

EL FEDERALISMO MEXICANO Y LA DESCENTRALIZACION FINANCIERA

Marcela ASTUDILLO MOYA*

A raíz de los sismos del mes de septiembre de 1985, nuevamente se puso en voga el tema de la descentralización. Planteamiento de la última campaña presidencial que al igual que los proyectos descentralizadores propuestos durante los sexenios de Echeverría y López Portillo, ha corrido la misma suerte: se encontraron con la estructura rígida del país.

Se reconoció durante la campaña presidencial de 1982 que para lograr la descentralización de la vida nacional es necesaria la participación popular en todas las actividades de la nación, lo que entre otras cosas significa que los estados miembros de la federación ejerzan ciertos niveles de autoridad, dándole un contenido real y efectivo al federalismo.

Sin embargo, es bastante claro que la descentralización no cumple su objetivo con el simple cambio a provincia de unas oficinas públicas; se necesita además la gestión democrática que fue precisamente uno de los factores que dieron origen al federalismo, pues sus instituciones surgieron como un elemento de oposición, de defensa del individuo contra el poder absoluto del Estado total.

El federalismo generó una corriente descentralizadora orientada desde un principio hacia la autonomía de las corporaciones comunales y regionales, lo cual supone una sociedad democrática. Por lo tanto, la descentralización que requiere México no puede estar basada en el actual reparto de atribuciones, es necesario modificar el sistema de poder, en una palabra, se requiere fortalecer al federalismo; pero ¿cómo lograrlo? Para responder a esta cuestión se precisa aclarar el significado de dicho término.

* Investigadora asociada del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.

1. FORTALECER AL FEDERALISMO: PRIMER PASO PARA LA RECONSTRUCCIÓN

Es en el contexto de un Estado federal donde ahora se clama por una descentralización. ¿Tiene esto alguna importancia para el logro de tal meta? En la definición del sistema federal está la respuesta. Desde un punto de vista político, la esencia de un sistema federal es la división de competencias entre un gobierno global que abarca a toda la nación y los gobiernos locales que lo integran. Así, presupone la existencia de dos o más ámbitos de gobierno en un mismo país, entre los cuales existe coordinación en lugar de subordinación.

Kenneth Wheare¹ lo definió como el método para que tanto el gobierno general —o federal— y los gobiernos regionales —o estatales—, estén cada uno, dentro de su esfera, coordinados e independientes, lo que determina la necesidad de que la autonomía de los diferentes ámbitos de gobierno esté protegida constitucionalmente, dando a cada uno un campo explícito de autoridad y responsabilidad. La importancia de este hecho se explica porque durante siglos se ha reconocido a la autonomía local como un elemento de gran importancia sobre todo para la libertad política, considerándose el fundamento de un Estado libre.

Se ha dicho que hay tantas formas de ser federal como Estados federales existen; sin embargo, tiene ciertos elementos esenciales, entre los cuales destaca la 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, etcétera—, entonces la relación del gobierno federal con estas entidades miembros deberá ser descentralizada; siendo tan importante esta característica, que se ha dicho, llega a ser la prueba de la existencia del federalismo —únicamente deben permanecer centralizadas aquellas atribuciones que garanticen la unidad del Estado.

Es conveniente aclarar que por relación descentralizada se entiende a la delegación de funciones en órganos que guardan personalidad propia y autónoma, no sujetos a la jerarquía de la autoridad central; Serra Rojas² afirma que en el caso de la descentralización,

¹ Wheare, K., "Federal Government", citado en Oates, Wallace, *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Nuevo Urbanismo, No. 25, 1977, p. 34.

² Cfr. "Los propósitos de la desconcentración administrativa", en *Desconcentración administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, p. 302.

la decisión es tomada a nombre y por cuenta de una colectividad local, por un órgano que emana de ella y no a nombre y por cuenta del Estado, por uno de sus agentes. En cambio, hay desconcentración cuando los órganos a los que se delegaron facultades, quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.

Desde un punto de vista técnico, es muy conveniente la descentralización porque el contacto directo con la población permite objetivizar la toma de decisiones, por la facilidad de conocer al detalle los problemas y por esta misma razón será menos difícil lograr ciertas metas de eficacia en la ejecución de las acciones; 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 ni en lo económico, sino en el aspecto político.

Resulta fundamental para la supervivencia de un Estado federal que las partes componentes crezcan balanceadamente, y en el logro de este objetivo juegan un papel importante, además de la estructura jurídica descentralizada, una serie de elementos extrajurídicos. Por ejemplo, coadyuvan a la descentralización la representación adecuada de los Estados miembros en los organismos políticos federales —por ejemplo, cámara de senadores—, la acción de grupos de intereses locales y especiales condiciones geográficas y demográficas. Por el contrario, entre los aspectos que favorecen la centralización están la creciente interdependencia de la economía, las guerras, las crisis económicas, etcétera. En términos generales puede decirse que los países pobres tienden hacia una mayor centralización, que teóricamente podría justificarse por el carácter costoso de la descentralización y por la escasez de personal administrativo calificado.

De lo dicho anteriormente, es obvio que las probabilidades de éxito del federalismo son mínimas en los países atrasados donde existe una población en su gran mayoría pobre, analfabeta y carente de experiencia política. Sin embargo, sigue siendo una opción válida para promover la justicia social; una ventaja muy importante de este sistema es que permite el reconocimiento de la diversidad de los pueblos que conforman una nación y así, las distintas partes del territorio son gobernadas como entidades autónomas, de acuerdo con el reparto adecuado de competencias y no como un todo homogéneo.

Además, desde un punto de vista económico, el sistema federal ofrece grandes ventajas al contar con un gobierno federal o central y gobiernos descentralizados o estatales. Para tratadistas como W. Oates, este sistema representa la forma óptima de organización

del Estado, porque permite a cada una de las jurisdicciones políticas, cumplir con las funciones económicas que se adapten mejor a sus posibilidades. El Estado federal "puede proporcionar la unidad donde ésta es necesaria, pero puede asegurar también que haya variedad e independencia en los asuntos en los que la unidad y uniformidad no es esencial".³

En los hechos, adoptar el sistema federal significó la necesidad de librar contiendas muy violentas; pero en el presente siglo ha dejado de ser motivo de movimientos armados. En su lugar, el federalismo se ha visto afectado en una de sus características fundamentales: la libertad en el régimen interior de los estados. Por lo tanto, en las circunstancias actuales el primer paso está marcado, es necesario fortalecer al federalismo, lo que significa devolver el poder a los estados.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA, CLAVE DEL PROBLEMA

Obviamente, en la misma medida que se da la pérdida de autonomía de las entidades federativas, creció el intervencionismo del gobierno federal, el cual abarca todos los aspectos de la vida económica, social, política y cultural del país. En la extensión e intensidad que alcanza actualmente la participación del gobierno federal, en la vida nacional, jugó un papel muy importante la concentración de recursos y la centralización en el manejo de los mismos; de ahí que uno de los obstáculos más importantes —no el único— al proyecto descentralizador planteado vehementemente en los últimos meses, sea la centralización financiera; cuestión considerada por varios autores como fundamental para el Estado federal.

Como ya se señaló, el federalismo presupone la existencia de tres ámbitos de gobierno —federación, estados y municipios. Desde luego, esto conlleva ciertas peculiaridades en el campo fiscal, puesto que cada una de las jurisdicciones políticas debe tener facultades para establecer su propio sistema tributario y ejecutar sus decisiones en materia de gastos, situación que de entrada provoca problemas, si tomamos en cuenta que cada uno de los niveles gubernamentales tiene como base de su ingreso al mismo individuo, quien también es el beneficiario de los servicios públicos; de modo que en el espacio nacional son varios los planos de gobierno que toman parte en la estimación de los beneficios del gasto público y asimismo,

³ Oates, Wallace, *op. cit.*, p. 33.

interviene más de una estructura impositiva en su financiación. Ante esta situación ¿cómo deben distribuirse las competencias fiscales entre los diversos ámbitos gubernamentales que integran la federación?

Antes de responder esta cuestión, es conveniente aclarar que las dificultades que surgen de la división de las actividades gubernamentales, entre varios ámbitos de gobierno dan lugar a las relaciones fiscales intergubernamentales, las cuales abarcan dos campos: a) vertical, si se refiere a las interrelaciones que surgen entre las haciendas de las distintas jurisdicciones políticas —federación, estados y municipios, y b) horizontal, cuando se trata de las relaciones entre haciendas de un mismo nivel —estados o municipios entre sí. La relación fiscal vertical se refiere a la satisfacción de los requerimientos de servicios públicos de todos los habitantes de la nación, y la coordinación horizontal se orienta básicamente a evitar el desplazamiento de riqueza de las zonas pobres a las más ricas. El análisis de estas interrelaciones entre las haciendas locales, constituye el campo de estudio del federalismo fiscal que es sólo una parte de la problemática de la hacienda local, la cual además abarca las cuestiones internas de las haciendas.

Retomando la cuestión planteada anteriormente, debe subrayarse que en un país federal, donde coexisten ámbitos de gobierno con muy diversas manifestaciones de la voluntad política, diferencias económicas regionales y necesidades divergentes entre las poblaciones, resulta esencial la forma como se interrelacionen las haciendas de las distintas jurisdicciones, porque cierto tipo de soluciones a este problema, conllevan un riesgo muy alto de perjudicar la autonomía local, que precisamente es uno de los elementos fundamentales de un Estado federal y del cual depende su existencia misma. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la distribución de las competencias fiscales en un país determinado, es el resultado de su historia política y social y, a ella obedece su estructura fiscal, por lo tanto en primera instancia el problema se enfocará a determinar cómo deberían ser estas relaciones en un país federal. Para abordar este asunto general será necesario tratar algunas cuestiones relacionadas con los objetivos que debe plantearse la política fiscal, así como el nivel de gobierno que las llevará a cabo más adecuadamente.

Para simplificar el estudio de esta problemática, se tomará en cuenta solamente a dos ámbitos de gobierno: federación y estados, dejando de lado a un tercer plano gubernamental: el municipal; aunque las relaciones entre la federación y sus estados miembros constituyen un problema con aspectos algo diferentes al caso de las

relaciones estados-municipios, podría afirmarse que en la primera situación la solución es más difícil y contiene los elementos básicos que están presentes también en la segunda.

Por cierto que esto no significa que en un Estado federal puedan resolverse ambos problemas aisladamente, por la sencilla razón de que los tres planos de gobierno ejercen sus actividades en la misma población, y cualquier aspecto que afecte a un tipo de relaciones necesariamente repercutirá en el otro.

Resulta muy difícil definir a priori, y en forma teórica la forma como deben darse las relaciones fiscales entre los ámbitos gubernamentales que conforman una federación. Por ello, parece oportuno hacer referencia en primer término a algunos principios en los que debería basarse la hacienda local, para después examinar los criterios adecuados en las relaciones que se establezcan entre los diversos ámbitos de gobierno.

Para Richard Musgrave y Mitchell Polinsky, entre estos principios destaca en primer término el de diversidad, o sea que cada una de las haciendas locales debe tener un programa de servicios públicos que responda a sus propias necesidades. Reconocer la realidad social y económica de una comunidad, significa valorar factores tales como el número de habitantes, composición —considerando las corrientes migratorias—, y su probable evolución; el nivel de ingresos de la población y el esfuerzo fiscal real —o sea, la recaudación obtenida por la aplicación de un sistema tributario—, de la jurisdicción. Todos estos elementos pues, hacen inoperante someter a un modelo uniforme a todas las haciendas estatales.

Otro factor que debe ponderarse en una hacienda estatal, es que su estructura tributaria no haga aumentar innecesariamente al gasto público, en otros términos, debe ser eficiente; lo cual se logra cuando los costos de administración e inspección tributaria requieren una cantidad mínima de recursos.

De muy poco servirán los impuestos cuya recaudación signifique altos costos, ya sea para la autoridad hacendaria, porque la capacidad recaudatoria del gravamen se verá mermada; o bien, para los contribuyentes porque se fomentará la evasión fiscal, nada es mejor para incrementar el fraude al fisco que los molestos procedimientos administrativos para el pago del impuesto. Por ejemplo en el caso del impuesto sobre la renta, su costo de administración estará integrado por el pago a los empleados públicos encargados del impuesto, el gasto de administración de las empresas por su función de retenedores del impuesto y el tiempo, además de los problemas causados a los contribuyentes y en su caso, a las personas que los asesoran.

Otro aspecto tan importante como los anteriores y que debe tomarse en cuenta para estructurar la hacienda local, es la racionalidad en la toma de decisiones públicas. Se trata de lograr equidad entre la carga impositiva y los beneficios recibidos, lo cual presupone el pleno conocimiento de la incidencia del sistema tributario y del programa de gasto público.

Precisamente, uno de los problemas que suele presentarse en un Estado federal cuando existen subsidios para los niveles locales de gobierno, es que 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, es el mismo caso cuando el financiamiento se hace con base 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 largo plazo una carga financiera que deberá cubrirse—, lo cual 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.

Ahora bien, estos principios nos sirven para estructurar la hacienda local; pero ¿cómo debe integrarse ésta con el sistema de gastos e ingresos del plano federal de gobierno? es decir, ¿cómo deben establecerse las relaciones fiscales verticales? En el fondo, la solución de este problema dependerá de la idea que se tenga acerca de la necesidad de conservar la autonomía financiera del ámbito estatal de gobierno.

Existe un consenso absoluto entre los tratadistas acerca de la forma de abordar este tema, primero habrá que resolver el problema del gasto público, es decir, debe empezarse por delimitar las funciones de cada nivel de gobierno, a las cuales hay que adaptar la distribución de los ingresos. Al respecto la opinión también es unánime: debe descentralizarse, porque lo importante para los ciudadanos es poder decidir sobre los servicios que los diferentes niveles gubernamentales les pueden prestar, su centralización por parte del gobierno federal, prácticamente significaría la destrucción de la autonomía local. Desde luego, tal como lo señala R. Musgrave, se entiende que no hay descentralización del gasto cuando los gobiernos locales actúan únicamente como agentes del gasto federal.

Las opiniones divergen en cuanto a los criterios más convenientes para efectuar la división del gasto entre la federación y los estados, es decir, el problema está en determinar el nivel gubernamental más adecuado para responsabilizarse de cada una de las

funciones públicas. La dificultad estriba en que son varios los factores que deben ponderarse conjuntamente para resolver esta cuestión, y además, la importancia de algunos de ellos difiere significativamente a través del tiempo así como entre las distintas sociedades.

En un tiempo se dijo que las funciones públicas debían distribuirse de tal forma que cada ámbito gubernamental cumpliera satisfactoriamente las necesidades de igual urgencia. El obstáculo para la observancia de este principio estuvo en la subjetividad para medir la «urgencia» de una función determinada, y sobre todo en saber cuál nivel gubernamental la resolvería; lo que en última instancia llevó el problema nuevamente a la cuestión de la autonomía. Si la decisión se tomaba exclusivamente por el nivel federal, prácticamente se abolía la autonomía de los estados miembros y viceversa.

Posteriormente, se consideró que en la distribución de funciones debían tomarse en cuenta además de los aspectos políticos, criterios económicos y administrativos.

De acuerdo con A. Prest, una de las normas para dividir el gasto entre las dos esferas de acción, es el de la rentabilidad económica. Las economías de escala pueden limitar la competencia de las autoridades locales, por ejemplo en los casos de las obras de electrificación, construcción de presas y aeropuertos, es evidente que sólo el nivel federal podrá realizar obras de tales dimensiones.

Otro factor que influye en la distribución de funciones entre niveles gubernamentales, es el de la eficacia administrativa. Cuando se requiere gran flexibilidad de maniobras, por ejemplo, la pavimentación de calles, debe estar a cargo de los gobiernos estatales, y de esta manera se evitan las graves consecuencias de la burocratización, tales como lentitud en el despacho de los asuntos, desaprovechamiento de los recursos materiales y humanos, que serían ineludibles si este tipo de tareas se ejecutaran por el nivel federal de gobierno.

A pesar de la constante centralización gubernamental, existe una amplia aceptación del principio de que el gobierno federal no debe desempeñar las funciones que puedan ser propias de los niveles locales —excepto cuando haya pruebas claras de que se lograrían beneficios reales—, para que éstos tengan una razón de ser y así mantener la existencia de diversos ámbitos de gobierno, que resultan fundamentales para la democracia misma que les dio vida.

También desde un punto de vista político, se dice que debe dividirse el gasto según los deseos de las personas directamente afectadas,

siempre que no se interfiera con los intereses de la sociedad en conjunto. Los gobiernos estatales por su contacto directo con la población, están en mejores condiciones de proveer ciertos bienes y servicios públicos que demandan los residentes locales; sin embargo, A. Prest señala que debe tenerse cuidado con la descentralización del gasto basada en este criterio porque tienen mayores facilidades de influir en las decisiones los grupos de presión.

J. Due añade a los criterios anteriores, el de la necesidad de uniformar políticas. Cuando la resolución que se tome en una zona afectará a las otras, la actividad debe desarrollarse por el gobierno federal, por ejemplo el comercio exterior. Al contrario, si no hay necesidad de unificar patrones, entonces deberá desarrollarse por los gobiernos estatales, como es el caso de colocación de drenaje, alumbrado público y otras actividades que son de interés solamente local.

En realidad, el problema de la descentralización del gasto es muy complejo por la naturaleza de los factores a considerar: costo del servicio en función de su naturaleza, del número de habitantes, del tamaño de la jurisdicción; las diferencias en ingresos de los pobladores y de las regiones; interdependencia entre las diferentes localidades, en fin, una serie de aspectos que han hecho de esta cuestión un problema de coordinación entre el gobierno federal y los estatales.

La naturaleza de esta coordinación dependerá de la evolución histórica del país de que se trate, de su realidad económica y de sus condiciones naturales; pero hay ciertos rasgos que resultan determinantes, como son la fuerza política que tenga cada nivel de gobierno, así como la cantidad de ingresos públicos en relación con las necesidades. Sin embargo, cualquiera que sean las condiciones, es un hecho que en la mayoría de los estados federales la coordinación prácticamente se ha convertido en subordinación, por el papel preeminente del gobierno federal, manifestándose una tendencia hacia la 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, jugó un papel muy importante el mayor acercamiento entre las poblaciones de un 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 obrado la creciente competencia entre los estados, la mayor importancia relativa de los gastos de seguridad social y la intensificación de la vida económica que como se indicó anteriormente, con-

fiere amplias competencias al gobierno federal en cuanto a la necesidad de una asignación de recursos adecuada a toda la nación, a la distribución equitativa del ingreso tanto individual como regional y a los problemas de estabilidad económica, cuya solución requiere cada vez mayores cantidades de recursos. Precisamente en todas estas razones se apoyan quienes justifican la centralización pues "la ciencia moderna ha hecho no sólo posible, sino necesaria, que existan unidades más grandes y más amplias".⁴

Se debe señalar que desde un punto de vista económico, en ocasiones suele resultar necesario cierto grado de centralización —cuantificable a través de la participación en porcentaje del gasto estatal en el gasto federal, o bien por el porcentaje de ingresos públicos obtenidos por el gobierno federal—, desde luego que su aceptación dependerá como señala H. Somers, de la importancia que se le otorgue a la autonomía local en relación a la eficiencia económica. Por ejemplo, en un país pequeño centralizar las actividades del sector público puede propiciar un ahorro de costos, lo mismo sucederá si la demanda de bienes públicos es similar en todas las regiones. En el caso de los países subdesarrollados, aunque tengan una población numerosa —en las naciones desarrolladas el grado de centralización fiscal se relaciona inversamente con el tamaño de la población—, tal parece que las fórmulas centralizadoras responden mejor a su realidad social.

Por las razones que se señalaron con anterioridad, la descentralización es una empresa costosa: "el federalismo es caro, y siempre es una cuestión de si la independencia que da vale el precio que hay que pagar por él";⁵ además como señala W. Oates, en las naciones subdesarrolladas hay escasez de personal calificado, y lo que resulta una de las características más notable de estos países: la debilidad del gobierno local en relación con el federal. Por otra parte, en los países atrasados, difícilmente se puede hablar de una asignación adecuada de servicios mediante descentralización fiscal, porque hay un grave problema de inmigración del campo hacia las grandes ciudades que provoca por un lado, enormes asentamientos irregulares carentes de servicios públicos y que aportan en una mínima medida a los ingresos estatales y por otro, quedan un sinnúmero de poblados tan pequeños que resulta incosteable su aprovisionamiento de servicios públicos.

⁴ Henderson, Harold, "State aids as a possible revenue source for cities", citado en Harold Somers, *Finanzas públicas e ingreso nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 531.

⁵ Cfr. Oates, Wallace, *op. cit.*, p. 272.

En México, constituye un claro ejemplo de la debilidad de las haciendas estatales el hecho de que el monto de la inversión pública realizada en las entidades federativas casi duplica al total de los ingresos estatales, tal como puede observarse en el cuadro 1.

CUADRO 1

RELACION INGRESOS ESTATALES-INVERSION PUBLICA

(Millones de pesos)

Años	<i>Inversión pública federal realizada</i>	<i>Ingresos totales</i>	<i>Relación ingresos-inversión pública</i>
1980	486 178	248 156	51.0
1981	758 495	450 189	59.4
1982	1 016 042	589 574	58.0
1983	1 365 427	954 954	69.9

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, *El ingreso y el gasto público en México*, México, 1985.

Se advierte la importancia de esta situación, si se toma en cuenta que tal forma de transferir recursos es considerada en la técnica fiscal como una subvención, calificada como "la puerta por donde escapa la cualidad intrínseca del federalismo, que es la independencia económica de los estados".⁶

Si el problema de la centralización se presenta en la distribución de las funciones, a pesar de que se admite la mejor posición de los gobiernos estatales por su conocimiento de la comunidad para administrar el gasto, en el caso de los ingresos se agudiza aún más.

Respecto a la distribución de los ingresos públicos, a diferencia de los gastos, no hay consenso en cuanto a la conveniencia de descentralizarlos, quienes la apoyan se basan en la tesis de que acabar con la autonomía fiscal podría significar el fin de la autonomía local dado que «quien paga, manda», además se dice, los contribuyentes cumplirán en mayor medida al pago de sus impuestos, por la ligazón directa entre éstos y el beneficio derivado del gasto público y asimismo, el personal que tiene a su cargo la gestión tributaria, asumiría su función con mayor responsabilidad.

⁶ Retchkiman, Benjamín, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, UNAM, 1975, p. 76.

3. EL OBSTÁCULO AL PROYECTO DESCENTRALIZADOR

Obviamente, tanto la descentralización del gasto público como la del ingreso constituyen dos caras de la misma moneda, separables únicamente para efectos de estudio; sin embargo, el tema que parece sembrar más polémica entre los especialistas es el de los ingresos, porque en los sistemas federales, las dificultades se acumulan en la distribución de los recursos, la contienda entre los diversos ámbitos gubernamentales normalmente es por los recursos y en raras ocasiones por el otorgamiento de servicios.

Desde el punto de vista de los ingresos, la cuestión es encontrar los medios para financiar a las haciendas locales sin menoscabar su autonomía. Los problemas que suelen presentarse en este caso son de muy diversa índole, entre los cuales destaca la imposición múltiple —que puede darse tanto porque los tributos correspondientes a los diversos ámbitos de gobierno recaigan sobre la misma fuente, como porque unidades del mismo nivel gubernamental gravan con sus impuestos bienes o actividades fuera de sus fronteras. Algunos autores la justifican cuando es el único camino para conservar la autonomía financiera de las entidades o municipios, porque entre los impuestos alternativos no haya una mejor opción, y siempre que la administración del gravamen por parte de los planes de gobierno que lo utilizan sea eficiente.

En México, la superposición de gravámenes ha sido una de las características constantes de su sistema fiscal, así en 1940 por ejemplo, existían 250 conceptos diferentes de impuestos, de los cuales 57 correspondían a la federación, 131 a los estados y 62 a los municipios. Tres actividades: industria, comercio y agricultura, absorbían el 51% del total de impuestos.⁷ Es muy ilustrativo de la forma en que empeoraron las cosas, el hecho de que en 1982, con motivo de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, se habían suspendido 350 impuestos locales y 31 federales.

El problema fundamental de esta situación es que a pesar de la gran cantidad de gravámenes, los estados cada vez están más lejos de obtener su autonomía financiera; y por el contrario, presentan todas las desventajas que acarrea la imposición múltiple.

Al causante lo obliga a enfrentarse a una gran diversidad de leyes y procedimientos fiscales, reglamentos contradictorios y al tener

⁷ Cfr. Servín, Armando, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años* México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956, p. 54.

que presentar dos declaraciones y someterse a dos procesos de comprobación paralelos, supondrá una duplicidad de presión fiscal indirecta, además cuando cada jurisdicción determina su tasa independientemente de las otras, es muy probable que la suma dé lugar a una imposición excesiva para el contribuyente, con consecuencias económicas muy serias. Por otro lado, es casi imposible evitar cierta duplicación administrativa, ya sea en la recaudación del impuesto o bien en su control, lo que desde el punto de vista de la nación como un todo, producirá una duplicación del costo de la administración tributaria. Por otra parte, disminuirá la capacidad recaudadora de las figuras tributarias, porque los contribuyentes opondrán mayor resistencia a la exigencia de un mismo impuesto por duplicado, y para la conformación del sistema tributario de cada uno de los niveles habrá dificultades, pues resultará condicionado por los impuestos exigidos por el otro.

Otra peculiaridad del sistema federal, que podría calificarse como tendencia general, es la enorme preponderancia del gobierno federal en el campo fiscal —imposición, gastos públicos y empréstitos—, dejando a la hacienda local ingresos raquíticos por la absorción del gobierno federal de las mejores fuentes.

Como puede constatarse en el cuadro 2, en México se presenta este problema de una manera muy aguda. A la federación siempre le ha correspondido porcentajes muy altos, que se sitúan por arriba de los dos tercios de la totalidad de los ingresos; mientras que a los estados y municipios cada vez les quedan cantidades proporcionalmente menores.

Ante esta situación los estados y municipios pueden dejar de prestar las funciones que se les señalaron, en detrimento de su autonomía; o bien, recurrir al endeudamiento o a las subvenciones, con sus limitaciones y falta de neutralidad. Ambas soluciones a la postre llevan a una mayor concentración de poder en el nivel central, y como afirma R. Browne, “el peligro está en que este poder se está empleando ahora a tal grado que amenaza la independencia financiera y, por lo tanto, política, de los estados y sus comunidades locales”.⁸

En el cuadro 3 se observa que ante la pérdida de importancia de los impuestos locales —en 1970 representaron el 31.1% del total de los ingresos estatales y en 1983 fue sólo el 4.6%—, han jugado un papel muy relevante además de la deuda pública y los subsidios

⁸ Browne, Rolling, “Postwar taxes: Federal State tax coordination”, citado en Harold Somers, *op. cit.*, p. 514.

CUADRO 2
DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DE LA NACION
(Miles de pesos)

Años	Total	Federación	Porcentaje	Estados	Porcentaje	Municipios	Porcentaje
1930	418 411	288 863	69.0	96 161	23.0	33 387	8.0
1950	4 583 560	3 640 807	79.4	791 087	17.3	151 666	3.3
1970	126 300 831	109 064 399	86.4	15 207 228	12.0	2 029 204	1.6
1980	2 292 919 624	2 050 979 000	89.5	215 793 130	9.4	26 147 494	1.1
1983	10 134 730 989	9 081 324 000	89.7	937 176 941	9.2	116 230 048	1.1

FUENTE: Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos.

—ambos representaron el 23.8, 46.4 y 32.0% en los años de 1970, 1980 y 1983 respectivamente—, las participaciones que adquirieron una gran importancia como fuente de ingresos de los estados durante los últimos trece años, ya que mientras en 1970 significaron el 19.5% del total de ingresos, en 1980 fue el 36.4 y en 1983 ascendió al 50.5%. Lo anterior es resultado de la política llamada de coordinación fiscal basada en el otorgamiento de participaciones a los estados siempre que éstos deroguen o dejen en suspenso todos los impuestos que en una u otra forma graven la misma materia, con lo cual la federación se ha apropiado de las fuentes económicas más importantes, reduciéndose a la vez el campo de imposición propia de los estados.

CUADRO 3
INGRESOS ESTATALES
(Millones de pesos)

Concepto	1970	%	1980	%	1983	%
TOTAL	13 141	100.0	314 090	100.0	991 678	100.0
Impuestos estatales	4 093	31.1	21 875	7.0	45 852	4.6
Derechos, productos y aprovechamientos	3 368	25.6	32 120	10.2	127 249	12.8
Deuda pública	1 501	11.4	35 825	11.4	95 182	9.6
Participaciones	2 567	19.5	114 290	36.4	500 932	50.5
Subsidios	1 612	12.4	109 980	35.0	222 463	22.4

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Indicadores tributarios*, varios años.

Asimismo, son consecuencias de las diferencias de capacidad fiscal entre federación y estados la gran cantidad de empresas y organismos federales que operan en los estados y municipios, fuera de su autoridad, y también los numerosos aspectos administrativos que son controlados por la federación —planeación, presupuestación, adquisiciones.

Ahora bien, la problemática anterior genera la falta de correlación entre las funciones asignadas y su capacidad para financiarlas, tanto entre los tres ámbitos de gobierno como entre diversas unidades a un mismo nivel —entre estados o entre municipios. Es un hecho, sobre todo en los países subdesarrollados como México, que las diversas localidades componentes difieren enormemente tanto en su tamaño —superficie, densidad de población, etcétera— como en su nivel de desarrollo; ambas situaciones inciden de una manera muy importante en la problemática de la hacienda local.

La dimensión desigual de las localidades da lugar a diferencias en la capacidad de administración tributaria, entre las localidades y así, es posible que una zona con escasa población pueda administrar fácilmente un impuesto predial, pero a su vez, resultará muy difícil que pueda manejar un gravamen al ingreso personal, por ejemplo. Todo lo cual deriva en una mayor desigualdad porque la capacidad recaudatoria de los impuestos varía, y no necesariamente coinciden las necesidades de la localidad con la productividad de los impuestos que tiene capacidad para administrar. Lo anterior explica la situación que se observa en el Cuadro 4, donde se registran grandes diferencias en la composición per cápita entre los diferentes estados de la República. Por ejemplo en 1980, a cada uno de los habitantes del Distrito Federal les correspondió pagar \$47 431.40; a los de Tamaulipas, \$17 609.90 y a los de Nuevo León, \$15 066.20; por el contrario, cada uno de los habitantes de Zacatecas entregó al fisco por concepto de impuestos \$810.10; los de Chiapas, \$1 162.38; Nayarit, \$1 181.60 y los de Michoacán, \$1 290.40. Existiendo una diferencia de \$46 621.30 entre la imposición per cápita más alta y la más baja.

Asimismo, la heterogeneidad en la tasa de desarrollo de las diferentes regiones, puede originar consecuencias muy negativas por la distribución desigual de la capacidad tributaria en relación con las necesidades de recursos para satisfacer sus requerimientos; las zonas más pobres tendrán mayores dificultades para cubrir la demanda de los servicios públicos, la disyuntiva es proporcionar el mismo nivel de servicios que las zonas desarrolladas, pero cobrando impuestos más altos, o bien, disminuir la calidad de los servicios para tener la misma carga impositiva que en las localidades económicamente más poderosas, cualquiera de las dos opciones tenderán a acentuar las desigualdades regionales, sobre todo si se toma en cuenta que precisamente en las regiones atrasadas necesitan más recursos para cubrir la demanda de gastos sociales.

CUADRO 4

IMPOSICION PER CAPITA POR ENTIDAD FEDERATIVA

1980

<i>Entidad federativa</i>	<i>Población</i>	<i>Ingresos impositivos totales millones de pesos</i>	<i>Impuestos por hab. Pesos por hab.</i>
Total	66 846 833	675 824	10 110.0
Aguascalientes	519 439	1 928	3 711.7
Baja California	1 177 886	8 957	7 604.3
Baja California sur	215 139	930	4 322.8
Campeche	420 553	891	2 118.6
Coahuila	1 557 265	11 701	7 513.8
Colima	346 293	2 274	6 566.7
Chiapas	2 084 717	2 423	1 162.3
Chihuahua	2 005 477	9 381	4 677.7
Distrito Federal	8 831 079	418 870	47 431.4
Durango	1 182 320	3 078	2 603.3
Guanajuato	3 006 110	5 468	1 819.0
Guerrero	2 109 513	4 336	2 055.4
Hidalgo	1 547 493	3 856	2 491.8
Jalisco	4 371 998	19 293	4 412.9
México	7 564 335	43 785	5 788.3
Michoacán	2 868 824	3 702	1 290.4
Morelos	947 089	3 607	3 808.5
Nayarit	726 120	858	1 181.6
Nuevo León	2 513 044	37 862	15 066.2
Oaxaca	2 369 076	1 625	685.9
Puebla	3 347 685	9 364	2 797.2
Querétaro	739 605	3 514	4 751.2
Quintana Roo	225 985	871	3 854.2
San Luis Potosí	1 673 893	3 266	1 951.1
Sinaloa	1 849 879	5 705	3 083.9
Sonora	1 513 731	7 291	4 816.6
Tabasco	1 062 961	2 091	1 967.1
Tamaulipas	1 924 484	33 890	17 609.9
Tlaxcala	556 597	895	1 608.0
Veracruz	5 387 680	20 662	3 835.0
Yucatán	1 063 733	2 529	2 377.5
Zacatecas	1 136 830	921	810.1

FUENTE: X Censo General de Población y Vivienda, 1980, México, 1984 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*

A todo esto habría que agregar dos elementos más, tal como lo señala J. Due,⁹ la imposición excesiva en relación con los beneficios, incidirá en una concentración de las empresas en las localidades más desarrolladas; de ahí que por este motivo y otros de índole estrictamente económica, en 1982, se concentre en el Distrito Federal, según datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, el 40.1% de las empresas retenedoras; el 44.2% de los causantes mayores y el 41.5% de las personas físicas, las cuales se dividen en cuatro grupos: profesionales, técnicos y artistas, inversionistas, concesionarios y arrendadores y subarrendadores. Del primer grupo se ubican en el Distrito Federal el 53.1% del total, del segundo el 45.3%; del siguiente el 66.8% y del último el 29.0%.

El otro aspecto señalado por J. Due, se refiere a la imposibilidad de cumplir con el elemental principio tributario de dar igual tratamiento a quienes están en condiciones similares. Reflexiones de esta índole, han llevado a numerosos autores —Prest, Due, Gerloff y otros más—, a señalar la necesidad de que el gobierno federal subvencione a los otros ámbitos gubernamentales; pero el problema radica en los lazos de dependencia y subordinación que ocasiona el financiamiento de los gastos estatales por esta vía, además las soluciones de este tipo así como las participaciones, muy usadas en México, presentan la grave dificultad de encontrar la fórmula adecuada para su distribución, lo cual ha significado un reto para los Estados federales que utilizan estos mecanismos de financiamiento ya que se requiere tomar en cuenta los elementos suficientes que reflejen realmente las diferencias económicas de los estados.

En México se pretendió resolver este problema con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, que estableció por primera vez la determinación del monto de las participaciones con base en el total de los ingresos tributarios de la federación, así como los derechos sobre hidrocarburos y minería, y no como ocurría anteriormente que sólo se consideraban algunos impuestos. Este ordenamiento establecía tres fondos: el general de participaciones, que se constituye con el 13.5% del total de los ingresos impositivos anuales de la federación, más el por ciento que represente, en dichos ingresos, la recaudación de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso, en 1984 esta cifra ascendió al 17%. El otro fondo es el financiero complementario de participaciones, integrado con el 0.50% del total anual de los

⁹ Cfr. Due, John, *Análisis económico de los impuestos*, Buenos Aires, Editorial "El Ateneo", 1980, pp. 397 y 398.

ingresos impositivos de la federación. El tercer fondo es el correspondiente a fomento municipal, que se constituye con la recaudación proveniente del impuesto del 3% adicional sobre exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

En cuanto a 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 distribuyendo las participaciones en función del lugar donde se obtuvieron los impuestos, por lo que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, que son las más desarrolladas económicamente, también son las que reciben los mayores montos por concepto de este fondo, con lo cual únicamente se detuvo en cierta medida la concentración en el destino de los recursos distribuibles, que fue precisamente lo que originó esta Ley, ya que con el sistema anterior de reparto las participaciones, se calcula que el beneficio fiscal derivado de la explotación de petróleo, se hubiera concentrado en dos estados; los cuales representaron el 62.3 y el 23% de la producción.

El fondo financiero complementario se distribuye entre los estados en proporción inversa a las participaciones que reciban del fondo general y al gasto corriente en educación primaria y secundaria y en función directa de la población de cada entidad federativa, con lo cual se busca favorecer a los estados más débiles económicamente.

Por último, el fondo de fomento municipal se distribuye entre los municipios con base en dos criterios vigentes a partir de 1983: a) el 10% para los municipios donde están ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas que efectúen la exportación; y, b) el 90% servirá para formar este fondo, que se entregará a los estados bajo los mismos criterios aplicables al fondo financiero complementario; pero en este caso, cada entidad deberá destinarlo íntegramente a sus municipios, en las proporciones que establezcan sus legislaturas.

Tal como se constata en el cuadro 5, estas medidas para distribuir las participaciones fueron totalmente insuficientes, se sigue propiciando por esta vía un desarrollo regional desequilibrado, el reparto de participaciones lejos de operar como elemento redistribuidor de los recursos públicos en el territorio mexicano, acentúa los desequilibrios espaciales; en 1980, seis estados: Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Tabasco y Veracruz absorbieron el 63.6% del total de las participaciones en impuestos federales. En 1983 estos mismos estados obtuvieron el 58.3%; mientras que a las restantes

26 entidades federativas les correspondió el 41.7% de las participaciones, entre ellas las que obtuvieron menores recursos fueron Baja California Sur, Colima y Tlaxcala con 0.5% cada una; Aguascalientes con 0.6% y Zacatecas con 0.7%. Todas ellas entidades de poco desarrollo económico.

CUADRO 5

DESTINO DE LAS PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS
FEDERALES
(Porcentajes)

<i>Entidades federativas</i>	<i>Participación en impuestos federales</i>	
	<i>1980</i>	<i>1983</i>
Total	100.0	100.0
Aguascalientes	0.1	0.6
Baja California	2.8	2.9
Baja California sur	0.5	0.5
Campeche	0.8	0.8
Coahuila	2.4	2.5
Colima	—	0.5
Chiapas	3.6	4.1
Chihuahua	2.7	2.8
Distrito Federal	24.7	24.2
Durango	1.5	1.0
Guanajuato	2.3	2.7
Guerrero	1.4	1.5
Hidalgo	0.6	0.9
Jalisco	6.5	6.0
México	11.8	10.9
Michoacán	1.8	1.8
Morelos	0.1	1.0
Nayarit	0.6	0.7
Nuevo León	7.2	4.9
Oaxaca	0.8	1.2
Puebla	2.2	2.8
Querétaro	0.4	1.1
Quintana Roo	0.3	0.7
San Luis Potosí	0.7	1.1
Sinaloa	2.3	2.2
Sonora	3.0	3.4
Tabasco	7.0	6.0
Tamaulipas	3.2	2.5
Tlaxcala	0.5	0.5
Veracruz	6.4	6.3
Yucatán	1.3	1.2
Zacatecas	0.5	0.7

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*

Cuando existe un proceso de centralización financiera como el señalado anteriormente, que hace dependiente a las haciendas estatales de los recursos provenientes de la federación, resulta vital encontrar una fórmula de distribución de ingresos entre los estados, que permita un crecimiento equilibrado de la nación. Sobre todo para México, donde existen tan profundas desigualdades en el nivel de riqueza y tasas de desarrollo de las regiones —resultante de un proceso tecnológico que requiere la existencia de grandes centros industriales para aprovechar las economías de escala de la producción que hacen cuestionar ese mismo desarrollo y estabilidad.

Uno de los grandes retos actuales, es democratizar la vida regional, no sólo por razones de movimientos telúricos, sino porque se trata de un país que superará los 100 millones de habitantes en 20 años, lo cual torna inoperante cualquier organización basada en la gran metrópoli.

Es necesario devolver el poder a los estados —fortalecer el federalismo—, respetar su autonomía, significa permitir su autosuficiencia, necesidad urgente en una época como la actual, caracterizada por una insuficiencia crónica de ingresos que no abarca sólo a los gobiernos de las comunidades locales, sino también al de la federación, por lo que el problema no se resuelve con la simple transferencia de recursos de un ámbito gubernamental a otro, el fortalecimiento de las haciendas estatales no puede conseguirse a través de un incremento de los recursos provenientes de la federación, es necesario buscar la productividad de los sistemas tributarios locales y mejorar la eficiencia de sus políticas estatales de desarrollo. Uno de los enemigos a vencer es pues, la centralización financiera.