidente sustituto de la República, Pedro María Anaya, en un decreto señala que la federación requiere rentas fijas y seguras para cubrir los gastos generales, y dado que la mayor parte de los estados en la época de la Constitución de 1824, aun sin contar con las contribu-

<sup>64</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, p. 158.

ciones directas (establecidas durante la república central) tuvieron superávit y además tomando en cuenta que esos gravámenes de reciente implantación requerían de una dirección uniforme, declaraba rentas de la federación:<sup>65</sup>

1. El impuesto de tres al millar sobre el valor de las fincas rústicas y urbanas.
2. Los impuestos sobre establecimientos industriales, sueldos y salarios, objetos de lujo, profesiones y ejercicios lucrativos.
3. Impuesto del 3% sobre la producción de pastas de plata y oro.

Durante esa época el problema fue la falta de ingresos suficientes para la federación, ante su grave déficit que no alcanzaba a cubrir ni con el saldo de la indemnización estadounidense, pagada como resultado de la anexión de buena parte del territorio nacional. El gobierno federal buscó la manera de allegarse mayores recursos y uno de los medios fue aumentar el contingente que debían entregar los estados, además de las continuas modificaciones de los impuestos.

### La centralización de los impuestos

En 1853 se le confieren a Antonio López de Santa Anna, presidente de la República, facultades para reorganizar al país y elaborar una nueva Constitución. Ese año expidió un decreto en el que se establecen las bases de la administración centralista al señalarse que en materia hacendaria los gobernadores de los estados debían cuidar de la buena administración, inversión y recaudación de las rentas públicas.

También en ese año Santa Anna emitió un decreto de centralización de las rentas públicas, en el cual destacan tres hechos:

- a) Continúan los mismos impuestos.
- b) El supremo gobierno se hace cargo de todos los gravámenes que cobraban los estados.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 159.

c) Los productos de los ramos y bienes municipales seguirán recaudándose e invirtiéndose de igual forma.

De esta manera, únicamente quedan los impuestos nacionales y municipales. Además destaca la ley penal para los empleados de Hacienda, que castigaba con la pena de muerte los "crímenes de los empleados de Hacienda", o sea la sustracción de caudales, el ocultamiento malicioso de éstos y los actos para defraudar al erario.

La presidencia de Santa Anna fue una de las épocas en que se hizo el mayor número de modificaciones a los impuestos para establecer nuevos o aumentar los existentes (se impuso un gravamen a las puertas y ventanas exteriores de los edificios urbanos y rústicos del país, y otro por la posesión de perros), lo que seguramente respondió a la necesidad de obtener recursos y a la falta de técnicas hacendarias adecuadas.

Como señala Matías Romero, "[...] demuestra de una manera evidente que el objeto principal, si no el único de la dictadura, era sacar los recursos de donde los hubiese, para sostener el inmenso pie de fuerza armada que esperaba fuese su principal apoyo".<sup>66</sup> Lo anterior se agravaba porque el Ministerio de Fomento también decretaba impuestos en las materias de su incumbencia, dando por resultado que un mismo ramo fuera gravado de dos maneras diferentes. Además el producto de algunos impuestos, como el de papel sellado, estaba destinado a un fin específico, que en este caso era el de pagar los sueldos del Poder Judicial, y su manejo era totalmente independiente del Ministerio de Hacienda.

### Nuevamente los gravámenes estatales

Depuesto Santa Anna y siendo presidente Ignacio Comonfort, en uso de las facultades que le concedía el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, expidió en 1856 el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", en el que se restablecen los gravámenes de los estados y territorios, además de los generales y municipales.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Matías Romero, "Memoria" de Hacienda de 1870, p. 411, en Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. 1, p. 486.

<sup>67</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, p. 169.

En el artículo 107 se disponía que los impuestos estatales serían percibidos y administrados directamente por los gobernadores y se destinarían para cubrir sus presupuestos que tenían que ser aprobados previamente por el gobierno general.<sup>68</sup> Se dejaban fuentes propias de recursos a los estados para que atendieran a sus necesidades de acuerdo con sus propias circunstancias.<sup>69</sup>

En el artículo 109 se señala que la propiedad raíz, la industria fabril y el comercio extranjero serían gravados exclusivamente por el gobierno general. Y en el artículo 112 se dice que conforme a la Ley de Clasificación de Rentas se fijarán los gravámenes correspondientes al gobierno general, a los estados y territorios y a los municipios.<sup>70</sup>

Este estatuto estuvo vigente hasta que se emitió la Constitución Federal de 1857. Es importante señalar que en esa época se manifestaba cierta inquietud por estructurar un sistema hacendario; así, se nombró una comisión para que estudiase un proyecto de ordenación. Como resultado se propuso que la imposición recajera en los ingresos producidos y la riqueza en sus tres divisiones: territorial, industrial y mercantil de un modo proporcional, dejando a los estados en posibilidad de aumentarlas en un porcentaje adicional. Así, se observa desde esa época la tendencia a dejar la recaudación bajo la responsabilidad de la federación.

En este primer intento de ordenación del régimen tributario se pretendió abandonar la separación de las fuentes impositivas y utilizar un sistema concurrente, en el que tanto la federación como los estados miembros utilizaran las mismas figuras tributarias (gravámenes provenientes de la riqueza territorial, industrial y mercantil) que serían utilizadas por ambos niveles. Además se propuso que fuera de forma coordinada, con lo cual se posibilitaba un ahorro en dinero y en molestias, tanto para la autoridad receptora como para los contribuyentes al disminuir el costo de recaudación de los impuestos.

<sup>68</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 489.

<sup>69</sup> Guillermo Prieto, "Algunas ideas sobre organización de la hacienda pública", en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, México, Instituto Nacional de Administración Pública, abril-junio de 1983, p. 48.

<sup>70</sup> Ernesto Flores Zavala, *op. cit.*, p. 362.

Una de las formas tradicionales utilizadas en un sistema concurrente es la de la imposición única, que se da cuando uno de los ámbitos de gobierno, en este caso el federal, se encarga de recaudar el impuesto y después lo reparte a los otros. Desde luego este sistema admite diversas combinaciones; en esa ocasión se pretendía utilizar una sobretasa sobre todos los impuestos del sistema tributario al concentrar la recaudación del gravamen en el gobierno general y aplicar a los estados un recargo adicional sobre la tasa de todos los gravámenes que integraran la estructura impositiva.<sup>71</sup>

Así, la administración y recaudación quedarían en manos del gobierno general que percibiría, junto a los ingresos de su impuesto, los del gravamen estatal; la cuantía del recargo la determinarían cada uno de los gobiernos estatales.

Desde un punto de vista administrativo, este método tiene la ventaja de que reduce costos y simplifica trámites tanto para la Hacienda pública como para los contribuyentes, ya que existe un sólo tipo impositivo en cada circunscripción geográfica y se presenta una sola liquidación. Otra ventaja es que cuando el Estado fija la cuantía del recargo puede adecuar ésta a sus necesidades.

Con lo anterior, sin embargo, no se evita la desigualdad de ingresos entre los estados y, lo que es más importante, la autonomía fiscal de éstos resulta muy limitada, ya que no tienen nada que decir sobre los otros elementos básicos del gravamen, como son: sujeto, objeto, base, exenciones y deducciones. Obviamente no podría hablarse de ningún grado de autonomía si el gobierno general fuera el que también fijara la tasa adicional.<sup>72</sup>

Es conveniente aclarar que en la actualidad esta fórmula es especialmente útil cuando se aplica sólo en impuestos difíciles de administrar por la Hacienda estatal. Por otra parte, como las necesidades de ingresos de los gobiernos federal y estatal pueden variar de manera diferente, y ya que la regulación de aspectos específicos del impuesto (base, exenciones, deducciones y otros) está en manos de la federación, será necesario revisar periódicamente el monto de

<sup>71</sup> Cfr. Harold Somers, *Finanzas públicas e ingreso nacional*, México, FCE, 1970, p. 530.

<sup>72</sup> Luis del Arco y Félix de Luis, "Relaciones entre los sistemas fiscales existentes en un estado federal", en *El Trimestre Fiscal*, año 3, núm. 13, México, abril-junio de 1982, p. 80.

la tasa adicional, lo cual podrá generar una lucha política constante<sup>73</sup> o un proceso de negociación interminable.

### Decreto de clasificación de rentas de 1857

En 1857 se expidió un nuevo decreto de clasificación de rentas que estuvo vigente al mismo tiempo que la Constitución Federal de 1857. En esta ocasión las rentas, contribuciones y bienes de la nación se dividieron en generales y estatales, quedando comprendidas las municipales en las asignadas a los estados. Destaca también que en ciertos impuestos se recurrió al sistema de separación de fuentes, otorgándole en forma exclusiva al gobierno general los impuestos a la industria fabril, la minera y el comercio extranjero; en total 37 renglones.

A los estados les correspondían 27 renglones, entre otros: contribución sobre la propiedad raíz, sobre objetos de lujo, profesiones y ejercicios lucrativos, fábricas de aguardientes, etc. Esta enumeración no era limitativa porque tanto la federación como los estados podían establecer otros impuestos que consideraran necesarios.<sup>74</sup>

Por otra parte, ambos niveles de gobierno compartirían individualmente el impuesto de traslación de dominio y el de géneros, frutos y efectos extranjeros. De acuerdo con esta ley de clasificación de rentas hay un único tipo impositivo y se practica una sola liquidación, repartiéndose posteriormente el rendimiento entre el gobierno federal y los estados.

Actualmente, en muchos casos distribuir según la procedencia presenta serios inconvenientes. El primero es que en varios impuestos es difícil determinar con exactitud el origen de lo recaudado; es el caso del impuesto sobre la renta cuando el contribuyente vive en un estado y sus ingresos proceden de otro. El segundo es que distribuir de acuerdo con la procedencia generalmente lleva a perpetuar las desigualdades de desarrollo entre los estados ya que en muchas ocasiones los más ricos reciben cantidades superiores

<sup>73</sup> Cfr. Benjamín Retchkiman K., *op. cit.*, pp. 82 y 83.

<sup>74</sup> Cfr. Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, pp. 176-181.

por concepto de participación en ingresos que las otras entidades federativas.<sup>75</sup>

Este sistema funcionará satisfactoriamente sólo si la fuente de recursos es suficiente para sostener a dos planos gubernamentales. Es útil porque permite un ahorro importante en la administración tributaria y además al contribuyente se le simplifica el pago de los impuestos. Por otra parte permite a las haciendas estatales contar con impuestos que de otra forma les resultaría imposible disponer.

Finalmente destaca el contingente, que para ese entonces se fijaba en un 25% sobre los impuestos locales restantes (por esta razón se le conocía como "la cuarta federal"). Como se observa, el contingente ya no tiene la naturaleza del concierto económico<sup>76</sup> sino de un recargo sobre la mayoría de los impuestos locales, el cual era fijado por la federación pero recaudado por los estados por medio de estampillas que se adherían a los recibos de pago que aquéllos extendían a los causantes.

Así, el sistema de recargos que se utilizó en ese tiempo tuvo la modalidad, a diferencia de las tendencias actuales, de que tanto la administración como la recaudación quedaron en manos del gobierno estatal, que percibía junto con los ingresos de su impuesto los del gravamen federal, con lo cual no se limitaba la autonomía fiscal de los estados. Es importante destacar que esta enumeración no es limitativa<sup>77</sup> pues tanto la federación como las entidades podían establecer otros gravámenes, con lo que se consagraba la concurrencia impositiva. También se establecía la posibilidad de que de las rentas generales se hicieran asignaciones temporales a los estados cuyos ingresos, por causas especiales, no fueran suficientes para cubrir los gastos.

## Las competencias impositivas en la Constitución de 1857

En materia fiscal un problema siempre presente ha sido el de la determinación de la materia gravable. ¿Será ésta únicamente la de-

<sup>75</sup> John Due, *op. cit.*, pp. 402-404.

<sup>76</sup> Como ya se dijo, el concierto económico es una forma de estructuración de las relaciones fiscales.

<sup>77</sup> Ernesto Flores Zavala, *op. cit.*, p. 365.

rivada de las facultades tributarias expresas o la federación tiene facultades ilimitadas para determinarla?

La Constitución de 1857, al igual que la de 1824, establecía, en lo general, la concurrencia de facultades entre la federación y los estados al permitir al Congreso General imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Sin embargo había la tendencia a restringir las facultades de los estados en materia de impuestos.<sup>78</sup> A pesar de las diversas leyes de clasificación de rentas no se estableció un principio para delimitar el campo impositivo entre federación y entidades federativas. La razón de ello es que se quería propiciar que cada uno de los ámbitos de gobierno fuera autosuficiente económicamente y no tuviera que supeditarse a otra instancia para cubrir sus necesidades.

Vallarta, quien fuera presidente de la Suprema Corte de Justicia, estableció que:

Las facultades del Congreso federal y de las legislaturas de los estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el estado.

Con esta tesis, se ha dicho, se implantó en México la "anarquía en materia fiscal".<sup>79</sup>

Sin embargo también se recurrió a la separación de ciertos impuestos, reservando de forma exclusiva para la federación algunos de los más productivos de esa época. Se establecía que "el Congreso tiene facultad para expedir aranceles sobre el comercio extranjero". Así, desde fines del siglo pasado se reservó a la federación el derecho de gravar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, lo cual proporcionó recursos importantes a su erario y permitió el uso de este instrumento con fines extrafiscales. Además se facultó a la federación para reglamentar y aun prohibir, por mo-

<sup>78</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, pp. 171-176.

<sup>79</sup> Cfr. Jorge Carpizo, "Sistema federal mexicano", en *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, FCE y UNAM, 1972, p. 492.

tivos de seguridad, sanidad y orden público, la circulación de ciertos productos a fin de lograr la uniformidad y equidad en toda la República.

Por otra parte, para favorecer el comercio y garantizar la absoluta libertad de transporte y consumo de toda clase de mercancías se prohibió a los estados gravar el tránsito y el consumo de éstas en el interior del país, o sea las alcabalas,<sup>80</sup> ya que desequilibraban el comercio, causando retardos perjudiciales, amén de que lo encarecían al gravarlo en todos los puntos de paso. Un problema adicional era la constante inspección de las mercancías en su tránsito por los caminos así como la necesidad de que fuera por una ruta determinada y amparada con documentos. Sin embargo, dada la importancia para los estados de esta clase de tributos, su abolición se llevó a cabo muchos años después y se les sustituyó por otros impuestos sobre ventas.

También se prohibió a los estados que gravasen la entrada de mercancías a su territorio para evitar la competencia a la industria o agricultura locales (ya que este proteccionismo muchas veces perjudicaba a ciertas entidades federativas).<sup>81</sup>

Con el mismo fin de mantener una libertad absoluta para el comercio, se prohibió a los estados establecer impuestos diferenciales. El manejo de los gravámenes debía ser similar tanto para los productos del estado que los decreta como para los del resto de la federación.

Dado que los derechos de tonelaje así como los impuestos a la importación y exportación eran exclusivos de la federación, sólo el Congreso de la Unión podía permitir que los estados cobraran esa clase de contribuciones cuando se tratase de auxiliar a los municipios en que se situaran los puertos o a los estados dedicados al comercio exterior. Con lo anterior se pretendía evitar obstáculos para celebrar convenios mercantiles así como gravar de modo desigual este tipo de comercio pero en los hechos estos gravámenes fueron de uso exclusivo de la federación.

<sup>80</sup> Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, 1977, p. 216.

<sup>81</sup> Especialmente, este perjuicio era para los estados que vendían sus productos a otras entidades que los gravaban.

La tendencia a restringir las facultades de los estados en materia de impuestos no sólo ha sido por medios constitucionales sino también de leyes secundarias.

En cuanto a las limitaciones establecidas por estas últimas, la principal es la de 1887, que prohibió a los estados gravar la minería con impuestos que excedieran del 2% del valor de los metales extraídos. Tampoco podían gravar a las haciendas de beneficio con más del 6 al millar de su valor. Además, otra ley que limitó la facultad de los estados para imponer contribuciones fue la de 1883, la cual eximió a los colonos por diez años de toda clase de impuestos, excepto los municipales.

También por ley secundaria los estados percibían una tercera parte del precio en que la federación enajenara los terrenos baldíos de su propiedad. Los ayuntamientos de los puertos y ciudades fronterizas recibían unas veces el 1.5 y otras el 2% adicional sobre los impuestos de importación.

En 1861 el presidente Juárez cambió de nombre al contingente por el de contribución federal,<sup>82</sup> aunque el concepto era el mismo, pues se trataba de un 25% adicional a todas las contribuciones que debieran entregarse a los estados, incluyendo las municipales; se exceptuaban únicamente los pagos que no llegaran a cuatro reales, las contribuciones de plazas en los mercados, la alcabala de las mercancías de primera necesidad que las personas introdujeran en hombros para venderlas en las poblaciones, los peajes, los portes de correo y la compra de papel sellado.

Además suprimió las facultades que había otorgado a los gobernadores y jefes militares para disponer de los fondos de la federación y de las aduanas marítimas; también nulificó diversas disposiciones tributarias dictadas por los estados que se juzgaron inconvenientes.<sup>83</sup> Esto, se decía, era con el fin de ordenar las finanzas públicas pero en los hechos únicamente se trataba de un paso más para restar atribuciones impositivas a los estados pues también la federación realizaba prácticas que redundaban en un descenso de los ingresos del erario y en la corrupción de los funcionarios fiscales.

<sup>82</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, p. 181.

<sup>83</sup> Pablo Macedo, *op. cit.*, p. 427.

Fue en 1868 cuando se expidió el Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales del Gobierno Federal, que establece como base de la administración los presupuestos de ingresos y egresos, lo cual sí constituyó un elemento positivo para la organización de las finanzas gubernamentales.

En 1868, con el fin de recuperar los impuestos que el Congreso de la Unión había suprimido, se expide una nueva ley de clasificación de rentas, la cual señala como pertenecientes a la federación las siguientes contribuciones:<sup>84</sup>

1. Los impuestos de importación, facultándose a los ayuntamientos de los puertos a cobrar un real por bulto con destino a los fondos municipales.
2. Impuestos de exportación.
3. Impuestos de amonedación, fundición y ensaye.
4. El papel sellado común y para contribución federal.
5. Los impuestos por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás análogos.
6. Los impuestos establecidos en el Distrito y territorios federales.

El proceso de apropiación paulatina de las fuentes de ingresos por parte de la federación también puede observarse en el campo de las limitaciones a la facultad impositiva de los estados.<sup>85</sup> En 1846<sup>86</sup> el Congreso Federal decretó la abolición de las alcabalas; sin embargo, por diversas razones (la más importante era que proporcionaba desde un 30 hasta un 75% de los ingresos impositivos), este decreto no pudo ponerse en práctica hasta entrada la segunda mitad del presente siglo.<sup>87</sup>

Posteriormente esta prohibición se convirtió en constitucional con las reformas de 1895 para impedir que los estados gravaran, además de la entrada y salida de su territorio de mercancía na-

<sup>84</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, p. 184.

<sup>85</sup> Pablo Macedo, *op. cit.*, pp. 457 y 458.

<sup>86</sup> Esta Ley del 10 de octubre de 1846 se derogó al mes de su promulgación. Cfr. Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, p. 187.

<sup>87</sup> El tema de supresión de las alcabalas es estudiado por Manuel Yáñez Ruiz, *ibid.*, pp. 187-191.

cional o extranjera, la emisión de papel sellado y el tránsito de personas.

Asimismo se prohibió a los estados gravar la explotación de minas; únicamente tendría un impuesto del 2% del valor del metal, y sería para el estado en el que se encontrara la mina. En 1905 esta cuota se redujo a 1.5 por ciento.

### La Hacienda municipal

Es importante señalar que desde ese entonces el problema de la Hacienda municipal desempeñó un papel preponderante en la vida del país. En 1903 se incorporaron los impuestos y las rentas municipales a la Hacienda federal y seis años después se permitió que, como máximo, la mitad de los ingresos municipales se dedicaran a cubrir las necesidades de los ayuntamientos. Estas circunstancias crearon un malestar popular que explica por qué una de las primeras medidas que tomaron los revolucionarios fue restituir a los ayuntamientos los ingresos de que disfrutaban.

Cuando se planteó el municipio libre<sup>88</sup> para muchos resultaban esenciales tanto la cuestión económica (pues se decía “si los ayuntamientos no tienen libertad económica, si no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres”)<sup>89</sup> como la educación popular (“mientras el pueblo no esté instruido todos nuestros esfuerzos saldrán sobrando”).<sup>90</sup> Sin embargo, para otros el gran obstáculo era la falta de personal capacitado pues, se decía, si en muchos pueblos apenas unas cuantas personas hablan el castellano, ¿cómo podrán determinar desde un punto de vista económico los impuestos más convenientes para recaudar? Se consideraba que quienes decretarían los impuestos serían los caciques.<sup>91</sup>

En los hechos se señalaba un gran desorden en muchas de las tesorerías municipales, especialmente en la contabilidad, y además había grandes complejidades en el ramo hacendario tanto

<sup>88</sup> Cfr. Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, México, UNAM, 1955, p. 355.

<sup>89</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. III, p. 50.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>91</sup> Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 362 y 363.

para el contribuyente como para las autoridades.<sup>92</sup> Se decía, por ejemplo, que la complicación era tal que difícilmente un ciudadano podría saber sus obligaciones fiscales al abrir un tendejón.

Asimismo, para la autoridad hacendaria resultaba muy intrincado aplicar las leyes correspondientes.<sup>93</sup> De ahí que las propuestas giraran en torno a utilizar de forma coordinada un sistema concurrente en el que un sólo ámbito gubernamental estableciera sus impuestos y los otros niveles de gobierno únicamente aplicaran un tanto por ciento (lo que actualmente se llama sistema de recargos). Con lo anterior no se alteraría el esquema económico-financiero del primer nivel de gobierno y además el cobro sería más fácil y barato. Pero la cuestión en que no hubo consenso fue en quién se encargaría de fijar los arbitrios: la federación, los estados o los municipios.

A lo mencionado se agrega que al diversificarse la actividad económica es difícil, con el sistema de tasas adicionales al igual que el de impuestos compartidos, separar el impuesto obtenido en cada jurisdicción cuando los causantes tienen su domicilio en un lugar y obtienen sus ingresos en otro, o bien cuando las empresas tienen establecimientos en varias localidades; de ahí que el gobierno federal tenga ventajas para su cobro.<sup>94</sup> También se ha comprobado que no es conveniente utilizar tasas adicionales en el caso de actividades que, por estar distribuidas desigualmente entre las regiones, no se pueden gravar de una forma homogénea en todo el país, a menos que las diferencias no sean significativas.

No fue hasta la Constitución federal de 1917 cuando se propuso darle al municipio una mayor importancia, al considerarse que su independencia política y económica era una de las grandes conquistas de la Revolución. Se pretendía que el municipio libre fuera la base de la administración del país.<sup>95</sup>

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que

<sup>92</sup> Pablo Macedo, *op. cit.*, p. 459.

<sup>93</sup> Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 369 y 370.

<sup>94</sup> Luis del Arco y Félix de Luis, *op. cit.*, p. 82.

<sup>95</sup> Armando Servín, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956, p. 24.

la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida y su independencia, condición de su eficacia.<sup>96</sup>

En la fracción II del artículo 115 de la citada Constitución se señala la libertad de los municipios para administrar su Hacienda, la cual será suficiente para atender sus necesidades y se constituirá con las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados.

### La Hacienda pública mexicana en los albores del siglo xx

Los continuos cambios registrados durante la época revolucionaria, debidos al triunfo sucesivo de una y otra facción, no permitieron modificar significativamente la distribución de ingresos entre la federación y los estados; sin embargo es importante destacar las siguientes acciones:

1. Se hizo el primer intento de formar el catastro de la República Mexicana por medio de "juntas calificadoras" que registrarían todas las propiedades raíces.
2. Con el fin de que se conociera la verdadera riqueza del país "y pudieran distribuirse equitativamente los impuestos sobre los contribuyentes", el gobierno federal continuó ampliando sus atribuciones fiscales al prohibir a los estados el otorgamiento de exenciones de impuestos.
3. La cuota de la contribución federal se modificó varias veces; durante los últimos años del régimen de Díaz fue en promedio de 20% y el gobierno constitucionalista la aumentó hasta el 60 por ciento.<sup>97</sup>

Por lo que corresponde a las haciendas locales, generalmente en todos los estados hay un impuesto predial, basado en el valor de

<sup>96</sup> *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, 1o. de diciembre de 1916.

<sup>97</sup> Manuel Yáñez Ruíz, *op. cit.*, t. III, pp. 5-28.

la propiedad rústica y urbana. Por lo común también existen los impuestos de patente y de ventas al menudeo, que recaen en el comercio; en los estados donde hay minas se grava la extracción de oro y plata; muchas entidades tienen el impuesto personal o de capitación, vestigio del tributo precortesiano mencionado. Además hay impuestos municipales que en su gran mayoría recaen en los consumos, como por ejemplo los rastros, las panaderías y otros ramos.<sup>98</sup>

En cuanto a la situación de la Hacienda pública durante el periodo revolucionario, en 1917 el primer jefe del Ejército Constitucionalista señalaba que al iniciarse la revolución contra el régimen de Huerta no había ningún sistema de finanzas, puesto que cada jefe militar tenía que conseguir los recursos en donde pudiera. Muchos de ellos eran en especie y otros se obtenían de préstamos forzosos. Las oficinas recaudadoras de Hacienda quedaban completamente a disposición de los jefes militares y en muchos casos los comandantes, asumiendo facultades hacendarias, hasta imponían contribuciones especiales.<sup>99</sup>

El gobierno constitucionalista exigía que los impuestos al comercio exterior se pagaran en metálico, mientras que las otras contribuciones se cubrían con papel moneda. A diferencia de gobiernos anteriores se gravó la exportación de todas las mercancías, incluidas las materias primas, y se eliminó la exención de que gozaban las compañías petroleras.

Cuando se unificó la revolución, al firmarse el Plan de Guadalupe, se recurrió al sistema de emisiones de papel moneda.<sup>100</sup> Posteriormente, conforme el gobierno fue regularizándose, las oficinas recaudadoras pasaron de nuevo a la Secretaría de Hacienda.

<sup>98</sup> Cfr. Armando Servín, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

<sup>99</sup> Cfr. Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. III, pp. 25 y 26.

<sup>100</sup> Cfr. Armando Servín, *op. cit.*, p. 23.

## El proceso de apropiación de las fuentes impositivas por parte de la federación

En términos generales, al triunfo de la Revolución de 1910 la Hacienda pública mexicana siguió caracterizándose por la existencia de una multiplicidad de impuestos, de los cuales muchos eran parciales e ineficaces, orientados fundamentalmente al consumo. "Se ha recurrido a casi todos los medios imaginables, pero nunca conforme a un método unitario."<sup>1</sup>

Un ejemplo de esta situación es el impuesto del timbre, que afectaba a más de cien actividades, por lo que su observancia resultaba bastante difícil y en muchas ocasiones se utilizaba como un instrumento para intimidar a los enemigos del régimen en turno;<sup>2</sup> de ahí su denominación popular de "impuesto del tigre". En el caso de las ventas al menudeo Alberto J. Pani, entonces secretario de Hacienda, señalaba en su "Memoria" que los males indicados se agravaban porque el cálculo y la recaudación del impuesto se hacían en las administraciones del timbre mediante un sistema de calificaciones que propiciaba inmoralidades e injusticias.

Además de este impuesto federal que gravaba el consumo, los estados tenían el "impuesto de compraventa" que recaía sobre todos los actos de los comerciantes, agricultores o industriales, y en 1918 se expidió la ley de impuestos municipales que gravitaba sobre el servicio de aguas, casas de alojamiento, diversiones, patentes sobre cafés, carnicerías, dulcerías, establos, expendios de

<sup>1</sup> Henry Chandley, "Investigación preliminar del problema hacendario mexicano con proposiciones para la reestructuración del sistema", en *Revista de la Escuela de Estudios Contables*, vol. II, Instituto Técnico y de Estudios Superiores de Monterrey, julio de 1950.

<sup>2</sup> Este asunto se trata ampliamente en el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, t. II, sesión del 29 de enero de 1917, p. 769.

tocinerías y salchichonerías, jabón corriente, manteca, tabaco, vinos, licores y cervezas, fábricas de tabacos, bizcochos y galletas, fondas, hornos de ladrillos, pastelerías, pulquerías, venta de arena y materiales de construcción, juegos y apuestas, legalización de pesas y medidas, mercados, panteones, pavimentos, atarjeas, puestos en la vía pública, expendedores de carne al por mayor, vehículos y derechos de licencia de numerosos establecimientos mercantiles e industriales.<sup>3</sup>

De esa manera, un comerciante pagaba a la entidad federativa un impuesto por abrir el establecimiento y luego otro sobre las ventas; al municipio le pagaba según los rubros que le correspondieran y la federación gravaba las mismas fuentes por concepto de impuesto del timbre; además, debía cubrir una sobretasa del 50% sobre todos los impuestos que le cobraba el municipio.

Todo lo anterior causó una

...extraordinaria complicación, ya que las cuotas, las bases de la imposición, las reglamentaciones y las formas y épocas de pago de los impuestos, se multiplican hasta el punto de crear un estado de confusión y de incoherencia, casi anárquicas, en materia fiscal.<sup>4</sup>

Aún más, en la Ciudad de México se estableció un impuesto entre el 5 y el 40% sobre los gravámenes municipales recaudados en ella para su higienización.

Que todos estos impuestos gravaran el consumo, en su mayoría de artículos necesarios, y la ausencia de un impuesto general sobre la propiedad individual llevó a que el peso de la carga tributaria de la nación recayera sobre las clases bajas, conformando una estructura tributaria regresiva. Con ello, obviamente, se acentuó la desigualdad económica entre "los pocos privilegiados de arriba y los muchos desheredados de abajo".<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Los sistemas de imposición de esta época se estudian en la obra de Armando Servín, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956, pp. 20-23.

<sup>4</sup> Alberto J. Pani, *La política hacendaria y la revolución*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1926, pp. 35 y 36.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 37.

## Las relaciones impositivas a principios de siglo

En cuanto a las relaciones fiscales, de acuerdo con el estudio de Henry Alfred D. Chandley,<sup>6</sup> miembro de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera del Gobierno Federal Mexicano, realizado en 1917, el sistema presentaba los siguientes problemas:

1. El gobierno federal se orientó a crear impuestos, sin tomar en cuenta su incidencia y rendimiento. Era el caso del impuesto federal del timbre que contenía más de 100 fuentes específicas.

2. Los sistemas hacendarios estatales carecían de uniformidad y descansaban en una gran cantidad de impuestos que llegaban a ser hasta de 57. Al igual que en el federal no se tomaba en cuenta la capacidad de pago de los causantes. Ni el efecto de los impuestos establecidos por los otros.

La falta de uniformidad entre los gravámenes estatales se ejemplifica con el impuesto a la propiedad raíz. Chihuahua<sup>7</sup> tenía una tasa de 1% a la propiedad rústica; el valor de las tierras dependía de que fueran de riego, temporal, pastizales o de bosques; en el primer caso la tarifa era de 30 centavos y en el último de 75.00 pesos por hectárea.

En Durango la tasa era de 12 al millar y el valor de las tierras dependía de su extensión: de 100 a 1 000 hectáreas la tarifa era de un centavo por hectárea; de 1 000 a 5 000, dos centavos, y para más de 100 000 hectáreas, 45 centavos. Y así, en los demás estados las variaciones eran tanto de la cuota como de los elementos tomados en cuenta para valorizar la tierra, lo cual causaba diferencias en la estructura de costos de los productos agrícolas, distorsionando sus posibilidades de competir.

3. Aparte de las restricciones constitucionales no había otras relativas a las fuentes de ingresos federales y estatales, lo que propició que

...el gobierno federal retenga casi privativamente una proporción mayor de las fuentes generales productoras de ingresos

<sup>6</sup> *Op. cit.*, pp. 18-20.

<sup>7</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, t. III, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, p. 133.

que las que retienen los gobiernos centrales de la mayor parte de los países. Este hecho es sin duda alguna la causa de los increíblemente bajos ingresos de los estados y de la multiplicidad de pequeños impuestos.<sup>8</sup>

4. Como se señaló en el capítulo anterior, el gobierno federal otorgaba exenciones de impuestos a algunas de las ramas más importantes de la industria nacional, con lo que se despojó a los estados de una gran parte de la base impositiva.

5. Otra característica es la tasa adicional sobre todos los gravámenes estatales y municipales, denominada contingente en el siglo pasado y posteriormente contribución federal. Con el tiempo esta tasa se hizo fluctuante y además dejó de causarse en algunos impuestos, como en el de hilados y tejidos y el de tabacos, con lo cual se hizo más complejo el sistema tributario.

Por este medio la federación obtenía de manera fácil y regular cuantiosos ingresos; con el inconveniente adicional de que acentuaba las desigualdades entre los estados.

Ante este panorama fue muy común durante esa época que los gobiernos estatales recibieran apoyo financiero de la federación por medio de subsidios y participaciones. En 1921, en su informe presidencial, el general Álvaro Obregón señaló:

La penuria por la que atraviesan los erarios de algunos estados y municipios de la República, a causa de la situación económica que en ellos prevalece y de la escasa productividad de sus fuentes de ingresos, derivada en parte esta última de la defectuosa delimitación existente entre las jurisdicciones federal y local, y la necesidad en que otros se encontraban de hacer frente a gastos cuantiosos de urgencia, algunos de los cuales redundan en beneficio de grandes extensiones territoriales, determinó al Ejecutivo conceder a tales entidades préstamos importantes.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>Henry Chandley, *op. cit.*, p. 28.

<sup>9</sup>Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales*, vol. II, México, 1963, pp. 9 y 10.

En otros casos, algunos estados que adeudaban el contingente fueron intervenidos por el gobierno federal.

## La distribución constitucional de atribuciones impositivas en 1917

En la Constitución de 1917, como en la de 1857, se establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos tanto de la federación como del estado y municipio en que se resida.

Así las cosas, ¿cómo se delimitan las respectivas jurisdicciones de tributación del gobierno federal y de los gobiernos estatales en la Constitución de 1917?

Al igual que en 1857 se considera que la federación tiene competencia fiscal ilimitada al establecer que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir los gastos públicos (artículo 73, fracción VII). Con esta disposición se mantiene la concurrencia de facultades entre federación y entidades federativas, y así la federación lo mismo puede establecer un gravamen a las ventas que al patrimonio u otro cualquiera que considere necesario para cubrir sus gastos.

Además se recurrió al sistema de separación en ciertos impuestos. Se atribuyeron exclusivamente a la federación los gravámenes sobre el comercio extranjero (comprende, entre otros, los impuestos a la importación y exportación, los de tráfico marítimo, de certificación consular y de facturas).

Por lo que corresponde a los estados, en las dos constituciones se proscriben las alcabalas y aduanas interiores. Según el artículo 117, fracciones IV, V y VI, las entidades federativas tienen prohibido imponer gravámenes sobre las siguientes fuentes:

- El tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, es decir, el peaje y la alcabala.
- La entrada y salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera.
- La circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, cuando se haga a través de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía en su tránsito.

Asimismo, las fracciones III y VII del artículo 117 prohíben a los estados:

- Emitir estampillas y papel sellado. Por interpretación se entendió que la federación podría usarlos para recaudar impuestos.
- Tener disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o entre producciones semejantes de distinta procedencia.

A los estados también se les otorgan facultades impositivas controladas por el Congreso de la Unión en el artículo 118, fracción I, para el caso de los impuestos de tonelaje, puertos y sobre importaciones o exportaciones. En la práctica estas fuentes están reservadas a la federación.

Por último los estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales (artículo 124).

Con este esquema de distribución de ingresos se ha dicho que los constituyentes<sup>10</sup> pretendieron lograr la autonomía de las entidades políticas que forman la federación, misma razón que esgrimieron los constituyentes de 1857. Desde aquel entonces se visualizaba el principio, que aún en nuestros días continúa siendo válido, según el cual, desde un punto de vista político, lo más conveniente para la Hacienda local es financiar sus actividades con recursos propios.<sup>11</sup>

Sin embargo,

...al correr de los tiempos [...] la autonomía referida –tolerando que la federación y cada uno de los estados establezcan independientemente sus sistemas de tributación, sin plan alguno, sin coordinación, sin armonía– ha originado las interferencias

<sup>10</sup> Cfr. Florencio Barrera Fuentes, *Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1965.

<sup>11</sup> Cfr. Harold Somers, *Finanzas públicas e ingreso nacional*, México, FCE, 1970, p. 514.

entre dichos sistemas, las invasiones injustificadas, las acumulaciones sin proporción, la irregularidad en los gravámenes, en una palabra, la anarquía fiscal que es una de las causas principales de que los impuestos no puedan alcanzar su productividad máxima posible.<sup>12</sup>

Precisamente es a esta situación a la que actualmente denominan los tratadistas de "jungla fiscal", porque las fuentes de riqueza son objeto de dos o más gravámenes simultáneos, creados y administrados por autoridades diversas (federales, estatales y municipales) y con reglas y objetivos diferentes.

Lo anterior se explica por el hecho de que las opciones de fuentes tributarias adecuadas no son numerosas, y de ellas, algunas son mucho más ventajosas que otras, por lo que su uso será frecuente. A esta situación podría agregarse la inconveniencia política de utilizar altas tasas impositivas; es preferible diversificar la estructura tributaria pues así es más fácil la superposición de gravámenes. En México cuando se celebró la Primera Convención Nacional Fiscal había más de cien impuestos diferentes, lo cual hacía muy complejo el sistema y aumentaba en forma desproporcionada e injustificable los gastos de recaudación, inspección y administración de los gravámenes<sup>13</sup> (obviamente, el contribuyente tenía que enfrentar diferencias de cuotas, de reglamentación, de plazos y épocas de pago).

Con la falta de coordinación también puede presentarse la utilización de gravámenes que recaigan sobre objetos de una clase uniforme.<sup>14</sup> Esto ha ocurrido cuando la federación grava los ingresos brutos de las empresas y algunos estados gravan solamente una parte de los mismos, como las utilidades. También es el caso de los impuestos de compra-venta estatales utilizados en México a principios de siglo y que eran verdaderos impuestos locales de importación. Con ello se recarga extraordinariamente estas fuentes

<sup>12</sup>Alberto J. Pani, *op. cit.*, p. 40.

<sup>13</sup>Ramón Beteta, *Tres años de política hacendaria, 1947-1948-1949*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951, p. 142.

<sup>14</sup>Harold Groves, *Finanzas públicas*, México, Trillas, 1978, pp. 587 y 588.

de riqueza y puede ocurrir que, en cambio, otras queden libres de gravamen.

Otro problema es la imposición territorial múltiple, que se da cuando una persona paga dos impuestos y una cantidad mayor que otra, sólo porque su riqueza o sus ingresos están en más de una jurisdicción fiscal; ejemplifican esta situación los diversos y ya mencionados impuestos a la propiedad raíz.<sup>15</sup> En México en los años treinta diversas industrias empezaron a desarrollarse en varios estados, por lo cual requerían un tratamiento fiscal uniforme; esto aconteció con las industrias de azúcares, hilados y tejidos, cigarros y alcoholes, entre otras. Por último también hay doble imposición cuando se pagan dos impuestos sobre aspectos muy relacionados de un mismo objeto gravable, por ejemplo cuando se tiene simultáneamente un impuesto a la propiedad raíz y otro a las ventanas (balcones, chimeneas, etc.) que tengan los bienes inmuebles. Esto no necesariamente significará desigualdad para el contribuyente, porque la suma de los dos impuestos (en cada uno de los dos niveles de gobierno) puede ser igual que un solo gravamen en algún ámbito gubernamental.

Desde luego todas estas situaciones pueden complicar el sistema fiscal, con los efectos adversos correspondientes, pues se constituyen en uno de los mayores obstáculos que se oponen a la unidad de la economía nacional, frenando con ello el desarrollo económico.

El ejercicio por la federación y los estados del poder tributario de manera independiente y sin coordinación fácilmente llevará a la presión fiscal a niveles inconvenientes.<sup>16</sup> Es bien sabido que cuando ésta, y por tanto la recaudación, es insuficiente, será imposible para el gobierno cumplir con las funciones que tiene asignadas. Por el contrario, si es excesiva pueden afectarse los niveles de producción, trabajo e incluso de recaudación porque se fomentará la evasión fiscal.

A todas estas consideraciones pueden añadirse las innumerables corruptelas a que dan lugar tantas leyes distintas y confusas así

<sup>15</sup> John F. Due, *Análisis económico de los impuestos*, Buenos Aires, El Ateneo, 1970, pp. 398 y 399.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 401.

como los múltiples procedimientos nacidos de la complicación misma del régimen fiscal, lo que en última instancia hace recaer el peso del impuesto sobre unos cuantos.<sup>17</sup> Agréguese a ello que si estos impuestos carecen de un mismo propósito, lo cual ocurre cuando las leyes fiscales de la federación y de los estados se fundan en principios distintos y se expiden con fines diversos (y lo que es más grave aún, de un estado a otro cuando varía la legislación y reglamentación hacendaria), se generarán guerras económicas entre ellos obstaculizándose el desarrollo de la nación.

Así pues la falta de coordinación entre los diversos tipos de exacciones que se utilizaron en México explica en buena medida la problemática fiscal planteada en este estudio en diversas ocasiones.

### Consolidación de la coordinación impositiva

A pesar de que el texto original de la Constitución de 1917 mantuvo las mismas facultades impositivas que se otorgaron a la federación en la Constitución anterior, entre las prohibiciones a los estados sólo se agregó la de emitir estampillas, con lo que también se reservó a la federación el impuesto del timbre. Con el tiempo aquéllas se ampliaron.

Como afirman Gerloff y Neumark,<sup>18</sup> no hay que estimar en menos ni en más la importancia de la distribución constitucional de los recursos. Es un hecho que las disposiciones constitucionales tienen una gran relevancia en la solución de la problemática fiscal de un estado federal; pero no pueden impedir a largo plazo la ampliación de las facultades impositivas de la federación; máxime si, como en el caso de México, se deja la puerta abierta para que esto suceda.

A partir de 1912 la extracción de petróleo quedó gravada por el gobierno federal, como un inciso del impuesto del timbre;<sup>19</sup> diez años después los estados (tomando en cuenta la ubicación de los

<sup>17</sup> Cfr. Benjamín Retchkiman Kirk, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, UNAM, 1975, p. 78.

<sup>18</sup> Cfr. W. Gerloff y F. Neumark, *Tratado de finanzas*, Buenos Aires, El Ateneo, 1961, p. 497.

<sup>19</sup> Cfr. Jorge Carpizo, "Sistema federal mexicano", en *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, FCE y UNAM, 1972, p. 492.

pozos cuando se tratara de petróleo crudo y de las refineras si se trataba de derivados) obtuvieron una participación del 5% del producto de dicho impuesto. Precisamente con este decreto se establece el principio de conceder participaciones a los estados en los impuestos federales que se instituyeran. En 1926, conforme a la Ley de Impuestos a la Minería, los estados obtienen una participación en forma de cuota adicional de un 2% sobre el valor del oro y la plata, la cual cobraban directamente de los productores, quedándoles prohibido establecer impuestos locales.

Este proceso de delimitación de las facultades impositivas a favor del gobierno federal continúa hasta la fecha, al establecer éste la modalidad de "coordinación" con los estados sobre la base de que éstos deroguen los impuestos que en una u otra forma incidan sobre la misma materia gravable. Es conveniente señalar que la coordinación tributaria es una alternativa a la separación de fuentes impositivas, muy utilizada en los últimos tiempos por las ventajas que ofrece en la recaudación de los impuestos.

Pero también existen fuertes obstáculos a cualquier progreso importante en materia de coordinación; uno se refiere a las grandes divergencias en las estructuras fiscales de los estados, que con mucha dificultad pueden ser superadas, por razones constitucionales o de otro tipo. Otro problema, que en ocasiones se constituye en una barrera insuperable, es la necesidad, para la existencia de un estado federal, de reconocer la autonomía local.

Desde luego no existe un solo sistema de coordinación sino que varía éste en función de los objetivos que pretenda alcanzar el país que lo establezca. Es frecuente que por medio de la coordinación se busque cumplir alguno de los siguientes objetivos:<sup>20</sup>

- a) Impedir que uno de los niveles gubernamentales incida en la estructura fiscal del otro; para ello se deberán asignar fuentes de ingresos definidas para cada nivel;
- b) evitar que los contribuyentes paguen más de un impuesto sobre una misma fuente de ingresos, patrimonio o disposición de ellos, y

<sup>20</sup>Harold Somers, *op. cit.*, p. 515.

c) gravar equitativamente la actividad económica de tal manera que el sistema de tributos no la desestimule.

Al margen del o los objetivos que se persigan, para que un sistema de coordinación sea adecuado debe tenerse en cuenta, al estructurarlo, que la eficiencia administrativa de las diversas jurisdicciones políticas en la recaudación fiscal varía según el tipo de impuesto; además se requiere que los gravámenes que utilice cada nivel sean perfectamente adaptables a su propia economía. Por último debe hacerse hincapié en que es necesario evitar que el sistema fiscal coordinado interfiera en el libre movimiento de artículos y servicios en el país.<sup>21</sup>

En México, ante la carencia de una delimitación constitucional de competencias impositivas entre la federación y los estados, además de la federalización de varios impuestos surgió una diversidad de sistemas de gravámenes que obstaculizó el crecimiento económico del país.

Produce indebidas sobreposiciones de impuestos que, al estorbar o, en algunos casos, impedir el desarrollo del comercio y de la industria y poner trabas, por tanto, al progreso nacional, mantiene el monto de las recaudaciones fiscales muy abajo de su valor máximo compatible con la potencialidad económica de la República.<sup>22</sup>

Por esto, desde hace prácticamente sesenta años se ha planteado –por diversos mecanismos– la necesidad de un sistema de relaciones impositivas intergubernamentales coordinado, que conduzca a un modelo fiscal estructurado de tal manera que deje de representar un problema al desarrollo del comercio y la industria. Y a la vez que tuviera la máxima productividad posible. La cuestión es que desde esa época se ha considerado que los impuestos<sup>23</sup> únicamente se pueden coordinar con el sistema de participaciones, el

<sup>21</sup> John F. Due, *op. cit.*, pp. 394 y 395.

<sup>22</sup> Alberto J. Pani, *op. cit.*, p. 39.

<sup>23</sup> A partir de 1982 se coordinan bajo este mismo sistema de participaciones a los derechos.

cual, usado de manera exclusiva, ha dado lugar a la pérdida de la autonomía local.

Los mecanismos utilizados para implantar este sistema de coordinación han sido de diversa índole; para los fines de este trabajo pueden dividirse en las reuniones nacionales de funcionarios o causantes y los ordenamientos legales. En las primeras han participado funcionarios responsables de cuestiones fiscales en los diversos ámbitos de gobierno o representantes de los contribuyentes de ciertas organizaciones nacionales; durante la actual centuria se han efectuado tres tipos: las Convenciones Nacionales Fiscales (realizadas en 1925, 1933 y 1947); las Convenciones Nacionales de Causantes (de 1947, 1948 y 1950) y las Reuniones Anuales de Tesoreros (efectuadas desde 1973) que a partir de 1979 se denominan Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.

Por lo que respecta a los ordenamientos legales destacan: la Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de 1948; la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, y la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

### *La delimitación de los ingresos en manos de asambleas*

Ante la necesidad apremiante de establecer una coordinación impositiva, las autoridades financieras consideraron que el medio más eficaz para obtenerla sería la organización de convenciones, con representantes de los estados y la federación. Se proyectaba que éstas funcionaran, en el sistema fiscal, como organismo permanente coordinador. La primera reunión de este tipo fue la Convención Nacional Fiscal de 1925.

#### *Inicia el sistema de participaciones*

Al celebrarse la primera Convención, los impuestos se distribuían como sigue:<sup>24</sup>

##### I. Ingresos de la federación:

<sup>24</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, p. 206.

- a) Impuestos a la importación, que comprendían tanto el derivado de las tarifas aduanales como el recargo por importación postal; el tanto por ciento *ad valorem* a los impuestos fijados para la importación de los artículos especificados en las disposiciones respectivas; el 2% adicional para el fomento de mejoras materiales de los municipios del lugar donde se efectuara la recaudación, y el impuesto adicional sobre vinos, licores, cerveza y demás bebidas alcohólicas de producción extranjera.
- b) Impuestos a la exportación, que incluían tanto el proveniente de las tarifas aduanales como el recargo por la exportación postal; el de exportación del petróleo, y el 2% adicional para mejoras materiales a favor de los municipios donde se efectuara la recaudación.<sup>25</sup>
- c) Impuestos a la industria, que se dividían:
- Sobre industrias extractivas, comprendiendo: la propiedad minera, el oro, la plata y demás metales e industrias, la producción del petróleo y el gravamen sobre terrenos petrolíferos y contratos petroleros.
  - Sobre industrias de transformación, que incluía: el *ad valorem* sobre la producción de tabaco; el gravamen sobre hilados y tejidos de algodón, de lana o mezclados con hilos de cualquier otra materia.
  - Sobre industrias de transporte, que comprendía el impuesto del 10% sobre entradas brutas de ferrocarril.
  - Sobre industrias de alcoholes y bebidas alcohólicas, que contenía tanto a los alcoholes como a los tequilas, mezcales, sotoles, licores, vinos y demás bebidas alcohólicas de producción nacional, excepto las elaboradas con jugo de uva; el aguamiel y los productos de su fermentación así como la cerveza.
- d) Impuesto sobre la renta, que gravaba las explotaciones agrícolas; el ejercicio del comercio y la industria; la colocación de dinero, valores, créditos, depósitos o cauciones; el trabajo a sueldo o salario; los valores mobiliarios; las pensiones, rentas vitalicias, renta o participación de propietarios de tierras en los

<sup>25</sup> Los productos del 2% adicional sobre los impuestos de importación y exportación se aplicaban a mejoras materiales del lugar donde se efectuara la recaudación.

productos de la explotación del subsuelo o concesiones del poder público explotadas por terceras personas, y el ejercicio de profesiones liberales, literarias, artísticas o innominadas o cualquiera otra ocupación lucrativa no comprendida en las cédulas anteriores.

e) El impuesto sobre capitales, que comprendía el gravamen sobre herencias, legados y donaciones, y sobre loterías y rifas.<sup>26</sup>

f) Impuesto general del timbre sobre actos, documentos y contratos y la contribución federal.<sup>27</sup>

g) El 10% adicional sobre los impuestos, derechos o productos de los servicios aduanales y públicos y sobre recursos naturales, con las excepciones que la misma ley contenía.

Del producto del impuesto anual sobre propiedad minera se concedía un 40% a los municipios donde se ubicaran los fondos, destinándose al fomento de mejoras materiales y servicios públicos.

Los estados en que hubiera pozos petroleros en explotación tendrían un subsidio equivalente al 5% de las sumas que percibiera el gobierno federal del impuesto sobre producción de petróleo nacional y, en igualdad de circunstancias, los municipios percibían un 2% por el mismo concepto.<sup>28</sup>

De estos rubros, la mayor parte de los ingresos de la federación provenía de los impuestos sobre importación y exportación que, junto con los que gravaban el comercio y la industria en el interior del país, representaban el 60% del total recaudado.

II. Ingresos estatales:

a) Impuesto sobre la propiedad raíz urbana y rústica.

b) Impuesto sobre la agricultura.

c) Impuesto sobre el comercio y la industria.

d) Impuesto especial de patente.

e) Impuesto que toma como base el capital.

f) Impuesto sobre compraventa.

<sup>26</sup> Se le dio tratamiento separado por su carácter eventual.

<sup>27</sup> El concepto de contribución federal se aborda en el inciso 9 del capítulo II.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 207.

- g) Impuesto sobre la producción.
- h) Impuesto sobre sueldos y emolumentos.
- i) Impuesto sobre honorarios.
- j) Impuesto sobre actos, documentos y contratos.
- k) Impuesto sobre capitales (adquisición).
- l) Impuestos varios.

La mayoría de los estados obtenían sus ingresos principalmente de los impuestos que gravitaban sobre la propiedad territorial. Cabe destacar que cada estado contaba con su propio sistema de tributación, lo que propiciaba la rivalidad entre éstos y daba lugar a verdaderas guerras económicas. Como se observa, las materias gravables coincidían con las federales, por lo cual el sistema era muy complejo a causa de una multiplicidad de cuotas, multas y recargos. "Como no hay acuerdo entre los estados y la federación, a menudo acontece que las leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre una misma fuente, recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravamen otras fuentes."<sup>29</sup>

Ante este panorama, las actividades se orientaron a formular un plan de arbitrios y a examinar el problema de la concurrencia. Además se consideró conveniente iniciar reformas constitucionales para hacer obligatorias las conclusiones sobre uniformidad impositiva y distribución de fuentes de ingresos entre los diversos ámbitos gubernamentales.

Por lo que respecta a esta última cuestión se propuso delimitar los campos de imposición entre la federación y los estados, de acuerdo con las siguientes bases:<sup>30</sup>

1. Corresponderían a la federación:

- a) Los impuestos sobre el comercio interior y sobre la industria, pero los estados recibirían una participación en los productos de ellos.
- b) Los impuestos especiales que se resolviera establecer requerirían acuerdo de la federación y de los estados interesados.

<sup>29</sup>Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Convocatoria", en *Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal*, t. 1, México, 1947.

<sup>30</sup>*Ibid.*, Dictamen de la Comisión del Plan Nacional de Arbitrios.

## 2. Pertenerían exclusivamente a los estados:

- a) Impuestos sobre la propiedad territorial.
- b) Impuestos sobre actos no comerciales.
- c) Impuestos sobre sucesiones y donaciones, pero la federación recibiría una participación.
- d) Las cédulas “sobre explotaciones agrícolas” y “sobre propiedad edificada” del impuesto sobre la renta.

Las consideraciones que se tomaron en cuenta para la asignación de los impuestos fueron, en el caso de la federación: para no romper con la situación existente; por el interés de la unidad económica; por la amplitud de la base de la tributación o por la mayor capacidad de las autoridades federales para administrar los impuestos mencionados. Aunque el entonces presidente de la República señaló en la exposición de motivos del proyecto de reformas constitucionales surgidas a raíz de esta Convención “cuando se atribuye privativamente a la federación la facultad de legislar sobre ciertos tributos, se quiere más bien unidad en la forma y en el criterio de la administración, que exclusivismo en el aprovechamiento del impuesto”.<sup>31</sup>

Lo que sucedió fue que la federación se quedó con la soberanía de los recursos.

Los tributos establecidos privativamente por la federación, pero con la obligación de dar participación a los estados, se dijo, era para asegurar la suficiencia de recursos a éstos y además lograr la unidad en su administración pues los estados habían obtenido gran parte de sus ingresos de los diversos impuestos locales a la industria y el comercio. Así en esta Convención se buscó ampliar las atribuciones de la federación, dándole competencia exclusiva sobre dos de las actividades que más notoriamente rebasan los límites de la jurisdicción local: la industrial y la mercantil.

Por otra parte, en la Convención también se propuso prohibir a la federación subvencionar a los estados. Ello porque se suponía que las constantes bancarrotas de muchas de las entidades (y que

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 114.

hacían recurrir a préstamos del Tesoro nacional) ya no se darían pues los ingresos que obtendrían después de la nueva distribución serían suficientes para atender sus necesidades.<sup>32</sup>

Además se sugirió reglamentar la contratación de empréstitos interiores por los estados, sujetándola a la aprobación del Congreso federal.

Respecto a la administración tributaria se consideró pertinente que unos estados auxiliaran a los otros en el ejercicio de la facultad económico-coactiva con el fin de posibilitar a cada estado el cobro de los impuestos respectivos a causantes que no residieran en su territorio.

Como resultado de los planteamientos de la primera Convención se expidió la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados del 25 de agosto de 1926,<sup>33</sup> con lo que prácticamente se instauró el mecanismo de apropiación de las fuentes tributarias por parte de la federación, en uso hasta la actualidad, llamado de participación, que consistía en otorgar a los estados parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que suprimieran o no decretaran gravámenes locales similares. Es importante subrayar que mediante este sistema de coordinación los gobiernos estatales renunciaban a exigir un impuesto a cambio de recibir una parte de los ingresos que se obtuvieran. Así, el gobierno federal centralizaría la recaudación y administración del impuesto mientras que los estatales únicamente obtendrían una participación.

Hay consenso entre los tratadistas en que la cantidad que deben recibir los estados puede fijarse de acuerdo con diferentes criterios:<sup>34</sup> en primer lugar es posible tomar como base un cierto porcentaje de los ingresos obtenidos en su territorio; también la cantidad que deberá entregarse a cada estado puede fijarse según el importe de las recaudaciones obtenidas en periodos anteriores, y por último otro criterio que cabría utilizar para la distribución es la necesidad de recursos de los estados, la cual se mide por el número de habitantes, y lo que se procuraría en este caso sería igua-

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>33</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, p. 215.

<sup>34</sup> John F. Due, *op. cit.*, pp. 405 y 406.

lar las cantidades per cápita que se entreguen a cada uno de los estados.<sup>35</sup>

En principio, los ingresos obtenidos mediante la participación en los impuestos, las haciendas estatales pueden gastarlos sin ninguna condición (lo que no implica falta de control del gasto público). Por otra parte este sistema tiene todas las ventajas administrativas derivadas de que un solo gobierno exija el gravamen; evita la doble imposición; facilita la unidad de la política fiscal y además, por este medio, los estados estarán en posibilidad de ampliar el número de tributos que utilicen pues podrán participar en impuestos que les resultaría muy oneroso –o definitivamente no podrían– recaudar, con lo que se solucionaría, en cierta medida, el problema de la inadaptabilidad de algunos impuestos para las haciendas estatales.<sup>36</sup>

No obstante, el mecanismo tiene serios inconvenientes. El primero, desde un punto de vista político, es que una vez establecidas las bases de la participación, el estado pierde su autonomía fiscal porque, como se dijo, implica un alto grado de centralización por parte del gobierno federal y esto mismo produce cierta inflexibilidad de las haciendas estatales para adaptar la recaudación a sus necesidades presupuestarias. Otro problema que se presenta en la participación es la dificultad para gravar según el principio del beneficio ya que para el contribuyente es imposible saber en qué se gastan sus impuestos y no hay una ligazón entre los ingresos y los gastos de una entidad. Por otra parte, en ciertas circunstancias, presentes sobre todo en los países subdesarrollados, resulta desventajosa la estrecha relación entre el nivel de recaudación del gobierno federal y el de los estados; cualquier baja en aquél, necesariamente repercutirá en éstos.<sup>37</sup>

A todas estas dificultades habría que agregar las relacionadas con el método de distribución que se adopte. Si se toma como

<sup>35</sup> En la práctica es difícil utilizar este criterio por la resistencia que opondrían los estados más ricos, pero en última instancia si se pudiera llevar a cabo se correría un riesgo muy alto de que los impuestos en participación se convirtieran en una subvención.

<sup>36</sup> Benjamín Retchkiman Kirk, *op. cit.*, p. 86.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 87.

base el origen geográfico de los ingresos, entonces se favorecerá la mayor desigualdad entre los estados<sup>38</sup> porque generalmente sus necesidades de recursos están en proporción inversa a su riqueza y de esta manera se deja sin resolver uno de los problemas más importantes de las relaciones fiscales intergubernamentales, o sea, el que se deriva de los distintos grados de capacidad de los estados para recaudar los impuestos que les permitan satisfacer la demanda de servicios públicos.

Compartir los impuestos con base en algún otro criterio significará, seguramente, que los impuestos en participación se conviertan en una subvención.

De las participaciones concedidas en México a raíz de la Primera Convención Nacional Fiscal las más importantes fueron en consumo de gasolina, producción y consumo de energía eléctrica, cerveza, metales y compuestos metálicos, fundos mineros y en producción de petróleo.<sup>39</sup>

Con el tiempo las participaciones se diversificaron, así como las cuotas. Por ejemplo, en el impuesto federal de producción de oro y plata los estados tenían la facultad de cobrar una cuota adicional sobre su valor de 2% y sobre los demás metales y compuestos metálicos, de 50%. En el impuesto de extracción del petróleo, la participación a los estados era del 9% y a los municipios donde se encuentren ubicados los pozos petroleros, el 1%. En la explotación de maderas y bosques, la participación de los estados era del 15%. En los impuestos sobre capitales, con la condición de que los estados aceptasen las leyes federales de herencias y donaciones, se les concedía una participación.

Asimismo, a propuesta de esta Convención se emprendió la supresión de la contribución federal para los estados que se sujetaron a las bases fijadas en 1929 por la Secretaría de Hacienda, para eliminar sus impuestos alcabalatorios.<sup>40</sup> Aunque la mayoría de los estados gestionó la exención del gravamen, sólo 13 de los 32 la

<sup>38</sup> Conviene aclarar que la participación no se justifica por sus propiedades redistributivas pues, como afirman W.E. Oates y D.F. Bradford, su único propósito es solucionar coordinadamente los problemas de insuficiencia financiera.

<sup>39</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, pp. 217 y 218.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pp. 215 y 216.

obtuvieron, en parte porque los demás no cumplieron con los requisitos impuestos por la federación o bien porque ésta no quiso prescindir de los recursos provenientes de la contribución federal.

El problema que se presentó al poner en práctica algunas de las propuestas de esta Convención es que, desde el punto de vista del monto de la recaudación local, las recomendaciones aprobadas no dieron resultados inmediatos y, por el contrario, implicaban un sacrificio de los ingresos federales. Las mejoras técnicas en los impuestos a la propiedad raíz (modificación de avalúos y registros catastrales) y a la industria y al comercio (mediante el cobro de una cuota anual sobre el monto de las ventas) no proporcionaron los ingresos tributarios suficientes para eliminar ciertos impuestos inconvenientes para el desarrollo económico de los estados, y con ello se anuló uno de los propósitos que se fijó la Primera Convención Nacional Fiscal: dar elasticidad y suficiencia a los sistemas fiscales locales.<sup>41</sup>

Así, la crisis financiera de los estados, lejos de resolverse, empeoró; fue al principio de la década de los años treinta cuando tuvo su manifestación más aguda. En esto contribuyeron, aparte de los elementos señalados, la depresión mundial de 1929 que tuvo serias consecuencias en México, y en particular en la política agraria, que disminuyó los ingresos locales por concepto de impuesto predial, y el problema de la falta de pago que fue muy difícil atacar, por una parte por los mismos hábitos creados en los contribuyentes durante los años de lucha armada (cuando eran muy frecuentes las condonaciones de los adeudos fiscales) y, por otra, por la desorganización prevaleciente que facilitaba la evasión impositiva.<sup>42</sup>

Obviamente esta problemática tenía repercusión en los gastos estatales; de ahí que se continuara con el sistema de reducir sueldos a la burocracia así como de suspender el pago de los adeudos contraídos por administraciones anteriores.

<sup>41</sup> Armando Servín, *op. cit.*, p. 38.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 34.

## *Ampliación de las facultades impositivas federales por reformas constitucionales*

### Segunda Convención Nacional Fiscal

Esta Convención se celebró en 1933. Al igual que en el caso anterior su objetivo era señalar las bases precisas de delimitación de facultades de la federación y de los estados en materia tributaria. Para entonces los impuestos federales prácticamente eran los mismos que en 1925, mientras que los estados habían creado varios impuestos especiales sobre la producción y el comercio de diversos artículos agrícolas e industriales.

Especialmente destaca el incremento de los impuestos locales sobre la producción agrícola debido a que las restituciones y dotaciones de ejidos se habían generalizado (con lo que los estados perdieron una de sus principales fuentes de ingresos, el impuesto territorial rústico) y éstos sólo pagaban un impuesto del 5% sobre el importe de sus cosechas. A lo anterior se agregaba la dificultad para efectuar un avalúo de las fincas rústicas cuyos valores fiscales no correspondían a su época. Además se habían ampliado las participaciones, reforzándose la tendencia señalada anteriormente.<sup>43</sup>

Por ejemplo, ahora los estados tenían derecho a una participación del 40% del rendimiento del impuesto federal sobre producción o introducción de energía eléctrica. También se creó un impuesto adicional a favor de los estados sobre producción de cerveza, y a la cuota de dos centavos por litro de gasolina se agregaba otra especial de un centavo y medio en sustitución de los impuestos a vehículos de motor.

En cuanto a la delimitación de campos impositivos federación-estados, las recomendaciones fueron:<sup>44</sup>

–Establecer como principio de legislación que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio esté gravado por dos o más impuestos; cada fuente de imposición debe ser gravada por un solo impuesto, estableci-

<sup>43</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal*, t. III, México, 1947, pp. 27 y 28.

<sup>44</sup> *Ibid.*, t. 1, pp. 245 y ss.

do por la autoridad a la que sea más conveniente atribuir esa facultad.

–Cuando sea preciso reconocer la facultad de intervención en la creación de un impuesto a dos o más entidades, debe establecerse como procedimiento forzoso para la expedición de esas leyes el acuerdo previo entre tales entidades.

–La determinación, administración y recaudación de cada impuesto debe encomendarse a una sola autoridad, la misma a la que corresponda el aprovechamiento del gravamen.

–En los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas obtengan ingresos de la misma fuente, se consideró conveniente que la determinación del gravamen estuviera a cargo de una de ellas, reconociendo a las otras una participación en el rendimiento y estableciendo una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.

Corresponderán a la federación:<sup>45</sup>

a) La imposición al comercio y a la industria para lograr la consolidación de la unidad económica del país. La recaudación corresponderá a los estados y el rendimiento se repartirá entre la federación, los estados y los municipios.

b) Los impuestos especiales deben servir principalmente para administrar los recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la nación, por lo que tendrán el carácter de federales y los estados deben percibir una participación.

c) Es propiedad privativa de la federación establecer impuestos al comercio exterior; sobre la renta; sobre instituciones de crédito e instituciones de seguros; sobre rifas, loterías y sorteos, y sobre maderas y bosques.

En cuanto a los estados se propuso:<sup>46</sup>

a) La base de la tributación local debe ser la imposición territorial en todos sus aspectos.

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 253 y 254.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 252 y 253.

- b) Se atribuirán privativamente a las entidades locales los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción.
- c) Los impuestos que correspondan a los estados en los ramos de tabacos, alcoholes, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, cerillos y fósforos, serán recaudados por ellos.
- d) Corresponderá a los estados un impuesto a la sal, cuya cuota debe ser de un peso por tonelada. En este impuesto el gobierno federal debe participar en 25 por ciento.
- e) El impuesto a herencias, legados y donaciones debe ser regulado en el ámbito federal pero recaudado por los estados que deberán entregar a aquél una participación.
- f) Los estados podrán gravar propiedades de la federación que se ubiquen en sus respectivos territorios.
- g) Las entidades federativas deberán suprimir las cuotas de producción agropecuaria.

Por otra parte, en el proyecto de reformas se proponía que la Convención Nacional Fiscal tuviera la facultad de autorizar cualquier modificación a las leyes en la materia pero esto era exclusivamente para los impuestos locales; en el ámbito federal la Convención simplemente era un organismo de opinión.

También se proyectó la creación de oficinas únicas encargadas de la percepción y el cobro de toda clase de ingresos que, desde luego, estarían en manos de la federación.

Hasta en el funcionamiento de esta Convención había preponderancia de la federación. Se propuso que los acuerdos se tomaran con la concurrencia del voto del representante federal y los de la mayoría de los representantes de las entidades federativas. Cuando los acuerdos se refirieran a la fijación o modificación de las participaciones no se necesitaría, para dictar la resolución correspondiente, la citada concurrencia sino mayoría de votos pero resulta que la representación federal tenía una cantidad de votos igual al 75% del total.

Después de esta Convención se efectuaron las reformas constitucionales de 1934 y 1942,<sup>47</sup> que redujeron el ámbito fiscal tribu-

<sup>47</sup>Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 494.

tario de los estados y municipios al conceder a la federación competencia tributaria exclusiva sobre una serie de materias, con la obligación, en algunos casos, de entregar participación a los estados (únicamente si con anterioridad existían convenios entre la federación y los estados en virtud de los cuales éstos renunciaban a imponer gravámenes locales a cambio de que aquélla les otorgara una participación).

Es muy representativo de la tendencia prevaleciente durante estas convenciones el siguiente párrafo que explica el motivo por el cual se reducen las facultades impositivas de los estados:

El desarrollo alcanzado por las industrias, su ramificación en varios estados, o la importancia de los capitales invertidos ameritaban uniformidad en la legislación, reservándose al Congreso de la Unión, y únicamente sujetas al pago de impuestos federales con participación a las entidades.<sup>48</sup>

El primer impuesto que constitucionalmente se declara de competencia federal es el de energía eléctrica, mediante la reforma de 1934 a la fracción x del artículo 73 constitucional, en la que se establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre esta materia. La reforma se hizo después de vencer cierta oposición en el Congreso pues se decía que era resultado de "...una política de centralismo, privándose a los estados paso a paso de su vida propia y de organización libre".<sup>49</sup>

Por su parte, el Ejecutivo señalaba en la iniciativa correspondiente "[...] que las condiciones sociales y económicas del país exigían imperiosamente la existencia de una legislación uniforme en lo que respecta a generación, transformación, circulación y consumo de energía eléctrica".<sup>50</sup> Finalmente la iniciativa fue aprobada con la siguiente adición:

<sup>48</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, periodo extraordinario, XXXVII Legislatura, t. VII, núm. 13, 28 de agosto de 1940, p. 20.

<sup>49</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. V, p. 221.

<sup>50</sup> Iniciativa para reformar la fracción x del artículo 73 constitucional, en Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. V, p. 220.

En el rendimiento de los impuestos que el gobierno federal establezca en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.<sup>51</sup>

En 1942 se reformó la fracción xxix del artículo 73 constitucional, modificación vigente. En este artículo se enumeran las fuentes exclusivas de la federación porque es el único nivel de gobierno que puede gravarlas; entre ellas se incluyeron los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional<sup>52</sup> porque, se dijo, si la nación es la propietaria originaria de estos bienes, entonces sólo ésta puede gravarlos; de esta manera entidades ricas en dichos bienes carecen de recursos propios porque no tienen otras fuentes económicas.

Además del de energía eléctrica se establecieron como impuestos especiales a favor de la federación los siguientes: sobre producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación, y explotación forestal. En cuanto a las participaciones de las entidades federativas en el rendimiento de estos gravámenes especiales, se señaló que serían determinadas por una ley secundaria federal y las legislaturas locales fijarían los porcentajes del impuesto sobre energía eléctrica que les corresponderían a los municipios.<sup>53</sup>

De esta manera, las cuotas fueron muy diversas; en el caso de la participación en el rendimiento del impuesto federal sobre fun-

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>52</sup> Se refiere a los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como metales, metaloides, piedras preciosas, sal de gema, salinas, petróleo, todos los carburos de hidrógeno sólido, líquido y gaseoso. También están incluidas las aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros, lagos y ríos. En los últimos tres casos, siempre que estén situadas en líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino.

<sup>53</sup> Arturo Núñez Jiménez, "Antecedentes y características del sistema nacional de coordinación fiscal en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 4, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre de 1981, p. 88.

dos petroleros era de 20% a las entidades y 20% a los municipios en los que aquéllos se ubicaran. El benzol causaría un impuesto de ocho centavos por litro, de los cuales 4.5 centavos corresponderían al gobierno federal y 3.5 centavos a las entidades en las que se consumiera el producto.

De acuerdo con la Ley del Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas, los estados y municipios disfrutaban de un 10% de participación cada uno en el rendimiento del impuesto que se recaudara en su jurisdicción. En el caso de los cerillos y fósforos, tanto a los estados como a los municipios les correspondía una cuota de 15 por ciento.

La Ley del Impuesto sobre Explotación Forestal otorgaba una participación a los estados del 30% y a los municipios del 20% de lo que se recaudara por la explotación que se hiciera en sus jurisdicciones. Para el aguamiel y productos de su fermentación, la cuota del impuesto era de tres centavos por litro, de los cuales 0.008 les correspondía a los estados productores. La participación a los estados en el impuesto sobre tabacos labrados era del 2% si se trataba de productores y 8% si eran entidades consumidoras.

Así pues, no requiere mayores explicaciones el hecho de que la importancia de los impuestos locales en el total de los ingresos públicos disminuyera en el periodo 1926-1942 (56%) en relación con los de 1900-1911 (75%) y 1912-1925 (61 por ciento).<sup>54</sup>

### Primera Convención Nacional de Causantes

En el marco de un acercamiento con los contribuyentes que dejarían de ser considerados como defraudadores natos, se decía:

Las autoridades fiscales deberán asumir una actitud, en principio, de mayor confianza en la buena fe del contribuyente, mas las leyes habrán de prever el castigo severo de la evasión fiscal, asimilándola cuando proceda, como se hace en otros países, a un verdadero delito.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Armando Servín, *op. cit.*, p. 44.

<sup>55</sup> Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1947, publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1946. Tomado de Benjamín Retchkiman, Marcela Astudillo, Constantino Pérez y Andrés Blancas, *Exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación 1929-1986*, México, UNAM, Textos de Economía de la ENEP Aragón, 1988, p. 214.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público invitó a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio para que dieran su opinión sobre la legislación tributaria y así tomarla en cuenta en la Tercera Convención Nacional Fiscal. Ese organismo convocó a una Convención Nacional de Causantes que se efectuó en mayo de 1947; al año siguiente se llevó a cabo otra y en 1950 se realizó la tercera. Debe destacarse que en ellas únicamente estuvieron representados los causantes afiliados a asociaciones tales como la Confederación Patronal de la República Mexicana, Asociación de Banqueros de México, Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana y otras.<sup>56</sup>

Las observaciones de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio se enfocaron a tres aspectos:

- a) La diversidad de los impuestos al comercio y a la industria; para evitarla se propuso que fueran transferidos al impuesto sobre la renta en una cédula especial y su rendimiento se distribuyera entre los estados;
- b) gran cantidad de cuotas diferentes en impuestos que gravaban la misma materia, por lo que se requería sujetarlas a normas especiales, y
- c) diversidad de procedimientos para la administración fiscal, para lo cual debían uniformarse.

Para los convencionistas, los problemas del sistema fiscal planteados en 1925 se habían multiplicado en la medida en que había crecido la actividad económica del país. Se propuso poner en práctica las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal, excepto en el impuesto sobre el comercio y la industria, el cual debía sustituirse por una cuota adicional a la cédula primera del impuesto sobre la renta, limitada al comercio y a la industria, cuyo rendimiento se distribuiría entre los estados.

En esta Primera Convención de Causantes los participantes estaban más preocupados por cuidar sus propios intereses que por el problema de la distribución de fuentes de ingresos entre los di-

<sup>56</sup> Cfr. Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1980, p. 395.

versos ámbitos de gobierno. Sus acciones se encaminaron a pedir modificaciones en ciertos impuestos. Por ejemplo, por iniciativa de la Asociación de Banqueros de México se pidió la derogación de los impuestos que gravaban las herencias y legados. En lo que respecta al impuesto predial se señaló que la propiedad urbana debería ser objeto de un solo impuesto para evitar la anarquía fiscal; no debía establecerse el impuesto sobre el incremento no ganado, los impuestos de plusvalía debían suprimirse, así como los que gravaban la traslación de dominio a título oneroso.

Los impuestos especiales a la industria debían usarse como elementos administradores de los recursos naturales más que como recursos fiscales; de estos gravámenes se pidió la supresión de los impuestos a la minería (los cuales gravaban la producción, exportación y las ventas de los minerales) y a la industria textil (gravada con dos impuestos: al consumo de algodón y a las fábricas de hilados y tejidos).<sup>57</sup>

Al igual que en las convenciones nacionales fiscales, en la de causantes se nombró una comisión permanente para vigilar la realización de los acuerdos aprobados. Además se solicitó que en la comisión permanente de la Convención Nacional Fiscal estuvieran representados los causantes.

### *El fin de la contribución federal*

#### Tercera Convención Nacional Fiscal

En noviembre de 1947, 14 años después de la Segunda Convención, el presidente de la República, Miguel Alemán, convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal.

De las condiciones imperantes en el sistema fiscal mexicano resulta muy elocuente la exposición de motivos de la respectiva convocatoria suscrita por el secretario de Hacienda, Ramón Beteta:

Colocado nuevamente el país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos que demanda una economía pública fuerte y bien organizada, se ve ahora, el gobierno na-

<sup>57</sup> *Ibid.*, pp. 399-404.

cional, frente al antiguo problema fiscal, el mismo que se presentaba en 1925 en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconvenientes prácticos, pero agravado enormemente, como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya en 1925 se calificó de complicado, antieconómico e injusto; que por no haberse corregido sino por el contrario, empeorado, como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la federación como por los estados y municipios, es ya insostenible; hay más impuestos, éstos son más complicados en sí mismos y más faltos de armonía en el conjunto; han aumentado los requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales que se traducen en cargas económicas y molestias para el causante pero no aumentan los ingresos del erario ni facilitan su control; se ha generalizado más el fraude y la ocultación que desprestigian al fisco y corrompen a los contribuyentes; y a pesar de tanta carga y tanta molestia para el causante ni la federación, ni los estados, ni los municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama.<sup>58</sup>

En relación con la coordinación de los sistemas tributarios de la federación y de los estados, se continuaron reforzando las tendencias mencionadas. Respecto a la contribución federal en 1947 se concedió un subsidio equivalente al 33% del rendimiento de ésta a los estados y municipios en que se causaba a razón del 15% sobre algunos de los impuestos.<sup>59</sup> Ello permitió que en 1948 la cuota de la contribución federal se uniformara en 5% y al siguiente año se derogara.<sup>60</sup>

Al igual que en las dos convenciones anteriores, los objetivos eran, en primer lugar, delimitar los campos impositivos de los tres ámbitos de gobierno en función del costo de los servicios públicos encomendados a cada uno y de su capacidad de control de

<sup>58</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Convocatoria", en *Memoria de la Tercera Convención Fiscal*, t. I, México, 1947.

<sup>59</sup> A partir de la Ley de Ingresos de 1934, la cuota de la contribución federal de algunos estados era del 15% y en otros del 5 por ciento.

<sup>60</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, p. 289.

los causantes, aunque se señalaba que lo anterior no entrañaba el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establecieran por cada autoridad. También se buscaba la suficiencia del sistema nacional de impuestos y la reducción de todas las cargas adicionales al impuesto que fueran onerosas para el contribuyente y no tuvieran un beneficio apreciable para el erario. Además se pretendía determinar ciertas bases de colaboración entre los tres niveles gubernamentales para conseguir que "...su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas".<sup>61</sup>

En la Tercera Convención la tendencia a la concentración de facultades en la federación se hace explícita en las palabras del representante de la Convención Nacional de Causantes cuando afirma que el otorgamiento de nuevas facultades a la federación o la limitación de éstas a los estados,

...no debía ser considerado como contrario u opuesto al régimen constitucional, siempre y cuando esa atribución o subordinación fuera necesaria para la realización de los fines superiores de la nación, y que la soberanía de los estados, reconocida por el pacto federal, no debía considerarse restringida o vulnerada por la delegación de determinadas facultades que los estados hicieran en favor de la federación, o por la limitación que los propios estados y la federación se impusieron en el pacto federal de ejercer otras facultades en forma coordinada, porque la federación debe entenderse como una unión permanente basada en la libre comunión de intereses y al servicio del fin común de autoconservación de todos los miembros.<sup>62</sup>

Se manejó el argumento de que no se pretendía debilitar a los estados sino "[...] establecer bases firmes para su desarrollo armónico con el desarrollo general".<sup>63</sup> Así, en aras de lograr la unidad económica se olvidaba uno de los elementos esenciales del federalismo: la autonomía financiera de los estados.

<sup>61</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de la Tercera...*, op. cit., t. 1, p. 10.

<sup>62</sup> *Ibid.*, t. III.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 147.

En esta Convención se concluyó que los principios en los cuales debía fundamentarse el sistema impositivo mexicano eran:

- a) Basar la imposición en las fuentes de ingresos o gastos de los individuos.
- b) Redistribuir la carga fiscal reduciendo la que recaiga en aspectos productivos.
- c) Distribuir las facultades tributarias entre federación, estados y municipios con base en el costo de los servicios públicos encomendados a cada uno de los ámbitos gubernamentales, y también en relación con su capacidad de control de los causantes respectivos.
- d) Atribuir los ingresos en participación a los estados de acuerdo con su desarrollo económico.
- e) Los ingresos de cada uno de los ámbitos gubernamentales deben ser de tres clases: ingresos privativos, en participación y de legislación concurrente.
- f) En la Constitución únicamente deben dejarse consignadas las bases jurídicas que permitan el establecimiento de un régimen fiscal adaptable a las necesidades cambiantes de la federación, de los estados y de los municipios, y conservar una ley (la "Ley Nacional de Arbitrios"), revisable periódicamente, para estructurar el régimen fiscal. La expedición y modificación de esta ley debe hacerse conforme al mismo procedimiento estipulado para la Carta Magna.

En la Convención se propuso la siguiente distribución de ingresos:<sup>64</sup>

- a) Ingresos privativos de la federación: impuestos al comercio exterior y sobre la renta.
- b) Ingresos privativos de los estados: gravámenes sobre la propiedad raíz rústica, sobre productos agrícolas, sobre la ganadería, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad, y sobre expendios de bebidas alcohólicas.

<sup>64</sup>Ramón Beteta, *op. cit.*, pp. 157 y ss.

- c) Ingresos privativos de los municipios: impuestos a la propiedad raíz urbana, sobre diversiones y espectáculos públicos, sobre mercados, degüello y comercio ambulante al menudeo.
- d) Ingresos concurrentes de los tres niveles de gobierno, pero de legislación uniforme: impuestos generales al comercio y a la industria; impuestos especiales sobre la industria y el comercio existentes en los estados sobre hilados y tejidos; elaboración y compraventa de azúcar; alcohol; bebidas alcohólicas y aguas envasadas, y cerveza.
- e) Ingresos en participación entre los tres niveles de gobierno: impuesto sobre ingresos mercantiles; impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales.
- f) Las entidades tendrán la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y en las bases generales de la legislación respectiva.
- g) La federación tiene la obligación de otorgar compensaciones a los estados cuyos ingresos disminuyan al sustituir un impuesto local por uno federal. Se decía “[...] la federación no debe poseer una hacienda próspera a expensas de las haciendas públicas de los estados”.<sup>65</sup>
- h) La autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no podrá quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad.

Lo anterior, se dijo, era para demostrar “[...] que es posible conservar la autonomía plena de los estados dentro de un régimen de distribución congruente, armónica, racional y equitativa de los ingresos de economía pública”.<sup>66</sup>

En cuanto a los resultados prácticos de esta Tercera Convención únicamente pueden anotarse:

- i) La expedición, en diciembre de 1947, de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles;
- ii) la supresión de la contribución federal en la Ley de Ingresos de 1949; al mismo tiempo se amplió la participación para

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>66</sup> *Idem.*

los estados y municipios en el rendimiento del impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas, elevándose del 20 al 50%, y,

iii) el decreto de 1949 que agrega a la lista de los impuestos federales el de producción y consumo de cerveza.

En términos generales esta Convención no significó una variación en las tendencias de reparto de ingresos, observadas en los periodos anteriores, que apuntaron a la limitación de las facultades impositivas de los estados y en ningún caso a las de la federación.<sup>67</sup>

En el proyecto de Ley de Ingresos de la Federación año de 1949, con motivo de la supresión de la contribución federal se señaló que el objetivo era delimitar los campos tributarios de cada uno de los ámbitos gubernamentales y robustecer a las economías locales pero en realidad fue resultado de las políticas mencionadas, que fortalecieron al gobierno federal a expensas de los gobiernos locales, por lo que éstos ya no podían continuar aportando recursos para el sostenimiento de la federación. De ahí en adelante será ésta la que aporte fondos para mantener a los gobiernos locales.

En la exposición de motivos de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se afirmó:

Igualmente considera el Ejecutivo Federal que una de las consecuencias de mayor trascendencia que tendrá la implantación de esta ley en toda la República será la de terminar definitivamente con las alcabalas, ideal perseguido desde la Constitución de 1857 y que hasta la fecha no ha sido posible alcanzar.

Se sustituye el impuesto del timbre sobre compraventa, actos, documentos y contratos; respecto a los impuestos estatales se derogán gravámenes sobre actividades mercantiles e industriales.<sup>68</sup>

El objeto del impuesto se refería a los ingresos por ventas y prestación de servicios obtenidos por los comerciantes e industriales. Se estableció una sola tasa federal de 1.8% para la federación y

<sup>67</sup> Arturo Núñez Jiménez, *op. cit.*, p. 89.

<sup>68</sup> Ramón Beteta, *op. cit.*, p. 171.

una adicional de 1.2% para los estados que se coordinaran, siempre que derogaran sus propios impuestos al comercio y a la industria.

En cuanto a la forma en que paulatinamente los estados fueron perdiendo la posibilidad de ejercer su soberanía fiscal,<sup>69</sup> es conveniente subrayar que no obstante la recomendación de esta Convención de que los estados recaudaran y administraran el impuesto<sup>70</sup> y además de que el artículo 52 de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles admitía la posibilidad de que los estados recaudaran las cuotas federal y local mediante la observación de ciertos principios, no fue hasta 1970 cuando se transfirió parte de la administración de este impuesto a algunas tesorerías estatales.

Así, se delegaron a los funcionarios locales las exenciones, prórrogas y fiscalización, mientras que la federación se reservó la legislación misma, su interpretación y el establecimiento de cuotas; por tanto, a los estados únicamente les correspondió realizar un aspecto de la administración de este tributo, manteniéndose centralizadas todas las otras funciones. En otros casos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público continuó efectuando la recaudación del gravamen.

Finalmente parece que se tuvo la intención de convocar a una cuarta convención nacional fiscal al inicio del periodo presidencial de Luis Echeverría, pero se dice que no se llevó a cabo para evitar el riesgo de que los estados intentaran adjudicarse competencias tributarias exclusivas. En su lugar se instituyó un nuevo tipo de asambleas: las reuniones de tesoreros estatales.

## Segunda Convención Nacional de Causantes

Se llevó a cabo en 1948. Fue convocada por la comisión permanente de la Primera Convención Nacional de Causantes, a raíz del

<sup>69</sup>Se dice posibilidad porque de hecho no la ejercían; al respecto son muy ilustrativas las palabras del diputado José María Suárez Téllez al solicitar la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal: "[...] por lo que personalmente nos han dicho algunos CC. gobernadores, sabemos que desean fervientemente tal junta, pues saben lo penoso que es venir a cada rato a pedir dinero al C. Presidente de la República, para iniciar, proseguir o terminar obras de servicio público. Y francamente, no es nada laudable ufanarse de que la mano del señor Presidente esté en cada obra material que se levanta en los estados, y menos laudable es saber que a los erarios municipales se les ha venido dejando como principales renglones de subsistencia el vicio y la prostitución." *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 22 de noviembre de 1945.

<sup>70</sup>Manuel Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. v, p. 296.

establecimiento de la pena corporal por el delito de fraude al fisco, propuesto en la Ley Penal de Defraudación Impositiva en Materia Federal.

En esta ocasión las conclusiones giraron alrededor de dos puntos. En el primero se exigía la inmediata corrección de la mencionada ley de defraudación. En contraposición a este ordenamiento se pidió la aplicación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y se insistió en que el gobierno cumpliera con la rendición, comprobación y revisión de las cuentas públicas.<sup>71</sup>

El otro tema que preocupó a los convencionistas se refería a la modificación de ciertos impuestos. En este caso se aprobó la sustitución del impuesto de compraventa del timbre y otros gravámenes por la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles<sup>72</sup> pero se solicitó una reducción de su tasa; también se pronunciaron por la revisión del impuesto sobre la renta.

Como resultado de todo lo anterior, 30 años después de la vigencia de la Constitución de 1917, el gobierno federal controlaba la mayor parte de las fuentes impositivas del país de tal manera que los estados y municipios dependían de los recursos federales hasta para realizar obras de carácter local, como la perforación de pozos para riego. O bien intervenía para tomar a su cargo los adeudos que estados y municipios habían contraído con tales fines, situación que desde la Convención Nacional Fiscal de 1925 se propuso prohibir.

También para entonces quedaron manifiestas las fallas a que daba lugar el uso preponderante de las participaciones. No había uniformidad en el criterio para asignarlas, de manera que se tenía una gran diversidad de formas para concederlas: algunas se daban en forma de porcentaje (en el cual había mucha variedad) sobre el ingreso federal; otras, en forma de cuota fija y en algunas más el porcentaje era sobre el valor de las ventas, independientemente de cuáles fueran los ingresos del fisco federal.

<sup>71</sup> Ernesto Flores Zavala, *op. cit.*, p. 409.

<sup>72</sup> El subsecretario de Hacienda, Eduardo Bustamante, al comparecer ante la Segunda Convención Nacional de Causantes afirmó que con este impuesto no se pretendía elevar los ingresos ya que solamente permitiría recaudar cantidades similares a las que se obtenían con el impuesto de timbre; además prometió una reducción de las cuotas si el rendimiento del impuesto excedía a los necesarios para cubrir el presupuesto.



# L a institucionalización del sistema de participaciones

Como se observa en el capítulo anterior, las soluciones para corregir los defectos de la concurrencia tributaria, o sea la coexistencia de dos jurisdicciones fiscales sobre una misma fuente, se orientaron fundamentalmente a la entrega por parte de la federación de participaciones con cargo al rendimiento de algunos impuestos, de los que previamente los estados habían dejado de cobrar.

Esta situación se fortaleció con el paso del tiempo, institucionalizándose por medio de leyes especiales para regular el pago de participaciones así como de diversas recomendaciones emanadas de asambleas efectuadas en la segunda mitad del presente siglo.

## Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas de 1948

Este ordenamiento surgió a raíz de los planteamientos expresados en la Tercera Convención Nacional Fiscal.<sup>1</sup> Tal como su nombre lo indica, por medio de esta ley únicamente se pretendía regular el pago de las participaciones pues se consideraba que uno de los obstáculos más serios a este sistema eran las demoras que sufrían los gobiernos locales para percibir su pago. En el proyecto de esta ley se señalaba que su objetivo era exclusivamente uniformar los distintos procedimientos de pago de las participaciones, por lo que

<sup>1</sup>Arturo Núñez Jiménez, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 4, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre de 1981, p. 89.

su monto, condiciones y otras características se establecían en la legislación correspondiente a cada uno de los impuestos participables.

La Ley que regula el Pago de las Participaciones se publicó en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1948. En su artículo primero señalaba que:

Las participaciones son las cantidades que los estados, territorios, Distrito Federal y municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales y las cantidades que la federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local.

Asimismo se establecía que las participaciones en impuestos federales se pagarían a las entidades por medio del Banco de México, S.A., al que se consideró como un organismo auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>2</sup> Los causantes que pagaran algún impuesto federal en participación deberían depositar en el Banco de México, en primer término, el importe de las participaciones a los estados y posteriormente entregar la parte correspondiente a la federación en las oficinas recaudadoras federales. De esta forma se prescindió de las liquidaciones previas formuladas por la Secretaría de Hacienda y de las órdenes de pago a cargo de la Tesorería de la Federación.

En 1949 se publicó el reglamento de esta ley, con el cual se pretendía agilizar el pago de las participaciones a los estados ya que las liquidaciones de los causantes se acreditaban en una especie de cuenta de orden en el Banco de México.

La ley despertó oposición por las dificultades que se presentaron para controlar los depósitos de las participaciones que hacían los causantes y además porque los estados prefirieron recibir sus participaciones de la manera como lo establecían las leyes correspondientes.<sup>3</sup> Por este motivo tuvo vigencia por un corto tiempo; en su lugar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregaba

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>3</sup> Cfr. Manuel Yáñez Ruiz, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, t. v, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, p. 298.

a los estados, los primeros diez días de cada mes, un anticipo basado en el promedio de sus participaciones anteriores y al final del mes se cubrían las diferencias, de acuerdo con las cantidades que se habían obtenido realmente.

### Tercera Convención Nacional de Causantes

La Tercera Convención Nacional de Causantes, que se celebró en 1950, tuvo por finalidad, al igual que la primera, revisar las leyes fiscales para cuidar los intereses de los participantes, y hubo poca inquietud por el problema de la coordinación fiscal. Al respecto únicamente se solicitó el pago oportuno de las participaciones correspondientes a los estados.

Nuevamente se tocó el tema del fraude al fisco y la inmoralidad administrativa. Por otra parte se insistió en todas las peticiones de la Primera Convención Nacional de Causantes, puesto que no se les había atendido. Así se pidió reformar los siguientes impuestos: a la minería, para limitar su progresividad; a los correspondientes a la importación y exportación, a fin de que únicamente regularan el comercio exterior y no tuvieran finalidades de orden fiscal, y del impuesto sobre la renta para ampliar las deducciones de la cédula 1 (que gravaba a los comerciantes).<sup>4</sup>

Se solicitó la supresión de los siguientes gravámenes: federal sobre expendios de bebidas alcohólicas, sobre el consumo de algodón, sobre utilidades excedentes,<sup>5</sup> suplementario sobre el oro y la sobretasa de 15% *ad valorem* sobre la explotación de productos minerometalúrgicos.

### Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953

Éste fue el ordenamiento central que durante 26 años rigió al sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979. Esta ley reglamentaba la facultad

<sup>4</sup> Cfr. Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1980, pp. 412-416.

<sup>5</sup> Técnicamente este impuesto corresponde a beneficios extraordinarios.

del Congreso para impedir que en el comercio interestatal se establecieran restricciones (fracción IX del artículo 73 constitucional).

Prácticamente el contenido de este precepto puede dividirse en tres aspectos: las restricciones indebidas al comercio interestatal (en lo que se sigue el criterio sustentado en el artículo 117 constitucional), la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, y la formulación de estudios para identificar las disposiciones estatales contrarias a la Constitución con la finalidad de presentar un programa de soluciones. Como se aprecia, en este ordenamiento no se tocó el fondo del problema de la distribución de fuentes de ingresos entre la federación y los estados, por lo que no significó un avance en la solución de las disputas existentes en materia de relaciones fiscales intergubernamentales.<sup>6</sup>

Resulta importante para los fines de este trabajo el artículo segundo, que señala como función de la Comisión Nacional de Arbitrios proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos. En este caso únicamente se apunta que debe tratar de lograrse la coordinación pero no se establecen las bases en las que debe fundamentarse.

### Otras restricciones a las facultades impositivas de los estados

En la Ley de Vías Generales de Comunicación se establece que los estados no pueden gravarlas ni los servicios públicos que se establezcan en ellas, como tampoco los capitales empleados en estas empresas.

En la Ley de Instituciones de Crédito se señala que los estados no pueden gravar el capital ni las operaciones propias de las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito. Asimismo, la Ley General de Sociedades de Inversión y la Ley General de Instituciones de Seguros limitan las facultades impositivas de los estados.

Por otra parte, según la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, la industria petrolera, que abarca la exploración, explotación, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del

<sup>6</sup>Cfr. Arturo Núñez Jiménez, *op. cit.*, p. 89.

hidrocarburo así como la elaboración y distribución del gas artificial, solamente puede ser gravada por el gobierno federal.<sup>7</sup>

### Reuniones nacionales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En lugar de las convenciones nacionales fiscales se optó por las reuniones anuales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>8</sup> La primera se celebró en 1972<sup>9</sup> y entre ese año y 1975 se realizaron ocho. A partir de entonces se efectuaron anualmente, excepto en 1983 en que se celebró una extraordinaria además de la ordinaria. Cabe aclarar que a partir de 1979 estas reuniones cambiaron de denominación.

En ellas se plantearon como objetivos:

- a) El fortalecimiento de los fiscos estatales y municipales.
- b) La armonización de los sistemas fiscales federal y estatales.
- c) La cooperación y el apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal.
- d) A partir de la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, el ajuste de la fórmula de distribución de los diversos fondos de participaciones.

Al igual que en los casos anteriores, se sigue suponiendo que la manera de fortalecer a los fiscos estatales y municipales es mediante incrementos en los porcentos a distribuir y con la inclusión de nuevos impuestos participables. Con este método, como se señaló, lejos de fortalecer a los fiscos locales se establece una estrecha dependencia de éstos respecto de la federación, lo cual explica la implantación en 1974 de un sistema integral de créditos para gobiernos estatales y municipales por medio del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

<sup>7</sup>Ernesto Flores Zavala, *op. cit.*, p. 365.

<sup>8</sup>Arturo Núñez Jiménez, *op. cit.*, pp. 91 y ss.

<sup>9</sup>En esta reunión solamente participaron los estados coordinados en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Posteriormente asistieron representantes de todas las entidades federativas.

La armonización del fisco federal y los estatales se basa en un sistema concurrente, donde impera la imposición única a cargo de la federación; de ahí que los estados no controlen aspecto alguno de los impuestos sobre los que reciben participación pues tienen que adherirse a una legislación formulada exclusivamente por la federación, negándose así a los estados la posibilidad de utilizar exenciones, franquicias y subsidios, con fines de fomento industrial. Y en 1980 se derogan los gravámenes locales a la agricultura y a la ganadería.

Por otra parte es conveniente señalar que esta práctica también generó numerosas complicaciones pues cada ley impositiva determinaba el criterio y procedimiento para distribuir las participaciones federales a los estados y en muchos casos la entrega de los recursos constituía un trámite tardado porque se condicionaba a la disposición de información muy diversa.<sup>10</sup>

La cooperación y el apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal se institucionalizaron con los convenios de coordinación, los cuales constituyeron el instrumento para cooperar en las tareas de administración fiscal (también se abarcaron actividades de fiscalización de las cuentas de los contribuyentes, materia en la que participaban conjuntamente la federación y los estados).

Durante la década de los setenta tuvieron un desarrollo desigual pero la tendencia fue lograr un convenio tipo de coordinación fiscal, al que se llega prácticamente en 1978 al celebrar convenios únicos de coordinación fiscal 29 entidades federativas.<sup>11</sup> Al año siguiente se celebraron convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, los cuales se han adecuado en diversas ocasiones; por ejemplo, se reformaron en 1986 para que se estableciera un seguimiento de los contribuyentes menores que pasaran a tributar bajo el régimen general de la ley.

Otro resultado de estas reuniones fue la creación, en 1973, del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de Estados y Municipios (Indetec) como asociación civil. Éste tiene como

<sup>10</sup> Arturo Núñez Jiménez, *op. cit.*, p. 92.

<sup>11</sup> *Idem.*

objetivo realizar trabajos básicos de investigación tributaria y prestar servicios de asesoría en materia de técnicas fiscales y financieras. Cumple las funciones de estudio, asesoría e intercambio de información que se asignó a las comisiones permanentes de la primera y segunda convenciones nacionales fiscales.

Si bien en las últimas décadas el proceso de delimitación de las facultades impositivas no ha significado reformas constitucionales, aún continúa en marcha el mecanismo de apropiación de las fuentes tributarias por parte de la federación.

En el caso del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) en un principio se dejó la opción a los estados de gravar con impuestos propios el comercio regional y la federación aplicaría una tasa del 1.8%, o bien, a cambio de eliminar el tributo local, podrían recibir de la tasa total del entonces 3% una cuota del 1.2 por ciento.<sup>12</sup>

A pesar de estímulos como el decretado en 1954, el cual establecía para los estados que celebraran convenios de coordinación con el gobierno federal respecto a la aplicación del impuesto sobre ingresos mercantiles un aumento del 10% en sus participaciones en impuestos federales, durante los años de 1948 a 1970 sólo 15 estados suscribieron convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

En 1970 se reformó este impuesto,<sup>13</sup> estableciéndose una tasa del 10% para gravar artículos de lujo y en este caso sólo los estados coordinados recibirían una participación adicional del 40% por ese concepto. Tal disposición influyó para que los estados que aún no habían suscrito convenio con la federación (los cuales eran los más importantes desde el punto de vista de su actividad económica, y por lo tanto de su capacidad fiscal, pues en 1970 obtenían el 74% de la recaudación total, excluyendo al Distrito Federal) suprimieran sus impuestos locales sobre la industria y el comercio y se coordi-

<sup>12</sup>Ernesto Flores Zavala, *op. cit.*, pp. 224 y 225.

<sup>13</sup>También se adicionó la fracción v del artículo 77 de la correspondiente ley en los siguientes términos: "Los municipios de los estados coordinados tendrán derecho a recibir como mínimo el 15% del rendimiento de la cuota adicional, de la participación sobre la tasa especial, que se distribuirá exclusivamente entre los mismos municipios, en los términos que disponga la legislatura local respectiva."

naran con la federación. La totalidad de los estados de la República no lo hizo hasta 1973, año en que se estableció una tasa única general del 4%, con una participación del 45% a los estados coordinados y 20% a los municipios de los estados coordinados.

Las entidades que no se coordinaran perderían su participación y en ese caso la actividad comercial realizada bajo su jurisdicción quedaría gravada por la tasa especial del 10%; la estatal del 1%, más 15% adicional y la municipal del 20 por ciento.<sup>14</sup>

Con este mismo procedimiento se ha obligado a los estados a “coordinarse” con la federación en varios impuestos, con lo que han desaparecido paulatinamente los gravámenes estatales y municipales.<sup>15</sup>

A partir de la VII Reunión Nacional, efectuada en 1975, se consideró la necesidad de elaborar una nueva Ley de Coordinación Fiscal, que se puso en vigor cinco años después. En 1978 se estableció el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, que se encauzó principalmente a cubrir los gastos de educación y también se propuso el establecimiento de un mecanismo para financiar estudios de preinversión, manejado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

En la nueva Ley de Coordinación Fiscal de 1980, como en los casos anteriores, se optó por un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales basado en la imposición única a cargo de la federación, representando prácticamente la culminación de la tendencia señalada.

Este ordenamiento tenía por objetivo considerar transferencias de recursos fiscales tanto de la federación a los estados como de éstos a los municipios. Otro principio era que ciertas participaciones se hicieran según la capacidad financiera de la federación y considerando no sólo a los estados donde se genere la recaudación de impuestos federales participables sino también según el grado de desarrollo regional.

<sup>14</sup> En el supuesto de que algún estado no se hubiera coordinado, la tasa del impuesto habría ascendido al 46%, razón por la cual todos los estados optaron por la coordinación.

<sup>15</sup> Arturo Núñez Jiménez, *op. cit.*, p. 92.

Lo novedoso estriba en la forma de repartir las participaciones entre los estados. Prácticamente es la respuesta al problema del reparto desigual de participaciones<sup>16</sup> (el 71% se destinaba sólo al Distrito Federal y siete estados: estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua; mientras que el 29% restante les correspondía a las otras 24 entidades federativas), agudizado en la época del auge petrolero del país, que hizo totalmente obsoleto al sistema de distribución de participaciones en función del lugar en donde se realiza la extracción de este energético (se calcula que de haber continuado la situación como estaba en 1979, el beneficio fiscal derivado de la explotación de petróleo se hubiera concentrado en los dos estados que representaron el 62.3 y 23% de la producción).

Desde 1972 hasta 1978 se efectuaron 11 reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en su lugar, a partir de 1979, se llevan a cabo reuniones nacionales de funcionarios fiscales.

### Las participaciones en el federalismo fiscal

Es importante subrayar que las participaciones tienen una relevancia considerable en la teoría del federalismo fiscal y su uso está ampliamente difundido en la práctica de numerosos países. En la actualidad resulta común que los gobiernos estatales sean incapaces de proveer los servicios públicos que se consideran como mínimos, o bien los que sus residentes estarían realmente dispuestos a costear. Esto se explica porque estos gobiernos carecen de los recursos necesarios para hacer frente a los requerimientos de servicios públicos y precisamente las participaciones constituyen un mecanismo para obtener financiamiento.

Además resultan esenciales en las relaciones fiscales entre la federación y los estados. Son estas razones las que nos han llevado a centrar el objetivo del presente apartado en el análisis de las participaciones como mecanismo de financiamiento de los gobiernos estatales.

<sup>16</sup>Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Exposición de motivos, *Ley de Coordinación Fiscal*.

Las participaciones se consideran como una variante de las subvenciones no condicionadas, o sea de las que conceden los gobiernos federales sin establecer restricciones a los gobiernos estatales receptores sobre el tipo de egreso a que deben aplicar los fondos.

Este sistema se originó en Estados Unidos,<sup>17</sup> donde se le conoce como *revenue-sharing*. Fue propuesto en 1966 y se le conoció como Plan Heller-Pechman; consistía en un fondo que el gobierno federal establecía con el 2% de la recaudación proveniente del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el cual se distribuía entre los estados, según la población respectiva.

El plan tenía dos características principales: en primer lugar, era muy independiente de las fluctuaciones que pudiera presentar la tasa del mencionado impuesto, ya que el 2% se aplicaba sobre la base impositiva neta del impuesto federal sobre la renta y por ello la cuantía del fondo era independiente de las modificaciones de las tasas impositivas. La otra característica era la libertad que tenían los estados para decidir el destino de los recursos del fondo.

Posteriormente ambas características se modificaron cuando se aprobó que el Congreso de Estados Unidos fijara el importe de este fondo y además estableciera los programas de egresos a que se dedicarían.

Este sistema de reparto de ingresos se implantó definitivamente en Estados Unidos en 1972. Se le ha criticado fundamentalmente porque las participaciones no permiten ligar los ingresos y los egresos de una localidad, lo cual está en contra de una de las condiciones esenciales para el funcionamiento de un sistema fiscal descentralizado pues obstaculiza una asignación de recursos óptima en escala local al no permitir evaluar el beneficio de un impuesto.<sup>18</sup>

Varios autores coinciden en señalar que las participaciones surgen por la irracionalidad de las instituciones del federalismo fiscal; si no fuera por éstas no habría necesidad de aquéllas. Pero, ¿cuál es el origen de esta irracionalidad? Por una parte, resulta que la demanda de servicios públicos crece a mayor velocidad que el

<sup>17</sup> Benjamín Retchkiman Kirk, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, UNAM, 1975, pp. 84 y 85.

<sup>18</sup> Antonio Giménez Montero, "Introducción", en *Financiación de las autonomías*, Madrid, H. Blume Ediciones, 1979, p. 31.

ingreso, debido básicamente al crecimiento poblacional, la urbanización y la mayor densidad, situaciones que presionan al incremento de la demanda de servicios públicos. Tales presiones son mayores en los niveles estatales de gobierno porque la demanda de servicios es muy sensible al crecimiento del ingreso y a la elevación de los costos de los servicios públicos.

Por otra parte, la capacidad de generar ingresos<sup>19</sup> es mayor en el gobierno federal, dada su posibilidad de manejar una amplia gama de impuestos que son sensibles al incremento del ingreso, mientras que los ingresos provenientes de los gravámenes utilizados tradicionalmente por los gobiernos locales crecen con mayor lentitud que el producto nacional, o sea que tienen una elasticidad recaudatoria menor que uno. De tal manera que las necesidades de ingresos son mayores que la recaudación a nivel estatal, originando un desequilibrio fiscal que debería ser contemplado en una revisión periódica de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Como se ve en la gráfica 1, mientras en el periodo de 1980 a 1995 el crecimiento del PIB se refleja muy claramente en la recaudación del gobierno federal, los impuestos estatales tienen un comportamiento muy independiente, de tal manera que al compararlos durante el periodo, sus modificaciones son prácticamente imperceptibles. En el cuadro 1 se observa que el crecimiento promedio del PIB fue de 1.3%, el de los impuestos federales de 2.8 y los impuestos estatales disminuyeron 3.2 por ciento.

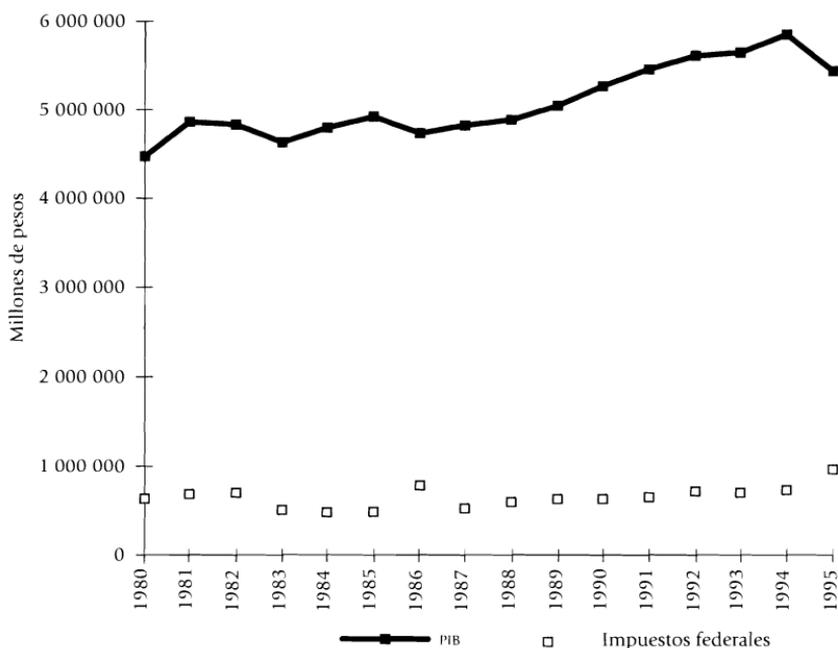
Para el tratadista B.P. Herber,<sup>20</sup> los problemas que se presentan con más frecuencia en el federalismo fiscal son los siguientes:

- a) Un desequilibrio fiscal vertical, que da origen a problemas de insuficiencia financiera de los gobiernos estatales.
- b) Las desigualdades de ingresos entre los estados, que dan lugar a desigualdades de sus capacidades fiscales para la provisión de bienes públicos. En los países como México habría que agregar la concentración en comunidades concretas de familias de bajos niveles de ingresos, con grandes necesidades de servicios públicos y poca capacidad de pago de los mismos.

<sup>19</sup>La división de bases impositivas dependerá, entre otras cosas, de la movilidad de los contribuyentes.

<sup>20</sup>Bernard P. Herber, "Discusión", en *Financiación...*, *op. cit.*, pp. 265 y 266.

GRÁFICA 1  
RELACIÓN ENTRE EL PIB Y LOS IMPUESTOS FEDERALES



Fuente: Elaborada con base en el cuadro 1.

- c) La provisión de ciertos bienes públicos que por su costo y dimensión afectan a varias jurisdicciones.
- d) El problema de la redistribución del ingreso que tiene dimensiones nacionales.
- e) Los problemas derivados de la doble imposición requieren por lo menos un plan de coordinación fiscal en un nivel gubernamental superior.

Charles E. McLure<sup>21</sup> señala que las participaciones son uno de los medios más adecuados para superar estos desajustes pues permiten incrementar los ingresos estatales sin tener que aumentar sus

<sup>21</sup> Charles E. McLure, "Participación impositiva: ¿una alternativa para un federalismo fiscal racional?", en *Financiación...*, op. cit., p. 194.

CUADRO 1  
RELACIÓN ENTRE EL PIB Y LOS IMPUESTOS FEDERALES Y ESTATALES  
(Millones de pesos de 1980)

Años	<i>Impuestos federales</i>	<i>Impuestos estatales</i>	PIB
1980	634 448	15 452	4 470 000
1981	684 575	11 327	4 863 492
1982	699 629	10 099	4 831 361
1983	506 667	7 987	4 630 666
1984	479 777	4 214	4 796 875
1985	484 950	3 588	4 921 799
1986	784 201	3 631	4 733 756
1987	521 150	3 260	4 823 154
1988	594 205	3 563	4 885 768
1989	629 690	4 398	5 046 707
1990	629 526	5 581	5 270 195
1991	649 424	7 262	5 462 424
1992	715 416	8 727	5 614 318
1993	699 485	9 077	5 650 068
1994	730 881	9 375	5 851 243
1995 <sup>p</sup>	964 465	9 515	5 439 983
Incremento promedio anual	2.80%	-3.20%	1.30%

p: preliminar.

Fuente: *Impuestos federales*: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ingreso y el gasto público en México*, varios años. *Impuestos estatales*: 1980-1994: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas públicas estatales y municipales*, varios años. 1995: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Estadística Hacendaria, Dirección General de Planeación Hacendaria. PIB: Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

impuestos, además de que evita la competencia entre estados para atraer inversiones. Otros autores han propuesto transferir algunas de las actividades de los gobiernos locales al federal. Sin embargo tal mecanismo prácticamente descansa en la negación del propio federalismo, puesto que desde un punto de vista económico éste se basa en la extensión geográfica limitada de los beneficios y costos de los servicios públicos y, desde un punto de vista político, se fundamenta en la separación de poderes. Además esta transferencia de funciones puede ocasionar tanto mayores costos de los servicios públicos como decisiones inadecuadas a las necesidades de los ciudadanos, perdiéndose una relación directa entre impuestos y servicios o beneficios.

De lo anterior se concluye que en una estructura federal es muy difícil que con un solo sistema de distribución de ingresos sea posible dar respuesta a todos los problemas señalados. Desde esta perspectiva surge la pregunta: ¿pueden las participaciones solucionar alguno o algunos de los problemas planteados?

En primer lugar, y en esto coinciden muchos autores, las participaciones no constituyen el medio eficiente para lograr una distribución equitativa del ingreso, principalmente porque los problemas redistributivos son interpersonales.<sup>22</sup> Aunque cabe aclarar que obviamente existe un problema de equidad horizontal derivado de las desigualdades entre regiones, en el cual las participaciones pueden servir para garantizar, por parte del gobierno federal, un nivel mínimo de servicios públicos.

Al proveer fondos adicionales a los estados, las participaciones pueden paliar de alguna manera la competencia entre éstos para atraer inversiones adicionales, que con el fin de no desalentarlas y dado que se trata de economías abiertas, evitan incrementar los tipos impositivos, lo cual redundaría en la provisión de niveles inferiores de servicios públicos.<sup>23</sup> Sin embargo, en opinión de algunos autores, es posible lograr niveles eficientes de servicios públicos con un programa de subvenciones graduadas<sup>24</sup> condicionadas, mediante el cual el gobierno federal pague una cierta proporción del costo por unidad del servicio público, reduciendo el precio unitario para los residentes de la localidad.

De esta manera, para muchos tratadistas<sup>25</sup> la utilidad de las participaciones está en el campo de la asignación eficiente de los recursos y no en el de la distribución. Las participaciones pueden ser útiles para resolver los problemas de insuficiencia financiera y de oferta inadecuada de determinados bienes y servicios públicos, pues

<sup>22</sup>Lo cual supondría que las participaciones tendrían que destinarse a las personas y no a las jurisdicciones.

<sup>23</sup>George Break F., "Participación en ingresos: sus implicaciones para los sistemas fiscales intergubernamentales presentes y futuros; argumentos a favor", en *Financiación...*, *op. cit.*, p. 230.

<sup>24</sup>Se denominan subvenciones graduadas a las que son proporcionales al gasto. Por ejemplo, el gobierno X concede al gobierno Y una subvención igual al 5% del costo de pavimentación de calles.

<sup>25</sup>Antonio Giménez Montero, *op. cit.*, p. 26.

constituye una fuente de ingresos para los gobiernos locales. Precisamente esta situación es la que explica la necesidad de que coexistan impuestos con efectos en apariencia contradictorios, como el impuesto sobre la renta, que tiene efectos distributivos, y las participaciones en impuestos, que carecen de ellos. De ahí también que sea necesario la progresividad del sistema fiscal federal para que funcione racionalmente el federalismo.

No obstante se considera que las participaciones lograrán los objetivos mencionados solamente si se otorgan con la condición de que los gobiernos estatales erogan una parte del costo del bien o servicio público que se requiera.

En el fondo de esta cuestión está el método de distribución de las participaciones. Si se toma como base lo recaudado en la respectiva jurisdicción se pueden agravar los desequilibrios interregionales; sin embargo para algunos tratadistas<sup>26</sup> no tomarlo en cuenta podría dar lugar a que estados y municipios reduzcan al mínimo su recaudación, agravándose la ruptura del nexo entre ingresos y gastos; los gobiernos locales se encontrarían con la agradable tarea de poder gastar sin tener que cobrar.

Para evitar esta situación es necesario incluir un elemento de "esfuerzo fiscal" en la fórmula de distribución de la participación impositiva. Así el monto de ésta dependerá de los impuestos recaudados en la jurisdicción correspondiente. Aunque se corre el riesgo de penalizar a las localidades incapaces de incrementar sus ingresos, con lo cual se amplían las desigualdades entre estados.

Para G.F. Break,<sup>27</sup> en la distribución se debe dar prioridad a las localidades en las que residan un número relativamente grande de familias con bajos niveles de ingreso. Así pues, el reto en el sistema de participaciones es lograr un método adecuado de distribución que permita mantener el equilibrio entre separar y aproximar la relación entre ingresos y gastos de cada entidad.

Desde otro punto de vista es necesario que el mecanismo de las participaciones reúna ciertos requisitos<sup>28</sup> de carácter político para

<sup>26</sup> Benjamín Retchkiman Kirk, *op. cit.*, p. 85.

<sup>27</sup> George F. Break, *op. cit.*, p. 240.

<sup>28</sup> Por ejemplo, que en su implementación participen activamente los estados miembros.

evitar que su uso implique dependencia respecto al poder federal o un incremento del proceso de centralización al que generalmente tiende este poder.

Para algunos, la participación se ha convertido en una paradoja:

...la paradoja de la participación consiste en el hecho de que la descentralización efectuada[...] no ha conducido a incrementar la democracia de base, sino a engordar el poder político de las élites locales. La descentralización nominal de las funciones de gasto, enfocadas en términos de clases, ha conducido de hecho a una concentración del poder gubernamental de toma de decisiones...<sup>29</sup>

Consideraciones similares ponen en entredicho el éxito de las participaciones en Estados Unidos con lo cual se refuerza la tesis de que su uso debe ser limitado, únicamente para cubrir posibles desajustes menores en el reparto de ingresos pero nunca como un mecanismo único para resolver todos los problemas que se presentan en el federalismo fiscal.

### La coordinación fiscal en 1980

En México, como se dijo, se adoptó el sistema de participaciones desde hace varias décadas, al principio de manera parcial pues solamente se vinculaba a muy pocos impuestos; para 1979 predominaba este sistema, sólo que se caracterizaba por el hecho de que en algunos impuestos se otorgaba participación a los estados y en otros no. Adicionalmente, ciertos gravámenes eran sujetos de participación siempre y cuando establecieran convenios de no establecer o de suspender impuestos en ciertas materias. Asimismo, las tasas de participación variaban por tipo de impuesto y con procedimientos de distribución no uniformes, lo que llevó a que las participaciones fueran presentando una proporción cada vez menor de los recursos fiscales totales de la federación.

<sup>29</sup> M.A. Haskell, "Decentralization or concentration of power? The Revenue Sharing Paradox", en *Journal of Economic Issues*, vol. xi, núm. 2, citado en *Financiación...*, op. cit., p. 37.

Con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se modificó el sistema de participaciones, dándole tal preponderancia que prácticamente se le considera como la única forma posible de coordinación. Para que los estados lo aceptaran, el gobierno federal garantizó que de 1980 a 1982 el estado en cuestión recibiría más recursos (en términos de la tendencia de los incrementos) que con el sistema anterior.<sup>30</sup>

Para calcular la tendencia de los incrementos se tomarían las tasas anuales de crecimiento de las participaciones estatales durante el trienio 1977 a 1979, calculadas a precios constantes de 1976; si el crecimiento de las participaciones calculado conforme al nuevo sistema resultara menor que el comportamiento histórico, la federación garantizaba a los estados que cubriría la diferencia.

El objeto de esta ley se expresa en el artículo primero, en los términos siguientes:

Coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Con este ordenamiento deja de ser parcial; por primera vez se determina el monto de las participaciones globalmente ya que se hace con base en el total de los ingresos tributarios de la federación.<sup>31</sup> Así, a partir de 1980 se toman como participables todos los impuestos federales y, por otra parte, los diferentes procedimientos de participación se reúnen en uno, el Sistema Nacional de Coordinación, con lo cual se agiliza la determinación del monto y la entrega de las participaciones correspondientes a los estados de los diversos gravámenes.

<sup>30</sup> Arturo Núñez Jiménez, *op. cit.*, p. 101.

<sup>31</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Exposición de motivos, *Ley de Coordinación Fiscal* de 1980.

No obstante, con el tiempo el concepto de recaudación federal participable ha variado, presentándose de nuevo la tendencia a manejar de manera diferente las participaciones en los diversos impuestos, complicando así la determinación de su monto.

Ahora bien, la ley original establece dos fondos: uno, el General de Participaciones, que se constituye con el 13.0% del total de los ingresos impositivos anuales de la federación<sup>32</sup> más el porcentaje que represente, en dichos ingresos, la recaudación en 1978 de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (lo que significa mayor intervención de la federación y menor productividad de los sistemas locales).

Este fondo, por su magnitud, es el más importante. Como se observa, nace con un carácter compensatorio al corresponderse con el monto de los ingresos propios por concepto de impuestos, derechos, participaciones y gastos de administración de impuestos federales cobrados por los estados y que éstos dejaron de percibir por la derogación, abrogación o suspensión de sus ingresos tributarios a partir de 1980.

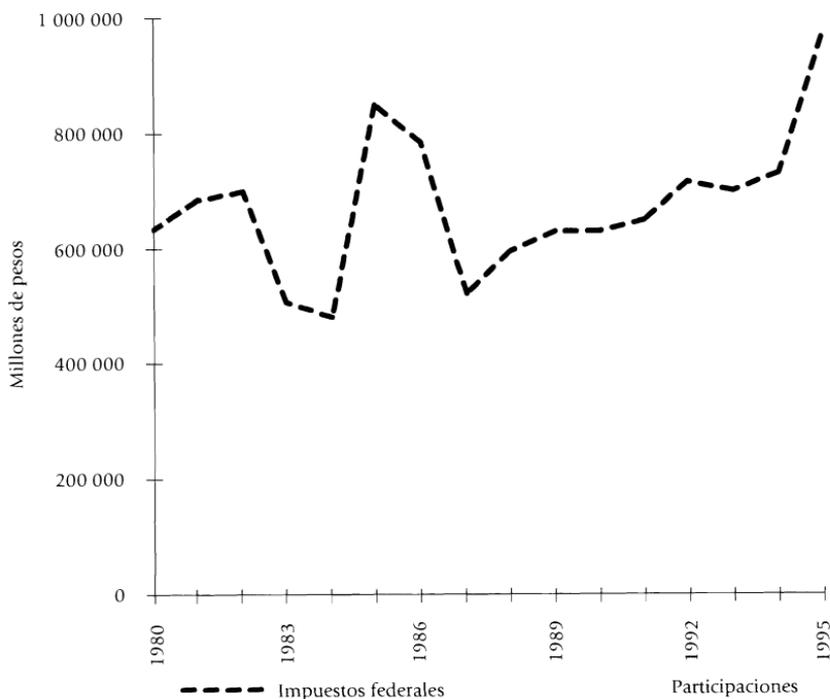
El otro fondo es el Financiero Complementario de Participaciones, integrado con el 0.37% del total anual de los ingresos impositivos de la federación.

La forma de determinar el monto de las participaciones permite que éstas presenten una tendencia ascendente, como se observa en la gráfica 2, pues a partir de la vigencia de la actual ley de coordinación se garantizó a los estados que percibirían por concepto de participaciones por lo menos una cantidad igual a la del año anterior. En 1987 se creó la reserva de contingencia<sup>33</sup> para garantizar que el crecimiento de las participaciones federales en las entidades sea al menos igual al de la recaudación federal participable.

<sup>32</sup>No se incluyen en los fondos las participaciones sobre los impuestos adicionales de 3% sobre importaciones y 2% sobre exportaciones, correspondientes a los municipios que hubieran hecho o se hagan cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales. En este caso, las participaciones las continuará pagando directamente la federación.

<sup>33</sup>En su inicio esta reserva se integró con el 0.5% de los ingresos totales anuales de la federación.

GRÁFICA 2  
IMPUESTOS FEDERALES Y PARTICIPACIONES



Fuente: Elaborado con base en el cuadro 2.

Por las razones anteriores se observa a lo largo del periodo de 1980 a 1995 un crecimiento de las participaciones federales. En promedio aumentaron en una proporción mayor (4.5%) que los impuestos federales durante el mismo periodo (2.8%), como se observa en el cuadro 2, pero

...tienen el doble defecto de que la entidad mayor (la federal), para no otorgar libertad a los estados para determinar su política tributaria, les da recursos que son mayores a los que dichos estados perciben de su propio sistema impositivo y, con respecto a estos últimos, se encontrarán con la agradable tarea de gastar, de erogar, sin tener que enfrentarse a la grave compli-

CUADRO 2  
IMPUESTOS FEDERALES Y PARTICIPACIONES  
(Millones de pesos de 1980)

Años	<i>Impuestos federales</i>	<i>Tasa de crecimiento</i>	<i>Participaciones</i>	<i>Tasa de crecimiento</i>
1980	634 448		73 904	
1981	684 575	7.90	99 103	34.10
1982	699 629	2.20	84 648	-14.59
1983	506 667	-27.58	98 304	16.13
1984	479 777	-5.31	112 199	14.13
1985	484 950	1.08	103 040	-8.16
1986	784 201	61.71	95 475	-7.34
1987	521 150	-33.54	96 128	0.68
1988	594 205	14.02	114 680	19.30
1989	629 690	5.97	109 356	-4.64
1990	629 526	-0.03	120 629	10.31
1991	649 424	3.16	129 662	7.49
1992	715 416	10.16	139 166	7.33
1993	699 485	-2.23	149 652	7.53
1994	730 881	4.49	161 169	7.70
1995	964 465	31.96	143 127	-11.19
Incremento promedio anual	2.80%		4.50%	

Fuente: Impuestos federales: cuadro 1.

*Participaciones 1980-1994*: Instituto Nacional de Estadística, Geografía, e Informática, *Finanzas públicas estatales y municipales*, varios años, 1995: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la hacienda pública federal*.

cación que representa cobrar impuestos y todo lo que ello implica de desarrollo ciudadano, de control de los recursos y, en una palabra, de real federalismo.<sup>34</sup>

Al analizar a precios constantes el comportamiento de las participaciones se observa que en cinco de los 15 años estudiados se presenta un decremento real respecto al año anterior. La reducción más fuerte se produce en 1982, con una caída real de 14.6 por ciento.

<sup>34</sup> Benjamín Retchkiman K., *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1981, p. 26.

De esta manera se comprueba en el cuadro y en la gráfica 3 que las participaciones predominan en el total de los ingresos estatales mientras que los impuestos propios tienen un alcance mínimo, situación que se agrava durante el periodo de 1984 a 1989. Lo mismo se refleja en el cuadro 4: la importancia de los impuestos estatales en el total de los ingresos ha disminuido de un 13.4% en 1980 a 3.2 en 1995 (véase gráfica 4), mientras que las participaciones han significado entre 64.1% en 1980 y 57.4% en 1995 del total de los ingresos estatales, cuando en 1988 llegaron a representar el 85.1 por ciento.

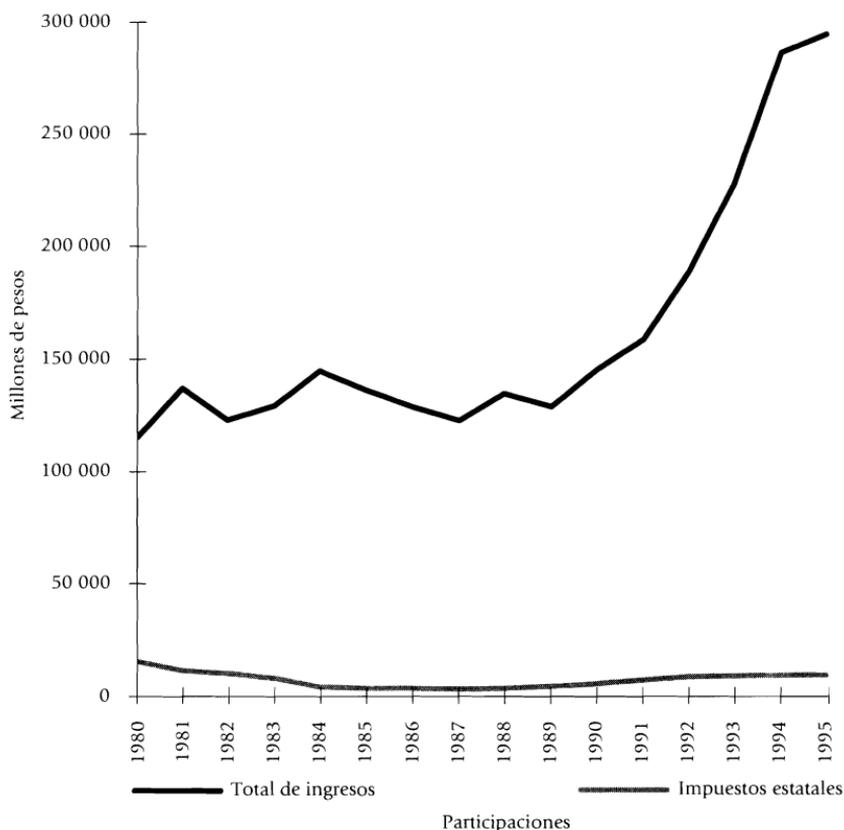
En cuanto a los municipios, en los últimos cinco años las participaciones federales significaron en promedio el 48% de los ingresos brutos.

La distribución del Fondo General entre las entidades federativas se hace por medio de cálculos porcentuales basados en la recaudación federal obtenida en cada estado y en el total de las percepciones de la federación; en consecuencia se siguen repartiendo las participaciones en función del lugar donde se obtienen los impuestos, por lo que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, las más desarrolladas económicamente, también son las que reciben los mayores montos por concepto de este Fondo, con lo cual no se resuelve la concentración en el destino de los recursos distribuibles.

El Fondo Financiero Complementario se asigna entre los estados en proporción inversa a los recursos que reciban del Fondo General y al gasto corriente en educación primaria y secundaria, así como en función directa de la cantidad de población de cada entidad (la ley remite a los Convenios de Coordinación suscritos con los estados, en los que se establece que el 50% de este Fondo se repartirá en partes iguales y el otro 50%, de acuerdo con una fórmula que toma en consideración los tres elementos indicados), con lo cual se busca favorecer a los estados más débiles desde el punto de vista económico.

Prácticamente este último Fondo constituye un subsidio; el problema es su reducido monto, ante la magnitud de las desigualdades económicas de los estados. Esto, aun suponiendo que se encuentre la fórmula adecuada para su distribución, lo cual de por

GRÁFICA 3  
 IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES  
 EN LOS INGRESOS ESTATALES



Fuente: Elaborada con base en el cuadro 3.

sí ha significado un reto para los estados federales que utilizan este tipo de subvenciones pues se requiere tomar en cuenta los elementos suficientes que reflejen realmente las diferencias económicas de los estados.<sup>35</sup>

La ley determina, en el artículo 10, que los estados pueden o no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación; en este últi-

<sup>35</sup> Benjamín Retchkiman Kirk, *Aspectos estructurales...*, op. cit., pp. 75 y 76.

CUADRO 3  
PRINCIPALES FUENTES DE RECURSOS ESTATALES  
(Millones de pesos de 1980)

Años	<i>Total de ingresos</i>	<i>Participaciones</i>	<i>Impuestos estatales</i>
1980	115 315	73 904	15 452
1981	137 110	99 103	11 327
1982	122 988	84 648	10 099
1983	129 377	98 304	7 987
1984	144 752	112 199	4 214
1985	136 147	103 040	3 588
1986	129 012	95 475	3 631
1987	122 817	96 128	3 260
1988	134 790	114 680	3 563
1989	128 937	109 356	4 398
1990	145 294	120 629	5 581
1991	158 746	129 662	7 262
1992	188 568	139 166	8 727
1993	227 517	149 652	9 077
1994	286 596	161 169	9 375
1995	294 789	143 127	9 515

Fuente: 1980-1994: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas públicas estatales y municipales*, varios años.

*Ingresos e impuestos estatales 1995*: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Estadística Hacendaria, Dirección de Planeación Hacendaria. *Participaciones 1995*: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la hacienda pública federal*.

mo caso seguirán percibiendo las participaciones en los impuestos especiales consignados en el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional pero resulta que al entrar en vigor el impuesto al valor agregado la federación derogó varios de dichos impuestos, con lo que los estados no coordinados prácticamente no recibirían ingresos por tal concepto.

De acuerdo con esta ley, los estados contraen la obligación de entregar a sus municipios<sup>36</sup> como mínimo el 20% de las participa-

<sup>36</sup> Como la Ley de Coordinación establece que los estados distribuirán este porcentaje entre sus municipios, según el criterio de las legislaturas locales, se ha reclamado que se hagan explícitas las reglas de distribución y además se entreguen oportunamente las participaciones. Por este motivo en 1981 se incluyó una nueva facultad a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales: "vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con esta ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los estados".

CUADRO 4  
 LAS FUENTES DE RECURSOS ESTATALES MÁS IMPORTANTES  
 (Porcentajes)

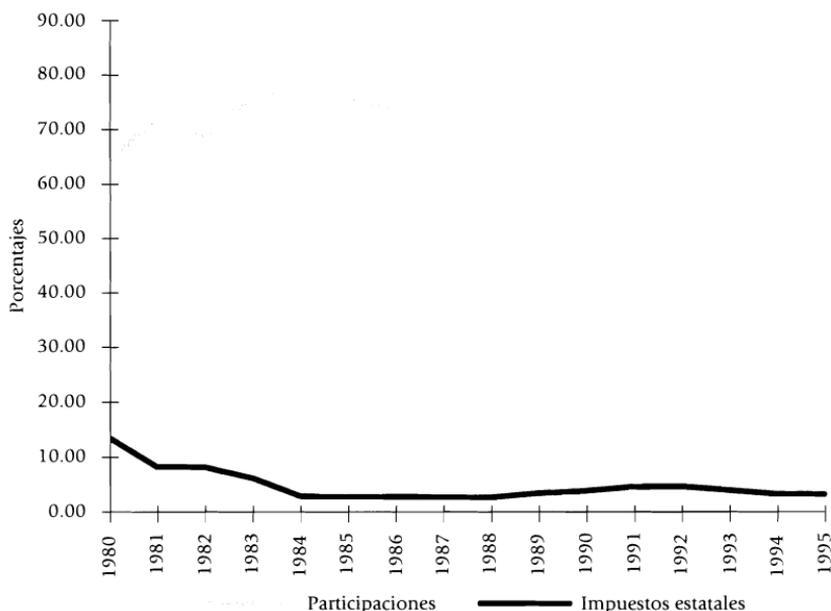
<i>Año</i>	<i>Impuestos estatales</i>	<i>Participaciones</i>
1980	13.40	64.09
1981	8.26	72.28
1982	8.21	68.83
1983	6.17	75.98
1984	2.91	77.51
1985	2.64	75.68
1986	2.81	74.00
1987	2.65	78.27
1988	2.64	85.08
1989	3.41	84.81
1990	3.84	83.02
1991	4.57	81.68
1992	4.63	73.80
1993	3.99	65.78
1994	3.27	56.23
1995	3.23	57.36

Fuente: Cuadro 3.

ciones federales que obtengan, con lo cual se suprime la relación directa entre la federación y los municipios. Además las participaciones tienen las siguientes características: son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni están sujetas a retención (excepto para el pago de deudas contraídas por las entidades y que estén registradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y los estados no podrán otorgar estímulos en relación con este tipo de ingresos.

La adhesión de los estados al Sistema Nacional de Coordinación deberá hacerse por medio de convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobados por la legislatura correspondiente. En la práctica, estos convenios incluyeron varios anexos (hasta cinco con algunos estados) referentes a diversas materias, entre las que destaca el acuerdo para tomar 1979 como año base para calcular los porcentajes de participaciones federales a las entidades federativas, por la suspensión de impuestos estatales; en

GRÁFICA 4  
 COMPOSICIÓN PORCENTUAL  
 DE LOS PRINCIPALES INGRESOS ESTATALES



Fuente: Elaborada con base en el cuadro 4.

otro anexo los estados aceptan abstenerse de gravar las actividades agropecuarias, la pesca y los alimentos básicos.

Los convenios celebrados con los estados productores de petróleo tienen un anexo más para que las participaciones sean proporcionales a la producción de este energético en cada estado. Así, mediante estos anexos se acuerdan situaciones específicas, con lo que se hacen las adaptaciones necesarias en la administración tributaria.

Por lo que respecta a la colaboración administrativa de los estados con la federación, prácticamente se continúa con la tendencia registrada desde 1973, cuando se celebraron los convenios para la administración y cobro del impuesto sobre ingresos mercantiles<sup>37</sup> y para administrar el impuesto al ingreso global de las

<sup>37</sup> Arturo Núñez Jiménez, *op. cit.*, p. 91.

empresas a cargo de los causantes menores; posteriormente se firmaron acuerdos para el cobro del impuesto sobre productos del trabajo y del 1% sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección o dependencia de un patrón.

Otros convenios que se celebraron en esa época fueron los relativos a la vigilancia y fiscalización del impuesto a las industrias del azúcar, alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas. En la Ley de Coordinación se considera la realización por parte del estado de las funciones de registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales.<sup>38</sup>

En este caso también deben firmarse convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los que deberán especificarse los ingresos de que se trate, las facultades y las limitaciones de las mismas. Además se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios por las actividades de administración fiscal que realicen.

De acuerdo con lo anterior, el estado se convierte en un agente recaudador del gobierno federal pues además

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.<sup>39</sup>

Precisamente en situaciones como éstas W. Gerloff y F. Neumark<sup>40</sup> señalan que no existe la autonomía fiscal de las haciendas estatales pues su sistema impositivo obedece a normas establecidas por la Hacienda central aunque el producto y la administración de los impuestos estén en manos de aquellos niveles hacendarios.

<sup>38</sup> Los convenios cuentan con un anexo en el que se especifica como materia de coordinación las funciones de cobranza, devolución, prórroga y autorización para el pago en parcialidades de multas administrativas, impuestas por autoridades federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de su circunscripción territorial, excepto los destinados a un fin específico o las participables con terceros, ejerciendo dichas funciones por conducto de las autoridades fiscales municipales.

<sup>39</sup> Artículo 14 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

<sup>40</sup> W. Gerloff y F. Neumark, *Tratado de finanzas*, t. 1, Buenos Aires, El Ateneo, 1971, p. 462.

Por otra parte, la recaudación de los impuestos federales puede realizarla la propia Secretaría de Hacienda o los estados; en este último caso, la entidad concentrará los fondos directamente a dicha Secretaría y rendirá cuentas pormenorizadas de la recaudación.

Otro de los objetivos de esta ley es constituir los organismos en materia de coordinación fiscal, al efecto se establecen tres:<sup>41</sup>

- a) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- b) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- c) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es simplemente una nueva denominación de las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al igual que éstas se integra<sup>42</sup> por el secretario de Hacienda y por el titular del órgano hacendario de cada entidad; la mayoría de sus facultades está encaminada a la organización y funcionamiento de los organismos encargados de la coordinación fiscal mencionados en el párrafo anterior.

Por lo que respecta a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, no registró cambios. Creada por las reuniones nacionales de tesoreros estatales continuó integrada de la misma manera y conservó sus funciones; únicamente se le adicionó la de vigilar la formación e incremento de los dos fondos de participaciones creados por esta ley, su distribución entre los estados y las liquidaciones anuales formuladas por la Secretaría del ramo.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, también creado con anterioridad (1973), conservó sus funciones de estudio, asesoría y capacitación. Está integrado por un director general, la asamblea general (formada por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales) y el consejo directivo (funge como tal la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales). Este organismo, con la Ley de Coordinación Fiscal, se transformó de una aso-

<sup>41</sup> Artículo 16 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

<sup>42</sup> *Ibid.*, artículo 17.

CUADRO 5  
FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES  
(Millones de pesos de 1980)

Año	Ingresos <sup>1</sup>	Egresos <sup>2</sup>	Déficit presupuestal
1980	115 315	141 452	-26 137
1981	137 110	177 833	-40 723
1982	122 988	154 672	-31 684
1983	129 377	164 648	-35 271
1984	144 752	158 279	-13 526
1985	136 147	156 664	-20 516
1986	129 012	136 404	-7 392
1987	122 817	131 160	-8 343
1988	134 790	142 006	-7 216
1989	128 937	150 218	-21 281
1990	145 294	157 883	-12 589
1991	158 746	183 984	-25 238
1992	188 568	231 270	-42 702
1993	227 517	282 425	-54 908
1994	286 596	354 045	-67 449
1995	294 789	393 714	-98 925

<sup>1</sup> Incluye impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos.

<sup>2</sup> Incluye gastos administrativos, obras públicas y fomento, transferencias y deuda pública.

Fuente: 1980-1994: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas públicas estatales y municipales*, varios años.

1995: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Estadística Hacendaria, Dirección General de Planeación Hacendaria.

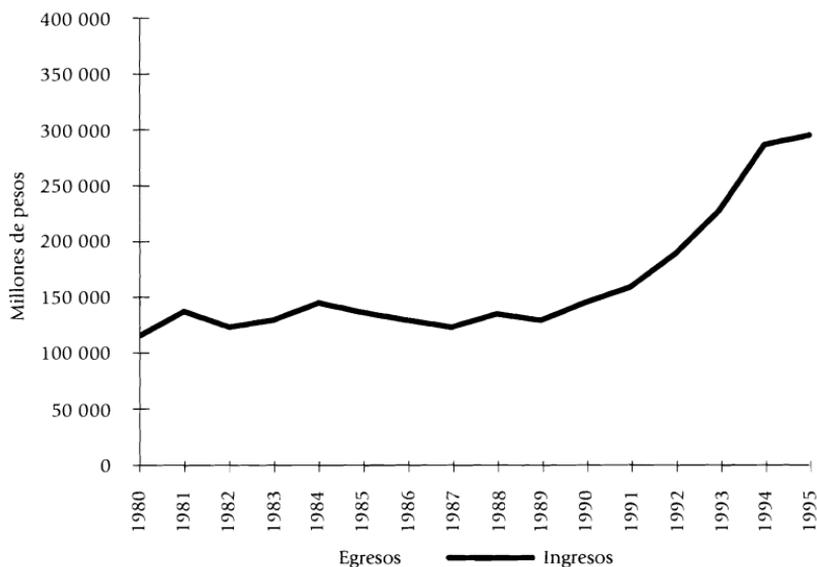
ciación civil en un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios.<sup>43</sup>

Con el ordenamiento que se comenta quedaron abrogadas la Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, del 29 de diciembre de 1948; la Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, del 28 de diciembre de 1953, y la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, del 28 de diciembre de 1953.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Artículo 22 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

<sup>44</sup> Artículo tercero transitorio de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

GRÁFICA 5  
FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES



Fuente: Elaborada con base en el cuadro 5.

De lo estudiado hasta aquí se advierte que en México se han asegurado, por medio de las participaciones, importantes fondos a los estados, aunque no suficientes. Como se observa en el cuadro 5, los ingresos presentan en la mayoría de los años del periodo de 1980 a 1995 una tendencia ascendente, sin embargo los egresos han aumentado en mayor proporción, dando lugar a un déficit creciente con tendencia a profundizarse a partir de 1986, como también puede verse en la gráfica 5. Por otra parte, el gobierno federal se ha apropiado de las figuras impositivas de mayor rendimiento tributario.



# Hacia un nuevo sistema de coordinación fiscal. Una propuesta

## Objetivos de la propuesta

Se propone un sistema acorde con la estructura jurídica actual y con el grado de desarrollo del país que sea un elemento de apoyo para lograr el reparto equitativo de la carga tributaria entre los contribuyentes y permita cubrir las necesidades públicas de los tres ámbitos gubernamentales y, para los gobiernos locales, que sirva para garantizar su autonomía política.

Indudablemente la descentralización financiera contribuirá a la descentralización política, que a su vez creará condiciones para lograr un desarrollo regional menos desequilibrado. El contrapeso entre poderes tenderá "a integrar con mayor armonía a la comunidad, a asegurar su unidad, a respetar su diversidad, a preservarla del exterior y a mejorar la calidad y las condiciones de su existencia".<sup>1</sup>

Al acercarse la administración pública a los ciudadanos en las entidades federativas y en los municipios, es muy probable que aquélla se vuelva más transparente (puesto que será más fácil su control), esté mejor informada de las necesidades sociales y favorezca la participación de los ciudadanos (desde luego esto implica que se "reconocen plenamente a la sociedad capacidades de análisis, de crítica y de gestión").<sup>2</sup> Por estas razones es muy importante que los gobiernos de los estados y municipios cuenten con los recursos necesarios para coadyuvar al desarrollo económico y social

<sup>1</sup> Pedro Zorrilla Martínez, ponencia "Autonomía y democracia" presentada en mayo de 1994.

<sup>2</sup> *Idem.*

de sus comunidades. Esto se logrará más fácilmente si se da un uso eficaz y honesto a dichos recursos.

“Los estados han demostrado ser entidades geográficamente delimitadas, que pueden administrar muchas funciones con mayor flexibilidad y hacer frente a los deseos heterogéneos de sus habitantes, mucho mejor de lo que lo hace el Estado total.”<sup>3</sup>

Como afirman algunos autores,<sup>4</sup> los gobiernos de los estados, por ser los que conocen de cerca las necesidades de sus ciudadanos, son los que podrán asegurar, de acuerdo con prioridades perfectamente establecidas, el manejo más adecuado del egreso público.

Ahora bien, en la estructuración del sistema de relaciones fiscales es necesario tener en cuenta que en la actualidad se consideran fundamentales para toda Hacienda pública ciertos objetivos. Entre ellos se incluyen:

- i) La estabilidad económica;
- ii) la redistribución del ingreso;
- iii) la satisfacción de las necesidades públicas, y
- iv) el crecimiento económico.<sup>5</sup>

No hay consenso entre los tratadistas respecto a estos objetivos. Así, en cuanto a la estabilidad económica, tanto en relación con el empleo como con los precios, se considera que se trata de una función propia de una hacienda central.<sup>6</sup> No obstante esto no implica que las haciendas locales sean incapaces de colaborar. “Más aún, la eficacia de las medidas estabilizadoras puede aumentar si se tienen en cuenta en su delimitación las posibles diferencias entre las diversas áreas territoriales[...].”<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Benjamín Retchkiman Kirk, *Aspectos estructurales...*, *op. cit.*, p. 103.

<sup>4</sup> Un estudio referente a la delimitación de las unidades gubernamentales de toma de decisiones se encuentra en el trabajo de Richard Bird M. y Douglas G. Hartle, “La estructura gubernamental”, en *Financiación de las autonomías*, Madrid, H. Blume Ediciones, 1979, p. 41-62. También en Benjamín Retchkiman Kirk, *op. cit.*, p. 43.

<sup>5</sup> Joaquín del Pozo López, “Financiación de las haciendas descentralizadas: el sistema tributario propio y las participaciones en ingresos”, en *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1982, p. 394.

<sup>6</sup> Wallace Oates, *Federalismo fiscal*, núm. 25, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Nuevo Urbanismo, pp. 18-21. Véase también Allan Prest, *Hacienda pública*, Madrid, Gredos, 1967, p. 389.

<sup>7</sup> Joaquín del Pozo López, *op. cit.*, p. 394.

Por otro lado es conveniente subrayar que durante la fase recesiva del ciclo económico, cuando se utilizan preponderantemente las participaciones, el círculo vicioso es el siguiente: con la recesión la producción baja, la captación de impuestos federales disminuye y por lo tanto el gobierno federal reduce las asignaciones a los estados. Esta situación se presenta precisamente cuando se incrementa la demanda de ciertos servicios. El resultado puede ser el aumento del endeudamiento estatal.

La necesidad de lograr una redistribución del ingreso y la riqueza, a través de una búsqueda de la equidad no sólo personal, sino también territorial o regional, es una función que debe ser examinada como posible objeto de la descentralización financiera[...]<sup>8</sup>

Si bien una política redistributiva de alguna hacienda estatal puede dar lugar a movimientos de población y de empresas, desde las entidades que han adoptado dichas políticas hacia los territorios que carecen de ellas,<sup>9</sup> esto no significa que los gobiernos locales sean incapaces de colaborar en la política general.

En cuanto a la satisfacción de las necesidades públicas resulta que ciertos servicios son demandados por toda la colectividad y por ello no pueden descentralizarse; es el caso de la defensa y de la política exterior. Pero también hay demanda regional de infraestructura y de servicios públicos que solamente benefician a los residentes de ciertas áreas territoriales; en estos casos es más oportuno que sean decididos por los gobiernos locales.

Por último, el crecimiento al igual que la estabilidad económica, es una función de la Hacienda central pues se requiere el uso de políticas macroeconómicas que necesariamente tienen repercusiones nacionales. Desde luego, las haciendas estatales deben coadyuvar a ellas.

Se ha afirmado<sup>10</sup> que lo más conveniente es que los gobiernos estatales y municipales financien los servicios públicos utilizando

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 395.

<sup>9</sup> Benjamín Retchkiman Kirk, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

<sup>10</sup> Charles McLure, "Participación impositiva: ¿una alternativa para un federalismo fiscal regional?", en *Financiación...*, *op. cit.*, p. 214.

impuestos, basados en el principio del beneficio, siempre que los gravámenes del gobierno federal sean progresivos y consideren exenciones en los niveles bajos de ingresos; únicamente de esta manera podrían compensarse las cargas que causarían los impuestos regresivos de los gobiernos locales a las familias de escasos recursos. Esto resulta de gran interés en un país como México, donde el 10% de la población más rica concentró en 1992 el 38.2% del ingreso nacional, mientras que el 10% más pobre obtuvo solamente el 1.6% del ingreso.<sup>11</sup>

Así pues, a pesar de las limitaciones a la descentralización financiera, resulta que a las haciendas descentralizadas toca un papel muy importante para apoyar la consecución de los objetivos nacionales.

### Propuesta de solución

Por lo expuesto resulta obvio que en el campo de la coordinación fiscal la cuestión fundamental es conseguir mayores recursos para financiar el desarrollo de los tres ámbitos de gobierno.

Ante esta situación se han propuesto soluciones que van desde el otorgamiento de mayores participaciones, nuevas fórmulas de distribución y creación de nuevos impuestos, hasta superponer gravámenes locales a impuestos federales. Por ejemplo, en la Vigésimo Séptima Asamblea Anual de Funcionarios Fiscales se aprobó que cada estado podría definir la creación de nuevos impuestos (se mencionaron, entre otros, el impuesto sobre consumo de gasolina, vinos y licores)<sup>12</sup> de acuerdo con sus necesidades. Como se observa, todas estas opciones no significan un cambio de fondo en el modelo actual.

Para revertir las consecuencias negativas del proceso de apropiación de los ingresos tributarios por parte de la federación (que se ha llevado a cabo en el país por medios muy diversos, como se ha señalado en este trabajo) es urgente buscar un sistema de recaudación y distribución de los recursos que favorezca un mayor equi-

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta nacional de ingresos y gastos en los hogares*, México, 1992, p. 13.

<sup>12</sup> *Reforma*, 1 de octubre de 1995.

librio entre poderes y haga efectiva la equidad fiscal tanto vertical como horizontal. Por esto se considera muy importante que los estados cuenten con ingresos propios, de tal manera que logren independencia financiera respecto de los recursos obtenidos por participaciones y así afirmen su poder político.

Para lograr la vigencia del federalismo fiscal se requiere descentralizar la Hacienda pública.

En México, el decidir cuánto, cómo y cuándo deben percibir recursos económicos las entidades federativas y los municipios ha sido, por mayoría de fuerza, un tema que el gobierno federal se reserva para sí solo. Lo anterior resulta evidentemente contrario a los principios del auténtico federalismo fiscal.<sup>13</sup>

Este último se fundamenta en la participación de los gobiernos y poblaciones locales.

Ahora bien, la cuestión que hay que resolver es de qué manera pueden distribuirse mejor los ingresos públicos entre las tres esferas de gobierno, en una época de modernización. Estamos inmersos en la modernización del país. En este entorno, ¿cómo lograr la solución de los problemas que se plantean en el ámbito estatal y municipal? ¿Cuál es la forma más eficiente y económica de llevarlo a cabo?

Se propone en este trabajo otorgar competencia a los estados y municipios sobre dos de los impuestos<sup>14</sup> con mayor capacidad recaudatoria, sin modificar la estructura fiscal vigente en la Constitución; así se incrementarían los ingresos de estos ámbitos gubernamentales, lo que coadyuvaría a su autonomía financiera. Además habrá que redefinir las responsabilidades de prestación de servicios públicos de cada uno de los tres ámbitos de gobierno, pues tanto estados como municipios han cedido atribuciones al gobierno federal.

De esta manera, en cuanto a gasto, resulta indispensable revisar, con base en criterios de eficiencia, la distribución actual de funciones para cada ámbito de gobierno. El conocimiento de los

<sup>13</sup> Partido Acción Nacional, *op. cit.*, p. 21.

<sup>14</sup> Impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado.

servicios públicos que le corresponde proveer a cada esfera gubernamental facilitará la planeación de los egresos públicos, con lo que el uso de los recursos será más transparente. Será necesario, pues, reasignar responsabilidades a fin de que ciertos gastos, que actualmente realiza la federación, los efectúen los gobiernos locales.<sup>15</sup>

Eso sí, cada una de las jurisdicciones gubernamentales debe contar con los recursos suficientes para realizar las funciones que les correspondan. Esto significa la necesidad de que la estructura tributaria del país se adecue a las necesidades de gasto de los gobiernos federal, estatal y municipal. Además así se podrá hacer efectiva la norma de que "aquellos que pagan deben gastar, y aquellos que gastan deben pagar".<sup>16</sup>

Se propone la descentralización sin olvidar que en un proceso de este tipo siempre se presentan diversas alternativas, en las que se entremezclan aspectos administrativos, políticos y sociales.

El sistema propuesto en esta tesis es el siguiente:

Usar el sistema de impuestos compartidos, "que constituye una de las formas tradicionales de relación fiscal"<sup>17</sup> y se utilizaría en los impuestos sobre la renta y al valor agregado. Hoy en día resulta inevitable que las haciendas estatales requieran de los ingresos provenientes de la Hacienda federal, lo cual significa, en última instancia, que ambos niveles de gobierno tendrán que recurrir a ciertos gravámenes, por lo que necesariamente deberán coordinarse para lograr la unidad de la política fiscal y así evitar todas las desventajas, ya señaladas, de la superposición de gravámenes.

El otorgamiento a los estados del 50% del impuesto sobre la renta recaudado, y a los municipios del 50% del impuesto al valor agregado, se basa en el principio de resarcimiento, pues donde la actividad económica es mayor, se recaudan más impuestos y también es superior la demanda de ciertos servicios públicos.

<sup>15</sup> Carlos Sales Gutiérrez, *op. cit.*

<sup>16</sup> John Connally, "El punto de vista de un miembro del gobierno sobre el federalismo fiscal", en *Financiación...*, *op. cit.*, p. 222.

<sup>17</sup> Antonio Giménez Montero, "Introducción", en *Financiación...*, *op. cit.*, p. 16.

Se propone este sistema porque tiene la ventaja de que habrá un único tipo impositivo (así, la presión fiscal será controlada por el gobierno federal, el cual continuará utilizando estos impuestos como instrumentos de política fiscal) y se practicará una sola liquidación, repartiéndose posteriormente el rendimiento entre el gobierno federal y los estatales.<sup>18</sup>

¿Por qué estos impuestos? En el caso del impuesto sobre la renta, como se señaló en el capítulo II, hay algunas ocasiones en que a los gobiernos locales les es imposible identificar el ingreso producido o recibido en su jurisdicción. Por ejemplo, cuando las empresas están situadas en varias entidades federativas será difícil para cada una de ellas determinar la base gravable. Por otro lado, se requiere una legislación homogénea para impedir que las empresas queden más gravadas en unos estados que en otros, lo que originaría una emigración artificial de los primeros hacia los segundos.

En cuanto al impuesto al valor agregado, el gobierno federal también tiene mayor ventaja para su control. Se propone que sea el 50% del impuesto sobre la renta para los estados y el 50% del impuesto al valor agregado para los municipios.

Utilizar el sistema de recargos<sup>19</sup> en los impuestos comprendidos en el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-A, incisos 2 y 5: a) sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional.

b) Contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos derivados de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

En esencia esta parte del sistema es un sobreimpuesto cuya recaudación quedaría a cargo de la federación. Aprovechando la estructura impositiva existente (desde las leyes y reglamentos

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>19</sup> Al sistema de recargos también se le conoce como impuestos suplementarios. Consiste en que la federación utiliza un gravamen a una tasa especial y los estados imponen una tasa adicional sobre la misma base gravable.

hasta los funcionarios) se establece un recargo que quedaría en manos de los gobiernos municipales. Así, los respectivos gobiernos municipales utilizarían las figuras impositivas establecidas por el gobierno federal para obtener ingresos. En este caso el recargo no tiene por qué ser uniforme en todas las regiones ya que se propone que llegue a un máximo de 3% de las cuotas que se liquiden en los respectivos municipios.

Finalmente se propone usar la separación de figuras tributarias en los impuestos restantes. Este sistema ha sido una forma de relación fiscal intergubernamental muy utilizada en diversos países del mundo. Se propone que se reserven al gobierno federal los demás impuestos que actualmente utiliza este ámbito gubernamental, tales como los de importación, exportación y otros así como los derechos que actualmente están coordinados. Quedarían en manos de los gobiernos locales los que se cobran en la actualidad: impuestos sobre la propiedad raíz, a la agricultura, ganadería, industria, comercio, etcétera.

Además, en cuanto a los ingresos propios, con el objetivo de que lleguen a ser de los principales renglones de ingreso, se propone mejorar la administración de los gravámenes locales ya establecidos con el objeto de propiciar un mejor cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes de la localidad, pues si se cobra de una manera eficiente, la presión fiscal se distribuirá de una forma más equitativa.

Se propone también, en la medida de lo posible, buscar gravámenes adicionales que se relacionen directamente con la cantidad y calidad de los servicios públicos que se prestan en cada localidad, sin caer en la doble tributación, y que se instrumenten de acuerdo con sus necesidades y recursos específicos. Estos gravámenes deben ser perfectamente adaptables a la economía de cada localidad.

Con esta propuesta se prefirió que los estados y municipios compartieran el producto de diversos gravámenes para mantener la unidad de la política fiscal y así evitar la superposición de gravámenes. Se trata de prevenir la multiplicidad de impuestos, como

ya sucedió en el pasado, que únicamente complicarían la estructura tributaria, con el consiguiente perjuicio para el fisco y los causantes.

### Principios en que se basa la propuesta

En resumen el sistema propuesto se basa en los principios de diversidad, redistribución centralizada, eficiencia y racionalidad en la toma de decisiones públicas.

Según el principio de diversidad,<sup>20</sup> la federación, los estados y municipios tienen que satisfacer las necesidades públicas y de ello depende el progreso de la nación. Para cubrir esas necesidades existen los servicios públicos y es necesario que cada uno de esos ámbitos gubernamentales cuente con los recursos para prestarlos, dentro de la esfera de acción que les fijan la Constitución y las leyes secundarias. Por otra parte también se requiere que cada una de las haciendas locales tenga un programa de servicios públicos que responda a sus propias necesidades. Esto implica valorar factores tales como el número de habitantes, composición (considerando las corrientes migratorias); el nivel de ingresos de la población y el esfuerzo fiscal real de la jurisdicción. Por todos estos elementos cada una de las haciendas estatales debe tener su propio programa de gastos.

El principio de redistribución centralizada se refiere a la necesidad de que los instrumentos de política fiscal redistributiva sean manejados por el gobierno federal.<sup>21</sup> Por esto la conveniencia de compartir el impuesto sobre la renta.

En relación con la eficiencia se propone una estructura tributaria que no aumente innecesariamente el gasto público.<sup>22</sup> Se pretende que la administración e inspección tributarias requieran una cantidad mínima de recursos y por eso se sugiere utilizar impuestos para cuyo cobro la federación ya cuenta con una infraestructura.

De muy poco servirán los impuestos cuya recaudación signifique altos costos, ya sea para la autoridad hacendaria porque

<sup>20</sup> Joaquín del Pozo López, *op. cit.*, p. 411.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 411.

<sup>22</sup> Harold M. Somers, *Finanzas públicas e ingreso nacional*, México, FCE, 1970, p. 515.

la capacidad recaudatoria del gravamen se verá mermada,<sup>23</sup> ya sea para los contribuyentes porque se fomentará la evasión fiscal. Nada es mejor para incrementar el fraude al fisco que los molestos y complicados procedimientos administrativos para el pago del impuesto, y en nuestro país éste es un problema muy grave ya que se calcula que la evasión es aproximadamente del 2% del PIB, equivalente a unos 40 000 millones de pesos anuales, en tanto que las participaciones en 1995 fueron de 49 115.3 millones, cifra que da idea de la magnitud de este problema. Los niveles de incumplimiento del IVA son del 37 por ciento.<sup>24</sup>

Otro aspecto, tan importante como los anteriores, es lograr equidad entre la carga impositiva y los beneficios recibidos,<sup>25</sup> lo cual presupone el pleno conocimiento de la incidencia del sistema tributario y del presupuesto público. De ahí que se proponga la descentralización financiera pues únicamente en los ámbitos locales de gobierno se facilitará a los ciudadanos el conocimiento de estos programas.<sup>26</sup>

Precisamente uno de los problemas que suelen presentarse en una federación cuando existe un sistema de participaciones es que en los niveles locales se pierde de vista el costo real de los servicios públicos, porque no hay una correlación directa entre los impuestos y los beneficios que se reciben. Lo mismo sucede cuando se financian con base en subvenciones o en deuda pública.

Para una localidad recurrir a estos medios de financiamiento puede representar menor costo real (aunque para toda la nación será, a corto o a largo plazos, una carga financiera que deberá cubrirse), lo que propiciará que los residentes traten de obtener la mayor cantidad de servicios públicos que sea posible y no se preocupen por comparar beneficios con costos para lograr por esta vía una correcta selección de los programas más convenientes.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> John Due, *Análisis económico de los impuestos*, Buenos Aires, El Ateneo, 1970, pp. 395 y 396.

<sup>24</sup> Declaraciones del subsecretario de Ingresos en *El Economista*, 21 de noviembre de 1995.

<sup>25</sup> John Due, *op. cit.*, p. 397.

<sup>26</sup> Allan Prest, *Hacienda pública*, *op. cit.*, p. 385.

<sup>27</sup> John Due, *op. cit.*, p. 407.

## Efecto del sistema propuesto en las finanzas gubernamentales

Para conocer el efecto del sistema propuesto en las finanzas públicas se revisarán las cifras estadísticas correspondientes al periodo de 1990 a 1995.

En el cuadro 6 se hace el análisis del monto de recursos que les hubiera correspondido a cada uno de los ámbitos gubernamentales durante dicho periodo si estuviera en vigor el sistema propuesto.

En primer término se tiene el monto de impuestos que les correspondería a las entidades federativas, suponiendo que hubieran recibido el 50% del impuesto sobre la renta, y a los municipios en el caso de que hubieran disfrutado del 50% del impuesto al valor agregado y un promedio del 2% de recargo en los impuestos especiales a la producción y servicios. En total, el monto de recursos por estos tres conceptos que les habría correspondido a estados y municipios hubiera ascendido a 31 126.3 millones de pesos en 1990 y a 85 229.7 millones de pesos en 1996.

Dado que se está proponiendo la descentralización del gasto, en segundo término se calculan los ingresos que recibieron los gobiernos locales tanto por participaciones como por el importe del ramo xxvi del presupuesto de egresos del gobierno federal, que son recursos que éste destina a los estados; en los años de 1989 a 1994 se denominó "solidaridad y desarrollo regional"; a partir de 1995 los recursos se canalizan a "acciones para superar la pobreza".

Este renglón ha sido muy criticado por la manipulación a que se presta su distribución y que no tendría ninguna razón de subsistir pues son los ámbitos locales los que deben manejar estos recursos y, por las razones mencionadas con anterioridad, no deben estar centralizados por el gobierno federal. El total de estos renglones varía de 24 034.8 millones de pesos en 1990 a 72 954.8 millones en 1996.

En tercer término se analiza la diferencia entre los recursos entregados a los gobiernos locales por participaciones y ramo xxvi y lo que hubieran recibido de acuerdo con el sistema propuesto. En el cuadro 6 se observa una tendencia descendente. Así, en 1990

CUADRO 6  
 RENGLONES DE INGRESOS Y GASTOS EN QUE AFECTARÍA  
 EL SISTEMA PROPUESTO  
 (Millones de pesos)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Distribución propuesta</i>							
50% del ISR	18 001.8	22 651.2	29 636.1	31 473.6	35 251.7	36 852.7	48 581.0
50% del IVA	12 898.3	15 866.3	16 351.4	18 710.0	19 268.5	25 892.5	36 054.8
2% del impuesto sobre producción y servicios	226.2	251.7	397.7	430.5	607.0	494.2	593.9
Total	31 126.3	38 769.2	46 385.2	50 614.1	55 127.2	63 239.4	85 229.7
<i>Recursos entregados a estados y municipios por dos conceptos</i>							
Participaciones	20 757.4	26 046.8	31 828.5	36 505.9	41 446.1	49 115.3	60 840.7
Ramo xxvi	3 277.4	5 185.8	6 992.1	8 259.0	9 270.0	10 003.0	12 114.1
Total	24 034.8	31 232.6	38 820.6	44 764.9	50 716.1	59 118.3	72 954.8

Diferencia entre recursos entregados y propuestos	7 091.5	7 536.6	7 564.6	5 849.2	4 411.1	4 121.1	12 274.9
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos federales	8.64	73.10	5.81	4.23	2.08	1.60	3.13
<i>Ingresos locales</i>							
Total ingresos estatales	18 923.5	25 143.0	34 230.4	45 405.5	61 388.1	72 004.1	111 003.4 <sup>p</sup>
Total ingresos municipales	6 389.3	8 928.8	11 317.2	13 095.3	15 218.0	17 101.2	25 018.6 <sup>p</sup>
Suma	25 312.8	34 071.8	45 547.6	58 500.8	76 606.1	89 105.3	136 022.0
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos estatales y municipales	28.02	22.12	16.61	10.00	5.76	4.62	9.02

p: preliminar.

Incluye impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Fuente: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México y Finanzas públicas estatales y municipales*.

esta diferencia habría representado el 8.7% del total de los ingresos federales; mientras que en 1996 hubiera sido el 3.1 por ciento.

A su vez, en 1990 esta diferencia hubiera significado el 28% del total de los ingresos estatales y municipales. Este porcentaje habría variado de 1991 a 1996 en 22.1, 16.6, 10.0, 5.7, 4.6 y 9.2, respectivamente.

De acuerdo con estos datos, puede deducirse que el sistema propuesto no tendría un efecto muy importante en las finanzas del gobierno federal y en cambio hubiera significado un incremento de recursos de los gobiernos locales. Lo más relevante es que sería un primer paso para la descentralización financiera pues los estados y municipios tendrían fuentes de ingresos propios y se harían responsables de una parte del gasto público que actualmente se encuentra centralizado.

De esta manera se evitaría uno de los grandes problemas del sistema de participaciones: encontrar la fórmula que permita una distribución justa de los ingresos entre las entidades federativas. Por otra parte, el gobierno federal tendría recursos para instrumentar políticas de apoyo a las localidades más pobres para fomentar un desarrollo menos desequilibrado del país.

Así pues, con el sistema propuesto se daría un paso muy importante para establecer atribuciones equilibradas e independencia financiera y fiscal a los niveles estatal y municipal en relación con la federación.

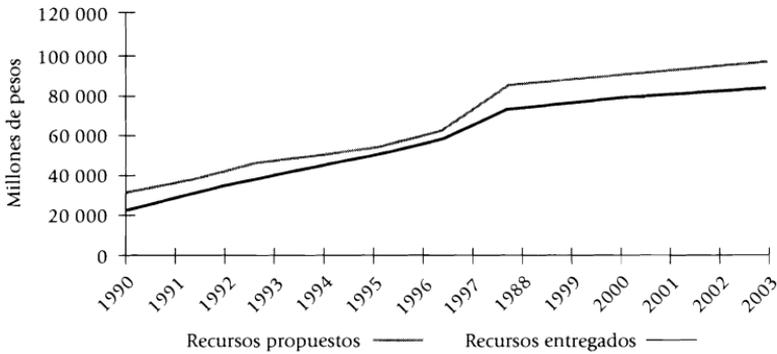
### Proyección de los resultados bajo tres hipótesis

Con base en los datos de 1990 a 1996 se proyectan estos conceptos para el periodo de 1997 a 2003.

a) Hipótesis moderada. El cuadro 7 está elaborado bajo el supuesto de un crecimiento constante del PIB del 3%. Se observa en la gráfica 6 que la diferencia entre recursos propuestos y entregados presenta una fluctuación mínima al inicio y luego continúa con tendencia creciente (incrementa el 11.2% en seis años). En cuanto al porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos federales, la tendencia es a disminuir ligeramente (un 5.7% en seis años). Lo mismo sucede si se relaciona la diferencia con el total de ingresos estatales y municipales, ya que pasa de representar

GRÁFICA 6

## CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL POR CIENTO



representar en 1997 el 7.87 a 7.15% en el año 2003, o sea una disminución (lenta y estable) del 9.1% en seis años.

b) Hipótesis optimista. El cuadro 8 propone un escenario con crecimiento constante del PIB del 6%. En este caso, como se observa en la gráfica 7, la diferencia entre recursos propuestos y entregados crece significativamente y sin fluctuaciones en números absolutos (un 30.9% en seis años), aunque el porcentaje que representa en el total de ingresos federales, al igual que en el supuesto anterior, tiende a disminuir (un 5.8% en este lapso). Lo mismo sucede si se relaciona la diferencia con el total de ingresos estatales y municipales. En este caso los porcentajes son de 7.35 en 1997 y de 6.49 en el año 2003 (un 11.7% de disminución relativa en los seis años contemplados).

c) Hipótesis pesimista. En el cuadro 9 se analiza lo que sucedería si el PIB no se incrementara a lo largo del periodo considerado. Bajo esta situación la diferencia entre recursos propuestos y entregados presenta un aumento constante (véase gráfica 8) cuyo crecimiento es del 13.8% en el periodo mencionado. Tal como sucedió con las dos hipótesis anteriores, el porcentaje que representa la citada diferencia en el total de ingresos federales disminuye, en este caso, en un 28.3%. De igual manera se comporta esta diferencia en relación con el total de ingresos estatales y municipales, que disminuye del 7.31 al 4.92% (32.7% en los seis años).

CUADRO 7  
 CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 3 POR CIENTO  
 (Millones de pesos)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Distribución propuesta</i>							
50% del ISR	50 799.31	52 050.99	53 340.22	54 668.12	56 035.87	57 444.64	58 895.68
50% del IVA	36 058.66	37 068.00	38 107.63	39 178.44	40 281.38	41 417.40	42 587.51
2% del impuesto sobre producción y servicios	668.48	684.26	700.51	717.25	734.49	752.25	770.54
Total	87 526.46	89 803.25	92 148.36	94 563.81	97 051.74	99 614.29	102 253.73
<i>Recursos que se entregarían a estados y municipios por dos conceptos</i>							
Participaciones	63 651.11	65 333.99	67 067.37	68 852.74	70 691.68	72 585.79	74 536.72
Ramo xxvi	12 797.50	13 482.48	13 842.34	14 213.01	14 594.79	14 988.02	15 393.06
Total	76 448.61	78 816.47	80 909.71	83 065.75	85 286.47	87 573.81	89 929.77
Diferencia entre recursos propuestos y entregados	11 077.85	10 986.79	11 238.65	11 498.06	11 765.26	12 040.48	12 323.95

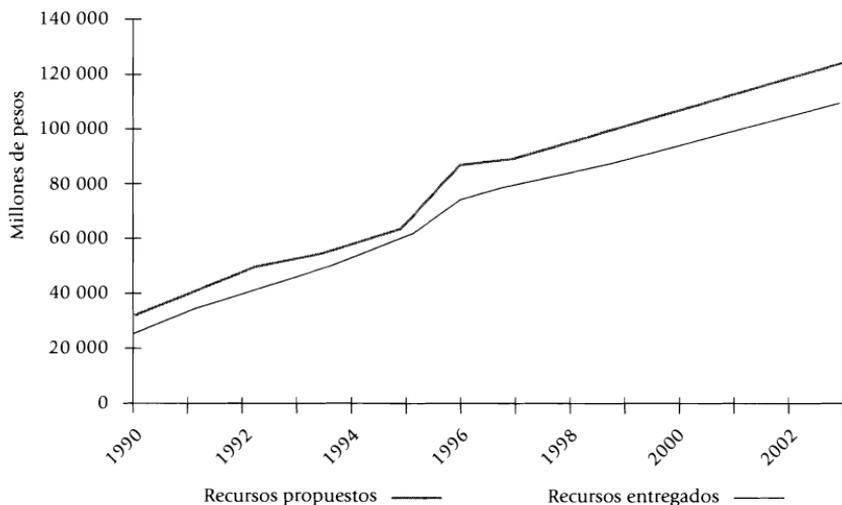
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos federales	2.80	2.70	2.69	2.67	2.66	2.65	2.64
	<i>Ingresos locales</i>						
Total ingresos estatales	114 990.3	119 096.9	123 326.6	127 683.3	132 170.6	136 792.6	141 553.2
Total ingresos municipales	25 779.6	26 563.6	27 371.0	28 202.7	29 059.3	29 941.6	30 850.3
Suma	140 770.0	145 660.5	150 697.6	155 885.9	161 229.9	166 734.2	172 403.6
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos estatales y municipales	7.87	7.54	7.46	7.38	7.30	7.22	7.15

---

Fuente: Elaboración de la autora con base en el cuadro 6.

GRÁFICA 7

## CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 6 POR CIENTO



d) Lo anterior nos lleva a la conclusión de que los cambios propuestos representarían incrementos sustanciales en los ingresos para los estados y municipios, correlacionados con el comportamiento global de la economía nacional.

Sin embargo esta exploración llama la atención en un sentido inesperado. La relación entre la importancia relativa del incremento de recursos y la tasa de crecimiento constante del PIB no es lineal ni parabólica creciente ni exponencial positiva, como podría suponerse intuitivamente. La relación encontrada se comporta como una parábola con ramas decrecientes, lo que implica la presencia de un máximo relativo a tasas intermedias de crecimiento. Podríamos decir que éste es un hallazgo favorable. Un crecimiento moderado de la economía nacional tendrá un impacto más beneficioso que el estancamiento o un crecimiento acelerado.

Complementariamente con lo anterior se observa que a una tasa nula de crecimiento del PIB sigue existiendo una diferencia positiva a favor de estados y municipios, lo que revela que el sistema vigente tiene una cierta inercia en el sentido adecuado.

CUADRO 8  
 CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 6 POR CIENTO  
 (Millones de pesos)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Distribución propuesta</i>							
50% del ISR	52 014.53	54 590.80	57 321.65	60 216.34	63 284.72	66 537.20	69 984.83
50% del IVA	37 038.60	39 116.08	41 318.22	43 652.48	46 126.79	48 749.57	51 529.71
2% del impuesto sobre producción y servicios	683.82	716.29	750.72	787.20	825.88	866.88	910.34
Total	89 736.95	94 423.18	99 390.58	104 656.02	110 237.39	116 153.65	122 424.87
<i>Recursos que se entregarían a estados y municipios por dos conceptos</i>							
Participaciones	65 284.98	68 748.79	72 420.42	76 312.36	80 437.81	84 810.79	89 446.15
Ramo xxvi	13 750.17	14 498.57	15 291.86	16 132.76	17 024.11	17 968.94	18 970.47
Total	79 035.15	83 247.35	87 712.29	92 445.12	97 461.92	102 779.73	108 416.61
Diferencia entre recursos propuestos y entregados	10 701.8	11 175.83	11 678.29	12 210.90	12 775.47	13 373.91	14 008.26
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos federales	2.63	2.60	2.58	2.55	2.53	2.50	2.48
<i>Ingresos locales</i>							
Total ingresos estatales	118 977.3	127 429.6	136 389.1	145 886.1	155 953.0	166 623.8	177 935.0
Total ingresos municipales	26 540.7	28 154.2	29 864.5	31 677.5	33 599.2	35 636.2	37 795.4
Suma	145 518.0	155 583.8	166 253.6	177 563.6	189 552.1	202 260.0	215 730.4
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos estatales y municipales	7.35	7.18	7.02	6.88	6.74	6.61	6.49

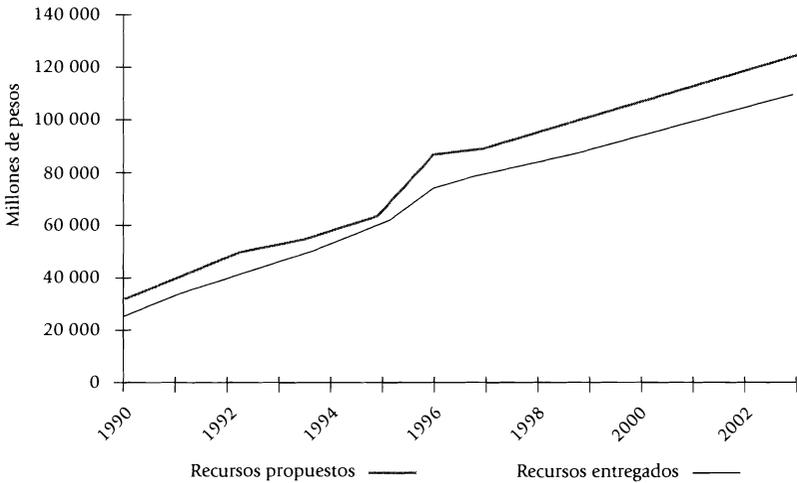
Fuente: Elaboración de la autora con base en el cuadro 6.

CUADRO 9  
SIN CRECIMIENTO DEL PIB  
(Millones de pesos)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Distribución propuesta</i>							
50% del ISR	49 743.47	54 234.76	58 726.06	63 217.35	67 708.64	72 199.94	76 691.23
50% del IVA	33 925.83	37 227.22	40 528.61	43 830.01	47 131.40	50 432.79	53 734.19
2% del impuesto sobre producción y servicios	685.51	749.71	813.90	878.09	942.29	1 006.48	1 070.67
Total	84 354.81	92 211.69	100 068.57	107 925.45	115 782.33	123 639.21	131 496.09
<i>Recursos que se entregarían a estados y municipios por dos conceptos</i>							
Participaciones	63 220.74	69 506.62	75 792.49	82 078.37	88 364.24	94 650.12	100 935.99
Ramo xxvi	12 803.11	14 451.25	15 776.56	17 101.87	18 427.18	19 752.48	21 077.79
Total	76 023.85	83 957.87	91 569.05	99 180.23	106 791.42	114 402.60	122 013.78
Diferencia entre recursos propuestos y entregados	8 330.96	8 253.82	8 499.52	8 745.22	8 990.91	9 236.61	9 482.30
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos federales	2.23	2.01	1.90	1.81	1.73	1.66	1.60
<i>Ingresos locales</i>							
Total ingresos estatales	92 389.39	103 398.35	114 407.30	125 416.26	136 425.21	147 434.17	158 443.12
Total ingresos municipales	21 548.97	23 669.12	25 789.27	27 909.41	30 029.56	32 149.71	34 269.86
Suma	113 938.36	127 067.47	140 196.57	153 325.67	166 454.77	179 583.88	192 712.98
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos estatales y municipales	7.31	6.50	6.06	5.70	5.40	5.14	4.92

Fuente: Elaboración de la autora con base en el cuadro 6.

GRÁFICA 8  
SIN CRECIMIENTO DEL PIB



e) Por otra parte, un plazo de seis años –el que hemos utilizado en esta exploración– representa un tiempo suficiente para que los estados incrementen la recaudación del ISR vía una mayor eficiencia de su administración tributaria, lo cual no implicaría un gran esfuerzo para las administraciones tributarias toda vez que en el periodo 1990-1996 las cargas del ISR y del IVA fueron –en promedio– inelásticas (0.70 y 0.87% respectivamente), situación que –por su contraste con la teoría tributaria convencional– apunta en el sentido de que los aspectos a controlar y mejorar se encuentran primordialmente en el ámbito de la administración hacendaria y no en las estrategias macroeconómicas.

f) Eso nos lleva a plantear un escenario diferente, basado en mejoras y racionalización administrativa. En el supuesto de un crecimiento constante del PIB del 3%, como se observa en el cuadro 10, bastaría un incremento anual del 1% del ISR a partir de 1998 para que el porcentaje que representa la diferencia entre recursos propuestos y entregados en el total de ingresos federales permanezca constante hasta el año 2000. A partir de ese año, ya con un incre-

**CUADRO 10**  
**CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 3 POR CIENTO**  
**(Millones de pesos)**  
**INCREMENTO DEL ISR DEL 1% EN 1998, 1999 Y 2000; DEL 2% EN LOS AÑOS 2001 A 2003**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Distribución propuesta</i>							
50% del ISR	50 799.31	52 571.50	53 873.62	55 214.80	57 156.58	58 593.53	60 073.59
50% del IVA	36 058.66	37 068.00	38 107.63	39 178.44	40 281.38	41 417.40	42 587.51
2% del impuesto sobre producción y servicios	668.48	684.26	700.51	717.25	734.49	752.25	770.54
<b>Total</b>	<b>87 526.46</b>	<b>90 323.76</b>	<b>92 681.76</b>	<b>95 110.50</b>	<b>98 172.45</b>	<b>100 763.19</b>	<b>103 431.64</b>
<i>Recursos que se entregarían a estados y municipios por dos conceptos</i>							
Participaciones	63 651.11	65 333.99	67 067.37	68 852.74	70 691.68	72 585.79	74 536.72
Ramo xxvi	12 797.50	13 482.48	13 842.34	14 213.01	14 594.79	14 988.02	15 393.06
<b>Total</b>	<b>76 448.61</b>	<b>78 816.47</b>	<b>80 909.71</b>	<b>83 065.75</b>	<b>85 286.47</b>	<b>87 573.81</b>	<b>89 929.77</b>

Diferencia entre recursos propuestos y entregados	11 077.85	11 507.30	11 772.05	12 044.75	12 885.98	13 189.37	13 501.87
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos federales	2.80	2.83	2.81	2.80	2.92	2.90	2.89
<i>Ingresos locales</i>							
Total ingresos estatales	114 990.33	119 096.89	123 326.64	127 683.28	132 170.63	136 792.59	141 553.22
Total ingresos municipales	25 779.65	26 563.56	27 371.00	28 202.66	29 059.26	29 941.57	30 850.35
Suma	140 769.98	145 660.45	150 697.64	155 885.94	161 229.89	166 734.16	172 403.56
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos estatales y municipales	7.87	7.90	7.81	7.73	7.99	7.91	7.83

---

Fuente: Elaboración de la autora con base en cuadro 6.

CUADRO 11  
 CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 6 POR CIENTO  
 (Millones de pesos)  
 INCREMENTO DEL ISR DEL 1% EN 1998, 1999 Y 2000; DEL 2% EN LOS AÑOS 2001 A 2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Distribución propuesta</i>							
50% del ISR	52 014.53	55 136.71	57 894.86	60 818.50	64 550.41	67 867.94	71 384.52
50% del IVA	37 038.60	39 116.08	41 318.22	43 652.48	46 126.79	48 749.57	51 529.71
2% del impuesto sobre producción y servicios	683.82	716.29	750.72	787.20	825.88	866.88	910.34
Total	89 736.95	94 969.09	99 963.80	105 258.19	111 503.09	117 484.39	123 824.57
<i>Recursos que se entregarían a estados y municipios por dos conceptos</i>							
Participaciones	65 284.98	68 748.79	72 420.42	76 312.36	80 437.81	84 810.79	89 446.15
Ramo xxvi	13 750.17	14 498.57	15 291.86	16 132.76	17 024.11	17 968.94	18 970.47
Total	79 035.15	83 247.35	87 712.29	92 445.12	97 461.92	102 779.73	108 416.61

Diferencia entre recursos propuestos y entregados	10 701.81	11 721.74	12 251.51	12 813.07	14 041.16	14 704.66	15 407.96
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos federales	2.63	2.73	2.70	2.68	2.78	2.75	2.73
			<i>Ingresos locales</i>				
Total ingresos estatales	118 977.3	127 429.6	136 389.1	145 886.1	155 953.0	166 623.8	177 935.0
Total ingresos municipales	26 540.7	28 154.2	29 864.5	31 677.5	33 599.2	35 636.2	37 795.4
Suma	145 518.0	155 583.8	166 253.6	177 563.6	189 552.1	202 260.0	215 730.4
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos estatales y municipales	7.35	7.53	7.37	7.22	7.41	7.27	7.14

---

Fuente: Elaboración de la autora con base en el cuadro 6.

CUADRO 12  
 SIN CRECIMIENTO DEL PIB  
 (Millones de pesos)  
 INCREMENTO DEL ISR DEL 1% EN 1998, 1999 Y 2000; DEL 2% EN LOS AÑOS 2001 A 2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Distribución propuesta</i>							
50% del ISR	49 743.47	54 777.11	59 313.32	63 849.52	69 062.82	73 643.93	78 225.05
50% del IVA	33 925.83	37 227.22	40 528.61	43 830.01	47 131.40	50 432.79	53 734.19
2% del impuesto sobre producción y servicios	685.51	749.71	813.90	878.09	942.29	1 006.48	1 070.67
Total	84 354.81	92 754.04	100 655.83	108 557.62	117 136.50	125 083.21	133 029.91
<i>Recursos que se entregarían a estados y municipios por dos conceptos</i>							
Participaciones	63 220.74	69 506.62	75 792.49	82 078.37	88 364.24	94 650.12	100 935.99
Ramo xxvi	12 803.11	14 451.25	15 776.56	17 101.87	18 427.18	19 752.48	21 077.79
Total	76 023.85	83 957.87	91 569.05	99 180.23	106 791.42	114 402.60	122 013.78

Diferencia entre recursos propuestos y entregados	8 330.96	8 796.17	9 086.78	9 377.39	10 345.08	10 680.60	11 016.13
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos federales	2.23	2.14	2.03	1.94	1.99	1.92	1.86
<i>Ingresos locales</i>							
Total ingresos estatales	92 389.39	103 398.35	114 407.30	125 416.26	136 425.21	147 434.17	158 443.12
Total ingresos municipales	21 548.97	23 669.12	25 789.27	27 909.41	30 029.56	32 149.71	34 269.86
Suma	113 938.36	127 067.47	140 196.57	153 325.67	166 454.77	179 583.88	192 712.98
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos estatales y municipales	7.31	6.92	6.48	6.12	6.21	5.95	5.72

---

Fuente: Elaboración de la autora con base en el cuadro 6.

**CUADRO 13**  
**CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 3 POR CIENTO**  
**(Millones de pesos)**  
**INCREMENTO DEL ISR DEL .5% DE 1998 A 2000; DEL 1% EN LOS AÑOS 2001 A 2003**  
**E INCREMENTO DEL IVA DEL 1% EN 1998 Y 1999 Y DEL 2% EN LOS AÑOS 2000 A 2003**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Distribución propuesta</i>							
50% del ISR	50 799.31	52 311.24	53 606.92	54 941.46	56 596.23	58 019.09	59 484.64
50% del IVA	36 058.66	37 438.68	38 488.70	39 962.01	41 087.01	42 245.75	43 439.26
2% del impuesto sobre producción y servicios	668.48	684.26	700.51	717.25	734.49	752.25	770.54
<b>Total</b>	<b>87 526.45</b>	<b>90 434.19</b>	<b>92 796.14</b>	<b>95 620.72</b>	<b>98 417.73</b>	<b>101 017.09</b>	<b>103 694.44</b>
<i>Recursos que se entregarían a estados y municipios por dos conceptos</i>							
Participaciones	63 651.11	65 333.99	67 067.37	68 852.74	70 691.68	72 585.79	74 536.72
Ramo xxvi	12 797.50	13 482.48	13 842.34	14 213.01	14 594.79	14 988.02	15 393.06
<b>Total</b>	<b>76 448.61</b>	<b>78 816.47</b>	<b>80 909.71</b>	<b>83 065.75</b>	<b>85 286.47</b>	<b>87 573.81</b>	<b>89 929.77</b>

Diferencia entre recursos propuestos y entregados	11 077.85	11 617.72	11 886.43	12 554.97	13 131.25	13 443.27	13 764.66
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos federales	2.80	2.85	2.84	2.92	2.97	2.96	2.95

*Ingresos locales*

Total ingresos estatales	114 990.33	119 096.89	123 326.64	127 683.28	132 170.63	136 792.59	141 553.22
Total ingresos municipales	25 779.65	26 563.56	27 371.00	28 202.66	29 059.26	29 941.57	30 850.35
Suma	140 769.98	145 660.45	150 697.64	155 885.94	161 229.89	166 734.16	172 403.56
Porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos estatales y municipales	7.87	7.98	7.89	8.05	8.14	8.06	7.98

---

Fuente: Elaboración de la autora con base en el cuadro 6.

mento anual del 2% se lograría una tendencia ascendente hasta el 2003. El porcentaje que representa la citada diferencia en el total de ingresos estatales y municipales se mantendría prácticamente estable, lo cual implica un incremento en cifras absolutas de un 24% en el periodo analizado.

g) Como se constata en el cuadro 11, los resultados fueron muy semejantes bajo la hipótesis optimista (la del 6% anual acumulativo) pues con los mismos porcentajes de incremento recaudatorio del ISR manejados en el cuadro 10 se lograría un incremento, similar en todos los años en relación con 1997, de la proporción que representa la citada diferencia en el total de ingresos federales. Si la comparación se realiza con el total de ingresos estatales y municipales se observan también ligeras fluctuaciones con tendencia a la baja. Nuevamente se comprueba que la hipótesis moderada es más favorable que la optimista.

En cuanto al escenario pesimista planteado, y con los mismos incrementos del ISR de los casos anteriores, como puede verse en el cuadro 12, el porcentaje que representa la diferencia en el total de ingresos federales tendría una disminución del 16.6% (en lugar del 28.3%). Igualmente serían menos favorables los resultados de la proporción que representa la diferencia en el total de ingresos estatales y municipales pues a pesar de los incrementos propuestos en el citado impuesto disminuiría este porcentaje de 7.31 en 1997 a 5.72 en el 2003 (21.8% en lugar del 32.7 por ciento).

Como es obvio, los cambios también podrían plantearse para el IVA aunque no resultan importantes para este trabajo toda vez que el comportamiento es semejante al del ISR y su incidencia (véase cuadro 12) es menor. Por esta razón únicamente he explorado lo que sucedería con mínimas modificaciones simultáneas en ambos impuestos bajo la hipótesis moderada (3% de incremento anual del PIB). Para ello he variado los supuestos bajo un criterio de medida.

Como se observa en el cuadro 13, si se incrementara el ISR en 0.5% de 1998 a 2000 y en 1% del año 2001 a 2003 y a su vez, si aumentara el IVA en 1% en 1998 y 1999 y en 2% en los años 2000 a 2003, se lograría una tendencia ascendente en el porcentaje que representa la diferencia a recibir tanto respecto del total de ingresos federales como del total de ingresos estatales y municipales. En

este caso, el sistema propuesto goza de una inercia positiva que contrasta con todos los casos anteriores, en los cuales el efecto favorable inicial se va amortiguando con el transcurso del tiempo.

A mi juicio, éste es el tipo de estrategia concertada entre los tres ámbitos que sería más beneficiosa y eficaz en términos de los objetivos deseables de federalismo fiscal.



# Bibliografía

- ACOSTA, Daniel, "Descentralización y participación: un debate actual", en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 52, México, Banobras, noviembre-diciembre de 1995.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981.
- AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- AHUMADA PACHECO, Jaime, "El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización", en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 47, México, Banobras, enero-febrero de 1995.
- ALAMÁN, Lucas, *Historia de México*, t. v, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- BANCO DE MÉXICO, *Informe Anual*, varios años.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978.
- BARRERA FUENTES, Florencio, *Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1965.
- BARRIO TERRAZAS, Francisco, ponencia presentada en el Foro Nacional sobre Federalismo, en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 48, año 8, México, Banobras, marzo-abril de 1995.
- BENSON, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955.
- BETANCOURT PÉREZ, Antonio, *Historia de Yucatán*, México, Ediciones del Gobierno del Estado de Yucatán, 1970.
- BETETA, Ramón, *Tres años de política hacendaria, 1947-1948-1949*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1979.

- CAPDEQUÍ, Ots J.M., *El Estado español en las Indias*, México, FCE, 1986.
- CARPIZO, Jorge, "Sistema federal mexicano", en *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.
- CARRASCO, Pedro, "La sociedad mexicana antes de la conquista", en *Historia general de México*, t. 1, México, El Colegio de México, 1980.
- CASTILLO CARRASCO, Salvador, "Distribución de la soberanía tributaria entre federación, estados y municipios", en *Prontuario de Actualización Fiscal*, 143, México, septiembre de 1995.
- CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, 1977.
- CUÉ CÁNOVAS, Agustín, *El federalismo mexicano*, México, Libro Mex Editores, 1960.
- CULLEN, Alejandra y Gerónimo Gutiérrez, "Descentralización fiscal y federalismo en México", en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 53, México, Banobras, enero-marzo de 1996.
- DAVIS, Diane E., "Crisis fiscal urbana y los cambios políticos en la ciudad de México: desde los orígenes globales a los efectos locales", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 8, núm. 1, México, El Colegio de México, enero-abril de 1993.
- DEL ARCO, Luis y Félix de Luis, "Relaciones entre los sistemas fiscales existentes en un estado federal", en *El Trimestre Fiscal*, núm. 13, México, abril-junio de 1982.
- DEL POZO LÓPEZ, Joaquín, "Financiación de las haciendas descentralizadas: el sistema tributario propio y las participaciones en ingresos", en *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1982.
- DE MEDINA, Antonio, *Exposición al Soberano Congreso Mexicano sobre el estado del erario público*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982.
- Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año III, periodo extraordinario, XXXVII Legislatura, t. VII, núm. 13, 28 de agosto de 1940.
- Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, 22 de noviembre de 1945.
- DUE, John F., *Análisis económico de los impuestos*, Buenos Aires, El Ateneo, 1970.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones financieras*, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, 1960.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1980.
- FRIEDE, Juan, *Bartolomé de Las Casas: precursor del anticolonialismo*, México, Siglo XXI Editores, 1974.

- GAMAS TORRUCO, José, *El federalismo mexicano*, México, SepSetentas, 1975.
- GARCÍA FLORES, Margarita, *Fray Servando y el federalismo mexicano*, México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- GAXIOLA F., Jorge, *La crisis del pensamiento político. Algunos problemas del Estado federal*, México, Manuel Porrúa, 1956.
- GERLOFF, W. y F. Neumark, *Tratado de finanzas*, t. 1, Buenos Aires, El Ateneo, 1971.
- GIBSON, Charles, *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, México, Siglo XXI Editores, 1967.
- GIMÉNEZ MONTERO, Antonio, "Introducción", en *Financiación de las autonomías*, Madrid, H. Blume Ediciones, 1979.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- , *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 6, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- GROVES, Harold, *Finanzas públicas*, México, Trillas, 1978.
- HAMILTON, Madison y Jay, *El federalista*, México, FCE, 1974.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, *Estado y territorio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *El ingreso y el gasto público en México*, varios años.
- , *Encuesta nacional de ingresos y gastos en los hogares*, México, 1992.
- , *Finanzas públicas estatales y municipales*, varios años.
- International Encyclopaedia of the Social Science*, vol. 5, Nueva York, 1968.
- MACEDO, Pablo, *La evolución mercantil, comunicaciones y obras públicas, la hacienda pública*, México, J. Ballezá y C. Sucesores, 1905.
- MACUNE, Charles W., *El Estado de México y la federación mexicana*, México, FCE, 1978.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, "Diagnóstico del federalismo mexicano", en varios autores, *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, México, Secretaría de Gobernación, 1994.
- y Alicia Zicardi, "Propuestas de descentralización del Estado mexicano", en Carlos Brazdresch *et al.*, *México, auge, crisis y ajuste*, México, FCE, 1992.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "La división de competencias tributarias en el Constituyente de 1824", en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, número extraordinario, 1965.

- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- MIRANDA, José, *El tributo indígena en la Nueva España*, México, El Colegio de México, 1980.
- MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. Musgrave, *Hacienda pública, teórica y aplicada*, México, McGraw-Hill, 1995.
- NORIEGA ELÍO, Cecilia, *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, 1986.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, "Antecedentes y características del sistema nacional de coordinación fiscal en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 4, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre de 1981.
- OATES, Wallace, *Federalismo fiscal*, núm. 25, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Nuevo Urbanismo, 1977.
- , D.F. Bradford y G.F. Break, *Financiación de las autonomías*, Madrid, H. Blume Ediciones, 1979.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, México, UNAM, 1955.
- ORDOÑO PÉREZ, Alejandro, "Coyuntura actual de las finanzas estatales y municipales", en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 47, México, Banobras, enero-febrero de 1995.
- y Fernando Azpeitia Sánchez, "Participaciones federales a estados y municipios", en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 49, México, Banobras, mayo-junio de 1995.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, "Federalismo fiscal en México", en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 52, México, Banobras, noviembre-diciembre de 1995.
- QUIRARTE, Martín, *Visión panorámica de la historia de México*, México, Cultura, 1967.
- PALMA, Eduardo, "La descentralización desde una perspectiva política", *III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: Descentralización y desconcentración*, Brasil, ILPES-CENDEC, 1983.
- PANI, Alberto J., *La política hacendaria y la revolución*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1926.
- PREST, Allan, *Hacienda pública*, Madrid, Gredos, 1976.
- PRIETO, Guillermo, "Algunas ideas sobre organización de la hacienda pública", en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, México, Instituto Nacional de Administración Pública, abril-junio de 1983.
- RETCHKIMAN, Benjamín, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, UNAM, 1975.
- , *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1981.
- , Marcela Astudillo y Constantino Pérez, *Exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación 1929-1986*, México, UNAM, Textos de economía de la ENEP Aragón, 1988.

- RIVA PALACIO, Vicente *et al.*, *México a través de los siglos*, t. II, VIII y IX, México, Cumbre, 1962.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Vicente, *El fiscal de Real Hacienda en Nueva España (Don Ramón de Posada y Soto, 1781-1793)*, Universidad de Oviedo, publicación conmemorativa del V centenario del descubrimiento de América, 1985.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, varios años.
- , *La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales*, vol. II, México, 1963.
- , *Ley de Coordinación Fiscal*.
- , *Memorias*, 18 vols., México, en la Oficina de don Alejandro Valdés, Impresor de Cámara del Imperio (1822-1838), vol. III.
- , *Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal*, 3 t., México, 1947.
- , *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal*, 3 t., México, 1947.
- , *Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal*, 3 t., México, 1947.
- SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, *México a través de los informes presidenciales*, t. 5, vol. 2, México.
- SEMO, Enrique, *Historia del capitalismo en México. Los orígenes*, México, Era, 1973.
- SERVÍN, Armando, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956.
- SILVA HERZOG, Jesús, *Breve historia de la Revolución mexicana*, t. 1, México-Buenos Aires, FCE, 1980.
- SIWEK-POUYDESSEAU, "Antecedentes de la desconcentración administrativa en Francia", en *Desconcentración administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- SOMERS, Harold, *Finanzas públicas e ingreso nacional*, México, FCE, 1979.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1975*, México, Porrúa, 1975.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, *El gobierno en acción*, México, FCE, 1984.
- , *La administración pública en el cambio estructural*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, núm. 14.
- VARIOS AUTORES, *Historia general de México*, 3 t., México, El Colegio de México, 1976.

- VARIOS AUTORES, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, vol. VIII, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1980.
- YÁÑEZ RUIZ, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, 5 t., México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958.
- ZEDILLO, Ernesto, *Primer Informe de Gobierno*, México, 1995.
- , *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1996.
- , *Tercer Informe de Gobierno*, México, 1997.
- ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G., "Autonomía y democracia", ponencia dictada en mayo de 1994 durante la campaña presidencial.
- , "La administración federal (mecanismos de coordinación)", en *La Administración Pública Federal*, t. 1, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976.
- , "La desconcentración administrativa y el federalismo", en *Desconcentración administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- , "Recapitulación y conclusiones", en *Desconcentración administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- ZULETA MIRANDA, María Cecilia, "El federalismo en Yucatán: política y militarización (1840-1846)", en *Secuencia, Revista de historia y ciencias sociales*, núm. 31, México, enero-abril de 1995.

# Índice

INTRODUCCIÓN .....	7
Capítulo 1	
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FEDERALISMO MEXICANO .....	15
La etapa centralista .....	15
Los primeros rasgos de descentralización política .....	16
Orígenes del federalismo .....	19
La primera Constitución Federal .....	24
El régimen centralista del siglo XIX .....	32
Nuevamente el sistema federal .....	38
Consolidación del federalismo .....	42
Capítulo 2	
LA COORDINACIÓN IMPOSITIVA EN MÉXICO	
HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1917 .....	53
La Hacienda colonial .....	54
El erario público en la época de la Independencia .....	61
El problema de la distribución de los ingresos públicos .....	62
La Hacienda en la república central .....	72
Decreto de clasificación de rentas de 1846 .....	75
La centralización de los impuestos .....	77
Nuevamente los gravámenes estatales .....	78
Decreto de clasificación de rentas de 1857 .....	81

Las competencias impositivas en la Constitución de 1857 .....	82
La Hacienda municipal .....	87
La Hacienda pública mexicana en los albores del siglo xx .....	89
<b>Capítulo 3</b>	
EL PROCESO DE APROPIACIÓN DE LAS FUENTES IMPOSITIVAS POR PARTE DE LA FEDERACIÓN .....	
	91
Las relaciones impositivas a principios de siglo .....	93
La distribución constitucional de atribuciones impositivas en 1917 .....	95
Consolidación de la coordinación impositiva .....	99
La delimitación de los ingresos en manos de asambleas .....	102
<b>Capítulo 4</b>	
LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES .....	
	127
Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas de 1948 .....	127
Tercera Convención Nacional de Causantes .....	129
Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953 .....	129
Otras restricciones a las facultades impositivas de los estados .....	130
Reuniones nacionales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....	131
Las participaciones en el federalismo fiscal .....	135
La coordinación fiscal en 1980 .....	142
<b>Capítulo 5</b>	
HACIA UN NUEVO SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL. UNA PROPUESTA .....	
	157
Objetivos de la propuesta .....	157
Propuesta de solución .....	160

Principios en que se basa la propuesta .....	165
Efecto del sistema propuesto en las finanzas gubernamentales .....	167
Proyección de los resultados bajo tres hipótesis .....	170
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>189</b>



*El federalismo y la coordinación impositiva en México*  
se terminó de imprimir en la ciudad de México durante  
el mes de septiembre de 1999. La edición, en papel de 75 g,  
consta de 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición  
y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica  
de la casa editora.



En este libro se examinan, en el marco del federalismo mexicano, los mecanismos de reparto de los impuestos entre la federación, los estados y los municipios.

Dada la centralización del sector público que priva en gran parte de los países, la distribución de los ingresos es tema de actualidad no sólo en la práctica sino también en lo teórico. En México, la falta de atribuciones fiscales a las entidades federativas es uno de los obstáculos que se han opuesto a la consolidación del federalismo.

Para la autora, el fortalecimiento del federalismo debería basarse en una descentralización financiera hacia los gobiernos estatales para que éstos cuenten con recursos propios.

En este trabajo se estudia la evolución de la dinámica de la coordinación impositiva en México, así como se aportan elementos que contribuyan a crear un sistema de coordinación fiscal que responda a criterios realmente federalistas.

Marcela Astudillo Moya es licenciada en economía y doctora en administración pública por la UNAM. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y profesora de la Facultad de Ingeniería de la UNAM. Ha publicado varios artículos sobre finanzas públicas y ha participado como coautora en algunos libros colectivos.



BIBLIOTECA "MTRC"



24945

ASTUDILLO



EL FEDERALISMO Y LA  
COORDINACION IMPOSITIVA  
EN MEXICO

19803  
79