

# FUNDAMENTOS ESTRUCTURALES DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *Normas generales del federalismo fiscal.* 1. *Definición del concepto de federalismo fiscal.* 2. *Reglas generales respecto a la distribución de funciones en el sector gubernamental.* A. *Política de estabilización,* a. *Creación de dinero.* b. *Endeudamiento.* c. *Imposición.* B. *Redistribución del ingreso.* C. *Asignación de recursos.* 3. *Estructura de gobierno en la que mejor pueden cumplirse esas funciones.* 4. *Circunstancias que condicionan la selección del nivel de gobierno a cargo de la prestación de un servicio público.* A. *Eficiencia para prestar el servicio y ahorro en el costo de suministrarlo.* B. *Ahorro en el costo de tomar decisiones colectivas.* C. *Externalidades jurisdiccionales.* D. *Movilidad interjurisdiccional.* 5. *Distribución de atribuciones entre los niveles de gobierno.* 6. *Determinación del grado de centralización.* A. *Estructura jurídica.* B. *Circunstancias económicas.* C. *Condiciones políticas.* 7. *Dificultades para la aplicación de los tributos derivadas de su propia mecánica.* A. *Esquematización de los efectos de los impuestos:* a. *Imposición al ingreso.* b. *Imposición al consumo.* c. *Imposición a la riqueza.* B. *Circunstancias reales de operación de los impuestos.* III. *Bases constitucionales de las finanzas nacionales.* 1. *Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento.* 2. *Financiamiento por imposición.* A. *Controversia sobre la constitucionalidad del poder tributario de la Federación.* B. *Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* IV. *Causas del desequilibrio financiero entre las entidades federadas y la Federación.* 1. *Restricciones jurídicas.* 2. *Limitaciones derivadas de la propia mecánica de los impuestos.* 3. *Circunstancias ajena a los sistemas jurídico y fiscal.* A. *Condiciones económicas.* B. *Condiciones políticas.* a. *Vínculos entre las entidades federadas y el gobierno federal.* b. *Relaciones interestatales.* c. *Particularidades internas de cada estado.* 1. *Deficiente capacidad de administración tributaria.* 2. *Presiones políticas internas.* V. *Conclusiones.*

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Porque con frecuencia es comentado en los medios de información, existe el conocimiento generalizado de que desde siempre se ha dado una gran discrepancia entre los recursos financieros de la Federación y los de los estados. Se intenta analizar aquí las causas por las que la Federación —una entidad jurídica— pudo acaparar los recursos fi-

nancieros nacionales, mientras que las entidades federadas —cuyo pacto la creó— han contado con exiguos arbitrios.

Se pretende dilucidar, por una parte, tanto si la distribución de funciones entre los varios niveles de autoridad obedece a reglas capitales, y concretamente si la mecánica de los tributos impone por su propia naturaleza dificultades para su aplicación, como si las cortapisas que para su financiamiento señala la Constitución a los estados son las que determinan su situación financiera. Y por otra parte, dadas las circunstancias anteriores y las condiciones políticas y económicas manifestadas desde los primeros años del México independiente —y aun antes— que tan atinadamente se organizó la política fiscal estatal.

## II. NORMAS GENERALES DEL FEDERALISMO FISCAL

### 1. Definición del concepto de federalismo fiscal

El federalismo fiscal<sup>1</sup> es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de los servicios públicos y a la obtención de los recursos para hacerlo se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, y su ejercicio está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones interesadas. Conforme a esto, todo sistema fiscal, de manera que varía de país a país dentro de un amplio espectro, engloba al menos algunos principios federales.

Desde el punto de vista económico,<sup>2</sup> el que las autoridades subnacionales actúen con facultades delegadas por la autoridad a las que la Constitución se las confiere, o con poderes que dicho ordenamiento les otorgue originariamente, es de interés secundario. En tanto las decisiones de las autoridades de cada jurisdicción satisfagan principalmente los intereses de los que en ellas residen, es la propia sociedad la que cimienta el federalismo, entendido como el patrón de descentralización de la facultad de determinar los servicios que cada nivel de gobierno debe prestar y la forma de financiarlos.

<sup>1</sup> Para explicar, de acuerdo con el análisis económico, las nuevas formas de federalismo que emergían, en la década de los setenta Tullock, Olson y sobre todo Oates, partiendo del gobierno ejercido por niveles políticos múltiples —tema de la economía política—, desarrollaron como rama independiente de estudio especializado el federalismo fiscal.

<sup>2</sup> Ver Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972, pp. 16-19.

La organización fiscal de cada país es el resultado de la evolución de la interacción de las fuerzas sociopolíticas de esa nación y del modo como se reflejaban en la circunstancias presentes en el momento de seleccionar la forma de gobierno, lo que lleva a diferencias entre ellos difícilmente explicables dentro del marco de la teoría de división de poderes. Pero, junto con las condiciones históricas y sociopolíticas, hay realidades económicas elementales que tienen un impacto pronosticable en la disposición y gestión del sector público y que ejercen en su actividad efectos importantes que al menos en parte pueden preverse y, por tanto, aprovecharse o atenuarse según sus consecuencias sean favorables o perjudiciales para la acción que se pretende seguir.

## *2. Reglas generales respecto a la distribución de funciones en el sector gubernamental*

El logro de un bienestar social óptimo descansa en dirigir simultáneamente y con éxito tres acciones estrechamente relacionadas entre sí: la distribución equitativa del ingreso, el diseño eficaz del uso de los recursos para obtener una tasa y un modelo de crecimiento eficientes y un alto nivel de empleo con precios constantes. En principio, la responsabilidad cardinal<sup>3</sup> respecto a las medidas de estabilización macroeconómica, de redistribución del ingreso y de asignación de recursos debe corresponder al gobierno nacional.

Lo anterior no significa que la actividad del conjunto de los gobiernos subnacionales carezca de influencia en la demanda total y en la distribución del ingreso, sino que la característica de la economía regional de ser altamente abierta y la gran propensión entre los residentes de cada jurisdicción a adquirir bienes fuera de la que les es propia, dejan poco campo para una efectiva política regional de estabilización o de redistribución, pues la desviación de la demanda hacia bienes y servicios proporcionados por otras demarcaciones sin que cada autoridad de nivel subnacional sea capaz de contener el gasto dentro de sus fronteras geográficas, restriñe las posibilidades de cada gobierno regional individualmente considerado para deliberadamente influir mediante disposiciones fiscales en la actividad económica de su región.

<sup>3</sup> Ver Oates, Wallace E., *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1977, p. 3.

### A. Política de estabilización

La política de estabilización —el conjunto de medidas para mantener la economía con altos niveles de producción sin excesiva inflación— se realiza dirigiendo los elementos del financiamiento gubernamental: la creación de dinero, el endeudamiento y la imposición.

#### a. Creación de dinero

La rápida expansión monetaria que se produciría si los gobiernos subnacionales pudieran crear dinero y financiaran sus gastos fabricando su propio numerario, llevaría a una inflación desenfrenada. Para garantizar la estabilidad monetaria debe cerrarse el acceso al nivel regional a la política monetaria, confiriendo a una autoridad central el poder de controlar el volumen de circulante en existencia, concentrando las reservas metálicas y las divisas y monopolizando la emisión de billetes y la acuñación de moneda.

#### b. Endeudamiento

Por lo que toca al nivel nacional de gobierno, el endeudamiento interno es un instrumento de política económica cuyo propósito fundamental es permitirle, para estabilizar la economía, ajustar el nivel de la demanda agregada en un alto nivel de empleo sin inflación. Efectuando gastos en demasia y cubriendo el déficit con emisión de bonos vendidos en el mercado nacional, da aliciente al gasto total; la emisión de bonos en una etapa inflacionaria absorbe ingresos del público, y si la depresión hace necesario infiltrar nuevo dinero en la economía, parte de los bonos son comprados por el Banco Central para aumentar el poder adquisitivo del público en general. De esta manera las operaciones de esa institución determinan el monto de la deuda interna nacional y los títulos que la componen.

El financiamiento deficitario empleado como estímulo económico por el nivel subnacional de gobierno tiene efectos diferentes porque implica para los residentes de cada circunscripción un costo —ausente en el endeudamiento interno nacional—, pues al ser adquiridos los valores fuera de la jurisdicción, se carga a la demarcación emisora con una deuda foránea que implica la transferencia de recursos de los vecinos en ella a personas ajenas a su distrito. Por eso, los gobiernos regionales, aun si no tienen restricciones legales, deben evitar los pro-

gramas de financiamiento por empréstitos para propósitos de estabilización, y limitarlos a la función de sufragar proyectos de capital que permitan la realización de obras importantes cuyos beneficios alcancen a generaciones futuras, que a través del pago del principal e intereses, comparten su costo con la generación que inicia la empresa.

c. *Imposición*

Sin poder recurrir a la política monetaria, y con restricciones en cuanto a la emisión de deuda, para estabilizar su economía los gobiernos regionales tienen como único sustentáculo la política fiscal, y dado que por tratarse de economías abiertas soportan un cuantioso flujo de bienes, servicios y activos financieros, el margen para desarrollar programas balanceados de impuestos y gastos en forma efectiva es muy estrecho. Porque sólo una fracción del poder adquisitivo generado por los estímulos económicos consistentes en reducciones de impuestos se gasta en la jurisdicción que los concede —mientras la mayor parte a través de los gastos privados se difunde en las comunidades vecinas—, la jurisdicción que los otorga corre el peligro de soportar sola los costos de su política anticíclica sin ser capaz de reservarse sus beneficios.

Y porque las contracciones y expansiones de una región interactúan con las de las demás, aun suponiendo que una comunidad tuviera éxito con sus medidas anticíclicas, sería a costa de las jurisdicciones vecinas. Los ciclos económicos —fases de exagerada prosperidad que anteceden a la caída total de la actividad económica— por lo general abarcan todo el territorio del país y por lo mismo sólo pueden ser contrarrestados con medidas dirigidas por el nivel nacional de gobierno.<sup>4</sup>

En resumen, por una parte los gobiernos regionales no están dotados de los instrumentos pertinentes para desarrollar una política anticíclica efectiva, ya que no pueden influir en el volumen de circulante, tienen limitaciones respecto al empleo de empréstitos, y en la mayoría de los casos ni sus entradas ni sus erogaciones son lo bastante flexibles; por la otra, las posibilidades de movilidad de los contribuyentes y de los capitales merman aún más su capacidad de acción, por lo que la responsabilidad de la estabilización no puede dejarse a las administraciones de nivel regional. Para mantener la economía en altos niveles de producción sin excesiva inflación, la política de estabilización requiere el empleo de medidas dirigidas en forma centralizada, y sólo el gobier-

<sup>4</sup> Ver *op. cit.*, supra nota 2, pp. 21-30.

no nacional<sup>5</sup> puede utilizar de esa manera los instrumentos monetarios, fiscales y crediticios.

### B. Redistribución del ingreso

Dado que el bienestar económico depende del nivel de ingresos, y éste está estrechamente relacionado con la propiedad de capital, sin la intervención del sector gubernamental sería imposible para gran parte de la población alcanzar un mínimo de holgura. Obtener éste implica una política pública para lograr una redistribución del ingreso socialmente deseable. Para satisfacer las necesidades de los pobres es necesario, a través de impuestos altamente progresivos, canalizar recursos de los económicamente fuertes a los desposeídos, otorgando a éstos impuestos negativos al ingreso, o bienes y servicios gratuitos.

Dada la movilidad de los factores de la producción y de los propios contribuyentes, los gobiernos regionales difícilmente pueden establecer impuestos verdaderamente progresivos, por lo que la incidencia de los impuestos subnacionales tiende a ser regresiva, esto es, a recaer sobre las personas de menos recursos. Esto retringe la capacidad de las administraciones regionales individualmente consideradas para alterar en forma considerable la distribución de ingresos. Se requeriría para lograrlo una acción coordinada de los gobiernos subnacionales.

### C. Asignación de recursos

Otra función elemental del sector público es dictar pautas eficientes para el uso de los medios necesarios para proporcionar a jurisdicciones precisas, ciertos bienes y servicios, dando para su producción —cuando su naturaleza lo permite— los estímulos indispensables al sector privado, y si la actividad de éste es insuficiente, suministrándolos directamente.

La decisión respecto a los servicios que se restringen a una región: administración pública, protección policiaca, servicio de bomberos, educación, salubridad, recolección de basura, drenaje y abastecimiento de agua, es mejor tomada a nivel regional. Desde el punto de vista del señalamiento de arbitrios, para proporcionar estos servicios, la desventaja

<sup>5</sup> Ver "Regional Aspects of Stabilization Policy", de Stanley Engerman, en *Essays in Fiscal Federalism*, libro editado por Richard A. Musgrave, Westport Connecticut, Greenwood Press Publishers, 1977.

básica del gobierno nacional es su insensibilidad para las varias preferencias entre las diferentes comarcas.

Aunque todos los servicios tienen importancia nacional y regional, algunos son más globales que otros, es el caso de la defensa nacional, los programas de desarrollo nacional, las relaciones internacionales, la investigación básica y la seguridad y el bienestar social en tanto implican redistribución de ingresos.

Pero la proporción en la cual un bien es suministrado por un cierto nivel de gobierno tiende a depender también del grado en el cual —internalizando sus efectos— el desbordamiento de los beneficios puede ser evitado. Cuando la producción de externalidades abarca a un gran número de circunscripciones tomando resoluciones, corresponde al nivel inmediato superior de gobierno organizar la prestación del servicio.

### *3. Estructura de gobierno en la que mejor pueden cumplirse esas funciones*

Dado que tanto la centralización como la descentralización presentan distintas ventajas e inconvenientes, lo que se requiere es una estructura de gobierno que concierte los beneficios y eluda los perjuicios de cada una de ellas. La organización federal satisface esa condición. Suponiendo que cada nivel de gestión se ocupa de las funciones que mejor puede cumplir, desde la perspectiva de la economía el federalismo combina la fuerza de ambas formas de administración. La responsabilidad de estabilizar la economía, lograr una distribución de ingresos más equitativa y asignar recursos para proporcionar aquellos servicios públicos que influyen en forma importante en la satisfacción de los residentes de todas las jurisdicciones, se reserva para el gobierno federal. Consumando su actividad, los poderes de las entidades federadas y de sus subdivisiones políticas suministran los bienes y servicios públicos que primordialmente sacian sólo las necesidades de los vecinos de sus respectivas circunscripciones.

Encontrar el equilibrio óptimo que debe tener el sector público respecto al señalamiento de la atribución de la facultad de tomar decisiones tocante al cumplimiento de obligaciones particulares acordes con los intereses de los residentes del país, y con las inclinaciones de los vecinos de cada una de las subdivisiones del territorio nacional, es el problema teórico fundamental del federalismo fiscal.<sup>6</sup> En un intento por armoni-

<sup>6</sup> Ver *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 19.

zar las ventajas de la unificación económica con el deseo de autonomía financiera, cada sistema fiscal se establece como resultado de la permanente interacción de las fuerzas económicas y políticas que inducen a una mayor concentración de funciones, y la antagónica atracción centrifuga del control fiscal diseminado entre las jurisdicciones del nivel regional de gobierno.

#### *4. Circunstancias que condicionan la selección del nivel de gobierno a cargo de la prestación de un servicio público*

Las condiciones que tienen que examinarse al tratar de obtener la mejor estructura para el sector público son muy complejas, porque lograrla implica seleccionar el nivel de gobierno apropiado para proporcionar cada uno de los numerosos servicios que tiene que prestar el Estado, sopesando el provecho potencial de bienestar con mayor descentralización de la facultad de tomar decisiones, contra la posible ventaja en satisfacción con un incremento en la centralización. Los motivos que determinan la elección de uno u otra son la eficiencia para prestar el servicio y el ahorro en el costo de suministrarlo, el ahorro en el costo de tomar decisiones colectivas, los efectos externos entre los grupos de consumidores y la movilidad de los individuos entre las jurisdicciones.

##### *A. Eficiencia para prestar el servicio y ahorro en el costo de suministrarlo*

La ganancia en satisfacción por el abastecimiento descentralizado de un bien se hace mayor a medida que existe en el país una más definida diversidad de demandas individuales y al mismo tiempo se da una mayor proximidad geográfica de aquellos con niveles homogéneos de ellas.

Si en cada nivel de aprovechamiento el costo es el mismo para el gobierno nacional —que intenta suministrar el servicio uniformemente en todas las jurisdicciones— que para el gobierno regional —que tiene mejor conocimiento de las preferencias de sus residentes— hay mayor eficacia, o al menos igual efectividad si lo efectúa este último; sin embargo, si el gobierno nacional está en posibilidad de realizar economías de escala, la centralización puede ser conveniente.

### B. Ahorro en el costo de tomar decisiones colectivas

Crear y mantener en funcionamiento el mecanismo colectivo que debe tomar las decisiones es oneroso. Implica tiempo y esfuerzo para elegir a los funcionarios de cada jurisdicción, cubrir sus salarios y dotarlos de personal, instalaciones e instrumentos de trabajo. Economizar en los costos de tomar decisiones colectivamente es un incentivo para reducir el número de las jurisdicciones que han de efectuarlas.

### C. Externalidades jurisdiccionales

Para alcanzar la condición ideal de correspondencia perfecta de los costos y beneficios de un servicio, es preciso internalizar los efectos de su prestación —circunscribirlos a la comunidad en la cual se suministra—. La posibilidad de que los efectos de los servicios públicos puedan ser internalizados decrece conforme el tamaño de la demarcación disminuye, esto se refleja en una correspondencia imperfecta que produce externalidades que implican una ineficiencia en el patrón del uso de los recursos, y que puede hacer ventajosa una mayor centralización.

### D. Movilidad interjurisdiccional

Las personas con demandas similares respecto a los servicios públicos tienden a congregarse en las comarcas que ofrecen la selección de ellos que prefieren al precio —los impuestos necesarios para financiarlos— que les conviene, por lo que se produce un flujo de contribuyentes como respuesta, al menos parcial y posiblemente inconsciente, a diferencias fiscales.

Como la capacidad para prestar servicios es relativamente fija en cada región,<sup>7</sup> si un grupo numeroso cambia de residencia, habrá un desacoplamiento entre las posibilidades de suministrar el bien y las predilecciones de los vecinos. La movilidad interjurisdiccional puede crear el problema de la congestión del costo del servicio por la saturación de la capacidad para proporcionarlo, y tanto los residentes originales como los inmigrantes salir perdiendo con el ingreso de nuevos consumidores a la comunidad.

<sup>7</sup> Ver "The Optimality of the Tiebout Model" de Pierre Pestieau, en *The Political Economy of Fiscal Federalism*, editado por Wallace E. Oates, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1977, pp. 173-186.

### 5. *Distribución de atribuciones entre los niveles de gobierno*

El problema de adjudicar el suministro de los bienes públicos entre los diferentes niveles de gobierno no es fácil de resolver, porque entraña ponderar la variabilidad en la densidad del grupo que consume el bien público, las externalidades jurisdiccionales, los costos de tomar las decisiones y de la acción pública, la congestión de los costos por la saturación de los servicios ocasionada por la movilidad de los individuos.

La partición de facultades entre los niveles de administración se origina en un complicado proceso de acuerdos políticos en el que las diversas pretensiones en pugna son objeto de concesiones mutuas que determinan las potestades que se confieren al gobierno nacional y a los regionales, y las que se les niegan.<sup>8</sup> En el mejor de los casos, representa el máximo grado de equilibrio que pudo ajustarse entre las aspiraciones debatidas en el momento en el que se estableció la distribución de poderes, y por lo mismo debe quedar sujeta a revisiones de acuerdo con las modificaciones en ese punto de balance.

### 6. *Determinación del grado de centralización*

Dentro del contexto legal de cada país, la amplitud de la descentralización<sup>9</sup> está influida por la interacción de la extensión geográfica, la riqueza del país —y el grado de equidad con que ésta esté distribuida—, la densidad y grado de congregación de la población y la concentración y rigidez del sistema político.

#### A. Estructura jurídica

El establecimiento de límites a la centralización depende del juego de fuerzas sociales, políticas y económicas dentro de la organización jurídica de cada país en particular, ya que el éxito de los impulsos para vigorizar o enervar el nivel de centralización fiscal depende en buena parte del grado en el que el marco legal obstruya o facilite la descent-

<sup>8</sup> Davis, Rufus, "The Federal Principle Reconsidered", en Oates, Wallace E., *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 182.

<sup>9</sup> De acuerdo con el análisis realizado respecto a los sistemas fiscales de Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Suiza, Inglaterra y Estados Unidos, por Werner W. Pommerehne, base de ensayo "Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries", incluido en el libro *The Political Economy of Fiscal Federalism*, editado por Wallace E. Oates, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1971, pp. 275-355.

tralización del proceso de tomar decisiones. Es más factible que la descentralización fiscal sea mayor en los países democráticos con un alto grado de sectorialismo —dispersión de la responsabilidad respecto a medidas relacionadas con funciones particulares como educación, salud, comunicaciones y transportes— que hayan establecido en su constitución una forma de gobierno federal, que en los países totalitarios y unitarios.

### B. Circunstancias económicas

Porque los efectos externos de la prestación de los servicios producidos por cada comunidad son más reducidos mientras mayor es la extensión geográfica, mientras más dilatada es ésta mayor puede ser la descentralización. Una exigua densidad de población induce a una mayor centralización porque no existen concentraciones lo suficientemente compactas como para manifestar preferencias definidas, situación que se invierte si existe una gran congregación en las zonas urbanas.

Dado que el subdesarrollo económico está acompañado de escasez de personal calificado, y que la multiplicación de centros facultados para tomar decisiones requiere un copioso caudal de recursos, un país pobre —medido según el ingreso *per cápita*— difícilmente puede tener un alto grado de descentralización. Por otra parte, la prestación descentralizada de un bien público fomenta el bienestar en las distintas comunidades cuando las causas subyacentes de la diversidad de preferencias homogéneas se deben a diferencias culturales —étnicas, religiosas y lingüísticas—; pero cuando más que discrepancias en predilecciones lo que existe es la incapacidad para costear los servicios adecuados por la disparidad en el ingreso personal, se hace necesaria una mayor redistribución de ingresos, y como quien mejor puede hacerla es el gobierno nacional, esa desigualdad compele a un mayor grado de centralización.

### C. Condiciones políticas

Desde el punto de vista político, mientras menor sea la inclinación del sistema gubernamental a tomar en cuenta los intereses regionales, más escaso el número de partidos políticos y más reducida su fuerza, más definida será la tendencia a la centralización.

## 7. *Dificultades para la aplicación de los tributos derivadas de su propia mecánica*

Para ser efectivos, los sistemas fiscales tienen que descansar sobre la imposición a entidades económicas inmóviles,<sup>10</sup> cuyo asentamiento sea relativamente indiferente a las desigualdades tributarias interjurisdiccionales, lo que no ocurre respecto a los sistemas de las diferentes circunscripciones del nivel inferior del gobierno.

### A. Esquematización de los efectos de los impuestos

Si se parte de que para satisfacer sus obligaciones todas las comunidades tienen establecido un impuesto uniforme *per cápita*, si una jurisdicción aislada decide modificar su sistema fiscal creará una distorsión no sólo en la actividad económica de su territorio, sino en la de los demás grupos. Dentro de su distrito, los que no sean sujetos del nuevo impuesto —o siéndolo paguen menos que conforme al impuesto sustituido— gozarán gratis o a bajo precio de los bienes públicos, lo que crea un estímulo para que los que fuera de él estén en esta situación emigren, y para que sus contribuyentes —especialmente los más fuertemente gravados— emigren.

#### a. *Imposición al ingreso*

Si la autoridad local decide establecer un impuesto al ingreso y éste recae sobre el capital, siendo éste altamente móvil emigrará a donde no sea gravado. Si el tributo es sobre las utilidades de las empresas, como trasladarlas implica un alto costo, a corto plazo no serán mudadas; pero a largo plazo pueden serlo, y desde luego hay un incentivo para realizar las nuevas inversiones en otras demarcaciones. En tanto las empresas permanezcan en la jurisdicción, los ingresos derivados del trabajo asalariado que emplean constituyen una fuente relativamente inmóvil de imposición.

#### b. *Imposición al consumo*

Si el poder regional selecciona un gravamen sobre el consumo hay un estímulo generalizado a cambiar de residencia; pero es más fácil

<sup>10</sup> Ver Oates, Wallace E., *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 119-161.

hacerlo para las personas pudentes, que serían quienes hicieran las mayores aportaciones. Esta tendencia se agrava si no es objeto de tributo el gasto relacionado con los productos de consumo necesario o si se grava severamente el gasto suntuario. No hay incentivo para emigrar si hay la posibilidad de efectuar compras fuera de la jurisdicción; pero entonces ésta no obtiene recursos para cumplir sus funciones y se da aliciente a la producción foránea en detrimento de la local.

### c. *Imposición a la riqueza*

Si la administración distrital establece un impuesto a la propiedad raíz, a menos que se compense con mejores servicios, al reflejarse el monto del tributo en el ingreso neto —real o imputado— de la propiedad, reducirá el valor de ésta; pero esta forma de imposición no induce al exodo, porque el predio sobre el que recae el objeto del gravamen —la propiedad o posesión— no es trasladable.

## B. Circunstancias reales de operación de los impuestos

En la práctica, los efectos señalados ocurren en forma moderada porque, por una parte, no son las condiciones fiscales las únicas que intervienen para la selección del sitio de asentamiento y, excepto tratándose del capital —que puede ser trasladado sin cambiar de residencia— la remoción de las fuentes de tributación implica un costo, y por la otra, todos los gobiernos subnacionales tienen establecidos sistemas fiscales que combinan las tres formas de imposición, aunque con tasas y grados de eficiencia diferentes.

Sin embargo, si no todas las jurisdicciones persiguen aproximadamente los mismos fines al establecerla, y no emplean métodos similares para aplicarla, una fuerte imposición regional sí induce al exodo, lo que produce desviaciones en el uso de recursos, frustrando los intentos de los gobiernos locales para redistribuir el ingreso. Este objetivo es mejor cumplido por el gobierno nacional, ya que entidades económicas que respecto a los gravámenes locales son altamente móviles, dentro del territorio nacional son relativamente inmóviles. Por esta razón los gobiernos regionales deben utilizar sus gravámenes exclusivamente para finanziarse y no para intentar influir en la actividad económica.

Pero aun como medio de financiamiento, difícilmente puede la imposición lograr su objetivo si las condiciones apuntadas son manipuladas por los gobiernos regionales en sentido inverso, es decir, si manejado

como si fueran estímulos fiscales las tasas impositivas exigüas, los avalúos catastrales bajos y la administración deficiente, entran en una mal entendida competencia para atraer inversionistas.

### III. BASES CONSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS NACIONALES

#### 1. *Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento*

Recogiendo los principios de orden económico ya mencionados, la Constitución mexicana prohíbe a las entidades federadas costear sus desembolsos por creación de dinero, ya que los estados no pueden, en ningún caso, acuñar moneda ni emitir papel moneda.<sup>11</sup> Es el Congreso de la Unión<sup>12</sup> el que tiene facultad para establecer el banco de emisión único, crear casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener y dictar reglas para determinar su valor relativo.

Por lo que toca al financiamiento por endeudamiento,<sup>13</sup> el Congreso de la Unión tiene facultad para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo federal puede celebrar empréstitos, así como para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Los estados tienen prohibido<sup>14</sup> adquirir, directa o indirectamente, obligaciones que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, y contratar préstamos con gobiernos de otras naciones.

Respecto a esta forma de refaccionamiento, ambos niveles de gobierno tienen otra limitación: los estados y los municipios —incluyendo a sus organismos descentralizados y empresas públicas— no pueden contraer obligaciones ni concertar créditos sino cuando se pacten —por los conceptos y hasta los montos fijados anualmente en sus respectivos presupuestos— conforme a las bases que en una ley establezcan sus legislaturas, y se destinen a inversiones públicas productivas. Esto es, pueden emplear el endeudamiento como instrumento para allegarse fondos para satisfacer sus gastos; pero no como instrumento de estabilización.

En principio, la Federación tiene esta misma restricción, pues ningún préstamo puede contraerse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos; salvo que los

<sup>11</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción III.

<sup>12</sup> *Idem.*, artículo 73, fracciones X y XVIII.

<sup>13</sup> *Idem.*, artículo 73, fracción VIII.

<sup>14</sup> *Idem.*, artículo 117, fracción VIII.

débitos se adquieran por operaciones de conversión, se negocien durante alguna emergencia declarada por el presidente, o se incurra en ellos con propósitos de regulación monetaria, o sea utilizándolos, en este último caso, como dispositivo de estabilización.

## 2. *Financiamiento por imposición*

Las facultades no expresamente concedidas a las autoridades federales se entienden reservadas a los estados;<sup>15</sup> por lo tanto, éstos pueden establecer todos los gravámenes, excepto los que la propia Constitución asigna en forma exclusiva a la Federación y los que expresamente les prohíbe.

Los estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;<sup>16</sup> tampoco pueden gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que dicho Congreso autorice.<sup>17</sup>

Las entidades federativas tienen vedado establecer impuestos que se recauden por medio de timbres —pues tienen prohibido emitir sellos o papel sellado—;<sup>18</sup> y en relación con la obligación de la Federación<sup>19</sup> de impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones, deben abstenerse de gravar el tránsito de personas o casas que atraviesen su territorio; de prohibir el ingreso a su demarcación o la salida de ella, de mercancías nacionales o extranjeras, y de establecer —directa o indirectamente— impuestos sobre esos movimientos; de aplicar tributos a la circulación o al consumo de efectos nacionales o extranjeros mediante impuestos o derechos cuyo cobro se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía, y de expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que establezcan diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas distinciones se establezcan respecto a la producción similar de la localidad o entre productos semejantes de distinta procedencia.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> *Idem.*, artículo 124.

<sup>16</sup> *Idem.*, artículo 118, fracción I.

<sup>17</sup> *Idem.*, artículo 117, fracción X.

<sup>18</sup> *Idem.*, artículo 117, fracción III.

<sup>19</sup> *Idem.*, artículo 73, fracción IX.

<sup>20</sup> *Idem.*, artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII.

Los problemas interestatales originados por el ejercicio de las facultades impositivas de las entidades federadas no pueden resolverse por acuerdo entre las jurisdicciones afectadas, ya que tienen prohibido celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otras entidades federadas o con potencias extranjeras.<sup>21</sup>

Por su parte, el Congreso de la Unión tiene facultad para aprobar el presupuesto de egresos, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo.<sup>22</sup> Tiene asimismo potestad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, comercio, sorteos y juegos con apuesta.<sup>23</sup>

Puede además establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de recursos naturales respecto a los cuales la nación tiene el dominio directo o son propiedad de ella; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concedidos o explotados directamente por la Federación, y, asimismo, para fijar impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza. Por disposición constitucional, las entidades federativas participan de los rendimientos de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley federal secundaria lo determine. Respecto a los ingresos estatales por concepto de participación sobre el impuesto sobre energía eléctrica, las legislaturas locales fijan el porcentaje correspondiente a sus municipios.<sup>24</sup>

#### A. Controversia sobre la constitucionalidad del poder tributario de la Federación

El hecho de que el gobierno federal no se ha limitado a gravar las fuentes que en reducido número —originalmente el comercio exterior— le otorga en exclusiva la Constitución, sino que —a pesar de que en el texto constitucional se estatuye que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados—, con base en que el Congreso de la Unión tiene facultad para

<sup>21</sup> *Idem.*, artículo 117, fracción I.

<sup>22</sup> *Idem.*, artículo 74, fracción IV.

<sup>23</sup> *Idem.*, artículo 73, fracción X.

<sup>24</sup> *Idem.*, artículo 73, fracción XXIX.

establecer los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos, ha procedido a decretar tributos sobre todas las fuentes de recaudación, ha dado lugar al cuestionamiento de la constitucionalidad de muchas de las leyes fiscales federales.

### B. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte<sup>25</sup> ha sostenido que si por una parte al Congreso de la Unión se le faculta para establecer los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos, y por otra se le asignan en exclusiva a la Federación sólo escasos tributos que de ninguna manera bastarían para costearlo, es obvio que el propósito de este precepto que veda el acceso a esas materias a los estados es restringir la esfera de acción de éstos, no limitar la de la Federación; por lo que, en tanto las entidades no tengan prohibido establecer tributos sobre alguna fuente de imposición —o no se asigne el monopolio de alguna a la Federación—, ambos niveles de gobierno pueden aplicar libremente todos los gravámenes.

Es posible que la existencia de principios antagónicos en el texto constitucional indique la intención del Constituyente de establecer una amplísimo ámbito de interpretación, para que —como ha sucedido— fuera la Suprema Corte, de acuerdo con el equilibrio de fuerzas que existiera en el momento en que se cuestionara la constitucionalidad, la que realizara la conciliación de los términos opuestos. En el momento en el que se redactó la Constitución el concepto imperante de federalismo exigía la distribución tajante de fuentes de ingresos, misma que se solicitó por las Convenciones Nacionales Fiscales de 1929, 1933 y 1947. De haber procedido a ella, se hubiera impedido que el nivel de gobierno con posibilidades de hecho para organizar las finanzas públicas lo hiciera, y se hubiera investido con facultades exclusivas a quienes no estaban en condiciones de ejercitarlas. Absteniéndose de establecerla, no se ha privado de nada a los estados; pero se creó el problema de la imposición múltiple.

Respecto a la facultad privativa de la Federación para legislar en materia de comercio, si ha de considerarse que incluye la de establecer impuestos, la situación es ambigua, pues no se efectuó la reforma concomitante en el artículo que especifica que los estados en sus tributos

<sup>25</sup> Resolución al amparo administrativo en revisión 294/54 de 18 de agosto de 1954, citado en la página 1313 del tomo II de la compilación *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, hecha por Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López, México, UNAM, 1984.

al comercio deben abstenerse de aplicar prácticas alcabalatorias, lo que implica que sí pueden gravarlo. Esta disposición pudo introducirse para dar bases jurídicas al monopolio de la Federación en este campo cuando dicha autoridad pudiera de hecho ejercerlo; o bien para permitir en el futuro, que disgregando la facultad de legislar en materia tributaria de las de administrar los impuestos y apropiarse de su rendimiento, la Federación diera fin al desorden existente, dictando normas generales para la República, quedando a los estados adaptarlas a su legislación fiscal, administrar los gravámenes y hacer suyos sus productos. En todo caso, la Federación nunca ha intentado llevar a la práctica la facultad de monopolizar los impuestos al comercio, y los estados han hecho caso omiso de la prohibición implícita de aplicarlos. La Suprema Corte<sup>26</sup> sustenta que tal precepto no significa que la facultad tributaria genérica sobre el comercio sea privativa de la Federación; sino que tal potestad también corresponde a las entidades federadas.

Tocante a la facultad exclusiva de legislar en materia de juegos y sorteos, ni los estados han acatado la prohibición tácita, ni la Federación ha tratado de impedir que la graven, y no se ha planteado ante la Suprema Corte la inconstitucionalidad de las leyes locales.

#### IV. CAUSAS DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO ENTRE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y LA FEDERACIÓN

##### 1. Restricciones jurídicas

Aunque con innegables limitaciones constitucionales para establecer su régimen financiero, los estados no se vieron privados de establecer los impuestos sobre la renta, general a las ventas y predial, que son los que mayores rendimientos producen. En una adecuada combinación de las fuentes de tributación —el ingreso, el consumo y la riqueza— manifestada en cada estado en veinte o treinta impuestos diferentes, todos ellos establecieron en sus sistemas fiscales tributos sobre la renta en sus modalidades de gravamen al trabajo y al capital; el impuesto predial —que la Federación se abstuvo de aplicar—, y tributos al consumo consistentes en un impuesto general sobre las ventas y múltiples gravámenes a la producción, distribución y consumo de diferentes productos locales —especialmente agropecuarios— y sobre di-

<sup>26</sup> Sentencia 1435/67 de 16 de julio de 1974, en respuesta a la solicitud de un contribuyente de declarar la inconstitucionalidad de una ley local que gravaba el comercio. *Idem.*, p. 1670.

versos servicios. No fueron pues cortapisas jurídicas las que impidieron que los estados tuvieran una recaudación satisfactoria.

## 2. *Limitaciones derivadas de la propia mecánica de los impuestos*

De la naturaleza misma de los impuestos derivan dificultades para que las subdivisiones políticas del país puedan establecer sistemas fiscales efectivos. Los tributos que se aplican sobre los ingresos globales provenientes del total de operaciones de un contribuyente, independientemente de la fuente geográfica de donde deriven, son mejor administrados por una autoridad central. De no ser así, es imposible que una entidad ejerza control sobre las operaciones realizadas en otra, y en caso de que el propio contribuyente las manifieste, es necesario determinar, de acuerdo con la importancia de las actividades realizadas en cada estado, qué proporción de los ingresos corresponde gravar a cada uno, para lo cual sería necesario que las entidades celebraran convenios entre sí, cosa que la Constitución les prohíbe. Por consiguiente, lo que ocurre es que tanto el estado en el que está situada la fuente del ingreso, como aquél en el que reside el contribuyente, proceden a aplicar tributos a la operación, lo que implica los inconvenientes de una doble imposición, aunque uno o ambos estados establezcan sus cargas en forma mínima para no desalentar la inversión.

Las autoridades estatales, al estructurar sus sistemas fiscales, deben tomar en cuenta que el hecho de que no haya trabas al libre movimiento de los contribuyentes y de los capitales permite que los residentes de poblaciones colindantes de dos entidades diferentes trabajen o adquieran artículos en la otra, si hay una ventaja económica en hacerlo así —y los impuestos elevan el precio de las mercancías gravadas y disminuyen el monto de los salarios a los que se aplican—. Independientemente de la distancia entre el sitio de residencia y el de inversión, el capital emigra fácilmente hacia donde no es objeto de tributación, o siéndolo es menos gravado.

Las situaciones anteriores, si bien dificultan el financiamiento estatal, no explican la exagerada discrepancia entre los recursos federales y los estatales.

### 3. Circunstancias ajenas a los sistemas jurídico y fiscal

#### A. Condiciones económicas

Al inaugurar el régimen federal, ninguna de las entidades federadas gozaba de la autosuficiencia económica que sostuviera su soberanía interior, y la expansión económica posterior no ha fortalecido de manera uniforme a todos los estados, ni a todas las regiones de los que ha alcanzado mayor progreso; por el contrario, se ha concentrado en escasos polos de crecimiento, especialmente en la capital de la República.

Una adecuada recaudación depende de que exista un desarrollo económico que origine transacciones sujetas a gravamen. Aquél a su vez depende de diversos aspectos: existencia y aprovechamiento de recursos explotables, existencia de mercado para los productos fabricados, red de comunicaciones que permita llevar los bienes del lugar de producción al de consumo, estabilidad política, confianza en la protección jurídica. Un sistema fiscal por sí solo, por bien estructurado que esté, no puede operar efectivamente donde el desarrollo económico es embrionario o inexistente.

Pero estas circunstancias, que aclaran las diferencias financieras entre las distintas entidades, no bastan para explicar el desequilibrio entre las finanzas federales y las estatales, pues sobre la misma base económica considerada en su conjunto, ha obtenido la Federación una recaudación muy superior a la lograda por el total de los estados.

#### B. Condiciones políticas

##### a. Vínculos entre las entidades federadas y el gobierno federal

Desde el momento en el que se estableció el régimen federal, las entidades federales se enfrentaron además de a su debilidad económica, a la preeminencia del poder presidencial<sup>27</sup> —que tiene bases históricas, pues tanto en los imperios indígenas anteriores a la conquista, como durante los tres siglos de dominio colonial, la experiencia fue centralista.

Pero debe considerarse que la situación del país durante los años inmediatamente posteriores a la revolución que culminó con la promul-

<sup>27</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 5a. ed., México, UNAM, 1982, pp. 242-304.

gación de la Constitución de 1917, no permitió a la Federación ejercer siquiera el poder que aquélla le confería. Por una parte, el hecho de que hasta 1929 se sucedieron brotes armados,<sup>28</sup> y por la otra, la deficiencia en los medios de comunicación, impidieron que se diera fin a las trabas al comercio establecidas por los estados, a pesar de que la Constitución prohíbe a aquéllos aplicarlas y responzabiliza a la Federación de su erradicación.

Una vez afianzada la paz e iniciado el desarrollo económico, por motivos políticos la Federación se abstuvo de ejercer una presión determinante sobre los estados, por lo que los impuestos alcabalatorios fueron siendo abrogados tan paulatinamente que las últimas manifestaciones desaparecieron hasta la década de los setenta.

También, a pesar de que entre las facultades exclusivas de la Federación se encuentra legislar —lo que puede interpretarse como potestad para establecer impuestos— sobre el comercio y los sorteos, los estados libremente han venido gravando estas materias.

Si la Federación no ha querido —o no ha podido— ejercer las facultades que la Constitución le concede, es difícil que haya sido capaz —sobre todo en las primeras décadas posteriores al movimiento armado— de coartar las prerrogativas locales para establecer sanos sistemas fiscales dentro de los límites fijados por dicha ley fundamental. Tuvieron que darse, además de la preeminencia del poder federal, otras circunstancias.

### b. *Relaciones interestatales*

Por lo que respecta a las relaciones interestatales, también desde la fundación del régimen federal existió una rivalidad en materia tributaria que fue manejada en forma irracional, primero con tasas diferenciales por razón del origen de los productos y trabas a la circulación y distribución en el territorio de cada circunscripción de mercaderías provenientes de otras entidades; después, abatiendo sus recursos con estímulos fiscales para competir por atraer a los posibles inversionistas.

<sup>28</sup> El movimiento zapatista continuó hasta la muerte de su líder en 1919; la agitación fue mantenida por la rebelión de Agua Prieta, ocurrida entre 1919 y 1920, a la que siguió entre 1923 y 1924 la pugna por el poder entre De la Huerta, Obregón y Calles. Este último tomó posesión como presidente en 1925 para el periodo que concluyó en 1928, y bajo su régimen, en 1926, se inició la Guerra Cristera. Como parte de la acción de ésta, Obregón, presidente electo, fue asesinado en 1928, por lo que el Congreso de la Unión nombró presidente provisional a Portes Gil, para cubrir el periodo entre ese año y 1930. Durante su mandato, en 1929, se puso fin al conflicto religioso. (*Nuestro México*, núm. 13, 1984, UNAM.)

Tomando en consideración los diversos factores que determinan la localización de las industrias —abundancia de agua, servicio de energía eléctrica, proximidad de las materias primas necesarias para la producción, posibilidad de encontrar mano de obra suficiente, acceso a centros de consumo, seguridad— es imposible determinar con exactitud la efectividad que tienen las excenciones fiscales para atraerlas. Sin embargo, siendo los factores mencionados esenciales, no así los fiscales —a menos que la aplicación de un impuesto específico sea el obstáculo comprobado para su establecimiento, caso en el que su remoción está indicada— y teniendo además los tributos municipales y estatales poca significación en el total de gravámenes por ser relativamente bajos y deducibles para efectos del impuesto federal sobre la renta —por lo que al menos parcialmente son absorbidos por el gobierno federal—, la repercusión de la aplicación o exención de tales cargas fiscales debió ser mínima.

Por otra parte, como todos los estados reaccionaron concediendo los mismos estímulos, éstos perdieron cualquier efecto favorable que hubieran podido producir, persistiendo únicamente las desventajas que su utilización entraña: pérdida de recaudación y menor eficiencia en los servicios proporcionados por el Estado; o para no disminuir éstos, distorsión del sistema fiscal con incrementos a los gravámenes de los contribuyentes no favorecidos con las exenciones, o aumentos en los impuestos de índole distinta a los suspendidos; o una combinación de ambas inconveniencias.

#### c. Particularidades internas de cada estado

1) *Deficiente capacidad de administración tributaria.* Como se mencionó con anterioridad, todos los estados incluyeron en sus sistemas fiscales numerosos impuestos al consumo —entre ellos el gravamen general a las ventas—, el impuesto predial y algunas modalidades del impuesto sobre la renta. La deficiencia en la recaudación no se debió pues a insuficiencia de fuentes de ingreso, sino a las bajas tasas fijadas, las reducidas bases gravables determinadas por las autoridades fiscales para efectos del impuesto predial —susceptible de producir una alta cobranza si es correctamente aplicado— y al defectuoso control de los contribuyentes.

Las dificultades administrativas derivadas de la mecánica de los impuestos pudieron paliarse fijando tributos locales sobre la misma base determinada para efectos del gravamen federal, o señalando tasas adi-

cionales a éste. Ambos sistemas eran conocidos por las autoridades estatales, pues era el procedimiento que algunas empleaban respecto a sus propios tributos para establecer los impuestos de sus municipios.

La actuación de los representantes estatales —o de sus asesores— en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947 deja claro que la ignorancia de las autoridades no fue determinante en la deficiencia administrativa. Pudo ser que en las décadas inmediatas posteriores a la revolución no todos los estados contaran con personal competente, y que en ninguno lo hubiera en número suficiente; pero si había personas preparadas que hubieran podido capacitar a un conjunto cada vez mayor de funcionarios y empleados hábiles, y del mismo modo que la administración federal fue perfeccionando sus técnicas, debió mejorar la actuación de las administraciones locales.

Al menos en parte, la deficiencia administrativa pudo deberse a que lo exiguo y mal administrado de los impuestos puede manipularse como un inventivo para atraer inversionistas, con las desventajas ya apuntadas respecto a los estímulos fiscales mal entendidos.

2) *Presiones políticas internas.* Posiblemente la defectuosa administración también se explique en parte porque a nivel estatal se repite el mismo esquema que se da a nivel nacional: el gobernador es el poder preponderante<sup>29</sup> en cada estado y el poder económico y político tiende a concentrarse en la capital de la entidad, lo que origina dentro de cada jurisdicción un desequilibrio financiero entre el municipio al que corresponde la capital y el resto de ellos. Y a nivel de la subdivisión política básica, el presidente municipal es la autoridad predominante, y en la cabecera municipal se acumula, por exiguo que pueda ser, el poder económico y político de la demarcación.

Es factible que por lo relativamente reducido de ambas jurisdicciones, y por lo cerrado de los núcleos de fuerza, los ejecutivos de ambos niveles de gobierno hayan venido siendo expuestos a fuertes presiones por parte de los grupos de poder y de las personas influyentes de su circunscripción para mantener la ineficiencia en la administración tributaria.

Por desagradable que resulte, pagarlos no es la única inconveniencia que producen los impuestos. Adecuadamente administrados permiten saber quién posee qué y a qué uso lo destina; quién comercia con quién, y cuál es el objeto de las transacciones; quién tiene un nivel de vida superior a los recursos manifestados, y en este caso posibilitan la inves-

<sup>29</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 5a. ed., México, Ediciones Era, 1971, p. 250.

tigación de las fuentes de ingreso que hacen posible las erogaciones realizadas en exceso de las entradas conocidas.

Sobreviviendo a la época prehispánica y a la Colonia, en la década de los veinte los caciques<sup>30</sup> de los pueblos —los mismos del porfiriato o los nuevos hombres de la revolución que los habían sustituido en las mismas funciones— dominaban todo el panorama nacional. Incluso a principios de los treinta su poderío era todavía enorme. Paulatinamente, en los siguientes treinta años —hasta 1966 con la pérdida del poder de uno de los últimos supérstites del caciquismo estatal—, el cacicazgo regional fue desapareciendo, o por lo menos disipándose su influencia decisiva en la política de los estados y en la nacional. La disminución de su poder dependió sobre todo del progreso del país: la expansión de los caminos, el desarrollo económico, el aumento de poder de las asociaciones de comerciantes e industriales, fueron limitando el dominio total y cerrado que el cacique ejercía en su territorio. Pero el caciquismo no ha sido totalmente erradicado, frecuentemente aparecen en la prensa<sup>31</sup> artículos que denuncian que los estados son botín de caciques, y que la principal tarea de las autoridades es nulificar su influencia, que les permite hacer abortar proyectos de interés público.

## V. CONCLUSIONES

Actuando unas sobre otras, e impulsando unas a otras, las restricciones jurídicas y las dificultades derivadas de la mecánica de los impuestos por una parte, y por la otra las condiciones económicas y políticas bajo las que ha evolucionado el país, han producido un esquema financiero en el que la Federación casi ha monopolizado los ingresos y, asimismo, casi ha concentrado la prestación de todos los servicios, aun los más elementales, que las entidades debían proporcionar.

La situación puede plantearse desde la perspectiva de que la prepotencia de la Federación anuló la acción de las entidades; pero también desde el punto de vista contrario, considerando que ante la ausencia de actividad de los estados tratándose de servicios que no pueden dejar de prestarse, y respecto a los cuales el gobierno debe

<sup>30</sup> González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 4a. ed., México, Ediciones Era, 1971, pp. 45-66.

<sup>31</sup> Ravizé, Manuel A., entrevistado por Joaquín Paredes, *Excélsior*, 21 de marzo de 1986, primera plana.

garantizar un nivel mínimo a todos los habitantes del país, la Federación tuvo que hacerse cargo de ellos, y quien se responsabiliza de la erogación tiene derecho al ingreso necesario para poder efectuarla. Tratar de dilucidar cuál de las dos acciones inicialmente puso en movimiento a la otra, es un ejercicio intelectual estéril.