



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CONSIDERACIONES PARA UNA REFORMA HACENDARIA MUNICIPAL

T E S I S
 QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
 ADMINISTRACION PUBLICA
 (ESPECIALIDAD ADMINISTRACION
 P U B L I C A)**
 P R E S E N T A :
LUCIANO CAMERO MARTINEZ

2000/19

ASESORA DE TESIS: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER



MEXICO, D. F.

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A DIOS EN QUIEN CREO.

**A MIS PADRES:
CECILIA MARTINEZ MARTINEZ POR SU AMOR
PABLO CAMERO AGUILAR (Q.E.P.D.).**

**A MIS HERMANOS:
YULIA, JUAN CARLOS, MIRTHA , JOSE LUIS Y EN ESPECIAL A
MI HERMANO RIGOBERTO CON QUIEN COMPARTO EL MISMO
CONCEPTO DE QUE LA POLÍTICA ES SERVIR A LOS DEMAS.**

**A QUIEN ME ASESORO Y SE PREOCUPO POR MI
TITULACIÓN, CON AFECTO Y AGRADECIMIENTO
PARA LA LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLER.**

A JUAN CESAR PEREZ MOSCOSO

CON CARÍÑO

LUCIANO CAMERO MARTINEZ

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA EN MÉXICO.....	7
1.1 Orígenes y Desarrollo del Sistema Municipal en México.....	7
1.2 Las Leyes de Indias.....	13
1.3 La Función Tributaria.....	15
1.4 La Independencia.....	20
1.5 La Primera Constitución del México Independiente.....	30
1.6 La Constitución de 1857 y el Marco del.....	33
Liberalismo.....	33
1.7 El Municipio Libre, ¿Slogan Constitucional?.....	38
1.8 Las formas de control en el sistema político mexicano.....	40
2 DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN TABASCO.....	43
2.1 De la Conquista a la Colonia.....	43
2.2 La Independencia.....	46
2.3 De la Reforma a 1917.....	52
3 CONFORMACIÓN DEL PODER TRIBUTARIO Y EL SISTEMA IMPOSITIVO MEXICANO.....	57
3.1 Perspectiva histórica de la distribución de poderes tributarios en México.....	60
3.2 De la Independencia al Estado Mexicano Revolucionario.....	64
3.3 De la Constitución de 1917 hasta nuestros días.....	66
4 ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA HACENDARIO MUNICIPAL.....	70
4.1 Problemas político-administrativos del Municipio y la organización social.....	70
4.2 La ausencia de autonomía financiera y de poder tributario municipal.....	80
4.3 Sistema de participaciones estatales y federales.....	82
4.4 Las limitaciones del orden administrativo.....	85
5 COMPORTAMIENTO Y ESTADÍSTICAS SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL.....	89

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

5.1 La captación tributaria municipal, ámbitos de competencia y operación.. 93

5.2 Ingresos y Egresos Brutos Municipales..... 95

6 LAS ALTERNATIVAS PARA EL CAMBIO HACENDARIO MUNICIPAL99

6.1 La instrumentación de la Reforma Hacendaria101

6.2 Coordinación Tributaria102

6.3 Las necesidades de adecuación Jurídica105

6.4 La Reforma Administrativa Municipal106

6.5 La Infraestructura de Operación Necesaria109

6.6 Distribución de participaciones112

6.7 El Marco Democrático de la Reforma Hacendaria.....114

7 CONCLUSIONES121

BIBLIOGRAFÍA125

GLOSARIO DE TÉRMINOS.....133

INTRODUCCIÓN

El Ayuntamiento en México, representa la institución primigenia de nuestro sistema de gobierno, tanto en los fundamentos formales de nuestra organización territorial y política, como por haber sido la entidad de gobierno que diera legalidad a la Conquista de México, sentando las bases de la organización colonial de la Nueva España, y de México Independiente. Su gran capacidad de adaptación, con pocas variaciones en su patrón básico, se empieza a delinear desde la conceptualización rudimentaria de la democracia ya identificable en Grecia, hasta su perfeccionamiento como institución pública en Roma, le han valido sobrevivir mas de 2 mil años, amoldándose en tiempo y espacio a las condiciones geográficas, políticas y económicas de una gran diversidad de pueblos que lo asimilaron como el eje básico de su organización política y administrativa.

Indudablemente que para poder entender esa capacidad de adaptación, y esa cualidad *mutatis mutandis*, debemos seguir su huella a lo largo de la historia, y más aun, si la intención es la de plantear alguna propuesta de cambio en sus estructuras, sobre bases con sentido metodológico, sustentado documentalmente, como todo trabajo que pretenda aportar un mínimo de ideas o cuando menos despertar o mantener inquietudes latentes sobre su problemática.

Aunque el apelar a las razones históricas no obedece a un sentido estrictamente documental, sino a visualizar la formación de una estructura que partió de elementos sencillos, que paulatinamente fueron haciéndose complejos, hasta que, en el caso de nuestro país, los actores perdieron la visión de la sustancia de ésta ahora compleja entidad social, que para ser funcional, reclama un retorno a sus orígenes, y recuperar en la medida de lo posible sus propósitos, sin falsos aspavientos ideológicos ni demagógicos, ser el campo de actuación del ejercicio pri-

mordial de la soberanía popular. Estas preliminares, bajo un enfoque evolucionista, son el objeto del Capítulo I, que plantea una semblanza histórica escalonada del desarrollo municipal, desde su génesis en la antigüedad, y su traslado a América, hasta llegar a la actualidad, distinguiendo en todo momento el aspecto tributario, tema en el que gira el ámbito de la presente tesis.

La implantación del municipio en nuestro país, a diferencia del viejo continente, no se dio como un cauce natural y espontáneo de organización social comunitaria, desde sus inicios significó instrumento de manipulación de la legalidad y un medio de control político.

El proceso de instauración de los cabildos en el Estado de Tabasco, en el Capítulo II, nos dará la óptica del detalle para poder identificar un esquema de desarrollo histórico municipal que con sus lógicas variaciones regionales se dio en el país hasta llegar a la actualidad.

Propiamente, en el tema de la hacienda municipal, el Capítulo III, versa en torno a la conformación del sistema impositivo mexicano y la problemática de la hacienda municipal, complementándose con el Capítulo IV, algunas estadísticas que reflejan el comportamiento de la hacienda municipal en Tabasco de 1970 a la fecha, haciendo patente en su comportamiento accidentado, las consecuencias de las irregularidades de la falta de control, lo impropio de las políticas hacendarias, tanto nacionales como locales y la ausencia de elementos de desarrollo municipal en todos los ámbitos.

Finalmente, en los Capítulos V y VI, se plasman una serie de medidas propositivas complementarias que cierran el vértice al que se orientaban los capítulos precedentes, en un contexto que pretende dar respuesta a reclamos históricamente rezagados. Por una parte un esquema para la instauración de las acciones, con las

limitaciones que el espacio y la cobertura del trabajo impone, que representan las alternativas a la problemática en forma integral, y por la otra una serie de reflexiones que a manera de conclusión integran la visión prospectiva de las acciones planteadas.

Por de más esta señalar, que aunado a la incertidumbre que traen aparejados los cambios sociales, influidos por diversidad de factores sociales, culturales, económicos y políticos, así como por las características peculiares de nuestro sistema de gobierno ancestralmente conformado, en la gran mayoría de los casos no son admisibles las propuestas de rigor metodológico, pues el limitado nivel de desarrollo político y aun educativo de la gran masa de gobernantes municipales, en cuya voluntad y decisión radica el éxito de una medida de reforma, complican más el panorama del desarrollo municipal. Vaya pues el presente trabajo como un esquema que tendrá que ser, de la misma forma que el municipio en la historia, adaptado a las particularidades de cada región en especial.

1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA EN MÉXICO

1.1 Orígenes y Desarrollo del Sistema Municipal en México

El hombre, estableció como el fundamento de la sociedad a la familia, entidad indispensable para la conservación, propagación y desarrollo en todos los ámbitos de la especie humana; la reunión de las familias de origen común, dio lugar a las tribus y a los clanes como formas primarias de organización social, pero al tener la necesidad, por motivos de interés común, de defenderse o procurar alimentos, se agruparon con otros semejantes y originaron las primeras comunidades y aldeas.

Las sociedades humanas surgieron en base a la satisfacción de problemas comunitarios, siguiendo una evolución natural. Al congregarse en comunidades sedentarias. La presencia de los vecinos, se sumó a las formas naturales de coexistencia, que hasta entonces había sido la familia y la tribu, y medida que se fueron integrando más vecinos, las aldeas se convirtieron en pueblos y después en ciudades.

Si el advenimiento de la ciudad parecía satisfacer antiguas necesidades humanas y consumir numerosos aspectos de la evolución social que se había iniciado miles de años atrás, también determinó posteriores consecuencias. La ciudad, con el objeto de controlar sus propios ocupantes y a los pueblos circundantes, tuvo que forjarse un gobierno y un sistema legal. Tuvo asimismo que desarrollar procedimientos particulares para llevar a cabo grandes proyectos cooperativos:

adiestrar fuerzas defensivas, almacenar el grano, edificar murallas y realizar obras de regadío.

Indudablemente, uno de los criterios indiscutibles para otorgar a un lugar el título de «ciudad» es la capacidad comunitaria para emprender obras públicas — obras mayores de construcción destinadas a uso público y de interés general—: construir templos, caminos, canales, puentes, monumentos y murallas, entre otras, capacidad que desde las primeras ciudades se manifestó, un ejemplo es la muralla de la ciudad de Jericó, la cual, según vestigios arqueológicos, ya existía alrededor del año 8000 a. de C.

Los aldeanos prehistóricos, como los cazadores nómadas, dedicaban todas sus energías y sus crecientes conocimientos a su propia supervivencia. Nunca dispusieron de la mano de obra o de los recursos financieros suficientes para emprender obras públicas, ni habían establecido una división del trabajo que les permitiera llevarlas a cabo.

Pero ¿como se sufragaban esos grandes trabajos?, En los primeros gobiernos, con esclavos, posteriormente con trabajadores asalariados; pero de cualquier forma, en uno u otro caso los recursos económicos eran indispensables, mínimamente para la alimentación. El gobierno tenía que allegarse recursos. Uno de los medios, fue el más primitivo de los sistemas tributarios, el que le da su nombre: el tributo que pagaban los pueblos dominados a sus conquistadores o vencedores, tributos que posteriormente se convirtieron en una obligación de los súbditos para con sus soberanos.

Pero la idea de ciudad ha sufrido una evolución a través de los tiempos, desde el concepto de la Ciudad-Estado, que desapareció en la edad media, hasta el moderno concepto de ciudad, subsistiendo su principio fundamental, que descansa

sobre relaciones de vecindad entre comunidades de familias asentadas en un mismo territorio.

El modelo de ciudad-Estado característico de la antigüedad, como conjunto políticamente independiente, formado por una población y el territorio que la rodeaba, tuvo su expresión clásica en la *polis griega*, que incrementó su función comercial, administrativa y su influencia cultural.

En la Grecia clásica, la familia constituía el fundamento de la sociedad, al agruparse varias formaron la tribu. Más adelante, de las asociaciones de tribus surgieron las ciudades o polis, sinónimos de Estados. Un Estado griego consistía fundamentalmente en una fortaleza denominada acrópolis, con un cinturón rural de la cual se levantaban poblados y aldeas, unidos por lazos familiares, políticos, económicos y religiosos.

Si de Grecia hemos heredado el sentido de la armonía expresada en su concepción filosófica de la vida y el mundo, reflejada en los conceptos de democracia y libertad, y la noción primigenia del municipio como entidad comunitaria autárquica o autogestiva, Roma es su consolidación: la organización, el sentido político, la administración, el derecho, el idioma y la estructura del Estado que, fundido con la idea del Cristianismo, habría que perdurar hasta nuestros días.

La génesis del municipio la encontramos en la República romana, etapa que comienza cerca del año 510 a. C., con la reforma del ejército y la Constitución hasta el año 27 a. C., con la llegada de Augusto al poder. Se empezaban a conformar las bases del sistema municipal.

La historia de la República, es la lucha de un pueblo por una mayor voz en el Gobierno e igualdad social. Dos clases, patricia y plebeya, se habían definido

con precisión como comunidades separadas, donde los plebeyos, en desventaja, no podían aspirar a cargos públicos, de exclusivo acceso a los patricios.

Con el tiempo, los plebeyos obtuvieron importantes logros, uno de ellos fue la creación del Tribunado de la Plebe a principios del siglo V a. C., elegidos al cargo por la asamblea de plebeyos, que consistía de toda la plebe de Roma, servían durante un año, y detentaban un poder extraordinario, solo ellos podían convocar a la asamblea de plebeyos.

Los tribunos plebeyos podían vetar cualquier propuesta de un miembro del Senado, en interés de sus representados. Después del establecimiento del Tribunado, una serie de leyes le dieron a los plebeyos el derecho a casarse con patricios, a desempeñar el cargo de cónsul, y finalmente en el 287 a. C., el derecho de aprobar sus leyes en la asamblea de plebeyos, en forma autónoma sin el consentimiento del Senado.

Esta es una característica de los municipios actuales; el concepto de independencia en la regulación interna, al que Roma debió en gran parte el éxito de su dominio, fue asimilado en un sentido práctico de organización por el Imperio, sistema que al eficientarse más tarde, se extendió a los pueblos conquistados, entre ellos España, en el siglo I a. C.

El Imperio Romano, fue forjado con las armas y la diplomacia, y mantenido por medio de una inteligente forma de gobierno hacia los pueblos conquistados. Roma exigía tributos al imperio, pero en cambio les daba la imposición de la ley dentro de las fronteras imperiales, la protección contra las invasiones de los bárbaros, un fácil intercambio de productos, y la tolerancia de las diferencias culturales, inevitables en un dominio tan extenso.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Después de un largo período, llegó la decadencia, Roma se despobló, la moneda se devaluó y en el Imperio arruinado se desató un terrible despotismo tributario. Sin dinero para pagar a los guerreros extranjeros que se contrataba como mercenarios, se les dio tierras. De este modo, los bárbaros se establecieron con sus familias dentro de las fronteras del Imperio, lo que preparó su completa dominación, su ruina y caída.

Sin embargo, antes de que este terrible cuadro cobrara realidad, hacia el siglo V, Roma había realizado una obra portentosa en todos los campos de la cultura y la civilización. El legado de Roma fue el de transformar un mundo fragmentado en una comunidad, estableciendo modelos de instituciones públicas que aún existen, de libertad individual y respeto a la ley, una de ellas es el Municipio.

Con la caída del Imperio Romano de occidente, en el siglo V d. C. se inició la Edad Media, el legado romano sobreviviría en España tres siglos bajo el dominio de los visigodos y ocho bajo el dominio musulmán, el municipio instituido por los romanos incorporaría conceptos de ambas culturas, visigótica y musulmana.

En el siglo XV, con la ascensión a la Corona española de los Reyes Católicos, Isabel y Fernando, consolidarían la Reconquista cristiana hispánica, con la toma de Granada y la expulsión de los árabes en el año de 1492. España, nación consolidada, iniciaba su etapa más gloriosa. Ese mismo año, el descubrimiento daría paso a la conquista de tierras americanas, el municipio sería trasladado al nuevo mundo, y adquiriría sus propias y peculiares características.

Casi 30 años después, en 1519, Hernán Cortés, para justificar su estancia y la Conquista de México, formó el primer Ayuntamiento en Veracruz. El futuro Marqués del Valle de Oaxaca, al llegar a tierras del Anáhuac, no había celebrado

ningún tipo de convenio o capitulación¹ con la Corona española, era tan solo un enviado de Diego de Velázquez, quien si tenía nombramiento como Adelantado de Cuba, al formar el Ayuntamiento de Veracruz a nombre de la Corona, celebró una especie de capitulación con el nuevo Cabildo, donde dejaba sin efecto las instrucciones de Velázquez, que lo limitaban a obtener oro en costas Mexicanas.

El Ayuntamiento formado en Veracruz, estaba constituido por²:

- 2 alcaldes ordinarios: - Alonso Hernández Portocarrero
- Francisco de Montejo
- 1 procurador - Francisco de Álvarez Chico
- 4 regidores - Alonso de Ávila
- Gonzalo de Alvarado
- Jorge de Alvarado
- Gonzalo de Sandoval
- 1 tesorero - Gonzalo Mejía
- 1 alguacil mayor - Juan de Escalante
- 1 contador - Alonso de Ávila
- 1 capitán de entradas - Pedro de Alvarado
- 2 alférez del real - Juan Ochoa de Lejalde
- Alonso Romero
- 1 maestre de campo - Cristóbal de Olid
- 1 escribano - Diego Godoy
- 1 alférez - Cristóbal del Corral

A semejanza del de Veracruz, se formaron Ayuntamientos en las villas que poblaban los españoles, comenzando de esta forma a establecerse el régimen municipal en tierras americanas continentales.

¹ La capitulación era un acuerdo firmado entre la monarquía y un particular, que autorizaba a colonizar y a obtener beneficios de ello. Al descubrir América, Colón había firmado con los reyes católicos las *Capitulaciones de Santa Fé*, que lo autorizaban a explorar, y determinaban el reparto de riquezas y nombramientos.

A partir de la instauración del primer Ayuntamiento, comenzó Cortés a emitir disposiciones reglamentarias para los habitantes de la Nueva España, bajo el sustento del Cabildo de Coyoacán, formado en 1521, eran conocidas como *ordenanzas*, destinadas a normar la vida comunitaria, evitar los desmanes, abusos y tiranías de los encomenderos, a facilitar el cobro de los tributos, el tránsito de los pasajeros por los caminos, para imponer penas a blasfemos y jugadores, y a la organización del servicio militar entre otras, estas disposiciones en su conjunto, formaron una especie de código que fue base de actuación de todos los Ayuntamientos de la Nueva España.

1.2 Las Leyes de Indias.

Aunque todo el poder dependía del rey de España, éste, en el siglo XVI, nombró dos Virreyes: el de Nueva España, que gobernaba los territorios situados al Norte del istmo de Panamá, y el del Perú, que entendía la administración de los situados al Sur del mismo. El virreinato de la Nueva España o México, fue establecido en 1535.

Los soberanos españoles no imaginaron que las tierras americanas pertenecientes a la Corona debían regirse por leyes distintas de las que gobernaban la Península. Sin embargo, las condiciones de vida y de trabajo en América eran tan distintas de las que existían en la metrópoli, que fue preciso promulgar numerosas leyes especiales que recibieron el nombre de *Leyes de Indias*. En 1524 el emperador Carlos V, había creado el Consejo de Indias en contacto con el Consejo de Castilla, que era una especie de Ministerio que asesoraba al rey en cuestiones de gobierno.

² Riva Palacio Vicente. Coordinador y autor de *México a Través de los siglos*, Tomo: I) *Historia Antigua y la Con-*

Las *Leyes de Indias* fueron un conjunto de leyes dictadas por la monarquía, o por organismos y autoridades dependientes de ella, y que sólo tenían aplicación en las posesiones americanas, como las *leyes de Burgos* (1512) o las *Leyes Nuevas*. Aunque no constituyeron en sí un código, se hicieron recopilaciones de las mismas, tal es el caso del *Cedulario de Puga* en 1563 y la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias* en 1680.

La institución de la encomienda fue creada por las *Leyes de Burgos* (1512) para frenar los abusos que los colonizadores cometían en América con los indígenas, a los que España consideraba súbditos de la Corona. Pero la explotación continuó y el trabajo y las enfermedades diezmaron a los indios. En las Antillas, la encomienda otorgaba al colono el servicio personal o trabajo del indio; más tarde, en México y Perú, este trabajo se sustituyó por un tributo. Las *Leyes Nuevas* en 1542 prohibieron la concesión de nuevas encomiendas, pero la protesta de los colonos como la *rebelión de los encomenderos*³ en Perú, quejas en México y el riesgo de que un gran número de españoles abandonara América dejaron prácticamente sin efecto esta legislación y la encomienda sobrevivió hasta el siglo XVIII.

El Consejo Supremo de Indias designaba los gobernantes, incluidos Virreyes, obispos, capitanes generales, auditores, etc. Era un verdadero gobierno general de las posesiones de Ultramar, si bien radicado en España, la fiscalización y vigilancia de la labor que las autoridades realizaban en sus demarcaciones respectivas, se llevaba a cabo por medio de unos *visitadores* que, en nombre del Consejo de Indias, recorrían las colonias. Solamente cuando en España se estableció un

quista; p. 719 Publicaciones Herrerías, edición fascicular, México 1938.

³ La *rebelión de los encomenderos* fue un levantamiento de los colonizadores que poseían encomiendas de indios, ocurrido en Perú en 1544. Fue motivado por las *Leyes Nuevas*, que se proponían suprimir progresivamente esta institución. Dirigido por Gonzalo Pizarro, provocó la guerra civil en el virreinato. Fue sofocada por Pedro de La Gasca, enviado de Carlos V

Consejo de Ministros semejante al que existe en tiempos modernos, el Consejo Supremo de Indias cedió sus atribuciones al organismo central unificado.

1.3 La Función Tributaria

La Hacienda Pública en la Nueva España no fue establecida conforme a un sistema. Las rentas e impuestos que por diversos motivos cubrían los habitantes del país para los gastos públicos y sostenimiento del gobierno peninsular, fueron creándose de acuerdo con los intereses y necesidades de este último, y a medida que iban surgiendo nuevas fuentes de riqueza.

Estas circunstancias determinaron que tanto la fijación como la recaudación de arbitrios⁴ y contribuciones, constituyeran un proceso complicado y laborioso. Además, la distribución de dichos ingresos, por la multiplicidad de los mismos, era sumamente defectuosa.

El régimen hacendario, hizo necesario un ejército de funcionarios y empleados, al mismo tiempo que enormes gastos que provocaron con frecuencia desequilibrios financieros. Cada ramo de riqueza pública, requirió una administración especial, con numerosas oficinas y funcionarios.

No menor era el desorden que existía en el presupuesto de gastos. Si las fuentes de ingresos eran numerosas, los gastos no lo eran menos.

⁴ *Arbitrio*. Pago que tenían que hacer los ciudadanos para ayudar a sostener los gastos del Estado o los de la comunidad o municipio.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

En su origen, todos los ingresos formaban una masa común que pertenecía al rey, que podía distribuirlos como mejor le pareciere. Posteriormente, las rentas obtenidas fueron agrupadas en la forma siguiente⁵.

1. Primera clase, llamada de *masa común*: alcabala, tributo de los indios, derechos de oro y de la plata.
2. Segunda clase, llamada de la *masa remisible a España*: producto del estanco real de tabaco, de los naipes y del azogue.
3. Tercera clase, dicha de los *destinos particulares*: cruzada, diezmos, medias anatas, mesadas y otros derechos sobre el clero.
4. *Ajenos*, renta de los bienes comunales y de las obras pías que se habían encomendado a la vigilancia del gobierno.

Más de la mitad de lo recaudado, se invertía fuera del país. A fines de la época colonial, llegó a ingresar a la Hacienda Pública un promedio de 20 millones por año. De esta cantidad, aproximadamente cuatro millones y medio eran «situados» a otras colonias, para ayudar a sus gastos, y como ocho millones, se enviaban anualmente a España.

Las colonias de América, producían a la metrópoli nueve millones en total, correspondiendo a Nueva España, más de las dos terceras partes de dicha cantidad. El saldo de los veinte millones percibidos en nuestro país, se empleaban en los gastos de la administración pública interior, sostenimiento de las misiones a las que se cubrían periódicamente cantidades llamadas sínodos, y gastos del ejército

⁵ *Humboldt, Alexander Von.* Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. Primera ED. Esp. 1822. Porrúa, México, 1991. p. 545.

colonial. En el siglo XVI, la Hacienda Pública de la Nueva España proporcionó importantes recursos para las empresas de descubrimiento.

A fines del siglo XVIII se produjo un importante aumento de las rentas públicas en más de dos tercios, que el Barón de Humbolt atribuye a varias causas: la disminución del precio del azogue (mercurio), la pragmática del comercio libre, el establecimiento de intendencias, la organización de la renta del tabaco, así como otras medidas gubernativas.

El régimen fiscal de la Colonia constituyó también un poderoso obstáculo a la prosperidad material del país, principalmente porque no existió organización hacendaria. El sistema consistió en ir estableciendo un impuesto para satisfacer las necesidades que se iban presentando, con el propósito fundamental de proporcionar recursos a la Corona, necesitada constantemente de dinero.

El cobro de los impuestos, estaba a cargo de los oficiales reales, cuyos innumerables abusos originaron quejas constantes. Existió dentro de la real hacienda de la Nueva España un ramo de egresos consistente en *mercedes*, pensiones, limosnas y salarios, otorgados por cédula real y en beneficio de individuos o instituciones que residían fuera del país.

- Los principales ramos de ingreso en la Colonia, eran⁶:
- El Quinto Real.
- Los derechos de almonedación
- El estanco del mercurio.
- La alcabala
- La Bula de la Santa Cruzada
- El estanco de la Pólvora.

⁶ *ibid.*, pp. 540-542

- La composición.
- El papel sellado.
- El estanco del tabaco.
- El correo.
- La Lotería.
- Las salinas.
- El almojarifazgo.
- Las rentas del pulque.
- La media Anata.
- El estanco de naipes.

El tributo en la Nueva España se originó en la Bula Alejandrina del 4 de mayo de 1493. Además de un impuesto de capitación que se cubría en especie y en servicio, cambiado más tarde en pago de dinero, el tributo significó una manifestación de la soberanía del monarca, que se expresaba directamente en el vasallaje de los indios con relación a aquel.

Estuvieron exentos de su pago los indios caciques y gobernadores indígenas; los indios viejos, mutilados, enfermos, etc.; y los indios que habían prestado servicios distinguidos a la Corona, como en el caso de los tlaxcaltecas.

Los indios tributarios eran indios e indias de 25 a 55 años, si eran casados. Pagaban medio tributo los viudos, viudas, solteros y solteras.

Existieron dos tipos de tributo, a la Corona, en el caso de los indios que eran vasallos directos de la corona; y el de los particulares en el caso de los indios vasallos inmediatos de los encomenderos. Las dos formas principales de pago del tributo indígena en la época colonial se dieron en:

I.- Prestaciones materiales en especie: oro en polvo y tejuelos, maíz y trigo; loza; objetos domésticos: fríjol, leña, cera, miel, ranas, etc.

II.- Prestaciones personales o servicios: trabajos en la agricultura, ganadería, transportes de mercancías o de objetos personales; servicios domésticos; trabajos en obras públicas.

Desde mediados del siglo XVI, los indígenas prefirieron cubrir en dinero las prestaciones materiales y los servicios que integraban el tributo, por dos razones: el aumento de numerario (Moneda acuñada o dinero en efectivo) y la conveniencia del indio de sustituir el pago en especie y las prestaciones personales, por dinero.

El tributo fue establecido por Hernán Cortés, inmediatamente después de la conquista. En 1680 se extendió a negros y mulatos no esclavos. Fue abolido por la Cortes Españolas el 13 de agosto de 1811.

En lo político, el tributo fortaleció el vasallaje de la masa indígena con relación a los encomenderos y a la Corona española; y resolvió el problema de vincular al español y la tierra conquistada.

Finalmente, en lo social, originó protestas, quejas por los abusos en las tasaciones y en la exigencia para su pago; influyó también originando cambios de población y efectos antisociales: despoblación, desintegración de la familia indígena, abandono de domicilio, abandono de la agricultura, etc.

El sistema municipal de la colonia, tuvo pocas variaciones, de las más importantes fue la instauración del sistema de intendencias en 1786, limitando el manejo de la hacienda municipal tanto a los virreyes como a los regidores. Veintiséis años después, las modificaciones hechas al gobierno interior de los pueblos en la Constitución de Cádiz, sentaría el precedente inmediato del sistema municipal mexicano.

1.4 La Independencia

Tanto la conformación del sistema de gobierno y el régimen fiscal del México Independiente, fueron establecidos bajo la influencia de diversos factores producto de las nuevas corrientes del pensamiento humano, específicamente las ideas de la ilustración y de los enciclopedistas franceses, de gran influencia en las clases intelectuales de la Nueva España, así como los procesos sociales y económicos que éstas originaron. Las Revoluciones Burguesas del Siglo XVIII, tuvieron efecto decisivo en la independencia de México, sobre todo en las particularidades de su forma de gobierno, en la estructuración de los poderes, en su régimen interior, en el sistema municipal y en su hacienda entre otros.

Tradicionalmente, la revolución burguesa ha sido identificada con los dos grandes acontecimientos de finales del siglo XVIII y principios del XIX: en Occidente: la Revolución Francesa en lo político y la revolución industrial inglesa en lo económico, que tuvieron como consecuencia el cambio en el modelo económico de producción del régimen señorial al capitalismo y el acceso de la burguesía al poder político.

Cronológicamente, la primera revolución liberal burguesa fue la surgida en las colonias británicas de América del Norte, la Independencia de las 13 colonias de 1787, dio como resultado el nacimiento de los Estados Unidos de Norteamérica. Su forma de gobierno presidencialista, su sistema electoral, su Constitución y su régimen hacendario fueron tomados como modelo en el México Independiente de la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, a diferencia de nuestra Constitución, la Carta Fundamental norteamericana aún está vigente con solo veintidós enmiendas de las cuales diez datan del mismo siglo XVIII, las razones pudieran atribuirse a su elaboración, hecha por un congreso constituyente que se basó en

una realidad económica y social propia de aquel país, cuya independencia se había dado por motivos económicos y no de lucha de clases, la independencia estadounidense fue contra el despotismo fiscal, la de México, contra 300 años de opresión y sojuzgamiento. el Proyecto de Nación asentado en la Constitución Norteamericana refleja una adaptación del sistema legal a las circunstancias de un pueblo que acortó en forma considerable «la distancia que separa a la realidad de las normas ideales»⁷.

De la misma forma, la Revolución Francesa, como proceso revolucionario que acabó con la monarquía absoluta en Francia y proclamó la soberanía nacional, se dio en los años de 1789 a 1799, tuvo gran influencia en la Nueva España, se fundamentó en el descontento popular por la persistencia de instituciones que perpetuaban los privilegios de la nobleza y el clero, cuya función en la vida nacional decaía, y en el injusto reparto de las cargas fiscales.

Sus bases ideológicas parten del pensamiento de los filósofos y economistas del siglo XVIII, principalmente de la ilustración, que pugnaban por la separación de los poderes en tesis defendida por Montesquieu, el principio de la soberanía nacional y la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Sus ideales se extendieron por toda Europa e inspiraron los procesos revolucionarios del siglo XIX.

Dos resultados trascendentes fueron consecuencia de la invasión napoleónica a España: el rompimiento con el gobierno ilegítimo de José Bonaparte, y la convocatoria para integrar las Cortes de Cádiz, que tendría como resultado la Constitución liberal que pretendía poner fin al absolutismo monárquico.- La convocatoria de la Regencia de España, fue publicada el 7 de mayo de 1810 por el

⁷ Hamilton, Alexander et al. *The Federalist; a Commentary on the Constitution of the United States*. 1ra. ED 1780. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. p. VII.

Virrey Lizana, fijaba que para cada capital de provincia, se había de elegir un diputado, y que la elección sería hecha por cada Ayuntamiento de cada capital de provincia o intendencia. Como diputado por la Provincia de Tabasco, fue electo en 1810 por el Ayuntamiento de Villahermosa, el Presbítero José Eduardo de Cárdenas, quien presentó ante las Cortes una dramática exposición que reflejaba los 300 años de marginación de su tierra natal.

La apertura de las Cortes se efectuó el 24 de septiembre de 1810 en la isla de León. Después de casi dos años de trabajo, la Constitución fue proclamada el 12 de marzo de 1812 en Cádiz, de corte avanzado para su época, declaraba que la soberanía residía en el pueblo y lo facultaba para la elección de sus gobernantes, bajo un sistema indirecto de votación por medio de electores; aunque aceptaba la monarquía como hereditaria no la concebía como absoluta. Se instauró la libertad de imprenta y asimismo, se definieron las obligaciones y derechos de los ciudadanos, se definió la separación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, y se suprimieron los privilegios señoriales y los tributos de los indios.

Respecto al ámbito municipal, suprimió los regidores perpetuos y la venta de regidurías, estableciendo la irrenunciabilidad de los cargos, definiéndolos como obligación ciudadana, contemplaba Ayuntamientos de elección popular, facultándolos para el mando de la policía, el cuidado de las rentas municipales, la instrucción pública, los establecimientos de beneficencia y las obras de comodidad y ornato.

Se instituye con la Constitución de Cádiz, la figura del jefe político, misma que a lo largo de todo el siglo, significaría uno de los grandes obstáculos para el desarrollo de los municipios; una especie de inquisidor a las órdenes del Intendente, y posteriormente de los gobernadores de los estados, que fueron adquiriendo

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

una práctica viciosa hasta constituirse en la imagen tenebrosa del control político, antidemocrática, pues constituía un nivel de gobierno entre los gobiernos de los estados y los Ayuntamientos, con la radical diferencia de que no era sujeto a ningún consenso ciudadano democrático, simplemente eran designado por las autoridades superiores.

Importantes reformas en materia hacendaria fueron establecidas en esta Constitución en el año de 1812, establecía que las contribuciones tendrían un manejo centralizado, y que las Cortes, instaladas en España, debían aprobar los presupuestos y su manejo para las obras públicas y las cuentas de su inversión, mismas que debían tener la previa anuencia del jefe político, y por su conducto, dar cuenta al gobierno de la península para su trámite.

Las Cortes, se reservaban el derecho de establecer o ratificar anualmente las contribuciones que se clasificaban en directas o indirectas, y en generales, provinciales o municipales, las participaciones, producto de las contribuciones, que se repartirían sin privilegios, asignando las cortes a las provincias, su respectiva parte, y haciendo lo mismo las juntas provinciales respecto a las municipalidades. La tesorería general, establecida para toda la nación, dispondría y aplicaría los productos de todas las rentas. Ningún pago se haría que no fuese por orden del rey; una contaduría mayor se encargaría del examen de todas las cuentas. Estas medidas estuvieron en vigencia muy poco tiempo.

La Constitución de Cádiz fue jurada solemnemente por el Virrey, la Audiencia y el Ayuntamiento en la ciudad de México el 30 de septiembre de 1812, aunque su vigencia fue tan solo de dos años, ya que al restablecerse la monarquía, en un arrebato despótico, el *deseado* Fernando VII la derogó, hasta que fue obligado por los liberales a restituirla en 1821.

Gran influencia tendría también el desarrollo de la masonería en Hispanoamérica. Fomentada principalmente entre los criollos, hijos de españoles que se sentían desplazados en la ocupación de cargos públicos, pues las mejores oportunidades económicas eran para españoles nacidos en la península.

Por esta razón fueron casi siempre criollos, los que dieron mayor impulso a los movimientos separatistas. Junto a ellos existían elementos intelectuales en contacto con las logias masónicas de Londres y Cádiz, encargadas de infiltrar la doctrina secesionista y liberal en los medios cultos de cada país.

Francisco de Miranda, Bolívar, Sucre, San Martín, Mina y Guadalupe Victoria, son algunos nombres de una gran lista de caudillos miembros de las logias, promovidas por Inglaterra deseosa de controlar las colonias españolas, utilizaba la masonería para estos fines, asimismo, el contacto secreto con los Estados Unidos, cuyos libertadores Washington, Franklin y Jefferson, eran destacados miembros de las logias, influirían en la política y economía de Latinoamérica. La labor de Joel R. Poinsett⁸ es el ejemplo mas claro de esta manipulación política, al influir en la instauración de la forma del Gobierno mexicano, propiciando a semejanza de E.U., al establecimiento de un sistema Federal presidencialista, el régimen fiscal y el sistema legislativo y electoral entre muchas otras semejanzas.

⁸ Joel R. Poinsett, embajador plenipotenciario de E. U. En México en 1822 y en 1825, en su primer viaje, hizo un libro, *Notas sobre México*, con estadísticas, descripción de lugares y juicios que formó de las personas mas notables de la época, secundado por Lorenzo de Zavala y Guadalupe victoria, solicitó y dio la carta masónica para organizar el rito yorkino, que utilizó para manipular la política mexicana, que desde esa época giró en torno a las logias yorkinas y escocesas, campo de batalla en que liberales y conservadores alternarían.

El 23 de diciembre de 1827 se levantó en armas el teniente coronel Manuel Montaña, en Otumba, exigiendo la supresión de todas las sociedades secretas, así como también el cambio de gobierno y el retiro del embajador norteamericano Joel Roberts Poinsett, quien interfería en asuntos internos.

Nicolás Bravo se colocó al frente del levantamiento, apoyando a Montaña, se hizo fuerte en Tulancingo, Hidalgo. El gobierno nombró a Vicente Guerrero para sofocar la insurrección, quien venció a los rebeldes y capturó, enjuició y desterró a Bravo.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Según palabras del embajador británico de la época, Henry George Ward⁹, en 1827 se había engendrado un violento espíritu de partido, que había llevado a disturbios de índole muy alarmante, cuyos principales autores eran los partidos denominados escoceses y yorkinos, este último, tomaba su origen de la logia masónica de Nueva York, que por medio de Poinsett, en 1825 había entregado los diplomas e insignias necesarios para el establecimiento de una rama de la misma, en la capital de la Nueva España. Ward tachaba a los yorkinos de ultraderechistas y poseídos de la mas violenta hostilidad hacia España y hacia los residentes españoles, a quienes los escoceses habían protegido constantemente.

Relacionado con lo anterior, Lucas Alamán en su Historia de México, señala la propuesta hecha en 1812 al embajador insurgente en E.U. Bernardo Gutiérrez de Lara de adoptar en México la misma Constitución y una forma de gobierno similar a la de aquellos estados, que sirviese como medio para una pretendida incorporación de México a la Unión Americana¹⁰. Asimismo menciona que desde los comienzos de la Guerra de Independencia y quizá antes, Poinsett residía en México como agente secreto de los Estados Unidos fomentando la revolución para unir a México a la Unión Americana¹¹. Esta influencia sería determinante en la conformación del sistema hacendario mexicano.

Factores decisivos serían también en los últimos tiempos de la Colonia, los cabildos, dominados por los criollos, tuvieron un papel básico en el movimiento de independencia. Francisco Primo de Verdad y Ramos, en 1808 fue elegido síndico del Ayuntamiento de la capital. Al ser invadida España por Napoleón, el Síndico

⁹ Ward, Henry George . México en 1827. Selección. FCE, México. 1985

¹⁰ Alamán, Lucas. Historia de México desde los Primeros Movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la Época Presente. Tomo 3, pp. 479-480. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

dico del Ayuntamiento de México Francisco Primo de Verdad y Ramos en unión de los regidores Lic. Juan Francisco de Azcárate y el Fraile Melchor de Talamantes, propusieron al Virrey Iturrigaray, que se convocara a todos los ayuntamientos de la colonia para integrar un gobierno provisional durante la guerra napoleónica en Europa.

La intención de Primo de Verdad era la independencia, lo cual le trajo la desaprobación de los que querían seguir bajo el gobierno español. El 15 de septiembre de 1808, el Virrey fue destituido y arrestado junto con Primo de Verdad y demás miembros del ayuntamiento, en lo que fue el primer golpe de estado en México, promovido por la Audiencia y el partido español, fue ejecutado por el rico terrateniente Gabriel Yermo.

Primo de Verdad fue conducido a las cárceles del arzobispado en la Ciudad de México, y misteriosamente amaneció muerto el 4 de octubre de 1808.

A pesar de todo, el movimiento de independencia fue iniciado en 1810 por Hidalgo, duraría bajo su mando seis meses; sin embargo, cuando el Cura de Dolores es aprehendido el 21 de marzo de 1811, los fines verdaderos del movimiento ya habían salido a flote, el pretexto de la usurpación napoleónica al trono Fernando VII, argumentada en principio, como una de las principales causas del levantamiento, se había desvanecido, los verdaderos motivos eran la libertad total de la Corona española; los insurgentes dan a conocer un esbozo de programa, clara muestra de que había una concepción amplia para elaborar para un programa de gobierno.

¹¹ Bocanegra, José María. *Memorias para la Historia de México Independiente 1822-1846*. Tomo 2 pp. 12-26. FCE. 1987

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Hidalgo manifiesta en su Bando del 29 de noviembre de 1810, que las armas se habían tomado para sacudir el yugo de tres siglos, y que «uno de sus principales objetos —de la Independencia— fue extinguir tantas gabelas (impuestos), con que no podían adelantar en fortuna», haciendo evidente de esta forma un concepto nítido de la necesidad de un sistema fiscal, al señalar, que por las urgentes y críticas circunstancias del tiempo no se podía conseguir la absoluta libertad de gravámenes, establecía la abolición de medidas impositivas que habían significado el estancamiento de la economía colonial y el freno al desarrollo de sus habitantes en todos sus órdenes. Declaró derogados los tributos, invalidó el uso del papel sellado, la libertad de fabricar pólvora sin exigir derecho alguno, la libertad de fabricar y expender vinos y demás bebidas prohibidas, con el pago de los derechos correspondientes, abolió los estancos de toda clase, se facultaba a quien lo deseara para la siembra del tabaco, y por considerarlo un cultivo redituable para la economía, pugnaba por proteger la producción, el fomento de la siembra y su beneficio, disponiendo para ello medidas de fomento a la producción y sus correspondientes estímulos fiscales. Siete meses después de haber iniciado el movimiento libertario, es fusilado Hidalgo el 30 de julio de 1811; el movimiento sería continuado por José María Morelos y Pavón.

Morelos, con la influencia de las Constituciones de Estados Unidos, la de Francia, y la española de Cádiz, conservando prudentemente algunas disposiciones del sistema de intendencias y las leyes antiguas, emite el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, promulgado por el Congreso Constituyente los días 22 y 23 de octubre de 1813 en Apatzingán.

La organización territorial interna estaría formada por las provincias que anteriormente se contemplaban, mientras no se hiciera una demarcación exacta; habría jueces nacionales de partido —equivalente a la demarcación municipal—,

con una duración de tres años, nombrados por el Supremo Gobierno, a propuesta de los intendentes de provincia, previendo que sería en forma provisional, mientras se elaboraba el reglamento conveniente para que los eligieran los mismos pueblos.

Los jueces tendrían la autoridad ordinaria en los ramos de justicia o policía, que las leyes del antiguo gobierno concedía a los subdelegados del sistema de intendencias. Las demarcaciones de cada partido, tendrían los mismos límites, mientras no se variaran con la aprobación del Congreso.

Habría tenientes de justicia en los lugares donde se fuera considerado necesario, serían nombrados por los jueces de partido, dando cuenta al Supremo Gobierno, para su aprobación y confirmación, con aquellos nombramientos que en el antiguo gobierno, se confirmaban por la autoridad.

En los pueblos, villas y ciudades, continuarán respectivamente los gobernadores¹² y *repúblicas*¹³, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se aceptara otro sistema. De manera particular, es importante resaltar, que en este decreto constitucional en la forma de gobierno se contemplaba la instauración de un siste-

¹² Aguirre Beltrán, Gonzalo, El municipio y las formas de gobierno indígena en Zongolica, Veracruz en *El municipio en México, Memorias del VI Coloquio de Antropología e Historia Regionales*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 1984.

¹³ República. (del latín *res publica*) Se aplica el término de república al régimen democrático de las ciudades atenienses y al período de la Roma antigua que media entre la expulsión de los etruscos y la implantación del imperio, aunque en ambos casos no hay más que una relación de nombre con el concepto actual. También existieron las efímeras repúblicas urbanas italianas en la Edad Media, pero el concepto actual de república surgió en el renacimiento con la crítica de la monarquía y la nueva doctrina de la soberanía popular. En los gobiernos de Venecia o Florencia, pese a estar en manos de familias señoriales, aparecen ya algunos rasgos del concepto actual de república. La primera que merece este nombre es la de EE UU, cuya Constitución fue elaborada en 1781, y a los pocos años, después de la caída de Luis XVI, se implantó la francesa (1793). Las exigencias de democracia y la expansión de las ideas liberales y socialistas fueron afianzando el régimen republicano a lo largo del s. XIX, así como la necesidad de organizar la vida política en los nuevos países aparecidos en el proceso de independencia de las antiguas colonias españolas en América. La denominación en el texto original de la Carta Constitucional de Apatzingán, se puede considerar en la primera acepción, y se aplicaba para denominar las jurisdicciones cuya forma de nombramiento eran electas en forma directa por el pueblo, en esa época, aun no se universalizaba la interpretación de su significado actual.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

ma parlamentario, que tendría al Congreso como máxima autoridad de gobierno, con facultades administrativas a quien tendría que sujetarse el mismo Poder Ejecutivo, que no estaría depositado en una sola persona sino en tres secretarios, iguales en autoridad, con un sistema rotatorio de la presidencia cada cuatro meses.

Referente al sistema hacendario, se creaban las Intendencias de Hacienda, con sujeción inmediata a la autoridad del Supremo Gobierno una intendencia general, que administraría todas las rentas y sus fondos nacionales, esta intendencia, se compondría de un fiscal, un asesor letrado, dos ministros y el jefe principal, a quien se denominaría Intendente General y un secretario. En los estados, con el mismo número y las mismas plazas, se establecerían las intendencias provinciales, subordinadas a la general, sus jefes se titularían intendentes de provincia.

Habría también tesorerías foráneas, dependientes de las provinciales, según se juzgaran necesarias para la mejor administración. Relativo a sus funciones específicas el Supremo Gobierno dictaría la ordenanza con las atribuciones que todos y cada uno de estos empleados, su fuero y prerrogativas y la jurisdicción. Tanto el intendente general como los de provincia funcionarían por espacio de tres años.

A continuación, vino un período de estancamiento del movimiento insurgente, hacia 1820, el único movimiento de importancia se sostenía era el de Vicente Guerrero en las montañas del Sur, pero al intervenir el movimiento criollo en alianza con los españoles liberales que daría como resultado el Plan de Iguala y la conclusión de la independencia de España, que llevaría a Iturbide a su paso efímero por el Primer Imperio Mexicano.

La aristocracia española aliada con los criollos, y en común acuerdo el alto clero, estaban urgidos de consumir la separación de España al ver sus posesiones

y privilegios amenazados por el liberalismo y la reforma eclesiástica. En un principio contrarios, al cabo de diez años, ya eran partidarios de la emancipación, pero por motivos diferentes a los que dieron origen a la causa libertadora. Iturbide consideraba necesario acabar con el movimiento insurgente, quienes en 1810 se habían unido para luchar contra Hidalgo y Morelos, en 1820 se habían asociado para llevar a cabo la independencia de México. Eran los que en 1808 habían asesinado a Primo de Verdad y a Fray Melchor de Talamantes, se habían convertido en 1820 en fervorosos partidarios de la separación de la metrópoli.

1.5 La Primera Constitución del México Independiente

Al concluirse el movimiento de Independencia, México resentía los once años de lucha que habían cobrado 600 mil hombres, no existían los elementos sociales necesarios para constituir una verdadera nación, el comercio interno y externo, había disminuido considerablemente, la producción minera se había reducido a menos de la cuarta parte y los ingresos del gobierno, que en años normales, antes de la independencia, sumaban veinte millones, en 1822 solo recaudaron nueve. El primer presupuesto de ingresos del Gobierno mexicano independiente fue de trece millones y medio, lo que produjo un déficit de cuatro. A este déficit, se agregaron 76 millones de pesos reconocidos como deuda interior por el Gobierno.

Las disensiones sociales se agudizaron, las clases no coincidían en las características que debía tener el Congreso Constituyente, y ni siquiera en la forma general de gobierno. En oposición a la clase media que prefería la República, la aristocracia, quería una monarquía sin importarle mucho que fuera emperador Iturbide o un miembro de la Casa de Borbón. Esta última, con la ayuda del pueblo, consiguió coronar a Iturbide el 18 de mayo de 1822.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Sin embargo, el Congreso Constituyente instalado el 24 de febrero de 1822, aunque fue integrado con minoría republicana y en su mayoría por el partido monárquico, aunque teóricamente incondicionales de Iturbide, pronto adoptó su verdadero papel, lo que significó una constante lucha, pues mientras el Congreso expidió decretos, órdenes gubernativas y sobre ingresos, con el fin de organizar la hacienda pública, la Junta Gubernativa designada por Iturbide en lugar de buscar alivio había dictado decretos que suprimían contribuciones, aumentó los gastos de la administración creando empleos, otorgando ascensos y dando premios y recompensas a los jefes militares que habían participado en la consumación de la Independencia.

El Imperio duró muy poco, al decretar Iturbide la disolución del Congreso, se declararon contra el los republicanos y una parte de los antiguos insurgentes. Un levantamiento encabezado por el general Antonio López de Santa Anna, obligó a abdicar a Iturbide el 19 de marzo de 1823, proclamándose la república el 2 de diciembre de 1823.

Como resultado de las labores del Congreso Constituyente, el 4 de octubre de 1824, fue publicada la Constitución Federal que establecía una forma de Gobierno bastante semejante a la de Estados Unidos. El Poder Legislativo era depositado en dos Cámaras, los diputados serían designados por electores, en tanto que los senadores serían dos por cada estado, el Presidente y el Vicepresidente, tomaron posesión el 10 de octubre. La ciudad de México fue declarada residencia oficial de los poderes de la nación y convertida en Distrito Federal.

La Constitución de 1824 no contó con disposiciones específicas en materia municipal, en consecuencia, las constituciones estatales, que cada Estado estaba facultado para emitir por medio de sus legislaturas, tomaron lo que más a la mano

tenían, sin esforzarse por innovar o adecuar las disposiciones al respecto repitieron el esquema de la constitución de Cádiz, que establecía la instauración de las jefaturas políticas, que se prolongaría hasta entrado el siglo XX como una acción antidemocrática que subyugaba la actuación de los Ayuntamientos a los gobiernos estatales, coartando las posibilidades de un verdadero desarrollo económico local autogestivo.

Posteriormente, derivada del régimen constitucional, se emitió la reglamentación complementaria sobre diversos aspectos de la vida municipal. Nuevamente, las disposiciones que se emitían en el Distrito Federal, servían de modelo rígido a todo el país, esta curiosa situación de legislación estatal acomodaticia, se sigue dando en muchos casos hasta la actualidad. Quizá pudo originarse como una mala interpretación, demasiado literal de la disposición constitucional de no emitir leyes que contravinieran el orden federal; pero más bien puede ser atribuible a la falta de experiencia legislativa.

La Sexta Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1836, consagró como constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de Departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4 mil habitantes y en los pueblos de más de 8 mil. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2.

En este período, los ramos a cargo de los Ayuntamientos fueron:

- Policía de salubridad y comodidad
- Cárceles
- Hospitales
- Casa de beneficencia pública

- Escuelas de instrucción primaria, pagadas con los fondos del común
- Puentes, calzadas y caminos
- Recaudación e inversión de propios y arbitrios

Los alcaldes ejercían funciones de jueces conciliadores, conocían los juicios verbales, dictaban disposiciones urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carácter concejil¹⁴, y los alcaldes, el derecho a presidir los cabildos¹⁵.

1.6 La Constitución de 1857 y el Marco del Liberalismo

Revolución de Ayutla.- Al sobrevenir la Reforma, los intentos de instaurar el centralismo, casi habían acabado con el régimen municipal, el gobierno de Santa Anna se había convertido en una dictadura insostenible. En 1854 Juan Álvarez, antiguo insurgente, se levantó en su contra y proclamó el Plan de Ayutla, en el cual solicitaba se convocara un nuevo Congreso y fuera destituido de la Presidencia el dictador. Pronto varios estados se unieron al Plan y Santa Anna tuvo que abandonar el país.

Al finalizar la Revolución de Ayutla fue elegido Presidente Juan Álvarez y posteriormente Ignacio Comonfort, y con estos llegó al poder una nueva generación de liberales, entre los cuales figuraba Benito Juárez. El 5 de febrero de 1857 fue promulgada la nueva Constitución. Debido a las ideas liberales que contenía,

¹⁴ El carácter de concejil, fue una disposición que parte de la Constitución de Cádiz de 1812, que declara que el desempeño de los cargos concejiles, como una obligación ciudadana.

¹⁵Macedo, Miguel s. El Municipio en México y su Evolución Social. Tomo I

los conservadores se alzaron en armas y presionaron para que el Presidente Comonfort la desconociera.

Comonfort abandonó la Presidencia y salió del país. De acuerdo con la Constitución, al faltar el Presidente de la República, el presidente de la Suprema Corte de Justicia quien en aquel entonces era Benito Juárez debía asumir el poder.

La Constitución de 1857, precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal, sin detallar con respecto al régimen municipal, introducía la importante medida que establecía la forma popular de elección directa para las autoridades municipales, reservando a los estados la facultad de organizar su régimen interior. Aunque hubo la propuesta de incluir textualmente el reconocimiento de los municipios como partes constitutivas de los estados, que éstos tuvieran la facultad de legislar en su ámbito y recaudar los impuestos que estimara necesarios para las obras que acuerde, éstas no se llegaron a incluir.

Derivada de la Constitución de tinte liberal, se expidió la ley del 12 de septiembre de 1857, que dividía las rentas públicas entre la Federación y los Estados, sin considerar en ello a los municipios. Otra innovación constituyó la abolición de las alcabalas, Impuesto español de origen árabe, que gravaba desde el siglo XIV, las compras y ventas de cualquier producto. Esta medida de índole liberal, significaba la supervivencia de sistemas feudales, establecidos desde la Colonia, medida que afectó grandemente la economía municipal, ya que buena parte de sus ingresos provenían de este concepto, y no fueron sustituidos por otro tipo de recaudación que compensara su anulación.

Quizá el mutismo constitucional sobre estos aspectos tan trascendentes, se debía a la intención liberal de dejar a los estados del la República, en ejercicio ca-

bal de su soberanía, para decidir sobre la especificidad en estos renglones en base a las características particulares de cada uno de ellos.

Sin embargo, si esa fue la intención, fue contraproducente, ya que no hubo la capacidad legislativa, o simplemente no se quisieron tomar riesgos de efectuar innovaciones para dar forma y adaptar los ordenamientos a las necesidades existentes. Este fue el caso de las jefaturas políticas que cimentaron el centralismo político que se sostendrían en la Reforma, y subsistirían hasta 1917.

Terminada la Guerra de Reforma, el país se encontraba en bancarrota y varias naciones europeas comenzaron a reclamar el pago de la deuda externa, suspendido desde tiempo atrás. Inglaterra, Francia y España declararon la guerra. Esta última fue la primera en retirarse, Inglaterra la segunda y Francia continuó con el plan que culminó en su primera parte con la llegada del archiduque Maximiliano de Habsburgo y su esposa Carlota Amalia y terminó con el regreso de ella a Europa y el fusilamiento de él en Querétaro.

En esta etapa, se emitieron disposiciones que afectaban el sistema municipal, una de ellas, el estatuto provisional del Imperio de 1865, establecía la división del país en departamentos, estos en distritos y los distritos en municipalidades. Los departamentos quedaban bajo la administración de los prefectos imperiales, que debían residir en la cabecera del Departamento, auxiliados por un Consejo de Gobierno, con funciones judiciales, administrativas y consultivas; los distritos, administrados por los subprefectos, nombrados por los prefectos y con la aprobación imperial; y las municipalidades, funcionarían con Ayuntamientos presididos por los alcaldes, y en cada demarcación municipal un comisario.

Los alcaldes serían nombrados por los prefectos imperiales de cada Departamento y el de la capital por el Emperador. Sus funciones serían publicar y ejecu-

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

tar las leyes y reglamentos, desempeñar las funciones propias de los regidores y representar judicial y extrajudicialmente a su municipalidad. A excepción de los alcaldes, los regidores eran electos popularmente, pero las contribuciones municipales eran decretadas por el Emperador.

Las facultades de los cuerpos municipales, quedaban restringidas de su libre desempeño ante los prefectos y subprefectos, quienes invadían su esfera de acción, especialmente la sobre vigilancia de la administración municipal, de la enseñanza primaria y del servicio de policía en general, entre otros. Bajo esta situación, solo disfrutaban de facultades deliberativas. Quedaban facultades ejecutivas a cargo de los alcaldes y los comisarios, tales como la policía local, el registro civil, control de pesas y medidas, obras públicas, de atender la instrucción primaria, el alumbrado, agua y servicios públicos, asimismo, presidían sus correspondientes Ayuntamientos.

Al triunfo de la República sobre el Imperio, el régimen municipal adquirió una característica que desde entonces subsiste, el Ayuntamiento de la ciudad de México, fue asimilado al gobierno general del país y de la misma forma, los Ayuntamientos de la capitales de los estados, quedaron supeditados en gran parte a los gobiernos estatales.

La obra de Juárez se vislumbra inconclusa, los tropiezos que tuvo al cimentar la unidad nacional en la guerra de reforma y posteriormente en la intervención francesa, le restaron un tiempo precioso para la organización interna del país, Juárez, que era radical ante la corrupción e implacable contra la burocracia estática, había sido Regidor en Oaxaca en los comienzos de su vida política, situación que lo colocaba, dada su capacidad incuestionable de discernimiento, como conocedor a fondo de la problemática municipal.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

En 1872 muere Juárez, la modernización del sistema político y administrativo, sería reprimida en el Porfiriato, cuando más era necesitaba para consolidar nuestro Proyecto de Nación, ya que el Indio de Guelatao había fomentado el concepto de unidad nacional y había ganado el respeto como Nación Soberana para México; se empezaba a vislumbrar un promisorio futuro, ya que la siguiente etapa era la de reforma administrativa, pues la consideraba indispensable para el buen logro de la revolución política y social, como textualmente lo señaló en 1861 en el Manifiesto y Programa de su gabinete.

Si embargo su obra quedo inconclusa, las reforma públicas, se vieron bruscamente interrumpidas durante más de 30 años, las necesidades populares se acumularon como vapor sin escape, para explotar en 1910 en forma acelerada, como resultado de la falta de voluntad política y la ausencia de capacidad de adaptación a las necesidades sociales. Esa inercia que fomentó una caldera sin desahogo que País estalló en 1910, y que culminaría, al menos en su aspecto formal, con el Constituyente de 1917, que establecía los fundamentos primigenios del actual régimen municipal.

En el Porfiriato, las jefaturas políticas ahogaron la actividad municipal, se incrementó el papel que habían detentado durante el siglo XIX, su función centralizadora del poder político en las decisiones de los gobiernos estatales, significaban una autoridad intermedia entre Estado y municipios, que rompía con los principios democráticos de gobierno, perdurarían hasta la siguiente etapa en la vida municipal, determinada por la lucha armada de 1910.

1.7 El Municipio Libre, ¿Slogan Constitucional?

La prolongada estancia en el poder y las reelecciones del general Díaz, habían provocado descontento en diversos sectores del país., con levantamientos en las minas de Cananea, en Sonora y en las fábricas textiles de Santa Rosa y Río Blanco, en Veracruz. Tuvo lugar la famosa entrevista Díaz - Creelman en la que el Presidente aseguraba al periodista norteamericano que México estaba listo para la sucesión presidencial y que él estaba deseoso de llegar a un futuro democrático.

Francisco I. Madero inició en el norte del país un movimiento que agrupaba a destacados intelectuales. Escribió un libro: *La Sucesión Presidencial*, en el que exponía sus ideas y postulados. El movimiento armado se extendió por el país y después de los festejos del Centenario de la Independencia, culminó con la salida del general Díaz.

Los diversos planes revolucionarios postulaban importantes medidas para lograr autonomía en los municipios, entre éstos, el programa de 1906 del Partido Liberal Mexicano de los Flores Magón contemplaba la supresión de las jefaturas políticas; asimismo, el Partido Democrático en su manifiesto a la Nación de 1909, proponía quitar a los Ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos; Madero, en el Plan de San Luis, condenaba el centralismo para designar a las autoridades municipales. Por otra parte, Zapata en el Plan de Ayala, incluía la realización de la independencia de los municipios, pugnando por la libertad de acción para atender eficazmente los intereses comunales, pronunciándose también por la autonomía hacendaria y con respecto a las decisiones de los gobiernos estatales y Federal.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

En forma más concreta, Pascual Orozco en su Pacto de la Empacadora de 1912, mencionaba que la Revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos. Señalaba también la supresión de las jefaturas políticas, para ceder sus funciones a los presidentes municipales.

Madero tomó posesión después de las elecciones y poco tiempo después fue asesinado junto con el vicepresidente Pino Suárez. La serie de divisiones y subdivisiones que siguieron tuvo una vigencia determinante en el perfil del México actual. La lucha contra la dictadura, habría de ser solo el principio de la Revolución, los postulados de justicia social habrían de alcanzarse solo a través de la definición de una nueva organización política y administrativa. Entre esta, la visión del nuevo municipio ocupaba un importante lugar.

Habrían de pasar 7 años de haberse iniciado el movimiento armado, para que el Congreso Constituyente de Querétaro incorporara en el artículo 115, la constitucionalidad del concepto de Municipio Libre.

La Constitución de 1917 contemplaba para la consolidación del sistema municipal, que no habría autoridad intermedia entre el municipio y el Estado, dejando atrás cuatro siglos de sojuzgamiento de la autonomía de las autoridades locales, sujetas en un principio a los Alcaldes Mayores, a los gobernadores, corregidores, intendentes y subdelegados en la Colonia, de donde sobreviven como institución todo el siglo XIX y parte del XX como jefes y prefectos políticos.

Las más importantes medidas adoptadas significaron la ratificación de la facultad de los municipios para reglamentar sobre asuntos de su competencia, y la facultad, aunque muy relativa, para administrar libremente su hacienda, lo que significó la redefinición de las facultades de los Poderes de los Gobiernos de los

Estados que fueron objeto de la expedición de nuevas Constituciones particulares que dieran cabida a las nuevas disposiciones

Sin embargo el traslado al Legislativo de las facultades hacendarias que hasta entonces habían sido exclusivas del Gobernador, como decisiones discrecionales, personales y explícitas, significó el refinamiento de esa situación de control político, por medio de las contadurías mayores de hacienda. No es ninguna novedad que las legislaturas de los estados, como característica de nuestro sistema político, la mayoría de sus miembros están sujetos a la voluntad del Gobernador, situación que se complica al no haber procedimientos operativos definidos, con la claridad suficiente, que eviten su manipulación.

Aunque bastante importantes las medidas insertadas en la Constitución de 1917, hasta llegar a las reformas efectuadas en 1983 al artículo 115, dejan pendientes cuestiones fundamentales de la problemática, para dar al municipio las bases reales de su autonomía, un desarrollo autogestivo, tales como las facultades hacendarias principalmente, ya que el poder tributario y la libertad hacendarias, son condiciones determinantes para una verdadera autonomía política municipal..

1.8 Las formas de control en el sistema político mexicano.

Como hemos visto en la semblanza histórica de los municipios en México, la institución municipal ha tenido diversas formas de control político que de una u otra forma se han sostenido hasta nuestros días, dichas formas se agrupan principalmente en dos aspectos, el primero, teóricamente superado, que es la intermediación administrativa que por medio de las jefaturas y prefecturas políticas sub-

sistió literalmente como una autoridad intermedia entre los gobiernos estatales y los Ayuntamientos hasta 1917.

Con origen en las disposiciones de la Constitución de Cádiz, que a su vez había tomado de Francia, de los prefectos políticos establecidos por Napoleón, los jefes políticos eran titulares de una división territorial intermedia que agrupaba varios municipios, llamadas departamentos o distritos, tenían a su cargo directo a los subjefes o subprefectos que coincidían con cada municipio. Los departamentos como división territorial fueron en alguna ocasión suprimidos. Su ámbito ya no era de carácter regional de coordinación, como pudo interpretarse en sus comienzos, sino que ya había una estructura paralela a los Ayuntamientos, quienes tenían la desventaja de no ser, por lo general de la total confianza del Gobernador, situación de la que si gozaban los jefes políticos.

Los jefes políticos fueron institucionalizados en México independiente quizá en una forma circunstancial, al dejarse indefinido lo correspondiente al gobierno interior de los pueblos en la Constitución de 1824, las legislaturas de los estados, sin experiencia y en forma hasta cierto punto ingenua, tomaron la referencia que mas a la mano tenían, las disposiciones de la Constitución española de 1812, dando entrada a ésta figura los gobiernos estatales, ya que no se emitió ninguna ley reglamentaria constitucional que normara los principios generales en que se basaría la organización municipal, hasta 1837, cuando ya estaba arraigada como costumbre y se le había visto su utilidad política como medio de control.

El jefe político significó la manipulación, la antidemocracia que supeditaba a los intereses de los gobernadores, ahogando la autonomía municipal y sus posibilidades de desarrollo, sin embargo, los tiempos trajeron nuevos refinamientos que sustituyeron algunos vicios y conservaron otros.

El aspecto hacendario, otra forma de control y supeditación a los órdenes superiores de gobierno, no fue conjurado por las disposiciones del artículo 115 constitucional, aunque quitó las facultades presupuestales a los gobernadores de los estados, dejó sujetos a los ayuntamientos a las decisiones de los gobiernos estatales, lo relativo a las facultades de libertad hacendaria y poder tributario, indispensables para que realmente pueda haber una autonomía municipal. Este aspecto, es el objeto de la presente tesis, ha significado la creación de un nuevo despotismo gubernamental, muy usual en los sistemas latinoamericanos, en algo que podríamos llamar el canibalismo institucional entre los niveles de gobierno estatal y municipal. Donde las contadurías de hacienda han pasado a significar la incitación a la corrupción, la delincuencia oficial y autorizada, un medio que aun para la mayoría de los funcionarios de primer nivel de los ayuntamientos pasa inadvertido, cuanto más para el común de la población.

De la misma forma, el sistema de partidos, que en un principio demostró su utilidad social como una fuerza de equilibrio para la competencia política, pasó a constituirse en una refinada técnica de control para los Ayuntamientos, ya que las decisiones verticales de designación, que establecieron en leyes no escritas, la facultad de los gobernadores de los estados de investir a los candidatos a presidentes municipales, condicionaba desde el momento mismo de su designación la supeditación a que estaría sometido el ayuntamiento en el transcurso de su gestión.

Hay que hacer el señalamiento que no se agotan las formas de control político al municipio por parte de los ordenes superiores de gobierno, ya que puede darse de muchas formas. Se complementará este tema mas adelante lo referente a los aspectos administrativos, jurídicos, marco democrático e infraestructura de operación de la reforma hacendaria municipal.

2 DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN TABASCO

2.1 La Conquista y Colonia

En 1519, en su paso por el actual Estado de Tabasco, en la desembocadura del río Grijalva, Cortés obtuvo en la batalla de Centla, su primer triunfo de importancia en la Conquista de México, tomó posesión legal de la tierra y aunque se fundó la Villa de Santa María de la Victoria de Tabasco, no se estableció ningún asentamiento español ni mucho menos se instituyó un ayuntamiento o autoridad alguna, por lo que su fundación fue simbólica, la primera población y regimiento de Tabasco hispano, sería cinco años mas tarde.

Después de su viaje a las Hibueras, Cortés menciona haber «... proveído enviar por tierra y por la mar a poblar el río de Tabasco, que es el que dicen de Grijalva, y conquistar muchas provincias que están en sus comarcas, de que Dios Nuestro Señor y vuestra majestad serán muy servidos»¹⁶, según señala en su quinta carta de relación con fecha de 3 de septiembre de 1526, enviada al emperador Carlos V. La persona a quien encarga esta misión es el Capitán Juan de Valleçillo, quien al mando de sesenta soldados, se encarga de comenzar la pacificación de la región y establecer lo que sería el primer Cabildo de Tabasco.

La difícil situación de pacificación de los naturales de Tabasco hizo que la Villa de Santa María de la Victoria fuese des poblada en varias ocasiones, en las probanzas del adelantado Montejo para integrar a la jurisdicción de Yucatán la provincia de Tabasco, se pone de manifiesto las dificultades de los primeros po-

¹⁶ Cortés, Hernán. *Cartas de Relación*. Primeras ediciones 1522, 1523, 15125. 1842, 1844. Porrúa, México 1992.p. 282

bladores de Tabasco, en las declaraciones de Juan Lepe de Quevedo¹⁷, manifiesta que en 1527 había recibido *instrucciones del Cabildo de Tabasco*, para ir a la ciudad de México a pedir socorro, el capitán Vallecillo se había trasladado a Coatzacoalcos, para curarse dolencias que le imposibilitaban continuar al mando.

La actividad de los cabildos en Tabasco el siglo XVI, fue muy irregular, hasta ya entrado el siglo XIX, sin embargo, se da una actividad muy modesta que se limitaba a la conciliación de querellas, cobro de impuestos por la producción y comercio del cacao y palo de tinte, así como al control del comercio marítimo, ya que el territorio se había despoblado de españoles, la ausencia de oro y atractivos de riqueza rápida, pero principalmente por los ataques de los piratas y el éxodo a la conquista del Perú, por si fuera poco, de 30 mil indígenas en los inicios de la conquista que cita Santacruz en sus Relaciones, la población de naturales había disminuido a causa de las enfermedades como la viruela a 3 mil para 1579; la actividad gubernamental era prácticamente nula.

En 1579, Vasco Rodríguez, Alcalde Mayor de la Villa de Tabasco, recibe de Alonso Ramos, de Mérida, 60 órdenes fechadas el 6 de febrero, con instrucciones impresas enviadas por Don Guillén de las Casas, Gobernador y Capitán General de la Provincia de Yucatán, Cozumel y Tabasco, con el fin de hacer la descripción o memoria de la Provincia que a manera de censo Felipe II había ordenado, le indica repartirlas entre los alcaldes ordinarios, el Concejo y los encomenderos de la región, para elaborarlas en un término de veinte días, lo cual, de no cumplirse, pagarían una multa de 100 pesos oro, mandando a inscribirlo en el

¹⁷ Ruz Mario Humberto. *Los Linderos del Agua*. Probanzas del Adelantado de Yucatán, Francisco de Montejo 1527-1533 Gobierno del Estado de Tabasco, ICT, 1991.

libro del concejo de la villa, para formalizarlo¹⁸.

El 10 de abril de ese mismo año, encarga la elaboración del trabajo final a Melchor de Alfaro Santacruz, "... como persona que mejor que otro podría dar relación de la tierra.

El resultado de dichas órdenes fueron las Relaciones Histórico Geográficas de la Provincia de Tabasco., documento que es referencia obligada para la historia de Tabasco en el siglo XVI, realizadas en 1579 Melchor de Alfaro Santacruz y otros vecinos de Tabasco

Era 1700 ya era evidente la necesidad de instaurar cabildos en el Estado, alrededor de 1700 –según menciona Manuel Gil y Sáenz en su historia de Tabasco– se iban poniendo o nombrando en las cabeceras de Distrito, Tenientes de Alcaldes Mayores, y regidores con nombramiento del Rey o del Virrey, para el buen régimen y gobierno de las poblaciones, sujetas al Alcalde Mayor, que residía en Tacotalpa.

Dicha afirmación es confirmada en la descripción de la Provincia de Tabasco formulada en 1796 por el entonces Gobernador Miguel de Castro y Araoz, quien señala que en 1677, al erigirse la villa de Tacotalpa como capital de la provincia, se congregó en ella "*..... el Cabildo que ya había para elegir alcaldes,*" situación que ratifica más adelante en el mismo informe, indicando que "*.....es constante que por los años de 1678 ya había cabildos en Tabasco.*"¹⁹ La denominación de teniente, en este caso, no señala un cargo militar como regularmente se

¹⁸ Alfaro Santacruz, Melchor de. Relaciones Histórico Geográficas de la Provincia de Tabasco. Gobierno del Estado de Tabasco, 1976

¹⁹ Ortiz Ortiz, Martín. Los Caminos de Tabasco. Las vías de comunicación terrestre y la historia de Tabasco. Gobierno del Estado de Tabasco. 1988. pp.125-142

interpreta, sino que identificaba una persona que ejerce un determinado cargo en sustitución del que lo ejerce propiamente, un teniente de alcalde describía una persona que ejercía ciertas funciones de alcaldía.

Menciona José Eduardo de Cárdenas en sus *Memorias*²⁰, presentadas a las Cortes de Cádiz en 1811, que el primer Ayuntamiento de Villahermosa con dos alcaldes ordinarios electivos se instaló en 1809, aunque su jurisdicción se limitaba a la Capital y sus suburbios, y que en los restantes ocho partidos, había jueces reales designados por el Gobernador que los manejaba a su libre arbitrio.

2.2 La Independencia

El movimiento independentista aparentemente pasó sin pena ni gloria en Tabasco, aunque existen indicios en documentos de la época que si hubo actividad sediciosa, pero todo hace suponer que las pruebas documentales de las conspiraciones independentistas fueron destruidas, quizá para no poner en evidencia la falta de control político de las autoridades locales que ello evidenciaría ante sus superiores, o tal vez con el afán de cortar de raíz todo aquello que pudiera tomarse como ejemplo a imitar en el futuro.

Al concluir la independencia, Tabasco ve formalmente su inicio como Estado de la Federación Mexicana, de acuerdo a la Constitución Estatal del 5 de febrero de 1825, dicho ordenamiento señalaba que el territorio del Estado sería el mismo que comprendía la Provincia de Tabasco, compuesta de las nueve cabeceiras de Partido y sus pueblos, dichos partidos eran Teapa, Tacotalpa, Jalapa, Macuspana, Usumacinta, Villahermosa, Cunduacán, Jalpa y Nacajuca, cada Partido

²⁰ Cárdenas, José Eduardo Memoria a favor de la Provincia de Tabasco. Edición facsimilar de la de Cádiz. Gobierno del Estado de Tabasco. 1979. p. 10

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

con sus respectivos centros de población adyacentes y el pueblo de Jonuta; se haría oportunamente una división proporcional en departamentos, favorable a los pueblos respectivos, para facilitar la buena administración de justicia y todo lo que perteneciera al ramo de gobierno y policía. Oportunamente se señalaría la jurisdicción de los departamentos.

Referente a dicha división, el 23 de marzo de 1825 fue emitido un Decreto²¹ que dividía el Estado en tres departamentos, cuyos nombres y cabeceras son:

- De la Capital, Villahermosa
- De la Sierra, Teapa
- De la Chontalpa, Cunduacán.

Las autoridades con injerencia en los municipios en esta primera Constitución eran el Gobernador, el Congreso del Estado, el Vicegobernador, que se contemplaba como sustituto del Gobernador en su ausencia, y que se la daban facultades para desempeñarse como Jefe de Policía del Partido de la Capital.

En cada cabecera de Partido habría un Ayuntamiento Constitucional para cuidar de su policía, salubridad y gobierno interior, dejando como facultad del Congreso el establecimiento de Ayuntamientos en los pueblos que no fueran cabecera de Partido, de acuerdo a los informes que proporcionara el Gobierno.

Los Ayuntamientos se compondrían de uno hasta tres alcaldes, de dos a doce regidores y de uno a tres procuradores síndicos, según el número de ciudadanos. Su renovación se haría cada año, los alcaldes en su totalidad, los regidores y procuradores por la mitad, en caso de haber más de uno.

²¹ Decreto no. 30 del Congreso Constituyente del Estado de Tabasco, Ley Reglamentaria de la División de Departamentos, 23 de marzo de 1825. Compendio Histórico Geográfico y Estadístico del Estado de Tabasco, Manuel Gil y Sáenz, segunda edición, 1892, notas correspondientes a la tercera parte.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Característica adquirida en la Constitución española de 1811, fue la de que los empleos municipales eran considerados como carga concejil, de los que nadie podía excusarse de su ejercicio sin causa notoriamente justa.

Como autoridades intermedias entre el municipio y el estado, surge la figura del Jefe de Policía que posteriormente se denominaría Jefe Político de los Departamentos, una figura que se adopta como forma de control político sobre los Ayuntamientos electos

Al jefe de policía se le dotaban de amplias facultades. En cada Departamento, durarían cuatro años, nombrado por el Gobernador de entre una propuesta en terna del Consejo de Gobierno, basado en informes de los Ayuntamientos, sobre los sujetos que pretendieran el empleo, o que pudieran ser nombrados por su aptitud, éstos podían ser reelectos sin intervalo, siempre que así lo calificara el Consejo de Gobierno. Las funciones de los jefes de policía quedaban sujetas a detallarse por una ley.

Los Ayuntamientos Constitucionales en cada cabecera de Partido, eran elegidos popularmente por los ciudadanos²², su forma de elección, era indirecta, por medio de electores. aunque se menciona que eran elegidos popularmente por los ciudadanos, el método a observar para la elección de los Ayuntamientos y juntas de policía tenían un alto grado de manipulación, ya que era determinante, conforme lo señalado por la Ley, la anuencia del Gobernador y de los Jefes de Policía.

La estructura de los Ayuntamientos contemplaba de 1 a 3 alcaldes, confiéndoles funciones de justicia, seguridad y policía, un número de regidores de 2 a

²² En la Constitución de Tabasco del 5 de febrero de 1825, se deja como facultad del Congreso el establecimiento de Ayuntamientos en los pueblos que no fueran cabecera de Partido, de acuerdo a los informes que proporcionara el Gobierno.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

12, y de 1 a 3 procuradores síndicos, según el número de ciudadanos, asimismo, un secretario perpetuo, que debería ser electo por la totalidad del Ayuntamiento.

Cada año se renovaban los alcaldes en su totalidad, los regidores por la mitad; y los procuradores y síndicos por la mitad, en caso de haber más de uno. El cargo de secretario del Ayuntamiento era a perpetuidad.

Los requisitos de los cargos eran ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años o de 20 siendo casado. ser vecino del territorio, no ejercer jurisdicción contenciosa civil, eclesiástica o militar ni cura de almas, aunque fuera interino; saber leer y escribir, no haber desempeñado cargo en el Ayuntamiento cuando menos de dos años antes y no ser empleado público de nombramiento del Gobierno estatal.

Se contemplaban las juntas de policía en los pueblos que no fuesen cabecera de Partido, sujetas a los Ayuntamientos eran electas popularmente por los ciudadanos, renovándose cada año. Se componían de un presidente, ejerciendo funciones de alcalde auxiliar y 3 vocales

En 1831 se emite un nuevo ordenamiento Constitucional, que conservaba la división política y organización territorial, con el mismo número de partidos y departamentos estos son Teapa, Tacotalpa, Jalapa, Macuspana, Usumacinta, Villahermosa, Cunduacán, Jalpa, Nacajuca. Se señala la división del Estado en tres departamentos, cuyos nombres y cabeceras eran: de la Capital, San Juan Bautista; Chontalpa, la villa de la Natividad de Cunduacán; Sierra, la villa de Tacotalpa.

Desaparece el Consejo de Gobierno y los jefes de policía pasan a denominarse jefes políticos de los departamentos, cuya duración en el cargo se reduce a 2 años, sin embargo, podían ser reelectos sin intervalo e indefinidamente, « si así lo

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

requerían los Ayuntamientos respectivos», se sigue conservando la modalidad de nombramiento, que conservarían hasta 1914 con diferentes denominaciones, prefectos o delegados, sujetos al nombramiento y mando del Gobernador a propuesta en terna de los Ayuntamientos que integran el Departamento.

Sus funciones eran amplias, superando a las de los Ayuntamientos, y aunque las circunscribían a las detalladas por las leyes, se podían ampliar, restringir o adicionar por el Congreso del Estado.

Había Ayuntamientos en las cabeceras de Partido, cuya elección era el tercer domingo del mes de diciembre de cada año, donde se elegirían 9 electores nombrados por el vecindario del mismo pueblo, los que el cuarto domingo subsecuente, bajo la presidencia de la autoridad política superior local, reunidos en la sala Capitular o Cabildo, procederían a nombrar en votación secreta, el número de alcaldes y vocales del Ayuntamiento.

El resultado era asentado por el secretario en el libro de actas titulado "Elecciones del Ayuntamiento", con la firma del Presidente y los escrutadores, haciendo llegar una copia firmada por los mismos al Jefe Político del respectivo Departamento.

Los fines contemplados eran cuidar de la policía, salubridad y gobierno interior del Partido. Su estructura era de 1 a 3 alcaldes, de 2 a 12 regidores, Procuradores síndicos de 1 a 3, según el número de ciudadanos y un Secretario --ya sin la modalidad de perpetuo--, electo por la mayoría del Ayuntamiento, dotado de sus fondos, pudiendo ser removido cuando se juzgara conveniente

La duración de los Ayuntamientos era de un año, renovándose en su totalidad cada año. Los requisitos de los cargos municipales eran ser ciudadano en el

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

ejercicio de sus derechos, mayor de 21 años o de 18 siendo casado, ser vecino del Partido, no ejercer jurisdicción contenciosa civil, eclesiástica o militar ni cura de almas, aunque fuera interino, no ser eclesiástico, saber leer y escribir, no haber desempeñado cargo en el Ayuntamiento menos de dos años antes y No ser empleado público de nombramiento del Gobierno estatal, características que con pequeñas variaciones, se conservan hasta nuestros días.

Se conservaban las Juntas de Policía en los poblados, sujetas a los Ayuntamientos, electas a pluralidad absoluta de los vecinos del pueblo y su comarca, renovándose el tercer domingo de diciembre de cada año. Con la misma estructura.

En la Constitución de 1850 la organización territorial, queda sujeta a una ley en particular, que fue promulgada en 1852, suprime la división departamental, señalando once partidos, integrando a los mencionados anteriormente los partidos de Comalcalco, y Jonuta.

Como autoridades intermedias entre el municipio y el estado, continúan los jefes políticos de los departamentos, solo que en este caso su jurisdicción correspondía a uno por cada partido, es decir, se encimaban a la estructura de los ayuntamientos, a quienes aventajaban ya que su duración era de 2 años, aunque ya limitaban su reelección continúa, podían ser nombrados al haber pasado dos años de haber cesado el encargo.

De nombramiento directo por el Gobernador, a propuesta en terna de los Ayuntamientos, adquieren la facultad de ser «la primera autoridad política», con funciones de ser el encargado del orden y tranquilidad.

Los Ayuntamientos en las cabeceras de Partido preveían su elección al igual que la anterior constitución, en forma indirecta, por medio de electores, un

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

elector por cada 500 habitantes y por cada fracción que llegara a 250, y aún el pueblo que no llegase a este número, nombraría un elector. Sus funciones las deja sujetas a una ley particular que señalaría sus atribuciones y deberes. En cuanto a su estructura ya no se menciona ningún número, los alcaldes, regidores y síndicos se integrarían en la cantidad que determinará la ley. Su duración en el cargo continuaba con la renovación en su totalidad cada año,

Otras autoridades contempladas eran dos alcaldes en las poblaciones donde no deba haber Ayuntamiento, y en las poblaciones pequeñas, un Juez de Paz, y su respectivo suplente, para conservar el orden y atender a la policía. No menciona la duración de su encargo ni a quien estarán sujetos, pero se sobreentiende por la periodicidad de su elección que será un año, y estarán sujetos a los Ayuntamientos.

Aunque los Ayuntamientos eran electos en forma indirecta, por medio de juntas de electores, se introduce para los jueces de paz, el sistema de elección popular directa.

2.3 De la Reforma a 1917

En la Constitución de 1857 se advierten ciertos cambios- en su división política y organización territorial comprende ya doce partidos, se había incorporado el nuevo partido de Huimanguillo

Continúan los Jefes Políticos en cada Partido, su duración en el cargo ya no se menciona y con la misma modalidad de nombramiento exclusivo del Gobernador, se ratifica su calidad de primeras autoridades políticas de los partidos y deja sus funciones sujetas a una ley particular.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Se incorporan otras autoridades, los jefes subalternos de policía, extendiendo las facultades de control de los jefes políticos y dándoles una estructura amplia de control, los deja sujetos a su mando, con duración de un año, en los pueblos que no fueran cabeceras de partido y con nombramiento hecho por el Gobernador, a propuesta del jefe político respectivo.

En la Constitución de 1883 continúan como autoridades intermedias entre el municipio y el estado los jefes Políticos en cada Partido, con duración de 2 años, señalándose además que tendrán funciones como agentes del Gobernador, los Ayuntamientos se mencionan para cada Municipalidad con forma de elección popular indirecta en primer grado, en esta Constitución se puntualiza que las funciones de los ayuntamientos se ejercerán como cuerpos meramente deliberantes, y que sus acuerdos y resoluciones serían comunicados para su realización, por conducto de los Presidentes municipales.

De esta forma, aparece ya la figura del Presidente Municipal en su concepción actual, en una modalidad de extensión del concepto de la división de poderes como Poder Ejecutivo Municipal, y a los cabildos en su función legislativa menor, ya que se les otorga la facultad de iniciar leyes ante el Congreso, en las materia de su competencia.

Ya para 1890 la Constitución nos da la actual división política y organización territorial de diecisiete municipios, integrando los nuevos municipios de Cárdenas, Frontera, Monte Cristo (Emiliano Zapata), Paraíso, y Tenosique.

La Constitución de 1914 en la división política y organización territorial, pretende regresar a la modalidad de una subdivisión territorial del Estado, lo que hasta 1852 eran departamentos y se habían suprimido, ahora serían Distritos, divididos en Municipios y a su vez los municipios en vecindarios, cuyo número, de-

nominación y extensión territorial determinaría la Ley Orgánica correspondiente.

Como autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado se contemplaban los prefectos Políticos en cada Distrito y un Subprefecto en cada población. Su modalidad de nombramiento sigue siendo directa por el Gobernador. Con funciones amplias señaladas en la Constitución entre estas atribuciones se contaban la de vigilancia de la inversión de los fondos municipales, de disposición de la Guardia Nacional y de la Seguridad de su jurisdicción, de imposición gubernativa de multas y sanciones, el velar por la observancia exacta de la leyes, la fundación de casas de beneficencia e incluso para estos fines se le confería facultades tributarias al autorizarlo para proponer al Gobernador los arbitrios necesarios para ello. Asimismo, se le faculta para auxiliar a los tribunales de justicia.

Relativo a los Ayuntamientos, una ley fijaría como debían ejercer sus funciones, por primera vez se menciona su forma de elección por votación directa, sus funciones y obligaciones señalaban las facultades de llevar acabo las obras públicas de utilidad local que debiera costear el Ayuntamiento, otorgándosele además facultades impositivas para proponer los arbitrios o fondos que fuera necesarios para ello, así como la recaudación de las rentas o impuestos municipales por medio de las oficinas especiales, dándoles la inversión que determinaran las leyes.

Asimismo, anualmente deberían remitir oportunamente los Presupuestos de Gastos Municipales al Gobernador del Estado para el ejercicio fiscal siguiente y se les confiere la administración de los bienes y fondos del ramo municipal, cuidar de la salubridad pública, del orden, de las buenas costumbres y de la policía en todos sus ramos, formando los reglamentos respectivos, con el señalamiento de penas gubernativas pecuniarias y de reclusión.

Los cabildos en pleno, recibirían la protesta constitucional de su Presidente.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

A los Concejales, Síndicos y empleados de su nombramiento, se les facultaba para intervenir en las elecciones públicas conforme a la ley, formar su Reglamento Interior y los de todos los ramos de su administración, por otra parte, se ratifica la facultad de iniciar ante el Congreso, leyes en materia municipal.

Su estructura estaba conformada por Ayuntamientos con no menos de siete miembros, un Presidente Municipal, concejales y síndicos con duración en el cargo de un año. Los requisitos para ocupar los cargos municipales eran ser mayor de veintiún años y ser vecino del municipio o pueblo correspondiente. No podían ser miembros del Ayuntamiento los funcionarios del Estado o la Federación, los ministros de cultos religiosos ni los extranjeros que no hubieran formado familia legítima ni tuvieran bienes raíces en la República, los cargos concejiles serían desempeñados gratuitamente y nadie podría eximirse de ellos sin causa legalmente justificada.

Otras autoridades eran las juntas auxiliares en las demás poblaciones sujetas al Ayuntamiento, y los Subprefectos Políticos y Comisarios de Policía en poblaciones y vecindarios rurales, sujetos al Prefecto Político.

Como resultado de la Constitución de 1917 la Carta Fundamental de Tabasco respectiva, fue emitida en 1919, contemplaba en la división política y organización territorial diecisiete municipios, con la única modificación en la denominación de Centla por Frontera, y con respecto a la denominación actual, que daba el nombre de Montecristo al actual Municipio de Emiliano Zapata. Confirma la elección directa de los Ayuntamientos, estableciendo una importante medida que consolidaba el concepto de Municipio Libre, al señalar que no habría ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, se le otorgaba al Municipio personalidad jurídica y el derecho de atender libremente y de la manera

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

que juzgara más eficaz, todos los ramos de la Administración Pública del Municipio.

Con algunas reformas, esta Constitución es la que actualmente rige al Estado, como medida más importante, integra la condición del Municipio Libre, como consecuencia del Constituyente de 1917.

3 CONFORMACIÓN DEL PODER TRIBUTARIO Y EL SISTEMA IMPOSITIVO MEXICANO

Conviene hacer algunas definiciones en el manejo de este capítulo, respecto a lo que usualmente se ha dado por entender como poder tributario y poder financiero, para efectos de la interpretación de los conceptos que se manejarán más adelante; para ello haremos referencia a algunas de las voces más autorizadas sobre derecho financiero.

Convencionalmente, Sergio Francisco de la Garza²³ nos señala que recibe el nombre de Poder Tributario, la facultad del Estado en virtud de la cual puede establecer a los particulares la obligación de aportar parte de su capital para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas

Pero yendo más allá en cuanto a su importancia, hace alusión a Fernando Sáinz de Bujanda²⁴ en sus *Notas sobre Derecho Financiero* y cataloga al Poder Tributario como una equivalencia de la expresión de la soberanía política, concebida como atributo del Estado, distinguiendo que puede ser *originario* o *delegado*, En el primer caso, es *originario*, cuando la facultad, en forma directa procede de la Constitución y no es recibida de otra entidad. Tal es el caso de la Federación y de los Estados de la República, ambos tienen poder tributario originario.

El Poder Tributario es *delegado*, cuando le ha sido transmitido por quien tiene poder originario, autorizando para establecer determinados tributos originalmente reservados.

²³ Garza, Sergio Francisco de la. *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa. 8° ED. México. 1978. p.197

²⁴ Sáinz de Bujanda, Fernando. *Notas sobre Derecho Financiero*. Tomo I, Vol. 2, Universidad de Madrid, 1967.

De esta forma entonces, se entiende por poder financiero, al conjunto de actividades financieras que realiza el Estado, ingresos y egresos, a diferencia del poder o soberanía tributaria, que es la facultad propia del Estado para crear contribuciones o impuestos.

Como ya se vio en el Capítulo I, por su naturaleza misma, el Estado tiene encomendadas tareas que realizar para que la población pueda encontrar organización y subsistencia, para ello, debe expedir las leyes que rijan la conducta de los particulares entre sí, de los particulares con el Estado y la actuación del Estado mismo.

El Estado debe impartir justicia, resolviendo las controversias que de otra manera tendrían que ser resueltas por los particulares mediante el uso de la fuerza, para esto, tiene que realizar una serie de funciones y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares, por sí mismos, no podrían realizar ni prestar. El Estado, es el gestor del bien común temporal.

Para realizar todas esas actividades, el Estado tiene necesidad de obtener recursos, que deben encontrar su fuente, en la gran mayoría de los casos y en su máximo volumen, en los patrimonios particulares que integran ese Estado. Esto ocurre en la mayoría de los países democráticos en los que se reconoce como responsabilidad de los particulares el desarrollo de la vida económica, con la rectoría del Estado, que tiene la facultad de imponer a los particulares la obligación de contribuir para la realización de los gastos públicos.

De esta forma, en todas las épocas, el Estado ha ejercitado su poder tributario, es decir, ha exigido a los particulares, que le trasladen una parte de su riqueza. Tales aportaciones, han recibido el nombre de tributos, contribuciones o impuestos, entre otros. Tributo e impuesto son palabras que denotan por sí mis-

mas la situación de superioridad del o soberanía Estado, muchas veces ejercida en el pasado, en forma despótica o arbitraria. En cambio, la palabra contribución, tiene una denotación mas democrática, que está mas a tono con la época moderna, en que el Estado procura, guiado por criterios de justicia, hacer que los particulares hagan esas aportaciones, de acuerdo a su capacidad contributiva.

El Estado, actuando soberanamente, determinará cuales son los hechos o situaciones que al llevarse a efecto, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones, en este momento el Estado está ejerciendo su poder tributario. Conforme al sistema de división de Poderes, es atribuido exclusivamente al Poder Legislativo, que lo ejerce en el momento en que expide leyes que situaciones son las que propician la obligación del pago de contribuciones, un caso concreto, es la expedición de la Ley de Ingresos que indica cuales contribuciones van a estar en vigor en cada año fiscal.

Por otra parte, corresponde al Poder Ejecutivo, en su carácter de administrador fiscal, determinar o comprobar cuando se han producido en la realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar contribuciones, señalar o determinar la cuantía de los pagos o bien, verificar si las prestaciones que se han realizado, se encuentran ajustadas a la ley.

Bajo esta perspectiva, la facultad de determinar contribuciones, está determinada en la Constitución Federal en sus artículos 73 fracción VII que faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; en el artículo 40, que determina que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pudiendo organizar libremente su hacienda, con limitaciones que la propia Constitución establece exclusivas de la Federación, como las contribuciones relativas al comercio exterior, especiales de

energía eléctrica, gasolina y derivados del petróleo, entre otras. Los Estados pueden expedir sus propias leyes de ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos, a través de las respectivas legislaturas. Las funciones administrativas en materia fiscal se realizan a través de las tesorerías estatales o sus equivalentes.

Referente a los municipios, conforme al artículo 115 constitucional, la hacienda municipal se integra con las contribuciones que decreta la Legislatura del Estado, por lo tanto, la actividad financiera municipal, se reduce a recaudar los ingresos y a erogarlos, de acuerdo con los presupuestos que apruebe el Congreso Estatal, por medio de las tesorerías municipales.

3.1 Perspectiva histórica de la distribución de poderes tributarios en México

En el período colonial, el poder tributario fue prácticamente inexistente, sin embargo es provechoso mencionar también una reseña de la conformación de la hacienda pública, en el período colonial.

Como ya se señaló, la Hacienda Pública en la Colonia no fue establecida conforme a un sistema. Las rentas e impuestos que por diversos motivos cubrían los habitantes del país, para los gastos públicos y sostenimiento del gobierno peninsular, se crearon en forma accidentada y arbitraria, ejerciendo un despotismo tributario deshumanizado.

La mala administración española y las circunstancias que se le agregaron, tales como la necesidad de intervenir en las grandes cuestiones europeas y las guerras frecuentes en que participaban, entre otras, se reflejaron en el manejo de su hacienda, el aumento de los impuestos, de los tributos de las posesiones americanas, ya de por sí en penosa situación económica.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Es significativo e irritante a la vez ver el texto una carta donde Carlos V, quizá el monarca que más poder ha detentado en la historia de la humanidad, pide dinero a Cortés en 1523, acababa de afrontar una guerra con Francia, y de sofocar las Guerras de las Comunidades y de las Germanias, instándole que para conseguirlo, ya fuera que aumentara impuestos, o aún pidiendo prestado dinero del mismo Cortés para sufragar sus gastos.

Veamos dicha carta:

« yo vos ruego y encargo cuanto puedo que luego que ésta recibáis deis orden como de lo que nos ha pertenecido, o perteneciere, de nuestro quinto o derechos, como de cualquier oro vuestro, o tomándolo de cualesquier otras personas que lo tengan, tratéis de enviarme la más suma de oro que vos fuere posible, teniendo por cierto que en ello me haréis muy agradable servicio....» «....todo lo que así vos nos prestáredes y lo que tomares prestado de otras personas para nos lo enviar, lo paguen luego del primer oro, rentas y provechos vuestros», argumentaba Carlos V «Bien debeis saber los grandes y continuos gastos que después de mi elección al Imperio Romano hemos tenido, especialmente después que fui a tomar la posesión y corona de él, »²⁵.

Aparte de los *agradables servicios* que la Corona solicitaba, la fijación de las contribuciones y la recaudación de arbitrios en la Colonia, significó un proceso complejo, y la distribución de dichos ingresos, por la multiplicidad de los mismos, era sumamente defectuosa. La función hacendaria requirió de una estructura burocrática gigantesca, muy distante de ser eficiente, esto también se reflejaba en el desorden que existía en el presupuesto de gastos. Las fuentes de ingresos eran numerosas, pero los gastos no lo eran menos.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Pocos monopolios estatales alcanzaron un significado hacendístico tan grande como el monopolio del tabaco, el déficit enorme de las arcas públicas dio lugar a la creación del estanco del tabaco en 1762, pero los costos administrativos subieron a la par de la burocracia en expansión, rebasando muchas veces los ingresos del monopolio.

La pasión por el juego en la Colonia, hizo que el estanco de los naipes produjera rentas seguras, la venta del papel sellado, imprescindible para dirigirse por escrito a las autoridades, se implantó en 1638.

Los gastos de Administración Pública eran cubiertos por los ingresos de la Masa Común y los productos de los estancos, principalmente el de la pólvora, mercurio, naipes y después el tabaco. El celo fiscal de la dominación colonial española, orientado exclusivamente a obtener la mayor recaudación posible, fue un impedimento al progreso del país. El propósito fundamental era proporcionar recursos a la Corona, necesitada constantemente de dinero, para sufragar los viajes, las guerras y los exorbitantes lujos del rey, que debían reflejar su magnificencia y poder.

No fue sino hasta el siglo XVIII que se generó en el gobierno de la península el sentimiento de que si se quería que prosperara la monarquía y aumentase su población, se debía aligerar la insoportable carga de impuestos y gabelas.

A finales del siglo XVIII, Carlos III se interesó también por llevar a cabo la reforma fiscal en sus dominios. A la Nueva España envió como Visitador General de la Nueva España de 1761 a 1774 a don José de Gálvez, su objetivo era lograr

²⁵ Martínez, José Luis. *Documentos Cortesianos*. Tomo I, doc. 33 pp. 276 1ra. Ed. 1990. UNAM-FCE. México

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

el aumento de los ingresos de la Nueva España y concentrar los ingresos y oficinas de recaudación, para hacer menos onerosa la percepción de aquellos.

Investido de amplios poderes, Don José de Gálvez reorganizó los ramos del presupuesto así, Gálvez hizo una nueva división del las rentas. Se crearon también nuevos impuestos y se suprimieron oficinas recaudadoras, se redujeron los funcionarios y empleados y se centralizó la hacienda, aunque no de modo total.

No se hicieron esperar los resultados de la reforma hacendaria, en la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX, las rentas se muestran de la manera siguiente:

<u>AÑO</u>	<u>PESOS</u>
1765	6.141,981
1780	15.010,974
1802	20.200,000

Sin embargo, solo por concepto de diezmos, la iglesia obtenía una cantidad casi igual a todos los ingresos del Estado por concepto de rentas e impuestos diversos. A pesar de esto, si consideramos que el gobierno español obtenía de sus dominios en América a fines del siglo XVIII una cantidad aproximada de 9 millones de pesos anuales, de los que mas de las dos terceras partes se obtenían de nuestro país, debemos concluir en el sentido de que la Nueva España era la más importante fuente de ingresos para la Corona. Además, téngase en cuenta la cantidad de cerca de \$4 500 000.00 que se enviaban como «situados» a otras colonias españolas.

Mas, las reformas de Gálvez, no fueron suficientes para lograr una conveniente organización hacendaria a fines del siglo XVIII, las rentas estaban divididas en administraciones particulares, y en tal estado de desorden que el virrey Revi-

llagido en su «Instrucción Reservada» escribía: «Yo creo que el remedio mas efectivo de rectificar y uniformar la administración de rentas, sería la reunión de ellas. Actualmente no hay igualdad alguna, ni en el método y orden de su cuenta y razón, ni en las respectivas obligaciones, fatigas y sueldos de sus empleados, sino que cada una recibe mayores y menores productos, según ha sido menos favorecida en su creación y establecimiento: así han sido las preeminencias y sueldos»

Las medidas instauradas por Gálvez, en su momento fueron innovadoras, y abiertas, con tinte liberal, baste mencionar, que a consecuencia de las ataques de los piratas, en el la Provincia de Tabasco , se estableció un derecho sobre las fincas en todos los dominios españoles, al hacerse la paz, se dio cuenta a la Corte del depósito que había, dándose instrucciones para que sirviese como Banco de Avío, dándolo a un 5 por ciento anual, para impulsar la agricultura²⁶.

Posteriormente, señala el Presbítero Gil y Sáenz en su Historia de Tabasco, después de la Independencia, las legislaciones de la Unión y la del Estado determinaron que dichos capitales y réditos se destinaran para el fomento de la instrucción pública del Estado, adquiriendo el peculiar nombre de extinto nuevo impuesto.

3.2 La Independencia y México Independiente hasta 1917

Ya iniciada la guerra de Independencia, aunque restringidas a la decisión central de las cortes, se dota a los estados y municipios de cierto poder tributario, en las disposiciones de la Constitución de 1812, se facultaba a los Ayuntamientos

²⁶ Gil y Sáenz, Manuel. *Compendio Geográfico, Histórico y Estadístico del Estado de Tabasco* Gobierno del Estado de Tabasco. 1979, pp. 153-154.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

para establecer nuevas contribuciones, sujetas al consentimiento de las jefaturas políticas, quienes a su vez las harían llegar a las cortes para su aprobación.

Asimismo, las participaciones se distribuirían proporcionalmente, sin excepción ni privilegio alguno, asignando las partes que correspondiesen según las necesidades en particular de la provincia o municipio.

Al consumarse la Independencia y promulgarse la constitución de 1824, se adoptó un sistema fiscal similar al de los EE.UU. en cuanto a que no se disponía de una distribución de poderes tributarios entre la federación y los estados. La Constitución, daba poderes al Congreso General para establecer los impuestos necesarios para proveer los gastos de la República, así como para determinar su inversión, señalando a los estados la obligación de pagar contribuciones al Gobierno Federal, además de disponer restricciones en varios ámbitos a las entidades federativas en materia hacendaria, sujetándolas a la aprobación del Congreso General. Ese mismo año es aprobada una Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y particulares.

Al adoptarse el centralismo, se instituyen las leyes constitucionales como ley suprema, no había estados sino departamentos, existía por tanto solamente un Congreso Central, los gobernadores podían establecer únicamente las contribuciones que fueran autorizadas por las leyes expedidas por el Congreso Central.

Al ser restaurado el federalismo, se establece una contribución a los estados sobre la base de la población, estableciéndose medidas que restringían aun más los poderes tributarios a un ejercicio centralizado por la federación. Así continuó a lo largo del Porfiriato hasta que es promulgada la nueva Constitución en 1917.

3.3 De la Constitución de 1917 hasta nuestros días

En 1917, don Venustiano Carranza instaló el Congreso Constitucionalista en Querétaro con el fin de modificar la Constitución de 1857, creando así la nueva Constitución del 5 de febrero del mismo año.

Aun cuando en muchos aspectos el proyecto difería sustancialmente de la Constitución de 1857, en relación a los poderes tributarios, contenía el mismo.

Después de varios años, Plutarco Elías Calles convocó a la Primera Convención Fiscal en 1925, donde concurrirían los gobiernos Federal, Estatales y los territorios federales, para estudiar una mejor distribución de los poderes tributarios y mejorar los sistemas fiscales de los estados.

Se afirmaba en la convocatoria que el sistema fiscal vigente, era uno de los mayores obstáculos que se oponían al establecimiento de un mejor régimen económico, que estuviera más de acuerdo con los postulados contemporáneos.

En dicha convención, se llegó entre otras a las siguientes conclusiones:

- Los impuestos sobre la tierra y los edificios, eran de exclusividad de los estados.
- Los estados debían tener poder tributario exclusivo sobre actos no mercantiles, servicios públicos y concesiones otorgadas por autoridades locales.
- El poder tributario Federal era exclusivo sobre el comercio y la industria, dando participación a los estados de los productos de tales impuestos.
- Los impuestos sobre herencias y donaciones debían ser exclusivos de los estados, pero el Gobierno Federal debía participar en sus productos conforme a bases uniformes.

Al año siguiente el Presidente envió un proyecto de ley al Congreso con el objeto de ejecutar algunas de las disposiciones de la Primera Convención Fiscal, sin embargo, el proyecto no fue aprobado.

Bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, se efectúa la Segunda Convención Fiscal en 1933. En dicha convención se llegó a las siguientes conclusiones:

- Se dispuso que la base para la tributación local debía ser la imposición territorial en todos sus aspectos
- Que los gobiernos de los estados debían tener poder tributario exclusivo sobre actos no mercantiles en sus jurisdicciones.
- Asimismo, que los gobiernos de los estados debían tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre concesiones otorgadas dentro de su competencia.
- El poder tributario del Gobierno Federal era exclusivo sobre el comercio, la renta y la industria, dando participación a los estados y a los municipios de los productos de tales impuestos.
- De la misma forma el poder tributario del Gobierno Federal era exclusivo sobre las rentas alusivas a la producción y explotación de recursos naturales y servicios públicos de concesión federal.
- Los impuestos sobre herencias y donaciones debían ser exclusivos de los estados, pero el Gobierno Federal debía participar en sus productos conforme a bases uniformes.

La Tercera Convención Fiscal definió como objetivos mínimos:

- Trazar el esquema de un plan nacional de arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

- Planear la forma en que las entidades económicas obligatorias existentes en el país —Federación, Estados y municipios—, debían distribuirse el costo de los servicios públicos a cada una encomendados.
- Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles.

Como consecuencias a esos acuerdos se efectuaron importante reformas que significaban avances, sin embargo no se llegó a concretar en el ámbito municipal lo que completaría su capacidad como municipio libre

La experiencia ha demostrado que no puede haber un municipio fuerte y libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal.

Es importante hacer estos señalamientos, ya que las Legislaturas Estatales, han extendido mas allá del control que por motivos políticos podría ser entendible pero no justificable, ha propiciado la conformación de una nueva rapiña institucional, que bajo la coacción de auditorias de mala fe y amenazas de no aprobación de las cuentas públicas, intimidan y llegan a extremos de pedir cohechos, y aún de solicitarlo al Presidente Municipal, o de obtener a sugerencias expresas, el cese de los funcionarios municipales que no se someten, desmeritando aún más la ya desgastada imagen de los legisladores, aunque en estos casos es atribuible en exclusividad a los Presidentes de la Gran Comisión, que son quienes designan a sus incondicionales en la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es del manejo público las grandes cantidades que reciben de los municipios por la aprobación de las cuentas públicas, que en muchos casos adolecen tan solo de omisiones administrativas menores que son regularizables, pero que al ser planteadas en forma dramática y exagerada por los auditores que prácticamente

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

asaltan las tesorerías, ya que llegan como cuerpos de comando y sellan oficinas y escritorios de las oficinas a las que van a practicar auditoria, estableciendo así una especie de terrorismo fiscal orientado al cohecho. Situaciones estas de las que el Gobernador del Estado no se entera o se le maneja .de otra forma, apoyando las acciones de calumnia con campañas de desprestigio de la prensa.

Una forma refinada, es poner incluso negocios y despachos familiares que actúan a la sombra del congreso y que por medio de la coacción celebran jugosos contratos con los Ayuntamientos y las dependencias estatales, trabajos deficientes y que en muchos casos no se llegan a concluir, con la confianza de que al pasar el filtro del congreso, en la revisión de las cuentas públicas, el familiar o amigo que preside la Legislatura, no habrá la menor observación ni significará problemas.

La autonomía política que debe tener el municipio debe corresponder a una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado, pero definitivamente, las finanzas municipales no deben quedar al arbitrio de un poder extraño.

4 ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA HACENDARIO MUNICIPAL

4.1 Problemas político-administrativos del Municipio y la organización social

La Ley Orgánica Municipal de Tabasco, establece que para cada Villa deberá haber una Delegación Municipal que comprenda a los pueblos más cercanos, de manera que en éstos pueda existir una subdelegación. Las rancherías constituirán un sector de la subdelegación respectiva, y las comunidades que por su dimensión no puedan constituir un sector, formarán una sección.

Los delegados, subdelegados, jefes de Sector y de Sección, son por tanto, en el orden mencionado, jerarquías de autoridades municipales de carácter territorial, en ciudades, villas, poblados y rancherías, que vienen a constituir las categorías políticas para su gobierno interior, conforme la población y los servicios públicos con que cuentan.

En muchos casos, una delegación corresponde a un Centro Integrador, que tiene un área de influencia en varias comunidades, cuyas categorías políticas son por lo general, de menor importancia poblacional relativa a éste y sujetas a su jurisdicción. Dichas características y requisitos están estipulados en la Ley, asimismo, las ciudades pueden ser divididas para su gobierno en delegaciones y subdelegaciones, si fuera necesario.

Los Centros Integradores para el Desarrollo (CI), son una medida tendiente a aglutinar comunidades marginadas dispersas, conforme a criterios básicos de población, territorio y producción; el concepto de esta estrategia de desarrollo,

surgido en 1983, y asentado en el Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988²⁷, durante la gestión del Gobernador Enrique González Pedrero; quien ya desde 1979, concebía, como una estrategia para el desarrollo, «La explotación intensiva y racional de los recursos naturales, para emplear a la población y alimentarla, se apoyaría con una estrategia de fortalecimiento de la autosuficiencia de las pequeñas comunidades»²⁸.

Bajo esta concepción, se pretendía lograr, mediante la transformación de algunas localidades, que por sus características geográficas, económicas y sociales, pudieran convertirse en motores y directrices de las principales actividades tanto de la propia comunidad como de las aledañas, y generar, finalmente, el desarrollo local y regional.

Esta forma de organización fue instaurada por González Pedrero, apelando al sentido pragmático de la historia, en un acertado desplante historicista, hace una evocación de los llamados «pueblos-hospitales» que Vasco de Quiroga instituyó en Michoacán, y que a su vez, éste, retomaba el concepto de la utopía de Tomás Moro.²⁹

La instauración y operación de esta forma de organización social y territorial, trae a la par una consecuente optimización de los recursos financieros municipales, y la posibilidad de llevar bienestar y servicios a un mayor número de personas, al poner al alcance de pequeñas comunidades cercanas, de fácil acceso al

²⁷ Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco. 18 de julio de 1983.

²⁸ González Pedrero, Enrique. *La Riqueza de la Pobreza*. J. Mortiz, México, 1979. p. 125.

²⁹ *Utopía*, era el nombre dado por Tomás Moro a la isla imaginaria donde se encontraba la sociedad perfecta. El término se ha utilizado para indicar una concepción de la sociedad ideal o perfecta, que excluye todos los aspectos considerados indeseables de las sociedades reales.

Para algunos teóricos e ideólogos la utopía es una meta que hay que alcanzar, con lo que deja de ser una ficción imaginaria para convertirse en un orden futuro posible y realizable.

CI, servicios que de otra forma, sería casi imposible hacerles llegar por su dispersión geográfica y lejanía con la cabecera municipal.

Las autoridades municipales de dichos centros urbanos y rurales de población, que hasta fechas recientes eran designados por el Presidente Municipal, son ahora cargos electivos que se otorgan por medio de la Asamblea Comunitaria, en reunión expresamente convocada para este fin, que ha venido a constituirse en la ampliación de un espacio democrático de carácter electoral, donde se da la forma mas pura y espontánea de participación vecinal.

Pero las Asambleas Comunitarias o de vecinos, generalizada en todo el Estado, extiende sus actividades más allá de la electividad de sus autoridades, es también un mecanismo deliberante sobre el bienestar y progreso de la colectividad, que conserva la esencia de las juntas vecinales, donde los cabezas de familia discutían y tomaban las decisiones que afectaban al común, y cuya práctica en la antigüedad, al instituirse, dio origen al municipio primitivo.

Con grupos naturales todavía fincados en el parentesco o basados en las relaciones de vecindad. Es la Asamblea la que nombra los comités de obras y en la mayoría de los casos a quien se informa de los avances de una obra y quien tiene que aprobar o desaprobado la recepción de una obra, es en otras palabras, el último reducto de la conciencia comunitaria, el germen mismo en que deberán insoslayablemente basarse las nuevas formas de participación ciudadana.

Las asambleas comunitarias, representan un ejercicio primigenio de la Soberanía, con fines de desarrollo social y económico, ya que son los delegados; como se les llama indistintamente a las autoridades territoriales; gestores que están en permanente contacto con el Ayuntamiento y las dependencias administrativas.

Los delegados, al efectuar sus diligencias, mayormente financiadas por cooperación vecinal, deben informar de inmediato de sus trámites, basando su permanencia en el cargo, y aun ser reelectos por la comunidad, por la efectividad de sus gestiones y su espíritu de servicio; quien no funciona, es revocado del mando por la comunidad. En este sentido, y por las características mencionadas, representan, un mecanismo ágil, que no da pié a la burocracia en el actuar, infortunadamente su potencial es desaprovechado y limitado en muchas ocasiones por la desatención de las oficinas municipales.

Aunque en fechas recientes, este ecosistema social, se ha visto desvirtuado al extenderse a este ámbito, la contienda política partidista, que rompe drásticamente con el esquema de asociación vecinal, imbuyendo irresponsablemente agresividad política partidista de tinte anarquista, que ha desembocado en serias rupturas de la armonía vecinal, llegando a extremos de fuertes conflictos entre familias, amigos y aún entre matrimonios, ya que es común que los cónyuges pertenezcan a partidos contrarios, generando pugnas en muchos casos irreconciliables, actitudes de resistencia civil, desacato y falta de respeto a las autoridades.

El escepticismo, se refleja en el decaimiento ante las expectativas y receptividad de la población, hacia las acciones de desarrollo en la zona rural. La indiferencia vecinal trae consigo la falta de colaboración, los gastos aumentan con mano de obra externa y la comunidad no absorbe los recursos destinados a generar empleos temporales, consecuentemente, se fomenta la desconfianza hacia el manejo de los recursos públicos, al no participar concurrentemente los vecinos en la ejecución, seguimiento y vigilancia de las obras comunitarias.

Esta situación se acentúa de manera peculiar en la zona indígena, donde, independientemente de las razones históricas de su marginación, que por otra par-

te, en Tabasco han sido objeto de un tratamiento muy diferente al resto del país, ya que las condiciones geográficas que difieren de las de otros estados, han permitido integrarlos en forma mas homogénea a los mínimos de bienestar que goza la población rural mestiza, en especial, en los sexenios circunscritos en el período de 77-82 y 83-88, fueron objeto de una fuerte derrama económica sin precedente, que por su enfoque de clientela política, conformó un corporativismo indigenista, basado en un populismo exacerbado, postura de defensa romántica y paternalista por parte de Andrés López Obrador³⁰, donde la oposición irracional y la industria de la reclamación al gobierno, encuentran un caldo de cultivo ideal.

Por una parte, se radicalizan en la postura de que las obras son para comprar conciencias impidiendo la entrada o secuestrando al personal del Gobierno, llegando a atarlos y agredirlos físicamente; en consecuencia, los beneficios institucionales fueron limitados por ellos mismos un tiempo, aun en programas prioritarios de salud pública como en las campañas de vacunación contra el cólera, el personal de sanidad fue hostigado y aun detenido, pues los líderes corrieron la voz que los estaban esterilizando. Paradójicamente, otro de sus reclamos es que el Gobierno no les realiza obras.

Entre las muchas consecuencias negativas que resultan de la actividad partidista al interior de las comunidades, los Ayuntamientos han visto mermados sus ya limitados ingresos, baste decir la resistencia civil a que es inducida la población para no pagar los impuestos prediales, origen de miles de amparos, promovi-

³⁰ Andrés Manuel López Obrador, fundador del PRD y *guía moral* de los perredistas en Tabasco, antes de ser Presidente del Comité Directivo Estatal de PRI, fungió como delegado del INI en la Entidad, beneficiado por los presupuestos sin techo que obtenía como favorito de su primer mecenas político, el gobernador Rovirosa, llegó a constituirse en poco menos que un *tata* de los indígenas chontales, situación que se ha prestado a la manipulación política basada en la incondicionalidad hacia su supuesto benefactor de quien se presume, posee una vasta fortuna radicada en Chiapas, lo que le permitió vivir de sus rentas durante casi diez años, antes de gozar de los jugosos productos de la industria de la reclamación y el millonario presupuesto del PRD nacional.

dos casa por casa y coordinados por militantes y delegados de un partido opositor al Gobierno, asimismo, es prácticamente impensable, que en las comunidades se propongan sistemas de colaboración pecuniaria para la realización de obras, como medida alternativa para extender la capacidad financiera municipal.

Referente a la reglamentación municipal, en todos los casos no previstos por la Ley para el funcionamiento de los Gobiernos Municipales, se dispone que se ajustará a sus Reglamentos Interiores, que expedirán los Ayuntamientos, sin contravenir las disposiciones de la Constitución Política Federal, la Particular del Estado, la Ley Orgánica Municipal, y demás ordenamientos aplicables.

Sin embargo, las disposiciones determinadas por las leyes y reglamentos municipales, o se cumplen a medias o no se cumplen, por desconocimiento o por flagrantes omisiones que llegan a constituir malversaciones que redundan en el fomento del descrédito, ya grande de por sí de la autoridad municipal.

Las sesiones públicas no son frecuentes y hay la urgente necesidad, como reclamo de la ciudadanía, de instaurar sesiones de Cabildo Abierto. La actuación de los cuerpos capitulares dista mucho de ejercer sus funciones rectoras y decisorias de la función municipal, ya que han adquirido una dependencia casi total del presidente municipal, y a su vez, éste, de los órganos superiores de gobierno.

La facultad real de los regidores para vigilar la Administración Municipal, función propia del Ayuntamiento, es muy limitada; las comisiones no sustentan la libertad ni la capacidad necesaria para ejercer eficientemente sus funciones, por una parte por la autocracia del presidente y los titulares de las dependencias municipales y por otra, por el desconocimiento que tienen de las áreas que se les asigna.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

De la misma forma, el síndico de hacienda, que juega un trascendente papel en el manejo de los recursos municipales, en los más de los casos, viene a ser, al igual que los demás regidores un empleado más del presidente municipal, que obedece incondicionalmente sus instrucciones, situaciones que son condicionadas por las concesiones, prestaciones y sueldos que determina el alcalde.

Es curioso observar, que tanto la Constitución Federal como la del Estado, la Ley Orgánica Municipal y el mismo Código Estatal Electoral, no contemplan un procedimiento para la estructuración de los cuadros capitulares, los regidores son literalmente designados por el presidente municipal sin dar a la población la opción de consensar, mucho menos en la elección en sí, donde no se puede votar mas que por la totalidad del presidente y los regidores.

Gran parte de los problemas de malversación de fondos se podrían evitar si los síndicos y las comisiones de regidores establecidas para tal efecto, tuvieran la preparación debida, y ejercieran eficiente y oportunamente sus funciones. Por otra parte, los regidores que integran el Cabildo, no tienen acceso en muchos casos a documentación de la Administración Municipal, cuyo acceso para revisión que se ve frecuentemente restringida al manejo del síndico y al presidente, agudizándose en casos de regidores pertenecientes a la oposición de la mayoría de Cabildo.

Aquí es donde el Congreso Estatal, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda debería jugar un papel rector para prevenir irregularidades, sin embargo, las facultades del Congreso son utilizadas en forma arbitraria, para todo lo contrario de su función primaria, creado como órgano para garantizar el correcto desempeño de la función pública, en aras de sus particulares intereses, que sustentan tintes de provecho personal, cohecho, motivos políticos y de concesión partidista.

Y aquí cabe citar a las Sátiras de Juvenal: *Quis custodiet ipsos custodes*, del latín: y a los guardas, ¿quién les guardará?, ¿quien cuida al que cuida?, ¿a quien tiene que rendir cuentas o justificar sus acciones la Contaduría Mayor de Hacienda?, muchos de quienes la conforman, distan mucho de garantizar la honrabilidad que requiere un cargo de esta naturaleza, y no están sujetos a un perfil psicológico para su ingreso, pero peor aún, no hay un mecanismo definido que garantice la actuación imparcial en las auditorias o revisiones, y Dios libre a los mortales que sean objeto de una línea política, no de los Gobernadores, que categóricamente respetan estas situaciones, sino de los presidentes de la Gran Comisión, que utilizando veladamente el nombre del Titular del Ejecutivo, saquean literalmente a los Ayuntamientos, por medio de la intimidación y el cohecho.

Tanto la Ley de Responsabilidades federal y estatal, como la recién emitida Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en febrero de 1997, no prevén el control de la actividad gestiva del Congreso, ni la evaluación de su presupuesto, ni el resultado de las gestiones que muchos ciudadanos inician ante éste, representa un ente que posee un fuero total, el Presidente de la Gran Comisión detenta un poder sin fiscalización de ningún tipo ni mecanismos de control.

En forma por demás absurda, todas las irregularidades mayores son dirimidas, ya no por el Congreso sino por su dirigente, gozando de una impunidad, que ya no el Gobernador, sino cualquier monarca déspota del siglo XIX envidiaría.

La Contaduría Mayor de Hacienda ha llegado a detentar un poder considerablemente mayor que las jefaturas políticas. Su labor inquisitoria, constituye, ya no digamos una forma de control político, sino una forma disfrazada de extorsión que fomenta la corrupción, esta acción es velada para la mayoría ciudadana, ya que solo están al tanto quienes han sufrido de sus embates, y quienes han conser-

tado con ellos, lógicamente jamás lo harán público, esto conlleva un doble peligro, la limitación que ponen a los Ayuntamientos en su actuación, que forzosamente tienen que doblegarse y entrar al juego de la carroña presupuestal, a hacerlos sentir invulnerables al incurrir en gigantescos desvíos con la certeza de ya saber el precio para salir inmunes.

Pero quizá la principal condicionante para hacer efectivas disposiciones de esta naturaleza, es el factor que limita la aplicación indistinta de la Ley en nuestro orden jurídico: La política partidista que hace adoptar a los gobernantes posiciones aun fuera de la ley, en aras de conservar cotos electorales, ya que como es sabido, la relativa y casi indefinida línea de la separación de Poderes, deja sujeta las decisiones mas importantes a la aprobación del Ejecutivo, en cualquiera de los tres órdenes; ya sean estas la aprobación de una disposición jurídica o el dictar una sentencia, entre otras.

Estas imposturas frecuentes, llevan a establecer verdaderas tramas teatrales que hacen parecer premios a los castigos que deberían ser ejemplares, tomemos como ejemplo las separaciones del cargo de los gobernadores y los presidentes municipales, que a solicitudes centralistas de los niveles superiores de gobierno, se da con el manejo público de las tradicionales solicitudes de licencia que son aceptadas por el congreso local, siendo que hay situaciones expresamente contempladas por las leyes y hasta leyes específicas, como la Ley Reglamentaria del artículo 76 constitucional, referente a la separación del cargo de los gobernadores de los estados, donde corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Se configura la desaparición de los poderes de un Estado, según menciona dicha ley, en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales quebrantaren los principios del régimen federal, y entre otras causas, estuvieren imposibilitados para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

Por otra parte, por concertaciones se otorgan espacios no merecidos a través de las urnas. En acuerdos tomados en la Secretaría de Gobernación, pasando por alto las decisiones de los organismos resolutorios locales, tales como la Comisión Electoral y el Congreso. En Tabasco, se ejemplifica en 1992, cuando por conflictos con el Gobernador en turno, que a la sazón también fue retirado del cargo, no por el Congreso Local, que le concedió licencia, sino por sugerencias centralistas, fueron establecidos tres concejos municipales, de los cuales tan solo uno, del municipio de Cárdenas tenía problemas visibles electorales, los otros dos, Macuspana y Nacajuca, habían sido constitucionalmente electos por la mayoría de la población. Los tres cabildos fueron revocados, y aunque era el primer mes del primer año, no se convocó a nuevas elecciones sino que un Concejo Municipal terminó lo que restaba del trienio.

El Gobernador, al ser retirado de su cargo, aún cuando el Senado debió haber entrado en funciones para separarlo del cargo, se manejó como licencia solicitada al Congreso Local, cuando debió ser ejemplar su castigo, mereciendo hasta la cárcel por haber jefaturado el Gobierno mas corrupto y cerrado que haya podido afrontar tabasco a lo largo de su historia, desmoronando una estabilidad política y económica incuestionable y atacando enfermizamente la obra de su predecesor; sin embargo, por su excelente amistad con el padre del Presidente en turno, con quien había coincidido en el Senado y a quien se dice le debía la Gubernatura,

fue premiado como Coordinador Agropecuario del Gabinete del Gobierno Federal.

Estas acciones conllevan una doble problemática, la primera, una intervención mecánica y teledirigida del Legislativo Estatal, sin sustentos reales en la destitución en los casos de dos Ayuntamientos, legalmente autorizados por la Soberanía para ejercer el mando municipal, y la segunda, la razón real de fondo, que denota una ciega obediencia a la autoridad central que cedía dos municipios como quien otorga benévolamente un juguete a otro niño, que llega llorando a decirle que su hijo le rompió el suyo, solo que este juguete representaba la voluntad de casi 200 mil ciudadanos.

Las suspensiones de Ayuntamientos se dan mayormente por motivos políticos o indisciplina, y la mayoría de los casos, se dejan correr las irregularidades para utilizarlas como medida de control político.

4.2 La ausencia de autonomía financiera y de poder tributario municipal.

Como ya se dijo, por su naturaleza misma, el Estado tiene encomendadas tareas que realizar para que la población pueda encontrar organización y mejores estadios de vida, el estado debe expedir las leyes que rijan la conducta entre los particulares, entre los particulares y el Estado y la actuación del Estado mismo. El Estado debe impartir justicia, resolviendo las controversias que de otra manera tendrían que ser resueltas por los particulares mediante el uso de la fuerza. El Estado tiene que realizar una serie de funciones y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares, por sí mismos, no podrían realizar ni prestar.

Para realizar todas esas actividades, el Estado tiene necesidad de obtener

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

recursos, que con la rectoría del Estado, que tiene la facultad de imponer a los particulares la obligación de contribuir para la realización de los servicios públicos. En el mundo moderno, el fundamento del impuesto es el deber del ciudadano de contribuir al gasto público de acuerdo con su capacidad económica.

Conforme al sistema de división de Poderes, el poder tributario es atribuido exclusivamente al Poder Legislativo, que lo ejerce en el momento en que expide leyes, y define que situaciones son las que propician la obligación del pago de contribuciones, un caso concreto, es la expedición de la Ley de Ingresos que indica cuales contribuciones van a estar en vigor durante en cada año fiscal.

En 1917, don Venustiano Carranza instaló el Congreso Constitucionalista en Querétaro, con el fin de modificar la Constitución de 1857, creando así la nueva Constitución del 5 de febrero del mismo año. Aun cuando en muchos aspectos el proyecto difería sustancialmente de la Constitución de 1857, en relación a los poderes tributarios, contenía la misma tónica.

A partir de entonces se han dado muchos acuerdos y adecuaciones legislativas, se instauraron importante modificaciones que significan avances, más sin embargo, no se llegó a concretar en el ámbito municipal lo que completaría su capacidad como municipio libre, La experiencia ha demostrado que no puede haber un municipio fuerte y libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal.

La autonomía política que debe tener el municipio debe corresponder a una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado, pero definitivamente, las finanzas municipales no deben quedar al arbitrio de un poder extraño, ya que son también las Legislaturas locales quienes por designación cons-

titucional determinan los montos de las participaciones federales que se les dan a los municipios,

4.3 Sistema de participaciones estatales y federales.

Bajo similares perspectivas al ejercicio del poder tributario, el municipio ve limitada la facultad de determinar o negociar las participaciones de la Federación, que significan el mayor volumen para la integración de su presupuesto. Conforme al artículo 115 constitucional, la hacienda pública se integra, en la parte correspondiente a las participaciones federales con arreglo a las bases, montos y plazos, que sean determinados anualmente por la Legislatura del Estado.

Por lo tanto, al ser nulos los poderes tributarios, de los municipios, es decir, la facultad de establecer contribuciones y al restringir la actividad financiera municipal al criterio particular del Poder legislativo del Estado en cuanto a los montos de las participaciones federales, el alarde constitucional de “la administración libre de su hacienda”, se reduce a recaudar los ingresos y a erogarlos, siempre supeditado a los juicios particulares del Congreso Estatal, que a su vez está supeditado al Congreso de la Unión en la misma problemática.

El sistema de participaciones federales, que son cubiertas por la Federación a los municipios de acuerdo a lo que anualmente es fijado por la Legislatura Local, adolece de la suficiente claridad en los criterios de distribución, pudiendo interpretarse que esta facultad discrecional es usada, y de hecho así se utiliza, como una forma de control orientada a la disciplina política o al hostigamiento de los municipios de filiación partidista contraria.

Aunque en recientes fechas, en el Estado de Tabasco se ha llegado a legislar al respecto, estableciendo aún fórmulas para el cálculo de las participaciones,

pero solo su puesta en práctica y los buenos resultados que se tengan, llevarán al convencimiento de su utilidad y eficacia.

Por otra parte, las participaciones, se han visto afectadas en sus montos por las modalidades presupuestal de asistencia social a marginados adoptadas recientemente; la etiquetación de recursos, en un principio operados a través del Programa de Solidaridad, y luego por los fondos municipales de superación de la pobreza, ramo 0026, restringen o mantienen niveles presupuestarios de las dichas participaciones, que con los índices inflacionarios disminuyen su liquidez financiera, coartando la autonomía municipal y la libertad de decidir sobre la orientación o prioridades del gasto.

Dichos programas, instituidos en el sexenio 89-94, están ubicados en un contexto de empobrecimiento inocultable de la población que vio reducido su poder adquisitivo y la ausencia de alternativas de empleo, de carácter compensatorio, no significan una solución real a la crisis económica, ya que se constituyen en el terreno político, y por sus propias características, en mecanismos adecuados para el clientelismo político y el asistencialismo, en otras palabras, esa dinámica de las políticas sociales apunta al fortalecimiento de su principal característica histórica: el clientelismo y el corporativismo.

En nuestro estado la crisis actual, fue remarcada por el boom petrolero de la década de los ochenta, que elevó los índices inflacionarios a alturas insospechadas, provocando la desplome del producto interno bruto (PIB)³¹ del Estado, que en 1980 presentaba una tasa de crecimiento anual del 26.45 por ciento, se vio dramáticamente reducido a (-) 7.59 en 1988, significando una reducción en la participa-

³¹ Producto Interno Bruto (PIB) Suma del valor de todos los bienes y servicios finales producidos en un país durante un año.

ción del PIB nacional del 4% en 1980 al 1.85 en 1988.

Consecuentemente el Estado presenta niveles de bienestar inferiores a la media nacional en lo que respecta a vivienda y salud, así como una mayor incidencia de analfabetismo que la nacional, situación que prevalece en los distintos indicadores de la enseñanza formal.

Asimismo, se demostró una falta de capacidad del aparato industrial del Estado, al no dar una respuesta productiva para cubrir la demanda creada por la explotación petrolera y por la construcción de obras de infraestructura relacionadas con ésta, provocándose una mayor dependencia del Estado, respecto al exterior.

Cabe destacar que la situación en Tabasco, es resultado de un proceso histórico y no solo del proceso petrolero de los últimos años, que si bien ha acelerado el proceso de transformación de la economía tabasqueña, no explica por si solo las condiciones socioeconómicas que el Estado atraviesa, ya que el factor político y el modelo de gestión pública no actualizado para dar respuestas satisfactorias a la población, el empirismo en la planeación para el desarrollo, la corrupción y la orientación del gasto público han influido de igual forma.

A todo esto, en función de la influencia que los factores mencionados tienen sobre una inadecuada distribución de las participaciones, se le agrega las condiciones de bienestar social de la población, que presenta notables diferenciaciones intermunicipales que se reflejan en los desequilibrios regionales, baste decir que en el municipio del Centro, la tasa de analfabetismo de la población de 10 años y mas, es de un 11 %, y que en Nacajuca rebasa el 29% y en Jonuta y Huimanguillo es del 23%. Asimismo, el porcentaje de viviendas sin agua entubada, en Emiliano Zapata y Centro es de 30 y 35% respectivamente, en tanto que en Centla y Jonuta, representan un 80% aproximadamente.

Esta situación nos da a ver que cada municipio representa un caso particular, que no puede regirse por fórmulas universales ni quedar sujeto a juicios extraños a la problemática en la distribución y asignación de los recursos públicos, que deben darse con una orientación enfocada que solo los propios habitantes que afrontan los problemas, podrán determinar; y aquí es donde se presenta otro gran rompecabezas: la preparación adecuada que debe tener la población para poder afrontar y superar su particular realidad.

4.4 Las limitaciones del orden administrativo.

Por otra parte, la deficiente capacidad administrativa de los municipios, se refleja en la falta de claridad de los resultados de la gestión pública. Es notoria la falta de preparación de los cuadros de funcionarios municipales, que a su arribo, el primer año hacen mas lenta la acción municipal.

Muchos factores de primer orden son cuellos de botella que retrasan el buen ritmo de los períodos municipales. El primer año, tal como señala la Ley, en enero se empieza a elaborar el Plan Municipal de Desarrollo, debiendo concluirse a fines de mayo del mismo, es decir, los primeros seis meses se actúa sin la orientación de un plan de contenido social. Por otra parte, pero relacionado con esto, el presupuesto del primer año, es elaborado por la anterior administración, y que por lo general es copia al carbón del ejercido el año anterior inmediato, lo que sumado al desconocimiento de la función pública de la mayoría de los incipientes funcionarios, hacen que por lo general el primer año sea de trabajo a medias.

Del mismo modo, la elección de delegados municipales ocupa gran parte del tiempo de la Administración Municipal, generadoras de conflictos electorales provocados por el carácter político-partidista que ha adquirido la contienda, situa-

ción que por otra parte, aleja este mecanismo primigenio de la Soberanía de una actuación en torno a objetivos comunitarios de desarrollo.

Si se agrega que el tercer año con el ambiente político electoral y la falta de procesos administrativos sistematizados, se dedica gran parte del tiempo a dar orden a la entrega a la siguiente administración, otro año a medias dentro de ciclos trianuales, con solo un año completo de actuación normal, que no permite continuidad a proyectos de desarrollo ni siquiera a mediano plazo.

Referente al control externo de los recursos asignados al municipio, aunque la Ley Orgánica Municipal señala claramente que el envío de la cuenta pública para su revisión al Congreso Estatal será anualmente, en los primeros 90 días del año, se ha establecido la modalidad, por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, de su envío mensual, estableciendo en forma permanente una relación insana de carácter inquisitorio, donde mes con mes hay un eterno estira y afloja de abservaciones.

Las Legislaturas Estatales, han extendido más allá los controles legales, un controlismo que ha engendrado una rapiña institucional, que con la coacción de auditorias de mala fe y amenazas de no aprobación de las cuentas públicas, intimidan y llegan a extremos de pedir cohechos, y aún de solicitar al Presidente Municipal el cese de funcionarios municipales que no se sometan, desmeritando aún más la ya desgastada imagen de los legisladores, atribuible, generalmente a los Presidentes de la Gran Comisión, que son quienes designan a sus incondicionales en la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es del manejo público las presumibles grandes cantidades que reciben los Congresos locales a través de las Contadurías Mayores, como brazo ejecutor, por parte de los municipios para la aprobación de las cuentas públicas, que en muchos

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

casos adolecen tan solo de omisiones administrativas menores que son regularizables, pero que al ser planteadas en forma dramática y exagerada por los auditores que prácticamente asaltan las tesorerías, al irrumpir como comandos, sellando despachos y escritorios de las oficinas a las que van a practicar auditoria, estableciendo así una especie de terrorismo fiscal orientado al cohecho. Situaciones éstas de las que el Gobernador del Estado no se entera o se le maneja de otra forma, apoyando las acciones de calumnia con campañas de desprestigio de la prensa.

Una forma refinada, es poner incluso negocios y despachos familiares de consultoría que actúan a la sombra del congreso y que por medio de la coacción celebran jugosos contratos con los Ayuntamientos y las dependencias estatales, trabajos deficientes y que en muchos casos no se llegan a concluir, con la confianza de que al pasar el filtro del congreso, en la revisión de las cuentas públicas, el familiar o amigo que preside la Legislatura, no habrá la menor observación ni significará problemas.

Por otra parte, los recursos humanos al servicio del municipio, adolecen de la falta de preparación adecuada para el desempeño eficiente de sus labores, lo que sumado a la ausencia de una política de capacitación, hacen que el empirismo y las decisiones personales afloren frecuentemente, situación que se remarca al no haber instrumentos rectores para la ocupación de las plazas que permitan sujetarse a un perfil específico mínimo que garantice elevar los grados de eficiencia administrativa.

Lo anterior es un problema que se extiende a otros ámbitos, la ausencia de manuales de organización, la falta de documentación normativa sobre los procedimientos de trabajo, así como la discrecionalidad consecuente, reflejada principalmente en la toma inapropiada de decisiones y en los bajos resultados, deficientes.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

tes en productividad y claridad de la acción, hacen evidente la incapacidad de hacer extensiva la descentralización pretendida de los órdenes Federal y Estatal hacia los municipios, pues al pretender fortalecer a los Ayuntamientos trasladando los servicios que detenta el Gobierno Estatal y que deberían estar manejados por los Ayuntamientos, se prevé hacer más grandes los problemas a los que se trata dar solución.

5 COMPORTAMIENTO Y ESTADISTICAS SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL.

Ante la ausencia de una disposición constitucional que delimitara los espacios tributarios, se buscaron en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, una definición de las fuentes de ingresos que podrían corresponder a cada uno de los niveles de gobierno.

En los setentas se originó una alternativa que finalmente sería el fundamento del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; es decir, la eliminación parcial o total de algunos gravámenes concurrentes con el gobierno federal concediendo a cambio participaciones del rendimiento total del impuesto federal correspondiente, pudiendo en su caso, ser administrado total o parcialmente por las autoridades locales, en el marco de la colaboración administrativa intergubernamental.

Con esta orientación, en la XI Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebrada en Michoacán en 1978, se propuso y fue aprobada la constitución de una Comisión que elabora un Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, cuyo principal objetivo fue el de "contribuir a que los municipios del país logren mejorar su organización e incrementen su capacidad económica y administrativa".

El Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, dio especial tratamiento al fomento hacendario, cuyas sugerencias fueron tratadas en las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales de 1979, 1980 y 1981, y sus resultados se presentaron en la Reunión Nacional de Presidentes Municipales en 1982, estableciendo el ambiente y las bases que reformarían el Artículo 115 constitucional en 1983.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

A la par de esto, desde 1981, en la Ley de Coordinación Fiscal, se instituye el Fondo de Fomento Municipal, así como un Sistema de Protección a las Participaciones Municipales, asimismo, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, redefine tareas y responsabilidades, así como el fortalecimiento hacendario municipal a través de su libre administración, dejando, sin embargo, pendientes asuntos esencial para .

La década de los ochenta sirvió al municipio para consolidar los diversos programas y apoyos para su fortalecimiento. En el aspecto fiscal destaca la colaboración administrativa, haciéndose cargo de la administración de la zona federal marítimo - terrestre y de las multas administrativas federales no fiscales, como parte del esquema de ingresos municipales, cuyo principal valuarte lo constituyen las contribuciones inmobiliarias.

El impulsar un nuevo federalismo mediante el fortalecimiento de facultades jurídicas y económicas que conlleve a su vez, el fortalecimiento de ingresos propios y el fortalecimiento del sistema de participantes, constituye el objetivo de la reforma fiscal vigente, la cual se basa en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Este es, a grandes rasgos el panorama que de alguna manera y en síntesis ha permeado al municipio y a su fortalecimiento hacendario, relativo a esto, se señalan a continuación algunas acciones que representan un resumen de lo que las entidades federativas y el gobierno federal han venido realizando en esta materia.

En la iniciativa de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 se buscaba crear un Sistema Nacional, con el cual se evitara la doble o múltiple tributación, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de las facultades impositivas del Gobierno Federal y los estados; es decir, a través de este sistema, los es-

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

tados y por tanto los municipios se abstienen de gravar ciertas actividades o actos de los particulares, en base al Convenio de Adhesión al Sistema, por lo cual la federación se compromete a otorgarles una participación de la recaudación federal .

Así pues, se desprende de la exposición de motivos de dicha iniciativa la intención de fortalecer al municipio, a través de la constitución de fondos económicos para los mismos.

El acuerdo entre Federación y estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señalados en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los estados y los municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente.

Llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático.

Por ello, desde ahora, se mantiene en el contenido de la mencionada Iniciativa la exigencia de que los Estados que se coordinen, entreguen a sus Municipios cuando menos el 20% de las participaciones que correspondan a aquellos. Exigencia que no es nueva y que se recoge de los textos de la Ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles y de las disposiciones contenidas en la mayor parte de las leyes que establecen otras medidas en beneficio de la hacienda municipal, en razón de que conforme al artículo 115 de la Constitución Política, esto es facultad y responsabilidad de las Legislaturas de los Estados.

La Colaboración Administrativa de los Estados con la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de im-

puestos federales, han sido una fecunda experiencia que ha demostrado un amplio grado de desarrollo de la capacidad administrativa de las entidades federativas. Por esta razón la iniciativa propone institucionalizar los convenios entre la Federación y los Estados para realizar de común acuerdo, tareas de administración fiscal.

La coordinación de los sistemas fiscales de la federación, estados y municipios no se inicia ni termina con la Ley que se propone en esta iniciativa. Con ella sólo se está cubriendo una etapa más de un proceso iniciado años atrás y que habrá de seguir un largo camino en el futuro.

De esta iniciativa, podemos observar, la importancia que desde entonces tiene el municipio y la intencionalidad de los legisladores, para impulsar un mayor desarrollo económico de éste, se establece el porcentaje mínimo del 20% de participaciones que los municipios recibirán del porcentaje que corresponde a los estados, de la recaudación Federal Participable.

De cualquier forma, las bases que establece la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978, y cuya vigencia se fijó para 1980, promueven el apoyo a los municipios, ya que en 1981, a un año de la vigencia de dicha ley, además de la constitución del Fondo de Fomento Municipal, les otorga a éstos la facultad de participar en el Convenio de Colaboración Administrativa, por lo que se crea el Anexo 1 al mismo, en el cual se les otorgan algunas funciones administrativas relativas a multas federales no fiscales; integrándose, en 1984 al propio convenio, quedando entonces como primer anexo; lo relativo a la administración de los derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de inmuebles de la zona federal marítimo terrestre, el cual puede ser administrado y recaudado por los estados a través de sus municipios.

Indiscutiblemente el texto de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, por cuanto se refiere al tema del Fortalecimiento Municipal, mediante la constitución de acciones que tienden a proteger y garantizar recursos para los municipios, supera con creces las bases establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal de 1953.

5.1 La captación tributaria municipal, ámbitos de competencia y operación.

5.1.1 La Distribución de Poderes Tributarios

La Constitución Federal en su artículo 73, fracción XXIX, referente a las facultades del Congreso de la Unión, para establecer contribuciones, da en competencia tributaria exclusiva de la Federación:

- 1o.- Sobre el comercio exterior;
- 2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del ARTICULO 27;
- 3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- 5o.- Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f) Explotación forestal, y
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Señala la Constitución que los estados participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal de-

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

termine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

5.2 Ingresos y Egresos Brutos Municipales

Estadísticas del Gasto Municipal en Tabasco

Índice de cuadros

CUADRO N° 1 Ingresos municipales, total, impuestos y participaciones.....	96
CUADRO N° 2 Ingresos municipales anuales, total, impuestos, participaciones, y porcentajes.....	97
CUADRO N° 3 Egresos por Municipio 1970-1992, montos totales, administración, obras, porcentajes y otros conceptos	98

CUADRO N° 1 ³²

Ingresos municipales, total, impuestos y participaciones.

(Millones de pesos corrientes)

<u>Año</u>	<u>Ingresos</u>	<u>Impuestos</u>	<u>Por ciento</u>	<u>Part.</u> <u>Fed.</u>	<u>Por ciento</u>
1970	35	13	38.46 %	3	8.97 %
1971	44	15	33.60 %	4	9.97 %
1972	54	12	23.01 %	6	10.74 %
1973	108	70	64.93 %	9	7.95 %
1974	89	39	43.72 %	13	14.84 %
1975	126	46	36.50 %	27	21.48 %
1976	167	35	20.71 %	40	23.69 %
1977	300	38	12.65 %	76	25.22 %
1978	475	76	15.96 %	99	20.76 %
1979	762	94	12.32 %	254	33.38 %
1980	1,714	77	4.49 %	981	57.23 %
1981	2,572	72	2.78 %	1,998	77.71 %
1982	3,674	167	4.55 %	3,102	84.41 %
1983	6,721	77	1.15 %	5,695	84.73 %
1984	21,797	459	2.11 %	12,305	56.45 %
1987	66,851	1,029	1.54 %	53,949	80.70 %
1988	168,666	1,325	0.79 %	159,241	94.41 %
1989	224,434	2,188	0.97 %	177,030	78.88 %
1991	260,553	5,611	2.15 %	243,335	93.39 %
1992	310,745	8,734	2.81 %	287,802	92.62 %

³² Anuarios estadísticos del Estado de Tabasco de los años 1984, 1984, 1987, 1988, 1989, 1991 y 1992. Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, INEGI.

CUADRO N° 2 ³³

Ingresos municipales anuales, total, impuestos, participaciones, y porcentajes

(En millones, ajustados a pesos de 1978)

<u>Año</u>	<u>Total</u>	<u>Impuestos</u>	<u>%</u>	<u>Part.</u> <u>Fed.</u>	<u>%</u>	<u>Otros</u>	<u>%</u>
1970	108	42	38%	10	9%	57	53%
1971	128	43	34%	13	10%	72	56%
1972	151	35	23%	16	11%	100	66%
1973	269	175	65%	21	8%	73	27%
1974	180	79	44%	27	15%	75	41%
1975	221	81	37%	48	21%	93	42%
1976	253	52	21%	60	24%	141	56%
1977	352	45	13%	89	25%	219	62%
1978	475	76	16%	99	21%	300	63%
1979	645	79	12%	215	33%	350	54%
1980	1,148	52	4%	657	57%	440	38%
1981	1,346	37	3%	1,046	78%	262	20%
1982	1,210	55	5%	1,022	84%	134	11%
1983	1,097	13	1%	929	85%	155	14%
1984	2,149	45	2%	1,213	56%	891	41%
1987	968	15	2%	781	81%	172	18%
1988	1,140	9	1%	1,077	94%	55	5%
1989	1,264	12	1%	997	79%	255	20%
1991	945	20	2%	882	93%	42	4%
1992	976	27	3%	904	93%	45	5%

³³ Anuarios estadísticos del Estado de Tabasco de los años 1984, 1987, 1988, 1989, 1991 y 1992. Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, INEGI.

CUADRO N° 3⁴

Egresos por Municipio 1970-1992, montos totales, administración, obras, porcentajes y otros conceptos

(Miles de pesos corrientes)

<u>Año</u>	<u>Total</u>	<u>Admon.</u>	<u>%</u>	<u>Inversión</u>	<u>%</u>	<u>Otros</u>	<u>%</u>
1970	99	9	9%	4	4%	86	87%
1971	109	11	10%	5	4%	93	86%
1972	131	15	11%	4	3%	111	85%
1973	250	10	4%	5	2%	236	94%
1974	168	28	17%	8	5%	132	78%
1975	233	39	17%	12	5%	182	78%
1976	292	150	51%	45	15%	97	33%
1977	370	131	35%	5	1%	234	63%
1978	465	151	32%	73	16%	241	52%
1979	657	144	22%	162	25%	352	54%
1980	1134	385	34%	446	39%	302	27%
1981	1376	445	32%	563	41%	368	27%
1982	1112	338	30%	448	40%	326	29%
1983	1194	613	51%	421	35%	160	13%
1984	2149	596	28%	734	34%	820	38%
1987	968	438	45%	437	45%	93	10%
1988	1144	373	33%	734	64%	37	3%
1989	1264	569	45%	525	42%	171	14%
1991	1006	511	51%	54	5%	441	44%
1992	1152	677	59%	464	40%	10	1%

⁴ Anuarios estadísticos del Estado de Tabasco de los años 1984, 1987, 1988, 1989, 1991 y 1992. Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, INEGI.

6 LAS ALTERNATIVAS PARA EL CAMBIO HACENDARIO MUNICIPAL

Los argumentos expuestos en los capítulos precedentes nos llevan a los siguientes planteamientos:

1. El Municipio en México posee una autonomía relativa, con una libertad hacendaria inexistente, lo que los ha sumido en la marginación.
2. Los municipios en Tabasco, son un ejemplo de violación a la autonomía, por parte del Gobierno del Estado, concretamente, del Congreso Local.
3. La intervención del Gobierno del Estado y de la Legislatura Local, en la vida política administrativa del Municipio, ha pulverizado su autonomía y libertad hacendaria.

Indudablemente, que esta problemática tendrá que ser afrontada con innovaciones que rompan con los esquemas tradicionalmente conocidos, pero sobre todo con la disposición política real, voluntaria o inducida a los gobernantes en turno, para la macroreforma, en los ámbitos Federal o estatal, o para su operativización en los municipios. El cambio municipal deberá apoyarse principalmente en estrategias concretas de fortalecimiento fiscal, sin aislarla en su contexto de otros factores complementarios que insoslayablemente tendrán que ser instaurados a la par, cuya omisión equivaldría a una reforma municipal eunuca, impotente de hacer concebir el cambio.

El fortalecimiento municipal en materia fiscal debe comprender un conjunto de acciones encaminadas a un objetivo final:

Dotar al municipio de los instrumentos necesarios para constituirlo en un nivel de gobierno capaz de generar sus propias políticas operativas de financia-

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

miento en concordancia con las estrategias y lineamientos nacionales y estatales de desarrollo integral;

Lo que implica el desarrollo en esferas tan diversos como el *político*, que es equivalente al perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, que no significa tan solo las urnas y los métodos electorales, sino el hacer extensiva la *democracia* a lo cotidiano, a las acciones que inciden en la comunidad, significa también, modernizar al municipio y hacer más eficiente su *administración*, lograr una *hacienda municipal mas productiva*; perfeccionar su *marco normativo* en materia hacendaria y; lograr una mayor *participación* en el Sistema de Coordinación Fiscal Intergubernamental.

El diseño de estrategias de fortalecimiento fiscal municipal debe contemplar su necesaria vinculación con la política de descentralización y desconcentración que ha normado la gestión gubernamental y comprender los aspectos relacionados con:

1. La política municipal
2. El desarrollo administrativo municipal
3. La administración hacendaria municipal
4. La legislación y reglamentación municipal
5. La coordinación y colaboración administrativa municipal en materia fiscal con otros niveles de gobierno.

Por otra parte, las estrategias de fortalecimiento municipal en materia fiscal deberán establecer lineamientos para su instrumentación en materias específicas, a través de los mecanismos actuales en tanto mantengan su capacidad para tal efecto.

Dentro de este contexto, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe constituirse en la institución rectora de las políticas de fortalecimiento municipal

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

atendiendo a los lineamientos de descentralización y desconcentración administrativa y de fortalecimiento del Pacto Federal, pero con la impostergable participación de la población en la definición de las acciones concretas que definirán su futuro

Se plantean las siguientes estrategias:

1. Coordinación tributaria
2. Coordinación administrativa
3. Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno.
4. Fortalecimiento de la capacidad administrativa municipal.
5. Fortalecimiento del Sistema Legal y Reglamentario de la Hacienda municipal

Dichas estrategias, pues son la base de los planteamientos que a continuación se enuncian.

6.1 La instrumentación de la Reforma Hacendaria

La reforma hacendaria es un programa que debe ser institucionalizado en cada entidad federativa, contando con el respaldo de los gobernadores de los estados y con el apoyo de la Federación. Es un programa que debe ser institucionalizado con la entidad que lo desarrollo, no que sea una ayuda del centro hacia la periferia, sino que sea en cada entidad con el apoyo del Ejecutivo y el consenso ciudadano con las siguientes características:

- Deberá ser un programa obligatorio para los estados y municipios, no faculta-

tivo ni opcional, por lo que deberá adquirir o sustentar el rango de Ley Constitucional, ubicada temporalmente, a realizar en un año con actividades intensivas de instauración, contemplando como eje la capacitación orientada hacia la autogestión, con objetivos y metas claramente definidos, medibles en alto grado de especificidad.

- Deberá organizarse internamente, de acuerdo a las peculiaridades de cada entidad y sus respectivos municipios, contemplando necesariamente la institucionalización en razón de los tiempos de gestión de las administraciones municipales.
- Deberá contar, y esto es fundamental, con recursos económicos financieros y técnicos adecuados.
- Es un programa que debe dar prioridad a la preparación y capacitación permanente de los recursos humanos, de los Ayuntamientos, para darle al Municipio capacidad administrativa, de organización y de proyecto.

6.2 Coordinación Tributaria

La coordinación tributaria debe entenderse como el conjunto de acciones que, en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se instrumente para lograr: trasladar al municipio la recaudación, o parte de ella, pero sobre todo en forma clara y ágil, de fuentes de ingreso federal o estatal; mayores montos de participaciones, vía ajustes en los mecanismos de distribución, o la creación de nuevas alternativas, consensuadas popularmente, no de manera anárquica, sino por medio de organismos técnicos de participación ciudadana, contemplando todas aquellas acciones tendientes a incrementar la disponibilidad de fuentes de ingreso o de recursos de los municipios.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Dentro de esta estrategia deberán definirse qué fuentes de ingresos de la Federación pueden permitir su traslado a los ayuntamientos. Al respecto, es factible plantear opciones como la adoptada en materia del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles a través del estudio de algunos impuestos y derechos, asimismo, descentralizar los servicios que presta el los gobiernos de los estados, que deberían estar ya en poder de los Ayuntamientos, tal es el caso de los servicios de agua potable y alcantarillado en el estado de Tabasco, y la función de control del tránsito y transporte que fortalecerían en gran forma la hacienda de los municipios.

En materia de derechos de la federación, existen alternativas viables para lograr el fin anterior, previa realización de los estudios correspondientes, que no deberán ser definidos únicamente por el gobierno, sino en forma corresponsable, que demuestren implícitamente en su planteamiento la conveniencia y factibilidad de su implementación en los niveles de gobierno estatal o municipal.

En materia de impuestos deben estudiarse alternativas de traslado de recursos a las entidades federativas a municipios, por parte del Gobierno federal, acompañados indispensablemente de funciones de administración tributaria.

Las fuentes tributarias del Gobierno Federal que pueden ser consideradas dentro de este tipo de estrategia a implementar están representadas por los casos de los impuestos: sobre automóviles nuevos, sobre nóminas o tenencia o uso de vehículos. Todos ellos representan fuentes de ingreso que reflejan, en cierto grado, el desarrollo alcanzado por la entidad federativa en que se generan, por lo que su traslado favorecería el desarrollo de dichas entidades y fortalece su capacidad de respuesta a las demandas de la población.

En el ámbito estatal, es factible unificar criterios entre las entidades para trasladar los Impuestos sobre Espectáculos Públicos y Juegos Permitidos a los

municipios, tal como se han hecho ya en algunas de ellas.

La instrumentación de alguna de estas acciones debe contemplarse dentro del contexto general de estrategias de fortalecimiento fiscal municipal, dada que es factible que se requiera conjuntar acciones de descentralización tributaria con las de descentralización administrativa.

En materia de ajustes al esquema de distribución de participaciones, el Sistema de Coordinación ha mantenido un proceso, relativamente constante de revisión y actualización de los mecanismos de distribución. Al respecto se plantea la necesidad de estudiar alternativas que favorezcan más directamente a los municipios, sobre todo en el caso del Fondo del Fomento Municipal que actualmente se distribuyen entre las entidades sobre un criterio aprobado para el Fondo Financiero Complementario de Participaciones cuyo objetivo primordial no es el fomento de los municipios, por lo que se considera importante iniciar un proceso de revisión de los mecanismos de distribución de este fondo para determinar la conveniencia de que contemplen variables con incidencia directa en la gestión hacendaria de este nivel de gobierno, considerando en forma especial los recursos dados a los municipios en forma etiquetada como lo es el Ramo 33.

En el caso de la distribución del fondo por parte de las entidades federativas a sus municipios también se requiere del planteamiento de opciones que favorezcan el desarrollo de la capacidad administrativa y el fortalecimiento económico, obviamente dentro del contexto de la política general de desarrollo instrumentada por la entidad, avalada por el Congreso Local y por los mecanismos de planeación existentes y otros que sería indispensable instaurar.

6.3 Las necesidades de adecuación Jurídica

Para impulsar un nuevo federalismo es indispensable el fortalecimiento de facultades jurídicas y económicas que conlleve a su vez, el fortalecimiento de ingresos propios y el fortalecimiento del sistema de participantes, esta vital acción ya está contemplada formalmente y constituye el objetivo de la reforma fiscal vigente, la cual se basa en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Las adecuaciones jurídicas deberán contemplar mínimamente lo siguiente:

1. Establecer el marco jurídico que permita robustecer la capacidad del municipio para contar facultades de poder tributario que sustente su autonomía, sin descuidar la coordinación que debe existir en las acciones de los tres niveles de gobierno, con el propósito de lograr los objetivos y metas planteadas para el desarrollo del país, ya que de otra forma, se caería en situaciones de conflicto y se propiciaría la anarquía fiscal.
2. Otorgar los instrumentos necesarios para que el municipio modifique su estructura administrativa -orgánica y funcional- y se integre a los objetivos que persigue el fortalecimiento del municipio, en especial normas que prevean la no manipulación de las contadurías mayores de hacienda de los estados, que deberá ser sustituida por el funcionamiento eficiente del cabildo, integrado propiamente y reforzado por la contraloría social, como instrumento de corresponsabilidad ciudadana. Esto permitirá adecuar las metas, planes y programas, a las exigencias para alcanzar un crecimiento económico sostenido, equitativo y eficiente, pero sobre todo restablecer la confianza en el gobierno.
3. Incrementar los recursos económicos y financieros necesarios para que el

Ayuntamiento pueda cumplir con las responsabilidades que se le confieren y coadyuvar en el logro de los objetivos nacionales.

El sistema de normas jurídicas y financieras, esto es, fiscales, presupuestales y patrimoniales, ha mantenido un desarrollo desigual, tanto en lo relativo a la materia, como entre las existentes en las distintas entidades federativas. Aspectos procedimentales, de estructura de la hacienda municipal, de definición y clasificación de fuentes de ingreso, entre otros aspectos, carecen de uniformidad y coordinación interestatal, en materia de gasto, contabilidad y presupuesto la situación es similar, e incluso se observa su ausencia en algunos casos, al igual que en materia patrimonial.

La estrategia en este sentido, debe enfocarse a integrar un sistema de normas hacendarias que abarque los tres campos mencionados que sirva de modelo y marco de referencia para la coordinación y que contemple las leyes, códigos, reglamentos y disposiciones administrativas que requiere este campo de la administración municipal. Paralelamente la estrategia debe apoyarse en la asesoría y capacitación para su instrumentación.

6.4 La Reforma Administrativa Municipal

La reforma administrativa municipal comprende el conjunto de acciones coordinadas que permitirán trasladar funciones y atribuciones en materia de administración fiscal a los municipios, con lo cual se avanzaría en este proceso, que en cierta forma ya ha sido iniciado por la federación, al transferir la recaudación y cobranza de multas impuestas por autoridades federales no fiscales y la administración de derechos por concesiones o el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre.

Pero en este sentido es factible iniciar un proceso más agresivo de descentralización administrativa en materia tributaria al plantearse la posibilidad de delegar funciones y atribuciones del nivel federal al municipal en el caso de la administración de contribuyentes menores del Impuesto al Valor Agregado y de Registro de Contribuyentes. Asimismo, en la administración de derechos de este nivel de gobierno, como se ha mencionado en el punto anterior.

Para ello deberán comprenderse los siguientes puntos:

1. La revisión de las fuentes de ingreso municipal.
2. La revisión de los aspectos crediticios.
3. La asistencia técnica en aspectos administrativos.
4. Evaluar de las acciones emprendidas anteriormente en favor de los municipios y análisis de las perspectivas sobre esta materia en los próximos años.

El fortalecimiento de la capacidad administrativa de los municipios en materia hacendaria debe constituir un programa prioritario del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual se canalicen los esfuerzos que actualmente llevan a cabo diversas instituciones de los Gobiernos Federal y estatal, así como algunas instituciones profesionales de servicio.

Un programa de esta naturaleza debiera comprender acciones en materia de: investigación en administración hacendaria municipal y sobre el marco normativo de las finanzas de este nivel de gobierno: apoyos directos para la implementación de actividades de modernización administrativa; instrumentación de un proceso de capacitación permanente a funcionarios municipales en aspectos operativos de la administración hacendaria y; diseño de paquetes de asesoría integral permanente o periódica.

La Investigación En Administración Hacendaria Municipal

La investigación en administración hacendaria municipal constituye una estrategia de fortalecimiento, que permite el desarrollo de nuevos modelos operativos de funcionamiento de las tesorerías, que coadyuven a su evolución y perfeccionamiento. Asimismo, es necesario desarrollar trabajos que permitan continuar con la integración del sistema jurídico de la hacienda municipal generando instrumentos normativos modernos y capaces de responder a la nueva mentalidad del ciudadano frente a sus autoridades.

Mecanismos de Coordinación Fiscal

A través de los mecanismos de coordinación fiscal, contando con la participación de los tres niveles de gobierno es factible desarrollar: la codificación fiscal municipal, la normatividad en gasto público y contabilidad, en materia de patrimonio de planeación, programación y presupuestación, entre otros aspectos de similar importancia.

Modernización de la Administración Hacendaría Municipal

La modernización de la administración hacendaría municipal constituye una estrategia fundamental inaplazable para lograr, por una parte, avanzar en la consolidación del objetivo perseguido con la reforma al Artículo 115 Constitucional en el ámbito de la descentralización y, por la otra, dotar al municipio de los elementos que le permitan incrementar su capacidad de recaudación y control tributario, implementar sistemas de información computarizada, eficientar sus sistemas de cobranza, de control y registro del gasto público y de registro, control y uso o aprovechamiento de sus bienes patrimoniales.

Especialización de los Servidores Públicos

Por su parte, una estrategia encaminada a incrementar los conocimientos y

especialización de los servidores públicos municipales encargados de la gestión hacendaría, constituye un factor complementario para el desarrollo de las estrategias anteriormente comentadas, la cual debe concebirse al margen de argumentos que menosprecien su utilidad en función del corto período de duración de la gestión municipal.

Capacitación

La capacitación debe plantearse dentro del contexto de los Programas de Gobierno Municipal, y Estatal en apoyo de aquellos. Su cobertura está representada por toda la materia hacendaria, incluyendo la normatividad, la operación y administración, el registro y control, la contraloría interna, la implementación de nuevos sistemas operativos, etc.

Asesoría

De manera análoga, y conjuntamente con la capacitación y las acciones de modernización administrativa de la hacienda municipal, la asesoría directa por parte de las autoridades hacendarias estatales y de los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá constituir una estrategia operativa para lograr la plena realización de los objetivos de descentralización y desconcentración en materia fiscal.

6.5 La Infraestructura de Operación Necesaria

fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno

Dentro del marco de concertación de acciones entre los tres niveles de gobierno se deberán plantear, diversas acciones tendientes a fortalecer la coordinación del municipio, tanto en lo referente a la entidad de que forme parte, como a

su participación dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

A este respecto, deberá plantearse como estrategia general, continuar ampliando la estructura y cobertura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tanto en ámbito de su instrumentación jurídica, mediante la formulación de las adecuaciones necesarias a la Ley de Coordinación Fiscal, para asegurar la participación de todos los niveles de gobierno. Así como, en la generación de nuevas alternativas de coordinación y colaboración administrativa intergubernamental.

Con relación al primer aspecto mencionado, el objetivo principal deberá ser el lograr la participación del municipio dentro del Sistema de Coordinación y su representación dentro de los órganos que lo integran. Sobre este aspecto se deben tomar en consideración las distintas opciones y posibilidades de integración real del municipio al proceso de coordinación, evaluando su viabilidad, tanto desde el punto de vista interno de cada entidad federativa, como de los órganos del sistema.

El proceso actual de coordinación ha centrado su atención en la cobertura de la mecánica de vinculación entre la Federación y las entidades federativas. Sin embargo, se ha descuidado la integración municipal al sistema. Ya que han sido aislados y carecen de integración efectiva con el sistema nacional.

Por lo anterior se considera que el proceso de coordinación debe avanzar verticalmente hasta lograr integrar la coordinación estados- municipios en todo el país. Por su parte las entidades federativas deberán plantear formas de organización de los municipios para integrar un sistema de representación mecanismo con el fin de que los municipios de la entidad, participen en forma representativa dentro de los órganos del Sistema de Coordinación Estatal.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Por otra parte, deberá definirse el alcance de la participación del municipio en los organismos de coordinación del Sistema Nacional precisando el nivel y grado de intervención, en cuanto a aspectos de interés municipal y aquellos que afectan exclusivamente la relación estado-federación.

En lo que toca a la evolución de la coordinación y colaboración administrativa entre los tres niveles de gobierno se resalta la necesidad de avanzar en la revisión, actualización, reforma o derogación de los convenios y acuerdos que se implementaron y efectuar una distribución mas racional de las competencias definidas en el artículo 115 constitucional.

De igual forma se plantea como lineamiento normativo de acción la implementación de acuerdos de apoyo técnico para el intercambio de experiencias, asesoría y capacitación, tanto de otros niveles de gobierno hacia el municipio, como entre ellos.

Para ello, se plantea

1. El fortalecer la hacienda pública municipal y reforzar la estructura y la organización de los Ayuntamientos.
2. Colaborar con los Programas de Fortalecimiento Municipal en las Entidades Federativas en donde ya existen, como en el caso de Puebla, en el Caso de Guerrero y de otros como Sonora, Estado de México, Jalisco, Estado de Nuevo León y como otras entidades que de una manera o de otra ya están haciendo esfuerzos organizados de desarrollo municipal.
3. Fomentar la creación de programas de impulso municipal, donde aún no existen, con la participación de los Gobiernos de los Estados.
4. Establecer coordinación con todas las Dependencias, organismos y Agen-

cias que tienen programas y acciones con los Municipios que se identifiquen con estos objetivos.

5. Propiciar la descentralización administrativa y la participación ciudadana, a través de las obras y servicios públicos en colaboración.

En general, y esta es la finalidad esencial contribuir a que los Municipios del país incrementen su capacidad para satisfacer las necesidades que le son propias, y que los miembros de las administraciones municipales aumenten su suficiencia para planear, operar y administrar la actividad pública municipal.

6.6 Distribución de participaciones

En base al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que las legislaturas locales establecerán anualmente las bases, montos y plazos para distribuir las participaciones federales a los municipios, se debe entender:

1. Por montos los elementos cuantitativos que determinen el coeficiente de participación que en forma anual le corresponda a cada municipio;
2. Por bases los criterios de política económica, social y administrativa que de manera explícita y en una ley de carácter local, se establezcan para la distribución de participaciones;
3. En materia de plazos, para la entrega de participaciones éstos deben ser breves, en relación al día en que se reciban por parte del estado los recursos federales.

Asimismo, deberá considerarse la conveniencia de establecer en forma anual en una ley, similar por su vigencia y su naturaleza a la ley de ingresos, en

forma clara, incuestionable, cuáles serán los montos, que correspondan a cada municipio.

Deberá fijarse en términos actualizados en la ley, un sistema de coordinación en materia fiscal entre el estado y los municipios, que no permita manipulaciones, entendiendo que éste debe ser simple y contar con los procesos claros y transparentes para todas las partes involucradas, muy especialmente en materia de determinación en las participaciones.

En la propia ley deberán establecerse reglas para garantizar que los pagos a los municipios sean correctos; por ejemplo: que éstos se hagan en efectivo y no en especie, las participaciones sean inembargables, y que en caso de haber excepciones, éstas se señalen en general y explícitamente.

Contemplar también, que de la ley se pueden derivar convenios para colaborar en materia administrativa entre el estado y los municipios, previendo en la medida de lo posible que no se tomen ventajas en favor desventajosos para los municipios.

Deberá preverse en el sistema estatal de participaciones, que en la ley se prevea también la existencia de órganos para el perfeccionamiento del sistema fiscal entre el estado y municipios y para el desarrollo de la colaboración administrativa; también que se prevea la división de facultades administrativas y de política fiscal entre el estado y sus municipios, así como la delegación de las mismas entre las partes involucradas; que se hagan explícitas restricciones que eventualmente pueda tener el sistema a las facultades de administración fiscal de cualquiera de las partes involucradas; y que se señalen en ella también los mecanismos de vigilancia del funcionamiento correcto del sistema.

En los sistemas de participaciones se deben distinguir cuatro elementos:

1. Objetivos del sistema; los cuales deben ser explícitos y señalarse en la propia ley que establezca el sistema; se pueden distinguir principalmente:
 - Un objetivo de asegurar el nivel de desarrollo y bienestar alcanzado por los grandes centros de población, atendiendo a su dinámica.
 - Buscar un mayor equilibrio en el desarrollo de los diversos municipios de cada entidad.
 - Incentivar la eficiencia administrativa por parte de los municipios.
2. El establecimiento de diversos fondos de participaciones, siendo deseable que cada uno de ellos se ocupe de buscar el logro solamente de un objetivo de política hacia los municipios.
3. La determinación de las variables económicas, sociales y administrativas que deben instrumentar la medición de los objetivos y de los procesos para llegar a ellos; es recomendable que estas variables sean accesibles dentro de la realidad estadística nacional.
4. Fórmulas concretas de participación, que deben ser dinámicas para que tomen en cuenta no solamente los cambios económicos habidos en cada municipio, sino el logro de las metas que se establezcan dentro del sistema.

En el sistema de participaciones no es deseable que se establezca en forma uniforme y única en todas las entidades federativas, sino que por el contrario deben existir tantos sistemas como realidades específicas tenga nuestro país, que el propósito de formular una ley tipo es solamente para tomarla como punto de referencia y hacer adaptaciones que sean pertinentes en cada entidad federativa.

6.7 El Marco Democrático de la Reforma Hacendaria

El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y

promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

El Municipio Libre fue fortalecido por las reformas al Artículo 115 constitucional. Sin embargo, aún hay muchos que avanzan para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

Un propósito primordial es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos.

Es necesario hacer más vigorosa la participación de los municipios en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular. El programa tendría como objetivo desarrollar las acciones necesarias para concretar la Democracia Participativa en el ámbito municipal, bajo el auspicio de una cultura de participación razonadamente instaurada, con la instrumentación jurídica conveniente, que permita la institucionalización de mecanismos de interlocución y las instancias de coordinación para corresponsabilizar a pueblo y Gobierno de las tareas de planeación, ejecución y seguimiento de las tareas del desarrollo económico y social sustentado, particularmente, en este caso del fortalecimiento de la hacienda municipal.

Se plantea en el plano local, las orientaciones para institucionalizar la participación ciudadana, son las siguientes.

A. Contexto

1. Plan Nacional de Desarrollo (PND).- Señala que se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el Gobierno y la sociedad, cuyo rasgo distintivo radica en el espíritu de colaboración y la corresponsabilidad.

Referente a una mas intensa participación social y el fortalecimiento de la participación ciudadana:

a) Organizaciones Sociales.- Deben crearse mecanismos de interlocución gubernamental permanente para conocer y tomar en cuenta la opinión de las organizaciones sociales acerca de los problemas nacionales y locales y sus propuestas de solución.

b) Organizaciones Civiles.- Una nueva relación entre las organizaciones civiles y el Gobierno deberá fundarse en el pleno respeto a su pluralidad y autonomía, y en el reconocimiento a sus potencialidades, marcada por la legalidad y por un ánimo de corresponsabilidad y colaboración complementaria.

c) Marco Legal.- Se propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades que los organismos desarrollan, que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles.

d) Líneas de Colaboración.- Se plantea promover la participación de las organizaciones civiles en las actividades públicas, ya que éstas pueden ser consultores calificados en la elaboración de programas y políticas gubernamentales y en

la instrumentación de las políticas públicas, así como proporcionar útiles referencias para la evaluación de las acciones de Gobierno.

Referentes a la participación social y cultura política:

e) **Contraloría Social: La Participación Social en las Políticas Públicas.**- La sociedad y sus organismos deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social, sobre el desempeño de los servidores públicos, incorporando a la acción de Gobierno, el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica propositiva de la sociedad.

f) **Consejos Consultivos.**- El Plan propone la participación de ciudadanos y organizaciones civiles en las diversas áreas de la Administración Pública, para ello se estima conveniente la creación de consejos consultivos en los órdenes municipal, estatal y federal, en los que tengan cabida líderes sociales representativos y profesionistas expertos.

B. Instrumentación de los Mecanismos de Participación Ciudadana

Consecuentemente con el marco de referencia definido por el PND, se plantean los siguientes mecanismos de participación, con las siguientes características:

1. Consejos Ciudadanos

a) Definición

Órganos de representación y participación ciudadana que fomentarán y sustentarán el ejercicio corresponsable con el Gobierno de funciones de gestión, supervisión, evaluación, y en su caso, la consulta y aprobación de programas de la

Administración Pública, mediante mecanismos de contraloría social y consulta ciudadana, relativos a las necesidades y calidad de los servicios públicos, serán grupos representativos de la sociedad tabasqueña con la característica principal, de contar con fuerza moral, prestigio, honorabilidad y presencia reconocida por la ciudadanía, con la capacidad y criterio para tomar y sugerir decisiones razonadas a las instancias gubernamentales respectivas.

b) Atribuciones

I. Consolidar la participación de la ciudadanía, directamente o por medio de las organizaciones civiles, en los programas institucionales, en la definición de las acciones de programación, presupuestación, control y vigilancia de los recursos que se destinan al desarrollo social y a la prestación de servicios públicos;

II. Coadyuvar al control y vigilancia de las estructuras operativas conjuntamente con los órganos de control gubernamental, para evitar desvíos en los programas y el ejercicio arbitrario de las funciones públicas, y en este sentido, participar en la operación del Sistema de Quejas y Sugerencias en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

III. Proponer a las instancias de Gobierno respectivas, las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos, y sugerir la prestación de nuevos servicios;

IV. Informar a las autoridades correspondientes sobre el estado que guardan los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, vestigios prehispánicos, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, templos, mercados, hospitales, panteones, parques zoológicos, centros recreativos, parques y jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato y en general

todo aquello de interés para la comunidad;

V. Opinar sobre los servicios educativos, públicos o privados que se presten en el Estado;

VI. Recibir por escrito y citar para escuchar, si así lo cree conveniente, a quienes deseen plantear problemas vinculados con la administración y prestación de servicios públicos y proponer o hacer las recomendaciones pertinentes de acuerdo a los recursos contenidos en las leyes aplicables;

VII. Informar al Congreso del Estado los problemas administrativos y de servicios públicos a cuyas recomendaciones no se haya dado atención;

VIII. Rendir mensualmente un informe al congreso y a la ciudadanía sobre las gestiones realizadas;

IX. Participar y promover las ceremonias cívicas, que organicen las autoridades;

X. Promover en colonias y comunidades rurales actividades de colaboración, participación vecinal y ayuda social;

XI. Colaborar en los casos de emergencia con las autoridades;

c) Marco Jurídico

Elaboración de un proyecto de Ley de Participación Ciudadana, que contemple el establecimiento del marco jurídico normativo para el desarrollo de las organizaciones civiles, de sus relaciones con el Estado, sus derechos y deberes, así como su participación en la toma de decisiones, la gestión administrativa y el control y vigilancia de la misma.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

En este proyecto se contempla la institucionalización de la figura del Consejo Ciudadano, así como el establecimiento de un fondo de desarrollo para la Organización y Participación Ciudadana.

d) Ámbitos de los Consejos Ciudadanos

Municipal.- Como instancia de coordinación gubernamental los ayuntamientos, contará con un órgano técnico de consulta, en donde se podrán integrar los grupos de trabajo que fueran necesarios.

Estatal.- Con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como instancia de coordinación y con el apoyo técnico de los consejos consultivos integrados conforme a los programas institucionales existentes.

7 CONCLUSIONES

La hacienda municipal, como podemos percatarnos es una de las partes más importantes en el desarrollo del municipio, sin autonomía en el manejo de los recursos ya imposible llegar a una verdadera soberanía política, condición imposter-gable en los actuales tiempos en que se requieren cambios en las estructuras de gobierno, pero sobre todo en las estructuras mentales de quienes regirán los destinos de México.

La urgencia de redefinición en el orden institucional, es mas que evidente, el modelo de Administración Pública ha entrado en conflicto con los intereses reales de desarrollo social, la constatación de la crisis del Gobierno Benefactor, parte del hecho de que el gasto público crece de manera alarmante y presenta tasas de crecimiento mayores que las del producto interno bruto. Así las cosas se concluye que, en el corto plazo, el Gobierno no podrá proveer a la población de los beneficios tradicionalmente ofrecidos.

Las interpretaciones y las propuestas de solución van desde las posiciones conservadoras de los neoliberales, hasta consideraciones de una oposición intransigente, que plantea, como camino para hacerlo, la reformulación de las estructuras del sistema político. En verdad los elementos del cambio son tan complejos y profundos que sobrepasan la superficie de los fenómenos observados y han generado cuestionamientos, respecto de las posturas tradicionales de pensar e interpretar el acontecer de las sociedades humanas.

En nuestro país, durante los años ochenta, las políticas sociales no tuvieron resultados significativos en términos de bienestar para la población. Este hecho asume particular importancia en la medida que expone un proceso de inocultable

empobrecimiento colectivo, que se traduce en un aumento de la demanda de servicios públicos. Esta situación ha ocasionado transformaciones en la forma de intervenir del Gobierno, y se ha traducido en modificaciones de sus relaciones con el sector privado y la sociedad civil.

Adicionalmente, las prácticas tradicionales de corrupción sumados al mal servicio y la descapitalización del sector público y privado, en un contexto de empobrecimiento de la población, se observa además la expansión de programas compensatorios que operan en forma discontinua y se constituyen en el plano político, por sus propias características, en mecanismos apropiados para las practicas clientelistas y asistencialistas. En otras palabras, esa dinámica de las políticas sociales, apunta al fortalecimiento de su principal característica histórica: su aspecto clientelista y corporativista.

El rescate de la autonomía municipal, podría ser avalado sacando a relucir la importancia de los sectores populares, pero no en el sentido político-partidista, sino con nuevas formas de interlocución ante el Estado, ya que las figuras tradicionales han decaído y devaluado las formas de representatividad. ejemplo de ello es la obsolescencia de los cabildos, que amerita tomar medidas que contemplen nuevos sistemas de elegibilidad de los regidores en forma independiente, no como planilla del presidente, ya que ello significa que es incondicional de él, miembro de su equipo y no quien en determinado momento le podrá cuestionar sus decisiones, el consenso público de los funcionarios municipales, el establecimiento de sistemas de información de la acción municipal, permanente, oportuna y verificable, así como la instauración de organismos ciudadanos que se constituyan en defensores de los derechos ciudadanos ante posibles irregularidades en el desempeño de la gestión de gobierno.

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal

Independientemente del aspecto propuesto en el presente trabajo que conjunta algunas de las propuestas de contenido técnico que han sido postpuestas o no instauradas por la resistencia del cambio real político, que en últimas instancias significaría el final de cientos de años de canonjías y gozo indiscriminado de una clase, llámense españoles, criollos, conservadores, porfiristas, pseudorevolucionarios, y post-pseudorevolucionarios de la llamada familia revolucionaria; el objetivo principal de la política ha sido el acceso al erario público como una forma de hacerse ricos o seguir siendo rico.

Triste es decirlo, pero en nuestro país ser político equivale a eso, a alguien que se ha hecho rico por los puestos y bondades del poder a quienes el mismo sistema ha prolijado, propiciando la formación de nuevas dinastías que se resisten a las reformas que equivaldrían al fin de sus privilegios.

Sin embargo, la instauración de las medidas planteadas deberá estar aunada estratégicamente una medida complementaria que se propone para dar contundencia a la reforma hacendaria: la planeación participativa de la ciudadanía.

En el orden mundial, —particularmente en América del sur—, las tendencias de la gestión pública se han dirigido a los procesos de planificación de tipo participativo, como una importante alternativa a los modelos tradicionales. Tales procesos constituyen un poderoso elemento equilibrado para conjurar las tendencias corporativistas y clientelistas, aún vigentes en los patrones tradicionales de representación política en nuestro Estado y nuestro País. Frente a la crisis de la democracia representativa se han señalado los modelos de gestión participativa como un medio de perfeccionamiento democrático. La transparencia administrativa y la posibilidad de intervención concreta de las capas populares en los procesos decisivos serían las principales características de estos modelos que parten de tres

premisas fundamentales:

1. La población es la mejor representante de sus intereses porque conoce mejor que nadie sus problemas.
2. El ejercicio de la ciudadanía debe ser estimulado, permitiendo una relación mas estrecha entre el poder público y el ciudadano.
3. La apertura de nuevos canales de comunicación entre la sociedad civil y el poder político local, será un instrumento de racionalización de la gestión pública en la medida que los recursos serán dirigidos y vigilados mas eficientemente.

El control de la aplicación de los mismos, sería realizado de la forma mas amplia posible, en la medida en que los espacios de participación abiertos a la sociedad civil organizada permitiesen una continua fiscalización de los servicios ofrecidos. Esas fórmulas alternativas de gestión —en la medida en que apuntan a una mayor racionalización del uso de los recursos públicos y a una atención mas universal— se vuelven mas atractivas.

En algunos países con mas estabilidad democrática, ha sido confirmada la adopción de practicas de descentralización del poder local, para hacer frente a las demandas sociales, y a las limitaciones de orden presupuestal del Estado. Las experiencias de los españoles, brasileños, colombianos e italianos, a pesar de estar mas consolidadas, pueden servir de orientaciones metodológicas para instaurar en el Estado.

La participación ciudadana, y la reforma hacendaria municipal, con todas sus medidas colaterales o accesorias, que indispensablemente requiere, serán sin duda responsables de los resultados relativos a la eficacia social del Cambio Ad-

ministrativo, sobra decir que son un procesos incipientes con las particularidades propias que conlleva un proceso social de cambio y su instauración tiene momentos clave y estrategias de la conformación de una infraestructura operativa y particularmente en la instauración de una cultura de participación, condición altamente indispensable para dar un cauce ordenado a las cosas.

BIBLIOGRAFÍA

Alamán, Lucas.

Historia de México desde los Primeros Movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la Época Presente. Cinco Tomos, Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

Alejo, F. Javier.

La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México. Setentenas No. 4, México, 1971.

Alfaro Santacruz. Melchor de.

Relaciones Histórico Geográficas de la Provincia de Tabasco. Gobierno del Estado de Tabasco, 1976

Arias Gómez, María Eugenia.

Tabasco: Textos de su Historia. Vols. 1 y 2. Gobierno del Estado de Tabasco. Instituto de Investigaciones "José Ma. Luis Mora. Vi-

ministrativo, sobra decir que son un procesos incipientes con las particularidades propias que conlleva un proceso social de cambio y su instauración tiene momentos clave y estrategias de la conformación de una infraestructura operativa y particularmente en la instauración de una cultura de participación, condición altamente indispensable para dar un cauce ordenado a las cosas.

BIBLIOGRAFÍA

Alamán, Lucas.

Historia de México desde los Primeros Movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la Época Presente. Cinco Tomos, Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

Alejo, F. Javier.

La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México. Setentetas No. 4, México, 1971.

Alfaro Santacruz. Melchor de.

Relaciones Histórico Geográficas de la Provincia de Tabasco. Gobierno del Estado de Tabasco, 1976

Arias Gómez, María Eugenia.

Tabasco: Textos de su Historia. Vols. 1 y 2. Gobierno del Estado de Tabasco. Instituto de Investigaciones "José Ma. Luis Mora. Vi-

Ilahermosa, 1985.

Benson, Nettie Lee.

La diputación provincial y el federalismo mexicano. 2a, ed. México: El Colegio de México: UNAM. 1994.

Bocanegra, José María.

Memorias para la Historia de México Independiente 1822-1846. 3 tomos. FCE. México, 1987

Boyd-Bowman, Peter

Índice geobiográfico de mas de 56 mil pobladores de la América hispánica, I. 1493-1519, México, 1985: UNAM-FCE

Cárdenas, José Eduardo

Memoria a favor de la Provincia de Tabasco. Edición facsimilar de la de Cádiz. Gobierno del Estado de Tabasco. 1979

Carrillo Castro, Alejandro.

La Reforma Administrativa en México. 2a. ED. 1975. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1975.

Código Fiscal de la Federación.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de enero de 1995.

Convenio de Desarrollo Social

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 de julio de 1995.

Cortés, Hernán.

Cartas de Relación. Primeras ediciones 1522, 1523, 15125, 1842, 1844. Porrúa, México 1992.

Derecho Administrativo, 12a.ED. Porrúa, México, 1968.

Garza, Sergio Francisco de la.

Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. 8° ED. México.
1978.

Gil y Sáenz, Manuel.

Compendio Geográfico, Histórico y Estadístico del Estado de Tabasco Gobierno del Estado de Tabasco. 1979

González Calzada, Manuel

Recopilación. De cómo vieron y contaron los Cronistas de Indias el descubrimiento y conquista de Tabasco. Gobierno del Estado de Tabasco. 1981

Humboldt, Alexander Von.

Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. Primera ed.
Esp. 1822. Porrúa, México, 1991.

Konetzke, Richard.

Historia Universal Siglo XXI. Vol. 22. 25° ed. América Latina II.
Siglo Veintiuno Editores, 1995

Lafuente, Modesto.

Historia de España tomo V, Lib. X, Cáp. XII, Pág. 139 .Edición de

Barcelona, 1880.

Landa, Fray Diego de.

Relación de las cosas de Yucatán. Editorial Dante. Mérida

Ley de Planeación.

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 13 de julio de 1983.

Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 18 de diciembre de 1987.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 4 marzo de 1995.

Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco.

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 30 de diciembre de 1992.

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Tabasco.

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 30 de diciembre de 1992.

Ley de Hacienda del Estado de Tabasco.

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 30 de diciembre de

1992.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Tabasco para el ejercicio de 1996.

Publicada en el Periódico Oficial del 30 de diciembre de 1995.

Ley de Ingresos del Estado de Tabasco para el ejercicio de 1996.

Publicada en el Periódico Oficial del 30 de diciembre de 1995.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 8 de agosto de 1993.

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 4 de febrero de 1984.

Martínez Cabañas, Gustavo.

La Administración Estatal y Municipal en México. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.

Martínez, José Luis.

Documentos Cortesianos. 4 tomos 1ra. Ed. 1990. UNAM-FCE. México.

Ochoa Campos, Moisés.

La Reforma Municipal. 4a. ED. Porrúa. México. 1985

Ortiz Ortiz, Martín.

Los Caminos de Tabasco. Las vías de comunicación terrestre y la historia de Tabasco. Gobierno del Estado de Tabasco. 1988

Peralta Burelo, Francisco.

Tabasco y sus Constituciones. Tomo I. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Villahermosa, 1989.

Pichardo Pagazza, Ignacio.

Introducción a la Administración Pública de México. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.

Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000.

Publicado el Periódico Oficial del Estado el día 15 de julio de 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1995.

Riva Palacio Vicente.

Coordinador y autor. México a Través de los siglos, Tomos: I) Historia Antigua y la Conquista; II) El Virreinato; III) La Guerra de In-

Consideraciones para una Reforma Hacendaria Municipal
dependencia; IV) México Independiente. V) La Reforma. Publica-
ciones Herreras, edición fascicular, 1938.

Ruz Mario Humberto.

Los Linderos del Agua. Probanzas del Adelantado de Yucatán,
Francisco de Montejo 1527-1533 Gobierno del Estado de Tabasco,
ICT, 1991.

**Tabasco. Decretos del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
1862-1982**

L Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Ta-
basco. Villahermosa, 1982.

**Tabasco. Leyes del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco
1852-1870.**

Publicaciones de la LI Legislatura al H. Congreso del Estado Libre
y Soberano de Tabasco. Villahermosa, 1984.

Tostado Gutiérrez, Marcela

Tabasco en el Porfiriato. Gobierno del Estado de Tabasco, 1985

Ward, Henry George .

México en 1827. Selección. FCE, México. 1985

GLOSARIO DE TÉRMINOS

- Acrópolis.** (del gr. *akropolis*, de *akros*, alto, y *polis*, ciudad) Lugar más alto y fortificado en las ciudades griegas. Dentro de este reducto se construían los edificios religiosos de mayor significación para la ciudad, mientras que las viviendas se edificaban en las laderas de la elevación natural y en el llano circundante. El ejemplo mas conocido es la de Atenas.
- alcabala.** Impuesto español de origen árabe, que gravaba desde el s. XIV las compras y ventas de cualquier producto, excepto el pan, las armas, los caballos y las mulas. Establecido en México en 1571. Con frecuencia, su cobro fue arrendado a particulares hasta 1776. Subsistió legalmente hasta 1896.
- alcaldes ordinarios.** Persona que tiene dignidad de juez en uno o varios pueblos. Existían dos en cada pueblo, en un principio eran de elección popular, y posteriormente también eran designados por el rey, el virrey o la audiencia.
- alférez real.** (del ár. *al-faris*, el jinete) Oficial del ejército, inmediatamente inferior al grado de teniente.
- alguacil mayor** Tenía a su cargo la seguridad pública, y ejecutaba las órdenes de encarcelamiento y custodia de reos confesos y presuntos.
- alguacil.** (del ár. *al-wazir*, el ministro) Funcionario de los tribunales de justicia que ejecuta las órdenes dadas por los jueces. Oficial inferior a las órdenes del alcalde de un ayuntamiento
- almojarifazgo.**(de *almojarife*, y éste del ar. *al-musrif*, inspector) antiguo derecho de importación o exportación, también pagaban este impuesto artículos que se comercializaban entre distintos puertos españoles, impuesto aduanal hasta de 15 por ciento)
- aprovechamientos.** ingresos ordinarios provenientes de las actividades de Dere-

cho Público que realiza el Gobierno, y que recibe en forma de recargos o multas, como cualquier ingreso no clasificable como impuestos, derechos o productos.

- Arbitrios.** Impuestos, generalmente municipales, que pagan los ciudadanos para hacer frente a los gastos públicos.
- Autarquía.** (del gr. *autarkeia*, autosuficiencia) Capacidad de bastarse a sí mismo. En política, régimen de un Estado que se propone ser autosuficiente en el plano económico, bastándose con sus propios recursos y evitando las importaciones.
- Bula de la Santa Cruzada.** Derecho cedido por los Papas al los reyes, que concedía diferentes indulgencias y privilegios a quienes participaban en las cruzadas u otras guerras contra infieles o contribuían a costearlas. En España se otorgó durante la Reconquista. Hasta hace algunos años existieron bulas que, mediante el pago de una limosna, eximían a los fieles de ciertas obligaciones referentes al ayuno y a la abstinencia, significaron un grave descrédito para el papado por la «venta» de indulgencias.
- bula.** (del Lat. *bullā*, bola). Documento pontificio que trata sobre cuestiones de fe, concesión de privilegios o asuntos de interés general. Deriva su nombre del sello de plomo con forma de bola que lo acompaña y que ya usaban antiguamente los emperadores romanos.
- capitán de entradas** Oficial del ejército que manda una compañía, escuadrón, batería o unidad similar, encargado de organizar las exploraciones de conquista de nuevos territorios.
- capitulación** . (del latín *capitulatio*, -onis) . Acuerdo que firmaban la monarquía y un particular y que autorizaba a éste a colonizar ciertas tierras y a obtener beneficios de esa colonización. Estos contratos fueron frecuentes durante la colonización de América.
- Capitulaciones de Santa Fe** . Las firmadas en la ciudad de Santa Fe (Granada)

entre los Reyes Católicos y Cristóbal Colón, el 17 de abril de 1492, para la conquista de las Indias

- carga.** Impuesto, tributo: cargas fiscales. Gravamen, obligación o deuda que pesa sobre una propiedad, generalmente un inmueble.
- catastro .** (del italiano *catastro*, y éste del latín *capitastrum*, de *caput*, -*itis*, cabeza) . Censo estadístico de la propiedad territorial urbana y rústica que tiene por objeto su ordenamiento fiscal, administrativo y jurídico. Consta de un plano del término municipal donde aparecen los polígonos con sus parcelas —en escala que oscila entre 1:2.000 y 1:10.000, dependiendo del tamaño de las propiedades— y de un documento donde figura el propietario de cada parcela. Impuesto que se paga por la posesión de una finca.
- composición.** Consistía en el pago de un tanto, por adquirir títulos legales sobre tierras y aun encomiendas mal adquiridas.
- concejil.** Pertenece al concejo. Disposición que declara la obligatoriedad del desempeño de los cargos derivados de los concejos municipales o ayuntamientos, como una responsabilidad ciudadana inexcusable.
- concesión.-** Contrato hecho por el Gobierno a un particular, o a una empresa, para construir o explotar algo que pertenece a éste o un servicio público en el que el gobierno concede a los ciudadanos una serie de derechos, sujetos a su jurisdicción.
- Consejo.** Principal órgano de la administración española entre los s. XVI y XVIII, derivado de los antiguos consejos medievales de Castilla y Aragón. Algunos tenían carácter territorial, como los de Navarra (1515), Indias (1524) o Flandes (1555), y otros sectorial, como los de la Inquisición (1478), Guerra (1522) o Hacienda (1523). Fueron perdiendo importancia con la llegada de los Borbón en 1700. consejo de Ciento Antigua corporación municipal de Barcelona, creada por Jaime I en 1249. Entre 1265 y 1321 estuvo formado por cien consejeros, de donde deriva su nombre, aunque más tarde su composición varió. Fue suprimido en 1740, al finalizar la guerra de Sucesión es-

pañola. consejo de Indias Organismo creado por Carlos I en 1524 para dirigir todos los asuntos relacionados con las nuevas tierras conquistadas en América, ya fuesen políticos, administrativos, judiciales o económicos. Disfrutaba de completa autonomía y sólo debía rendir cuentas al propio emperador.

cónsul. (del Lat. cónsul, -ulis) Cada uno de los magistrados que tenían la suprema autoridad en la república romana.

contador. Encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del ayuntamiento.

contribución. (del lat. *contribuere*, de *cum*, con, y *tribuere*, dar). Pago que tienen que hacer los ciudadanos de un Estado para ayudar a sostener los gastos de éste o los de la comunidad o municipio.

derechos de almonedación. En el año 1536 se estableció la Casa de Moneda para la acuñación de la plata y el cobre. Las monedas de plata eran de un peso; y de 4, 3, 2 y ½ reales, pero pronto fueron sustituidas por las de tres reales así como las monedas de cobre. El oro no se acuñó en la Nueva España sino hasta 1673. Antes de esa fecha se remitía a España donde era acuñado. Otro derecho era el de vajilla, representado por la renta que al estado le producía la plata y el oro con los que se labraban alhajas y vajillas.

derechos. (del lat. *directus*, directo). Cantidad que se paga como impuesto de aduana, como matrícula, o como contraprestación establecida por el Poder Público conforme a la ley, en pago de un servicio.

edil. (del lat. *aedilis*, de *aedes*, casa) Magistrado de la antigua Roma encargado de las obras públicas. Concejal, miembro de una corporación municipal o ayuntamiento.

encomienda. En la Edad Media castellana, privilegio que concedía el rey a ciertas órdenes militares por el que éstas, a cambio de las rentas y de la jurisdicción sobre un territorio, se comprometían a la defensa del

mismo frente a los musulmanes. Territorio sometido a ese privilegio. Institución de la América colonial española por la que se concedía a un colonizador, o encomendero, el tributo o el trabajo de un grupo de indígenas, a cambio de protegerles e instruirles en la religión cristiana. La institución de la encomienda fue creada por las Leyes de Burgos (1512) para frenar los abusos que los colonizadores cometían en América con los indígenas, a los que España consideraba súbditos de la Corona. Pero la explotación continuó y el trabajo y las enfermedades diezmaron a los indios. En las Antillas, la encomienda otorgaba al colono el servicio personal o trabajo del indio; más tarde, en México y Perú, este trabajo se sustituyó por un tributo. Las Leyes Nuevas en 1542 prohibieron la concesión de nuevas encomiendas, pero la protesta de los colonos (rebelión de los encomenderos* en Perú; quejas en México) y el riesgo de que un gran número de españoles abandonara América dejaron prácticamente sin efecto esta legislación y la encomienda sobrevivió hasta el s. XVIII

erario . (del lat. *aerarium*, de *aes*, *aeris*, cobre) . Conjunto de los bienes públicos de una nación, provincia o pueblo.

escribano. (del Lat. *Scriba*) Antiguamente, funcionario público que tenía autorización para dar fe de los documentos y de ciertos hechos que pasaban ante él.

estanco de la Pólvora (1590). La pólvora era monopolio fiscal, cuya fabricación y comercio no estaba permitida, por razones militares y políticas.

Estanco de naipes. La fabricación y venta de naipes fue monopolio del Estado, pero estuvo arrendada hasta 1763. Desde esta fecha, el Estado se encargó de una y otra.

Estanco del mercurio. Su manejo estuvo monopolizado por el gobierno, que le fijaba precios arbitrarios, establecido en 1559 por real cédula, que no permitía que persona alguna lo transportase de España a las Indias ni del Perú a Nueva España, sino por cuenta de la Real Hacienda, fue el «principal instrumento de la minería». Procedía principalmente de tres centros de producción en Alemania, España y Perú. Para la adquisición del mercurio, se situaban 400 mil pesos a La Habana.

Estanco del tabaco. Este monopolio fiscal llegó a dejar una utilidad de 137 %. Su estanco en poder del Estado, originó un activísimo comercio de contrabando ejercido por los célebres «Hermanos de la Hoja». El gobierno colonial pretendió ser el único fabricante de cigarros, puros y rapé, castigando severamente a los que fabricaban y comerciaban con estos productos.

estancos. Prohibición que se hace de la venta libre de ciertos productos, reservándose su explotación el Estado o arrendándose a alguien. Lugar en que se venden estas mercancías, especialmente tabaco, sellos y cerillas, a los que suelen añadirse otros artículos de fumador, de papelería, de regalo, etc.

Exacción (del lat. *exactio*, -onis) Acción y efecto de exigir el cobro de impuestos o cargas fiscales. Cobro injusto o forzado.

fisco . (del lat. *Fiscus*) . Hacienda pública en su aspecto de recaudadora de tributos del Estado. Conjunto de bienes del Estado.

Hacienda Publica. Conjunto de bienes, rentas, impuestos, etc., que pertenecen al Estado y que sirven para cubrir los gastos de la nación. También, el Estado mismo en su expresión fiscal.

impuesto directo . El que se paga por la renta, el capital, el patrimonio y los beneficios y se recauda periódicamente.

impuesto indirecto . El que se paga por el consumo de ciertos artículos, en cuyo precio va incluido, por las transmisiones de bienes y por los actos jurídicos documentados.

impuesto. (del lat. *Impositus*) . Entrega de dinero que el Estado o las administraciones locales exigen a los ciudadanos para poder atender a las necesidades públicas.

Indulgencia. Perdón que concede la Iglesia católica de la pena temporal debida por los pecados.

Inquisición Española. Tribunal inquisidor exclusivo de España y la América española, creado por el papa Sixto IV en 1478 a petición de los Reyes Católicos. Dependía de la Corona y estaba desvinculado de la Inquisición del resto del mundo cristiano, la cual en esta época se hallaba en plena decadencia. El motivo de su establecimiento fue la supuesta amenaza que para la fe representaban los judíos y moriscos convertidos al cristianismo, aunque posteriormente el tribunal se ocupó también de casos como brujería, bigamia, blasfemia, libros prohibidos, etc.

maestre de campo (del lat. *magister*, -tri) oficial superior en la antigua milicia.

Media Anata. Era el derecho que se cubría al ingreso en cualquier empleo u oficio. Debían cubrirlo desde el virrey hasta los oficiales artesanos después de ser examinados en su oficio y como condición para empezar a trabajar en él. Consistía en el pago de medio año de sueldos y salarios.

merced . (del lat. *merces*, -edis) . Honor, favor, recompensa, concesión, perdón, etc., concedido por un soberano.

Neolítico. Periodo prehistórico que sigue al mesolítico y precede a la edad de los metales. El neolítico comenzó en torno al año 6000 a. C. en el Próximo Oriente y llegó a Europa entre los milenios VI y III a. C. Se caracteriza por la adopción de técnicas para la producción de alimentos, para pulimentar los útiles de piedra, para la fabricación de cerámica y para la elaboración de telas. Su economía se basa en la agricultura de trigo y cebada y la domesticación de ganado ovino, caprino, porcino y posiblemente bovino. Fueron creados los primeros poblados agrícolas, y en ellos surgieron las primeras culturas urbanas de carácter histórico. La acumulación de excedentes alimenticios y el fuerte crecimiento demográfico transformaron profundamente la organización social y dieron lugar a la aparición de nuevos sistemas políticos, religiosos y culturales. Mientras que el desarrollo del neolítico en Europa fue más lento y la actividad económica siguió largo tiempo vinculada a la caza y a la pesca, en Extremo Oriente dio lugar a las técnicas de trasplante y al cultivo del arroz, y en los valles centroamericanos de Oaxaca y Tehuacan conoció el de-

sarrollo del cultivo del maíz, base de las culturas precolombinas. Finalizó con el comienzo de la edad de los Metales, aproximadamente en el año 2 500 a.C.

- Obraje.** Prestación que los españoles establecieron en América y que consistía en la obligación de los indios de pagar ciertos tributos realizando trabajos en las manufacturas.
- Papel sellado (1538).** Este derecho fue antecedente del impuesto del timbre. En Nueva España el papel sellado, valía solo por un bienio
- participación .** (del lat. *participatio*, *-onis*) . Cantidad de acciones o partes de capital de una empresa que son propiedad de una persona física o jurídica y por las que le corresponden algunos derechos, como recibir beneficios, participar en la gestión, etc. En el caso de la Administración Pública, es la transferencia del impuesto que hace la Federación a los gobiernos estatales y a los municipios.
- patricio.** (del lat. *Patricius*) Se aplica al orden social del imperio romano cuyos miembros pertenecían a las gens más antiguas, que ostentaban el poder en los primeros tiempos de la república y, posteriormente, gozaron de importantes privilegios y utilizaban vestimenta especial.
- pósito.** (del lat. *Positus*, depósito, establecimiento.) Depósito de granos, principalmente trigo, para prestarlos en condiciones módicas a los labradores y vecinos. El en que se guarda el grano de este instituto. *Pósito pío* el de carácter caritativo o benéfico.
- procurador.** Defensor de los derechos y el interés general de las ciudades y villas. Se elegían por períodos de dos años, sus gastos eran pagados por la población.
- productos.** (del lat. *Productus*). Ingresos que recibe el Municipio, Gobierno Estatal o la Federación, por concepto de la explotación de bienes patrimoniales

Propios. Terreno o propiedad rústica o urbana que tiene una ciudad, villa o lugar, que no se puede vender o ceder legalmente, se arrendaba o se administraba directamente por el municipio, cuyo cultivo y usufructo producían alquileres y rentas, denominados fondos de propios en términos de la hacienda municipal, que se utilizaba para costear los gastos públicos.

Pulque. Este cubría un derecho de doce reales por carga. Las rentas que producía constituían un importante ingreso fiscal. El Consulado de México, se quejaba en 1788, de los impuestos que sobre el pulque pesaban, en los siguientes términos: *«como esta bebida soportaba de dos años a esta parte unos derechos que exceden a un 200 y 50 por ciento sobre su costo principal, se ha acortado el consumo, y por consiguiente la ocupación de sirvientes y arrieros, padeciendo también los dueños de las haciendas pulqueras en el valor de sus fincas»*. Y agregaba en seguida: *«pero siempre sucede así a los que entienden que el bien de la Real Hacienda pende de subir los derechos sin hacerse cargo de que los consumos bajan a proporción de la carestía, que por otra parte debilitan los tratos que inutilizan de pagar los derechos a la gente bien ocupada y que la gente pobre no puede hacer rico al soberano, bien es que aquí, cada uno tira a engrosar el ramo que administra sin detenerse en que aniquila en otros muchos a la real hacienda»*. El pulque constantemente estuvo arrendado y desde 1664 dicha renta se incorporó a la hacienda pública.

Quinto Real derechos sobre metales preciosos. Este fue el primer ramo que formó la Hacienda Pública, desde el punto de vista cronológico, y también el mas productivo. Su origen fue una real cédula de 1504 por la cual los reyes mandaron que «todos los vasallos vecinos o moradores de Indias que cogiesen o sacasen de cualquier provincia o lugar de ellas oro, plata, estaño o azogue, hubiesen de pagar y contribuir al real patrimonio, la quinta parte de lo que cogiesen», quedando las otras cuartas partes para el interesado beneficiador de dichos metales. En 1548, por gestiones del Ayuntamiento de México, el quinto real se redujo a la décima parte. Esta concesión fue prorrogándose sucesivamente hasta 1584.

reducción (del lat. *reductio*, -onis) En la época de la colonización española de América, pueblo de indios americanos convertidos al cristianismo y

organizados en un régimen de vida comunitario.

- Regidor.** Que rige o gobierna. Miembro de una corporación municipal o ayuntamiento.
- repartimiento** . Sistema de repoblación utilizado en España en el s. XIII, que consistía en la distribución de las tierras conquistadas a los musulmanes entre los caballeros que habían participado en la conquista. Se llamó así también al repartimiento de indios en la Encomienda.
- república.** (del latín *res publica*, cosa pública) Forma de gobierno representativa en la que el poder del jefe de Estado o presidente procede del voto de todos o parte de los ciudadanos. Nación o Estado que tiene esta forma de gobierno.
- Tesorero** (del lat. *Thesaurarius*) Persona encargada de guardar y administrar el dinero del ayuntamiento.
- timbre.** (del fr. *timbre*, y éste del lat. *tympanum*, del gr. *tumpanon*, tambor). Sello en el papel en que deben extenderse algunos documentos y que indica el impuesto que debe pagarse. Renta del Fisco constituida por la venta de sellos y papel sellado.