

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**UNA PROPUESTA PARA ANALIZAR LA
HACIENDA PÚBLICA MEXICANA COMO VÍNCULO
ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD**

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN SOCIOLOGÍA
PRESENTA MARÍA DEL CARMEN SOLÓRZANO MARCIAL

ASESOR: DR. VÍCTOR MANUEL MUÑOZ PATRACA



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.

DEDICATORIAS

A mis hijos, mi esposo, mi madre, mis hermanos, mis amigos.

AGRADECIMIENTOS

Expreso mi agradecimiento a las personas que han contribuido a la realización de esta tesis.

Al Dr. Víctor Manuel Muñoz Patraca quien me invitó a formar parte del proyecto de investigación: “Del autoritarismo a la democracia dos décadas de cambio Político en México, 1977-1997”, a partir del cual inicié la investigación cuyos resultados hoy se presentan.

A la Dra. Leonor Ludlow Wichers por cuya invitación participe en el proyecto “Los ministros de hacienda y sus proyectos: 1822–1933”, donde conocí la ***Historia de la hacienda pública*** de Francisco Comín de quien tomé como postulado su propuesta, según la cual, existe una relación muy estrecha entre hacienda pública y régimen político ya que las características y funciones de la primera derivan de los principios y objetivos del segundo;

A la Mtra. Monica Guitián quien me invitó al seminario de Filosofía Política impartido por el Dr. Víctor Alarcón Olgúin, en el marco de la Cátedra Extraordinaria de Teoría Social del Centro de Estudios Básicos.

Al Dr. Francisco Reveles con quien participé en su proyecto “Sistema Organizativo de los Partidos Políticos”, donde pude comenzar a investigar los planteamientos del Partido Acción Nacional (PAN) y las características de la ideología del régimen priista sobre la intervención económica y la hacienda pública.

A los doctores Luisa Béjar, Regina Jiménez de Ottalengo, Adrián Gimete y Ricardo Espinosa, miembros del proyecto “Proceso Legislativo y Representación”, que me ha permitido comprender la dimensión sociopolítica de la problemática hacendaria.

A los amigos del proyecto “Estrategias para el proceso de enseñanza” con quienes he aprendido que investigar distintos temas y trabajar diferentes perspectivas teóricas no son impedimento para la discusión académica seria y la unión de esfuerzos en la formación de alumnos.

Al Dr. Enrique Suárez Iñiguez y a la Mtra. Karla Valverde quienes al invitarme a colaborar es un libro bajo su coordinación me permitieron formular aspectos que han sido desarrollados en esta tesis.

Al Dr. Raúl Olmedo quien me enseñó a amar la investigación y la reflexión teórica.

No puedo dejar de mencionar el maravilloso papel de las pláticas telefónicas interminables con la Mtra. Carmen Roqueñí Ibarquengoitia, han sido un invaluable espacio para la discusión de muchas ideas que aquí se presentan.

Un valioso apoyo en la localización de materiales me fue brindado por la Lic. Lourdes García Hurtado y la Mtra. Ethel Bedolla.

A los sinodales de este examen que con su cuidadosa lectura y sus comentarios me permiten ver con mayor claridad las posibilidades y límites de mi trabajo.

| | |
|--|------------|
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| I. SUPUESTOS TEÓRICOS BÁSICOS | 29 |
| Qué es la hacienda pública | 29 |
| Régimen político | 36 |
| Representación | 44 |
| II. DEFINICIÓN DEL ESTADO | 52 |
| Regulación monetaria | 57 |
| Regulación bancaria | 61 |
| III. ESTRUCTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA | 67 |
| Poderes locales e impuestos federales | 76 |
| IV. FUENTES DE INGRESO | 86 |
| Legitimidad, deuda y bienes nacionales | 92 |
| Impuestos y problemática actual | 106 |
| V. ADMINISTRACIÓN Y CAPACIDAD RECAUDATORIA | 116 |
| Un largo camino para la administración hacendaria | 121 |
| Revolución y nuevo régimen | 127 |
| Administración hacendaria en el gobierno foxista | 133 |
| VI. ATRIBUCIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS | 137 |
| Figura presidencial | 143 |
| Cambios en el presidencialismo | 150 |
| VII. REPRESENTACIÓN Y PROCESO PRESUPUESTARIO | 157 |
| Proceso presupuestario. | 163 |
| CONCLUSIONES | 175 |
| FUENTES | 179 |
| Bibliohemerografía | 179 |
| Legislación | 188 |
| Bases de datos | 189 |
| Páginas WEB | 189 |
| Revistas | 190 |

INTRODUCCIÓN

En mi humilde opinión, Señores, los desaciertos de mayor trascendencia que se han cometido entre nosotros en la dirección de la Hacienda, y que tan costosos han sido a los pueblos, tienen su raíz principal en la ignorancia de la historia. Los que no conocen la aplicación de los preceptos de la Ciencia económica a la finanza o que se resisten a adoptarlos por creerlos imposibles de practicar, no podrán remitirse al convencimiento que prestan los hechos, cuyo depósito es la historia. En esta materia los resultados son siempre iguales, cuando lo son las circunstancias. ¿Pero en dónde se hallará un guía ilustrado para conocerlas, y fiel además, para precaver a los que le sigan de las ilusiones que suelen ofrecerse al aplicar los resultados de las ya pasadas a lo que debe producir las presentes? Sólo se encuentra en la historia: la cual si con justicia, merece el nombre de Maestra de la vida, cuando se la consulta para arreglar la conducta de los individuos y la política de las Naciones; el mismo le corresponde cuando se cuenta con ella para la imposición de los tributos, y la aplicación de sus rendimientos a las verdaderas necesidades del Estado.¹

La hacienda pública es una institución fundamental del Estado que lo articula en la sociedad. En su formación intervienen elementos que desbordan el ámbito financiero y administrativo gubernamental que tienen que ver con las características de la sociedad de que se trate y con las relaciones sociopolíticas que en ella se establecen. Estos elementos dan soporte al Estado y características específicas al régimen político; su transformación y reestructuración es parte de los procesos de cambio sociopolítico, como el que vive México, desde hace algunas décadas.

El objetivo de esta tesis es presentar y explicar cuales son esos elementos que intervienen en la formación de la hacienda pública, que están y han estado presentes en la conformación de la hacienda pública mexicana, y que hoy en día

¹ José Canga Argüelles, “Discurso sobre la necesidad que los hacendistas tienen de dedicarse al estudio de la Historia”. Real Academia de la Historia, 1835. Citado por Francisco Comín. **Historia de la Hacienda Pública**, tomo I, p. 13

es necesario tomar en cuenta para avanzar en la construcción de una sociedad democrática.

El objetivo de investigación se planteó como la necesidad de indagar la relación entre régimen político y hacienda pública en México formulando las siguientes preguntas:

¿Cómo se constituye el vínculo entre régimen político y hacienda pública?

¿Qué le otorga el carácter de democrático a su funcionamiento?

La respuesta para la primera pregunta se forma con siete elementos:

1. Las condiciones que enfrenta el Estado en su definición de independencia con respecto a los demás estados en el entorno internacional.

2. La definición de los fines del Estado y los compromisos que adquiere para con su población.

3. La distribución de atribuciones entre los niveles de gobierno y los poderes territoriales fincada en la definición de la división político administrativa.

4. La definición de las fuentes de ingreso y las responsabilidades impositivas de los gobernados.

5. La definición de los criterios de asignación del gasto público.

6. La capacidad administrativa y recaudatoria que proporcionan eficacia a la acción gubernamental.

7. Las características que asume la distribución de atribuciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

La respuesta a la segunda pregunta se forma con un solo elemento.

8. La forma que asume la representación en las decisiones que marcan los rumbos del país.

Actualmente, en México la relación entre Estado, Sistema político y sociedad está desarticulada en algunas de sus partes fundamentales. La democracia electoral no ha logrado completar los vínculos necesarios para que este tipo de régimen se convierta en la base de la reproducción social y política.

Se trata de una inconsistencia entre las características de un régimen político, que abrió espacios de participación a las fuerzas políticas interesadas en el gobierno y a la representación ciudadana, y una hacienda pública que aún mantiene y reproduce algunas características del presidencialismo posrevolucionario.

El origen de esta desarticulación está en que mientras la reforma política caminó hacia la apertura de espacios más amplios para la participación y la competencia partidarias, la liberalización económica transformó la macroeconomía echando mano de un reforzamiento del poder presidencial y de la subordinación del Congreso de la Unión a un ejecutivo unipersonal. Esta subordinación característica de un régimen no democrático se basó en la mayoría que aún mantenía el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las dos cámaras: la de diputados y la de senadores.

Mientras el (PRI) mantuvo esa mayoría en la Cámara de Diputados, liberalización política y económica pudieron caminar de manera separada como si fueran dos procesos independientes porque en el poder presidencial tenía su articulación. Pero con la composición plural, que desde las elecciones de 1997 presentan las cámaras, la concentración de las decisiones sobre los rumbos económicos de la nación que el poder ejecutivo ejerció durante décadas ha estado en cuestionamiento. A partir de ese año, la Cámara de Diputados se convirtió en un espacio de discusión y fuerte cuestionamiento de las iniciativas, del entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, relacionadas con el presupuesto de egresos del gobierno federal. El motivo relevante lo proporcionó su propuesta para convertir en deuda pública los recursos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (*Fobaproa*) que, en los hechos significó el reconocimiento oficial del fracaso de las reformas impulsadas en 1992 para transformar la

regulación del sistema bancario del país. Estas discusiones, que desembocaron en la creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), evidenciaron una inconsistencia entre las características que para entonces ya tenía el régimen político mexicano y las correspondientes a la toma de decisiones sobre regulación económica.

Desde 1997, año con año la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación registró niveles importantes de conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo. No sólo ocurrió durante los dos últimos años del gobierno del presidente Zedillo. A pesar de la legitimación que las elecciones del año 2000 dieron al gobierno del presidente Vicente Fox las dificultades con el legislativo lejos de aminorar, aumentaron. Apenas se logró la alternancia en la presidencia de la República, el problema fiscal ocupó el centro de la discusión-confrontación política.

Esto no es sorprendente porque un efecto importante de la desarticulación entre Estado, sistema político y sociedad, se expresa en la falta de recursos suficientes para el gasto público. La escasez de recursos es una expresión de la desarticulación que generó la inconsistencia de una democratización en los procesos electorales con un fortalecimiento de las formas no democráticas de decisión en los procesos de liberalización económica.

Dos fueron los procesos sobresalientes durante los primeros 4 años del gobierno foxista. Primero la iniciativa de reforma fiscal, centrada en la generalización del IVA, propuesta por el gobierno que no fue aprobada en la Cámara de Diputados. La discusión está en la ley de ingresos. Segundo, entre los representantes, la discusión del presupuesto de egresos se convirtió en rebatiña por los recursos.

Después de casi seis años del arribo a la presidencia de la República de un candidato de partido diferente al PRI, es evidente que el fenómeno del presidencialismo no abarca únicamente la figura del presidente. Él es la cúspide de una institución dentro de la cual, durante décadas se ha desarrollado la clase política mexicana; no sólo el Partido Revolucionario Institucional. El

presidencialismo ha brindado y sigue brindando amplios beneficios a quienes viven bajo su amparo manteniendo los vínculos con la sociedad que reproducen las formas no democráticas de relación Estado-sociedad que se edificaron durante décadas y han funcionado, también, durante décadas.

Desde 2004 y ante la cercanía de las elecciones presidenciales del 2006, frente a la posibilidad de que gane el candidato de cualquiera de los tres partidos más grandes (PRI, PAN y PRD) se agudizó el conflicto no solo entre ejecutivo y legislativo sino entre las fuerzas políticas agrupadas en los diferentes partidos e incluso hacia el interior de ellos. El ambiente político del 2004 causado por diversos acontecimientos ya barruntaba que la alternancia en el poder lejos de ofrecer mejores condiciones para la convivencia política pacífica, refuerza antiguas prácticas que nada tienen que ver con la democracia. Todo parece indicar que, a partir de 1997, las discusiones en torno a los recursos públicos en un congreso plural hizo aflorar problemas de fondo en la construcción socio-política de México. Hoy en día se observan comportamientos entre los gobernantes que nada tiene que ver con la convivencia pacífica que se espera de una democracia. Han surgido dudas serias sobre las posibilidades de avance y consolidación del régimen.

El problema fiscal de México ha sido visto de manera casi exclusiva como un asunto de recursos. Desde 1982 ha existido una interpretación sobre las finanzas públicas como un manejo de caja. Esta interpretación es compartida tanto en las esferas del poder interno como en las instituciones internacionales de crédito. Es cierto que estamos ante un problema de finanzas públicas, pero no se trata solamente de eso.² Estamos ante una desarticulación de la clase política mexicana en torno a los fines del estado, ante una imposibilidad de los representantes de cumplir con sus funciones, ante un circuito de concentración del poder y de la riqueza cada vez más dañino para la sociedad y el Estado. Desde principios del sexenio que está por terminar, estas condiciones tienen abierta una

² Las finanzas públicas incluyen los impuestos y gastos, préstamos y empréstitos, compras y ventas, las interrelaciones entre las dependencias gubernamentales y entre los niveles de gobierno de un país.

puerta por donde puede entrar tanto un retroceso que fortalezca características del régimen no democrático, como un avance hacia formas de convivencia pacíficas, equitativas y participativas que limiten el poder.

¿Cómo colaborar para que la definición de los cambios en la hacienda pública trabajen en función de un fortalecimiento democrático en lugar de revitalizar el régimen anterior? ¿Cómo lograr que más allá de la alternancia electoral la democracia trascienda alcanzando otros ámbitos de la sociedad para propiciar mejores condiciones de vida y de convivencia en México?

Un primer paso, desde la investigación académica, es indagar sobre el vínculo entre régimen político y hacienda pública.

En sus fundamentos y orígenes la investigación de quien esto escribe se ubica en la sociología económica³ cuyo objeto de estudio son las actividades económicas⁴ ubicadas en los siguientes tres planos. Uno “[...] en el contexto de las relaciones sociales de la sociedad en la cual se desarrollan y del sistema internacional del cual forman parte”. Dos, en el modo como “[...] favorecen la modificación o la conservación de las relaciones institucionales existentes en la sociedad”.⁵ Tres, en el modo y medida como condicionan y son condicionadas por las principales esferas de la vida asociada.⁶

En términos específicos mi trayectoria de investigación se ubica en la tradición marxista donde los vínculos entre análisis económico y sociológico son muy estrechos. De esta manera, dos planteamientos teóricos fundamentales del materialismo histórico han influido el trabajo de investigación en que esta tesis se inscribe. El primero se fundamenta en la idea de que en las relaciones sociales no existen separaciones tajantes entre lo económico, lo político y lo social; elementos

³ Luciano Gallino “Sociología económica” *Diccionario de Sociología*, pp.340-347

⁴ Producción, intercambio, distribución y consumo de bienes, servicios y capitales. Gallino, *ibid.*, p. 340

⁵ Gallino. *Ibidem.*

⁶ La política, la religión, la estructura de la familia, la educación, el trabajo y el tiempo libre.

de tipo económico pueden estar en las causas de fenómenos políticos; situaciones políticas pueden generar efectos económicos que a su vez pueden reproducir o modificar características en las relaciones sociales.

El segundo planteamiento, se refiere al peso que la historia, como fuente de análisis concreto, tiene dentro de la investigación. De la escuela historiográfica francesa *Los Annales* se retoman la noción de *estructura de larga duración* que permite conocer aquellas características de una sociedad que se mantienen a través del tiempo: estructuras jurídicas, institucionales, mentales. Y la noción de coyuntura que permite conocer el significado que adquieren los hechos, eventos cotidianos, en el comportamiento de una estructura sociopolítica determinada. Estas dos nociones resultan de gran utilidad cuando se investiga sobre el cambio sociopolítico, ya que tanto el régimen como la institución hacendaria consolidados constituyen estructuras de larga duración. Aún cuando en la tesis las dos nociones no se presentan de manera explícita, constituyen el sustrato de la investigación.

La institución hacendaria prácticamente no ha sido estudiada por la Sociología. El problema fiscal al ser considerado un problema de gobierno tiende a quedar fuera del objeto de estudio de la disciplina. Incluso la sociología económica no le ha dado la atención que requiere, a pesar de los cimientos construidos por Schumpeter y Weber tanto para la sociología económica como para el conocimiento de las instituciones, la institución hacendaria no ha sido temática importante. Los desarrollos de la sociología económica en México durante los últimos treinta años se han dirigido al conocimiento de las organizaciones, las relaciones entre el capital y el trabajo, la industrialización, las organizaciones sindicales, el mercado de trabajo, el problema agrario, las crisis económicas, la migración de trabajadores, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, efectos sociales de la tecnología y la automatización, la globalización, pobreza y distribución del ingreso.

En una revisión de los índices⁷ de la *Revista Mexicana de Sociología*, del Instituto de Investigaciones Sociales, la más antigua de las revistas mexicanas

⁷ Catálogo de la Biblioteca de la Universidad Complutense (CISNE)

especializadas en Sociología, del tercer número de 1984 al número correspondiente a enero-marzo de 2005, es decir, poco más de veinte años únicamente se publicaron dos artículos referentes a temas hacendarios: “Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales” de Jesús Arroyo Alejandro⁸ y “Los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca” de Josefina Aranda⁹.

Estudios Sociológicos de El Colegio de México, únicamente publicó un artículo: “La cuestión fiscal y el nuevo federalismo”, de Horacio Sobarzo¹⁰ en sesenta números; donde el uno corresponde al cuatrimestre enero-abril de 1983 y el sesenta a septiembre-diciembre de 2002.

Sociológica, revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Azcapotzalco, cuyo primer número salió en la primavera de 1986, no ha publicado ningún artículo al respecto. Va en el número 60 que corresponde al trimestre enero-abril de 2006

Incluso para **El Trimestre Económico** el tema no ha ido muy estudiado. En los veinte números que publicó entre septiembre de 1999 y el mismo mes de 2004, hay solamente dos artículos: “La sustentabilidad de la política fiscal en México” de Fernando Solís Soberón y F. Alejandro Villagómez¹¹ y “Balanza pública cero y sostenibilidad fiscal en México” de Moisés J. Schwaratz, Alfredo Tijerina y Leonardo Torre¹².

Aunque la hacienda pública, tampoco ha sido tema central para la Ciencia Política, se hayan aportes relevantes en los estudios relacionados con el funcionamiento del poder legislativo, ya que el proceso presupuestario es la actividad anual central de este órgano. En México, la existencia de un congreso plural ha permitido que el presupuesto público y la división de poderes se comiencen a tratar desde una perspectiva politológica. En 1998, por ejemplo, la revista del CIDE **Política y Gobierno** publicó “Autoridad presupuestal del poder

⁸ **Revista Mexicana de Sociología**, núm. 3, 1996

⁹ **Idem.**

¹⁰ **Estudios Sociológicos**, vol. XVII, núm. 51, septiembre-diciembre, 1999

¹¹ **Trimestre Económico**, num. 264, octubre-diciembre de 2000

¹² **El trimestre Económico**, num 281, enero-marzo de 2004.

legislativo en México. Una primera aproximación” de Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni¹³. En 2004 publicó “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, también de Alberto Díaz-Cayeros¹⁴. En 2006 “¿Evadir o pagar impuestos? Una aproximación a los mecanismos sociales del cumplimiento” de Marcelo Bergman y Armando Nevarez¹⁵.

Las ciencias que tradicionalmente han estudiado la hacienda pública son sensibles a los acontecimientos que afectan a la sociedad. Por ello, aun y cuando sus aportaciones se hacen desde sus propios enfoques disciplinarios contienen abundante información valiosa para el análisis sociológico porque expresan las posiciones de los autores ante las condiciones, medidas y efectos relacionados con el funcionamiento de la institución. Esto permite que múltiples análisis económicos, jurídicos, administrativos e históricos puedan trabajarse como fuentes primarias del fenómeno de la lucha de interpretaciones y posiciones en torno a condiciones y decisiones de política hacendaria. Los textos expresan las problemáticas que preocupan a los autores y las soluciones que proponen.

En muchos países, y México no es la excepción, los mejores estudios son los producidos por los propios encargados del ramo. Lo que deriva del hecho, como dice Leonor Ludlow, de que en México quienes han estado a cargo de la Secretaría de Hacienda han reconocido en ella un instrumento del poder político por su función reguladora de la vida económica. Es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la institución que históricamente produce más información al respecto constituyendo acervos de gran riqueza para el análisis. Entre los autores más importantes están los propios funcionarios de hacienda: Matías Romero, Guillermo Prieto, Antonio Ortiz Mena, Jesús Silva Hersog y otros.

La producción en libros es muy abundante. A continuación se mencionan únicamente algunos ejemplos de temáticas significativas, que se han seleccionado para ilustrar el tipo de estudios disponibles.

¹³ *Política y gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998.

¹⁴ *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 2, segundo semestre de 2004

¹⁵ *Política y Gobierno*, vol. XII, núm.1, primer semestre de 2005

Como parte de la economía, las finanzas públicas tienen su objeto de estudio en el quehacer hacendario y sus efectos: recaudación de impuestos, gastos, préstamos, compras y ventas; necesarios en el suministro de bienes y servicios públicos. Por ello, esta disciplina constituye el espacio donde de manera privilegiada se ha analizado y generado conocimiento sobre la institución para hacerla funcionar y enfrentar sus problemas.

En los últimos años, el tema más tratado federalismo fiscal. El federalismo fiscal es una rama de las finanzas públicas que adquirió gran importancia a nivel mundial a partir de la década de los ochentas, por haberse constituido en la herramienta fundamental de los gobiernos para atender los problemas derivados de la distribución de competencias y atribuciones entre gobiernos centrales y locales. México no ha sido la excepción y desde esa década, cuando fue adoptada como estrategia central de la política de desconcentración, se ha escrito abundantes materiales sobre el tema. Vedamos algunos ejemplos.

El Federalismo fiscal mexicano: el sistema nacional de participaciones 1989-1994 publica una propuesta de la SHCP presentada en julio de 1990 para incrementar el Fondo de fomento municipal y modificar su distribución a fin de corregir la carencia de recursos que afecta a la mayoría de los municipios del país¹⁶. ***El federalismo y la coordinación impositiva en México*** de Marcela Astudillo Moya, detalla la hipótesis de que la coordinación fiscal tiene mayores ventajas que el uso casi exclusivo del sistema de participaciones y propone un sistema que considera diversas formas de coordinación para revertir la penuria de las haciendas estatales que, en su opinión, afecta la autonomía estatal que debe existir en el federalismo¹⁷.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) se fundó en 1973 como Instituto para el Desarrollo Técnico Coordinado de la Hacienda Pública de los Estados, Territorios y Distrito Federal. Su objetivo es

¹⁶ ***El Federalismo fiscal mexicano: el sistema nacional de participaciones 1989-1994***. México, Gobierno del Estado de Oaxaca, Sec de Finanzas, 1992

¹⁷ Astudillo Moya, Marcela. ***El federalismo y la coordinación impositiva en México***. Miguel Angel Porrúa-IIE, 1999

formar grupos de expertos fiscales capaces de apoyar a las entidades federativas en la recaudación y administración de recursos. La Ley de Coordinación Fiscal de 1979 le dio el nombre actual y a partir de entonces, se ha convertido en el principal generador de información técnica y estudios sobre federalismo fiscal y administración hacendaria.

INDETEC publicó, entre 1973 y 2004, 383 títulos sobre los temas siguientes: administración hacendaria estatal, administración hacendaria municipal, colaboración administrativa, coordinación hacendaria, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, catastro predial y agua, federalismo hacendario, estudios estatales, estudios municipales.

INDETEC edita, además, tres revistas cuyos títulos son **Federalismo hacendario**, **Hacienda municipal**, **Trimestre Fiscal**. Tiene también dos boletines: **Boletín tributario** está en su décimo sexto año de edición, es mensual y publica información oficial del gobierno federal dirigida a las haciendas estatales y municipales. **Boletín financiero** es quincenal, ofrece información económica y financiera, dirigida a los secretarios de finanzas y principales funcionarios de las entidades federativas para la toma de decisiones. Este boletín se halla en su cuarto año de aparición.

Desde el punto de vista jurídico y como corresponde, muchos estudios que aportan al conocimiento de la situación en México se refieren al cumplimiento y eficacia de la ley. **Imposición a la riqueza** es un trabajo de Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, escrito en 1983, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Analiza los problemas de la doble imposición a nivel estatal y municipal en la coyuntura de los inicios del gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado¹⁸. **Los fines extrafiscales en el sistema tributario mexicano** de Ana Laura Gordo López, afirma, a partir de la fracción IV del artículo 31 constitucional, que en México existen impuestos claramente violatorios de las

¹⁸ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. **Imposición a la riqueza**. México, UNAM, 1983

garantías tributarias y que han sido justificados para obtener mayores ingresos para el gobierno¹⁹.

A partir de 1997 la actividad en la Cámara de Diputados en torno al presupuesto de egresos involucró a los representantes y académicos en la discusión sobre la política fiscal. ***Las Finanzas del sistema federal mexicano: la reforma del sistema fiscal, visión parlamentaria*** presenta doce ensayos donde, a decir de Arturo Núñez quien hace la presentación, la mayoría de los autores aborda el tema tanto desde el punto de vista del especialista como desde la experiencia de la función en la LVII legislatura de la Cámara de Diputados²⁰.

Otro texto de este tipo es ***Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista***, cuyos coordinadores son Miroslava García Suárez, Jorge A. Calderón Salazar y Martí Batres. Es la memoria del Primer Foro de Reforma Fiscal realizado en abril de 2001, organizado por el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática y el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. De este foro salió la propuesta de una Convención Nacional Fiscal que retomó en gobierno foxista y que desembocó en la Convención Nacional Hacendaria celebrada entre marzo y agosto de 2004²¹.

Dos ejemplos desde la academia, son ***El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada***, cuyos autores son Jerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés²²; y “La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público” escrito por Luis Carlos Ugalde, publicado en ***La Cámara de Diputados en México***, coordinado por Germán Pérez y Antonia Martínez²³.

¹⁹ Gordo López, Ana Laura. ***Los fines extrafiscales en el sistema tributario mexicano***. México, Porrúa, 2000

²⁰ Martínez Almazán, Raúl et al. ***Las Finanzas del sistema federal mexicano: la reforma del sistema fiscal, visión parlamentaria***. México. INAP, 2000

²¹ García Suárez, Miroslava Jorge A. Calderón Salazar y Martí Batres, coord. ***Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista***. México, Cámara de Diputados, 2001

²² Gutiérrez, Gerónimo, et. al. ***El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada***. México, UNAM. 2001

²³ Pérez Fernández del Castillo, Germán y Antonia Martínez, coordinadores. ***La Cámara de Diputados en México***. México. Miguel Angel Porrúa-Cámara de Diputados-FLACSO, 2000

La propuesta de reforma fiscal propuesta por el presidente Fox, en abril de 2001, generó como respuesta varios textos. Un ejemplo es ***El engendro tributario*** de Arturo Damm Arnal, escrito en la coyuntura del rechazo a esa propuesta. Ante las decisiones tomadas por las cámaras de diputados y senadores con respecto a la ley de ingresos para 2002, el autor afirma que el resultado es un engendro tributario producto de la ignorancia de los representantes²⁴.

Entre los temas de aparición más reciente se encuentra el relacionado con la transparencia. ***Segundo certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas***, publica los tres ensayos ganadores de este certamen organizado por la Cámara de Diputados, la UNAM, la ASOFIS, la Academia Mexicana de Auditoría Integral y Desempeño, A.C. y el Instituto Mexicano de Contadores Públicos para impulsar el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción e impunidad.²⁵

Las ciencias administrativas constituyen otra área de conocimiento que trata los problemas hacendarios. Un punto de vista tratado de manera principal es el que corresponde a los causantes de impuestos. Únicamente citamos como ejemplo, dos títulos. ***Aplicación contable del IVA*** de Elsa Barrera Fuentes²⁶ y ***Reforma fiscal en vigor, 1991: Causantes menores que nunca crecieron*** de Vicente Morales Villagrán²⁷.

Otra ciencia que ha estudiado la hacienda pública es la historia, concretamente la historia económica, En México existe un desarrollo importante llevado a cabo en el Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, El Colegio de México y en el Instituto José María Luis Mora. Autores como Carlos Marichal, Leonor Ludlow, José Antonio Serrano, Luis Jáuregui y muchos otros han publicado

²⁴ Damm Arnal, Arturo. ***El engendro tributario. La reforma fiscal fallida***. México, Editorial Planeta Mexicana, SA de CV, 2002

²⁵ ***Segundo certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas***. México, Cámara de Diputados, 2002

²⁶ Barrera Fuentes, Elsa. ***Aplicación contable del IVA***. México, Ediciones contables y administrativas, 1982

²⁷ Morales Villagrán, Vicente. ***Reforma fiscal en vigor, Causantes menores que nunca crecieron***. México, Editorial Patria, 1991

trabajos que tratan unos la época colonial, otros las diferentes etapas del siglo XIX y otros las primeras décadas del siglo XX.

Aunque no es exclusivo del país, a lo largo de la historia de México la idea de que existe una relación muy estrecha entre el ordenamiento fiscal y la transformación política del país ha estado presente en los secretarios de hacienda en los momentos de penuria financiera del gobierno. Es un conocimiento que deriva de su acción práctica en el quehacer de las finanzas públicas, pero que no ha sido recuperado significativamente por la Sociología y la Ciencia política. Como se ha mencionado ha sido recuperada sobre todo por la Historia. Pero en momentos como el actual, donde la reflexión está íntimamente ligada a las decisiones sobre cómo construir el futuro, es necesario recuperar y desarrollar ese conocimiento para la sociología y ciencia política.

El objeto de estudio de esta tesis es la hacienda pública concebida más allá de su estructura administrativa gubernamental, puesto que los elementos que la forman y le dan sustento, relacionadas con el régimen político, son de carácter histórico, político y social. Las características específicas de funcionamiento de la institución, entendida como parte de la estructura administrativa gubernamental, es resultado del juego entre esos elementos.

La hacienda pública mexicana, prácticamente, no ha sido estudiada desde el enfoque que la tesis propone, lo que existen son estudios sobre cada uno de los elementos formadores de la institución que actúan en los momentos de cambio político por separado y que son útiles para comprender esta institución en su dimensión sociopolítica, o sobre componentes de esos elementos

Todas las ciencias que analizan, de alguna u otra manera, la sociedad registran una fuerte tendencia a ubicar las causas de un mal funcionamiento dentro de su objeto de estudio, y lo relacionado con la hacienda pública no es la excepción. Si bien las ciencias mencionadas ofrecen valiosos aportes al conocimiento del tema, el análisis de su problemática sociopolítica debe salir de esos enfoques disciplinarios atrayéndolo a la sociología.

Al no existir desarrollos desde la sociología sobre el tema, esta investigación ha debido tender un puente desde la sociología económica, que tiene los fundamentos para analizar la hacienda pública, hacia la ciencia política que ha desarrollado conocimiento sobre el régimen político. Esto se debe a que el objetivo mismo de la investigación lleva a una definición del objeto de estudio diferente, incluso, de aquel que sostiene los postulados punto de partida teórico fundamental en este trabajo. Las ideas de Francisco Comín, por ejemplo, que discuten sobre el origen de las características específicas del sistema impositivo, sitúan el objeto de estudio en las esferas gubernamentales. Cuando la inquietud de indagación se centra en la función que cumple la reestructuración hacendaria en la consolidación de un régimen político, concretamente uno democrático, el objeto de estudio es diferente porque el universo que abarca se amplía hacia la vida social a través de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Aunque incluye los aspectos que en otros estudios forman el objeto de estudio es su totalidad, aquí son únicamente partes. Es la propia inquietud sobre la relación entre régimen y hacienda pública durante el cambio político, la que exige central la atención en el funcionamiento de conjunto de la sociedad y del Estado y en la construcción que los hombres hacen de ellos.

Ante el estado del conocimiento reseñado, este enfoque incluye en su bibliohemerografía tanto fuentes de información primarias como secundarias: obras teóricas, históricas, de análisis, tesis, leyes, reglamentos, actas de comisiones del Congreso, otros documentos y notas periodísticas. La presencia de fuentes primarias en la investigación es indispensable, como parte de ellas, las leyes forman la fuente privilegiada ya que marcan las formas como se norma o pretende normar el comportamiento de los individuos y permiten rastrear las decisiones que dan estructura jurídica a un área determinada de la vida social. El análisis de las leyes en un plazo largo permite conocer las características que van formando estructuras de comportamiento e instituciones.

Trabajo previo a la redacción del texto que hoy se presenta fue la revisión de la base de datos del *Diario Oficial*, de 1917 a 1995, sobre las atribuciones del presidente de la República en materia económica. Se trató de un rastreo, año por

año, para ver qué decidía el presidente y qué hacía el Congreso.²⁸ Afirmaciones importantes en la tesis, sobre las atribuciones extraordinarias que el presidente de la república adquirió durante la construcción del régimen posrevolucionario en México, derivan de esa búsqueda en el ***Diario Oficial de la Federación***.

Otro trabajo fue la revisión de otra base de datos, elaborada por selección de notas periodísticas sobre economía, a partir de un servicio informativo que diariamente brindaba ***El Financiero*** de manera gratuita y por e-mail. Ese servicio se llamó ***Enfisat*** y se trabajó sobre él de enero a diciembre 1999. Ya durante el año 2000 a este servicio, que cambió de nombre a ***Finsat***, se agregaron otros servicios también gratuitos: ***The Wall Street Journal Interactivo***, ***Reforma***, ***La Jornada***, ***Prodigy***. Además de los mencionados, en 2003 se incluyó ***T1MSN-Noticias***. Durante 2004 la revisión fue mucho más selectiva y sobre necesidades de información específicas; se hizo sobre ***Reforma*** y ***La Jornada***.

El análisis y cruzamiento de estas dos bases de datos formaron los cimientos sobre los cuales se construyó la investigación.

Si bien el objetivo de la investigación fue conocer cómo se forma el vínculo entre hacienda pública y régimen político, la identificación de los elementos que intervienen en su conformación constituye una conclusión no esperada, ya que la inquietud inicial era bastante difusa. Este planteamiento, por elementos, no sobresalía en la primera versión de tesis que entregué a mi asesor y fue a partir de sus observaciones que decidí reestructurar completamente el escrito para dar el peso fundamental a la exposición de esos elementos. Las razones de tal decisión se centran en que considero esa conclusión la más trascendente para el avance de la investigación sobre el tema, desde el enfoque propuesto y también para el desarrollo de la enseñanza en investigación que, como profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, me corresponde desempeñar. Además de permitir sacar del ámbito de las finanzas públicas la discusión sobre la reforma

²⁸ Una parte de este trabajo se publicó con el título "La construcción del régimen posrevolucionario y las atribuciones económicas del presidente" ***Estudios Políticos*** no. 23, enero-abril de 2000, pp.107- 134

fiscal para situarla en el ámbito de las relaciones sociopolíticas que le dan sustento.

Esta decisión implicó varios problemas cuya propuesta de solución determinó la estructura del nuevo índice. Primero, al trabajar los resultados de investigación bajo otra estructura, partes completas de la versión anterior no tuvieron cabida y debieron desecharse. En contraparte, debieron llevarse a cabo nuevas revisiones de materiales para investigar algunos otros aspectos.

Un segundo problema se presentó con el periodo elegido para la investigación. El objetivo inicial había sido comparar la fase de instauración del régimen posrevolucionario con el actual. Sin embargo los elementos que forman el vínculo investigado no existen solamente desde el siglo XX sino están presentes a lo largo de la vida de México como país independiente, combinándose de diferente manera y variando sus características específicas. Por ello, es esta versión, el periodo de exposición se amplió.

El tercer problema se presentó porque el punto de partida teórico trabajado inicialmente quedó rebasado. Este comprendía una exposición tomada fundamentalmente de la historia, ciencia desde donde se ha abordado la relación entre el régimen político y hacienda pública, y hubo necesidad de ampliar las revisiones para generar un capítulo teórico más amplio, incluyendo los conceptos de sistema, régimen político, democracia y representación. Esta elaboración fue útil para orientar la estructuración del resto de la tesis, pero igualmente presentó problemas; fue corregida nuevamente y se presenta una nueva versión con un contenido organizado únicamente en tres partes: hacienda pública, régimen político y representación.

El índice de la tesis quedó de la siguiente manera. El primer capítulo, titulado **“Supuestos teóricos básicos”** presenta las consideraciones que a partir de revisiones teóricas y reflexión constituyen planteamientos de orden general que proporcionan un marco de referencia a lo expuesto en el resto de la tesis. La concepción sobre la institución llamada “hacienda pública”, deriva de una reflexión elaborada a partir de la combinación de tres componentes.

Uno, la propuesta del historiador Francisco Comín según la cual los objetivos de esta institución derivan de aquellos del régimen político, que forma el postulado, punto de partida en la investigación.

Dos, la propuesta de Leonardo Morlino sobre las fases del régimen político que establece, entre la transición²⁹ y la consolidación, la existencia de una *fase de instauración*³⁰ que, en el caso de transiciones producto de una liberalización, tiene posibilidades de verse truncada orientando el nuevo régimen hacia soluciones de tipo no democrático. Uno de los aspectos importantes en esta fase son los acuerdos que establece la coalición fundante³¹ para alcanzar consenso sobre aspectos del conflicto de clase, de los cuales los fiscales son parte fundamental. El énfasis puesto en este capítulo sobre los planteamientos de Morlino deriva de que permiten analizar el caso mexicano como un proceso que, durante el gobierno de Vicente Fox Quezada, ha vivido precisamente una fase de instauración.

El tercer componente de la reflexión es la observación y análisis de hechos y momentos sobresalientes de la vida hacendaria de México en el siglo XX y principios del XXI. De manera principal de 1917 a 1940 y de 1982 en adelante.

Entre los autores revisados para este capítulo teórico están, además de los ya mencionados, Alain Touraine, Robert A. Dahl, Giovanni Sartori; J. Blondel, G. Lavau y O. Duhamel y G. Hermet; Mauricio Cotta, A. H. Birch y Norberto Bobbio.

El resto de la tesis se concreta a presentar los elementos que han intervenido, y siguen interviniendo, en la formación de la institución hacendaria mexicana y que se relacionan con la construcción del régimen político. Cada capítulo aborda los tres momentos que desde la concepción del régimen político como un fenómeno de largo plazo se han registrado en la vida política del país desde su independencia. Es decir, en cada capítulo se hace referencia a tres regímenes políticos. El conocido como porfirista que forma las fases de

²⁹ La transición culmina con las primeras elecciones libres, competitivas y limpias en el país de que se trate. Leonardo Morlino. "Las democracias" en Gianfranco Pasquino *Manual de Ciencia Política*, pp. 79-127

³⁰ "[...] el periodo ambiguo e intermedio en el que el régimen ha abandonado algunas características determinantes del anterior ordenamiento institucional sin haber adquirido todas las características del nuevo régimen que se instaurará." Morlino, *op. cit.*, p. 104

³¹ Fuerzas políticas actuantes interesadas en el cambio de régimen.

consolidación, persistencia y crisis del régimen impulsado por los liberales mexicanos del siglo XIX y cuyas fases de transición e instauración son muy largas; el régimen posrevolucionario, cuya instauración data de fines de los años veintes, con la fundación de Partido Nacional Revolucionario y entra en crisis al término de la década de los sesentas del siglo XX; y el llamado régimen democrático cuyo proceso de transición comienza con los primeros años de la década de los ochentas.

Esta exposición no pretende explicar exhaustivamente el comportamiento histórico, ni actual, de cada uno de los elementos tratados. EL objetivo es presentar cada uno de ellos, detectar aspectos y nudos problemáticos que han construido el régimen hacia orientaciones no democráticas, siempre en el ámbito de la concepción de la hacienda pública como institución articuladora entre el régimen político, el sistema político y el Estado. Por esta razón, muchos aspectos y eventos trascendentes de la vida sociopolítica de México relacionados con esos elementos han debido dejarse de lado. Y también por esta razón, y con fines ilustrativos y de explicación se recurre a una exposición cronológica echando mano de datos históricos.³² Si bien estos datos históricos refieren antecedentes de la problemática actual, no es esa función la que interesa resaltar en esta tesis sino que permiten apreciar distintos momentos de las problemáticas que enfrenta el país en momentos de cambio político como el actual. En esta medida los acontecimientos históricos que se refieren son aquellos que se relacionan con los elementos que conforman la hacienda pública que están relacionados con las fases de los regímenes políticos que ha vivido el país desde el siglo XIX.

Los sistemas impositivos de los países de América Latina han sido influidos por las dos experiencias históricas mundiales más importantes. La más antigua que es la inglesa, se expandió hacia Norteamérica y de allí hacia el resto del continente. La francesa, que se extendió por Europa con la expansión napoleónica también propagó sus ideas hacia América latina. A través de su vida

³² Como texto eje se utilizó ***Los ministros de hacienda y sus proyectos. 1821-1933***, coordinado por Leonor Ludlow Wichers que, al presentar treinta y un investigaciones que comparten un solo hilo conductor, permite seguir los problemas fundamentales que atañen a este traje de tesis.

independiente, México ha experimentado las dos influencias, que en buena medida han orientado las medidas tomadas por los encargados del ramo para enfrentar el problema hacendario. En función de esto, y usando la contrastación como recurso explicativo, cada capítulo incluye alusiones al caso inglés, francés y norteamericano.

De esta manera, el capítulo titulado **Definición del Estado** trata de las dificultades que el país enfrenta en su definición permanente como Estado nacional frente al exterior y hacia el interior, concretamente en dos aspectos relacionados directamente con la obtención de recursos para el gasto público: la regulación monetaria y bancaria. En la medida en que los fines y compromisos que el Estado se fija, a través de sus gobiernos, derivan de la necesidad de vencer las dificultades mencionadas este otro aspecto también es tratado en el mismo capítulo. Es decir, el capítulo segundo aborda dos de los elementos que influyen en la formación de la hacienda pública.

El capítulo siguiente, titulado **Estructura político administrativa**, aborda como relación problemática la distribución del poder político entre gobierno federal y gobiernos locales que en la distribución de atribuciones fiscales tiene otro elemento fundamental de la formación de la institución hacendaria. El capítulo titulado **Fuentes de ingreso** trata de las dificultades constantes enfrentadas por los gobiernos mexicanos para construir sus fuentes de recursos que a través del tiempo desarrollan como característica un peso importante de los bienes ligados al territorio y una dependencia constante de recursos obtenidos vía endeudamiento.

Administración y capacidad recaudatoria es el título del capítulo que trata un quinto elemento formador de la hacienda pública. Es la parte de la estructura gubernamental que concentra las funciones financieras del gobierno. Constituye un aspecto fundamental ya que todo régimen para consolidarse, para lograr formas específicas de alcanzar los fines del Estado, construir las formas de regulación monetaria y bancaria, establecer tipos de relación entre los poderes territoriales y el central, definir sus fuentes de ingreso, requiere una administración eficaz en la recaudación de fondos. Es la única manera en que todas las

definiciones previas pueden funcionar reproduciendo el régimen. Por ello la fase de instauración va acompañada de una reforma administrativa. El gasto público depende de la obtención de los recursos. Por ello, en este capítulo los gastos, sexto elemento que construye la hacienda pública, se tratan de manera subordinada a la capacidad administrativa y recaudatoria del gobierno.

Las atribuciones que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial adquieren con respecto a las decisiones fundamentales del manejo hacendario forman el séptimo componente de la institución, que adquiere las características específicas del régimen en cuestión. Por ello en este capítulo el presidencialismo cumple una función primordial .

Por último, el capítulo séptimo, que se titula ***Representación y proceso presupuestario***, aborda el papel que cumple esta relación sociopolítica en la reproducción del régimen político a través del proceso anual que el ejercicio de la recaudación y gasto públicos implican. Las características que el proceso presupuestario adquiere en función del tipo de representación son las encargadas de imprimir la orientación del régimen político a la hacienda pública. Es decir, si se trata de un régimen democrático o no democrático.

El apartado de conclusiones expone reflexiones tanto sobre el aspecto teórico como sobre el caso de México.

Los aportes que la tesis se propone son:

- Avanzar en la comprensión del funcionamiento de la reproducción social, a través de una institución cuyo desempeño favorece u obstaculiza el cambio político.
- Avanzar en el conocimiento sobre como se interrelacionan los elementos económicos, políticos y sociales proponiendo la institución hacendaria como una esfera donde ello ocurre.
- proponer el estudio de la combinación de los elementos que intervienen en la formación de la institución hacendaria como una manera, diferente

de la ciencia histórica, para conocer qué cambia y qué permanece en los momentos de transformación política.

- Tender un puente analítico entre la sociología económica y la ciencia política como un primer paso para caminar hacia un mejor conocimiento de relaciones sociales y sus posibilidades de transformación.

Por otra parte, en México y a pesar de que ha sido ampliamente tratado, el estudio de la hacienda pública es un tema para especialistas. Este trabajo de tesis parte también de la idea que un aspecto de tal trascendencia para la vida cotidiana de los ciudadanos debe abandonar su enclaustramiento para difundir su conocimiento entre la población, como parte necesaria del desarrollo democrático, ya que una mejor ciudadanía requiere de personas informadas al respecto. No se trata de plantear que todos los ciudadanos deban ser especialistas en la materia, sino de abrir los espacios de conocimiento e información necesarios para la existencia de transparencia y mayor responsabilidad tanto en la contribución ciudadana al sostenimiento de los gastos gubernamentales como en el manejo de los recursos públicos por parte de los gobernantes. No se trata, repito, de que todos se hagan especialistas de la técnica hacendaria sino de conocer su función y trascendencia para la vida ciudadana como un medio para fortalecer una representación política que contribuya a definir los objetivos y los rumbos que debe seguir el país. Parte de la democracia es generar entre la población una concepción diferente sobre los recursos públicos y sobre obligaciones y derechos que adquieren con respecto a ellos tanto gobernantes y gobernados.

Más proponer medidas específicas sobre imposición, el trabajo pretende señalar los elementos que intervienen, las trabas fundamentales y los criterios que deben prevalecer para avanzar hacia una sociedad democrática. Por considerar que es lo sustantivo en la consolidación del régimen, no se pone énfasis en el qué hacer sino en el cómo hacer, se trata de un conjunto de propuestas sobre que elementos considerar para encauzar la reforma hacendaria a fin de generar estructuras que tiendan a un fortalecimiento democrático.

Dos problemáticas de la vida sociopolítica nacional han orientado permanentemente la indagación del tema: la necesidad de una reforma fiscal y el problema de la pobreza. Si bien esta tesis no se dedica al estudio directo de la pobreza, su propuesta parte de la convicción de que la reforma hacendaria es condición indispensable para atenderla. No solamente desde el punto de vista de los recursos públicos dedicados a programas, sino principalmente desde el hecho que la reestructuración tiene efectos en la conformación del Estado y de las relaciones sociopolíticas que entraña.

Por ser la comprensión del presente el interés fundamental de la investigación, los tiempos de la vida política del país influyen de manera directa en la actualidad de lo aquí expuesto sobre todo en los aspectos coyunturales. En la medida en que en el 2006 la principal de las elecciones es para presidente de la República y cada una de las fuerzas participantes quiere garantizarse condiciones ante la posibilidad de perder la contienda, es posible que opiniones vertidas en la tesis caigan en la obsolescencia ante el desenvolvimiento rápido de los acontecimientos. Aún así, la propuesta analítica seguiría en pie.

I. SUPUESTOS TEÓRICOS BÁSICOS

Qué es la hacienda pública

La hacienda pública es un fenómeno del Estado Moderno.³³ Su origen está en la necesidad de todo Estado por garantizar sus gastos. Todo país, toda forma de gobierno requiere de ingresos como una necesidad estatal muy anterior de la intervención para controlar las variables económicas. La intervención del Estado en la economía para contrarrestar los fallos del mercado es una función reciente comparada con la necesidad de sostenimiento del gasto. Dentro de este fenómeno general, la hacienda pública es un fenómeno histórico de creación del patrimonio nacional que los países deben constituir para poder subsistir como tales. Por ello es parte sustancial del sistema político, sus características y funciones derivan del régimen político dando perfil específico a cada Estado.

En términos teóricos, y de manera explícita la definición de sistema político únicamente considera el aparato fiscal como parte de las estructuras de autoridad encargadas de extraer los recursos necesarios para la ejecución de las decisiones. Sin embargo, el funcionamiento de la hacienda pública involucra el Estado y el sistema político en su conjunto; está presente no solamente en una parte de las estructuras de autoridad, sino en todas. En la que toma las decisiones que debe resolver sobre todos los aspectos relacionados con ella, en las estructuras que ejecutan las decisiones tomadas al respecto y en las encargadas de obtener el apoyo y la obediencia.

Pero no solo eso, el funcionamiento de las estructuras de autoridad en lo que a recursos públicos se refiere, afecta los intereses de la comunidad política y las relaciones entre los miembros que la constituyen generando vínculos

³³ El Estado moderno constituye una forma de realidad social compleja asentada sobre un territorio, con una organización "montada sobre un núcleo de poder". Aunque el origen del Estado Moderno se ubica en la Edad Media europea, se propagó por el mundo constituyendo base de la organización social mundial bajo formas específicas históricamente determinadas. Nace en y con los Estados nacionales.. Pierangelo Schiera. "Estado Moderno" en Norberto Bobbio, et.al. ***Diccionario de política***, pp. 563-570. César Cancino. "Estado" en ***Léxico de la política***, p. 222.

específicos entre gobernantes y gobernados; generando creencias y valores que pueden propiciar la reproducción del tipo de relaciones sociopolíticas existentes o su transformación.

El aparato fiscal es únicamente la parte final del proceso de reproducción política basado en la hacienda pública y no es un componente independiente del sistema político sino que su existencia y funcionamiento específico resulta de la interdependencia de elementos intra sistema político, misma que se construye sobre las características del Estado Nación.

Cuando hay una transición en el régimen político también la concepción de conjunto de la hacienda pública cambia. Los momentos del régimen, por lo general, se correlacionan con momentos de la hacienda pública: la crisis con déficit y endeudamiento; la instauración con esfuerzos políticos, jurídicos e institucionales para reformar el sistema fiscal; la consolidación con una solución específica al problema de los ingresos y establecimiento de criterios de gasto que registran cierta estabilidad; y la persistencia o permanencia con relativa salud en el manejo de las finanzas públicas.³⁴

Durante el cambio, después de otras reformas, la fiscal se convierte en la prueba de fuego de la consolidación de un régimen, porque la falta de recursos para garantizar el funcionamiento del nuevo arreglo político puede hacer fracasar la instauración ya que la consolidación depende de la existencia de recursos económicos. La reforma fiscal³⁵ forma un momento crucial previo a la consolidación de un régimen político, es parte sustancial de su proceso de instauración porque todo régimen político en construcción debe plantearse la reorganización de las finanzas públicas.

³⁴ Es importante aclarar que, si bien una crisis en el régimen se acompaña de otra en las finanzas públicas, no ocurre a la inversa. No toda dificultad en las finanzas públicas expresa la desarticulación del régimen político

³⁵ Se entiende por fiscal toda aquella materia relacionada con las finanzas públicas. Ernesto Flores Zavala. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, p. 21

Todo régimen político acaba – antes o después- dotándose de un sistema tributario propio y de unos gastos característicos. La hacienda pública, en fin acaba reflejando todos esos rasgos sociales, económicos y políticos de cada sociedad.³⁶

La prueba de fuego de la institucionalización de una nueva hacienda pública radica en lograr que la reasignación de responsabilidades impositivas entre los gobernados desemboque el flujo de recursos hacia las arcas públicas. Porque puede ocurrir que el proceso político no permita completar la reforma, en cuyo caso la instauración del régimen se detendría y hasta puede retroceder.

Para toda sociedad transitar de un régimen a otro implica aprender a vivir de otra manera. Es un proceso de largo plazo donde el asunto fiscal debe generar un arreglo que ordene la relación Estado-sociedad. Los cambios hacendarios de la instauración son transformaciones profundas en la concepción y construcción de las fuentes de ingreso y criterios del gasto públicos, así como de las prácticas y el tipo de relaciones sociopolíticas que su ejercicio implica. La extensión de los impuestos y el ajuste de las tasas y sus montos influyen en la cantidad de recursos, en el nivel de ingresos del gobierno. La redefinición de las fuentes y criterios del gasto lo hacen en las relaciones gobernantes-gobernados y en aquellas correspondientes entre gobernantes; redefine los espacios de interacción política que ordenan la sociedad. Todo esto implica la creación de un nuevo sistema impositivo, una redefinición de los objetivos del Estado en ese régimen, la definición de un sistema jurídico, la consolidación de instituciones. Es decir, una forma diferente en que los grupos de poder participen en la distribución del poder político y una relación diferente con los gobernados.

Por ello aunque durante la fase de instauración de un régimen uno de los procesos políticos más evidentes sea una reforma fiscal, el proceso de cambio rebasa el ajuste de tasas y montos impositivos contribuyendo, como se ha dicho, a generar un nuevo arreglo que ordena la relación Estado-sociedad. En sentido estricto, no se trata solamente de una reforma fiscal, exige la redefinición de los criterios de ingresos y gastos en función de los objetivos del régimen

³⁶ Francisco Comín. *Historia de la Hacienda Pública, I Europa*, pp. 23-24

concretándolos en la especificación de para qué, para hacer qué, se requieren los recursos a recaudar, lo que dará pauta a objetivos de política pública.

Por otra parte, para que el régimen se consolide y se genere el vínculo entre Estado, Sistema Político y Sociedad es necesario que exista coherencia entre esos tres niveles de la vida sociopolítica. Debe darse una coherencia entre la definición de los objetivos del régimen político y los criterios para determinar los ingresos y asignar los gastos del gobierno. Cuando se establecen los primeros se define el tipo de relación entre gobernantes y gobernados diciendo quien o quienes, cuanto y como pagarán impuestos: cómo se expresará de manera concreta la obligación contributiva de los ciudadanos a través de los impuestos. Al definir los criterios del gasto se establece como se distribuirán los recursos captados entre los poderes territoriales que conforman la Nación estableciendo que, quienes y cómo recaudan; en qué, quienes y cómo gastan.

Dicho de otra manera se resuelve cómo y entre quienes se distribuyen los costos y los beneficios del sostenimiento del aparato gubernamental: “[...] quien gana y quien pierde en las reformas tributarias”³⁷

También se decide cómo se concretará la responsabilidad y compromisos que asume el Estado para con los gobernados, De los objetivos y características del régimen derivan también los canales y mecanismo mediante los cuales se lleva a cabo la redefinición del nuevo sistema hacendario.

Por ello, las reformas tributarias necesitan un detonante político, porque implantarlas no es fácil debido a la oposición de los grupos sociales privilegiados por el régimen anterior.

“El éxito de las reformas fiscales exige la concurrencia de dos requisitos: por un lado, que la sociedad demande nuevos tributos, a causa de que el viejo sistema fiscal haya quedado obsoleto, o bien porque no recaude los ingresos necesarios, bien porque no sintonice con las ideas de equidad de la sociedad del momento, bien porque no sirva para solucionar los problemas de la economía; por otro, que exista un plan reformador que ofrezca una estructura tributaria acorde con el nuevo contexto ideológico, social y

³⁷ Comín, *op. cit.*, p. 77

económico y que además, esté apadrinado por un gobierno que tenga la voluntad y el poder políticos suficientes para imponerlo al cuerpo político de la nación.”³⁸

Para que contribuyan a su instauración, las definiciones mencionadas deben ser coherentes con los valores y principios del régimen. Si estos principios y valores logran expresarse en leyes que establezcan fuentes de ingreso y criterios de gasto, y los criterios legales se concretan en instituciones que los apliquen eficazmente, el régimen podrá consolidarse y contará con los recursos monetarios que requiere su acción. Tal coherencia debe expresarse, además de en un programa, en unas leyes y una estructura administrativa capaz de hacer funcionar operativamente el proyecto.

De ser así, el plan anual de ingresos y gastos aprobado por el parlamento renovará el “pacto social” entre gobernados, que se obligan a contribuir al sostenimiento gubernamental, y el régimen, que adquiere responsabilidades específicas de salvaguarda de sus derechos.

En la fase de consolidación la hacienda es sustancialmente diferente a la del régimen anterior. Sin embargo, una reforma hacendaria en este sentido no es un proceso sencillo, ya que implica reacomodo de fuerzas, de derechos, de obligaciones; de costos y beneficios con respecto a los dineros públicos. Por lo general se afecta intereses porque cambian los principios y las reglas del juego político. Dependiendo de si la transición corresponde a un reemplazo o a un traspaso, para utilizar la terminología de Huntington³⁹, la reforma hacendaria puede ser definida con grados distintos de imposición y/o deliberación y consenso.

Se trata de un reacomodo de fuerzas que no se resuelve con planteamientos sobre la necesidad de recursos, que alude solamente a un aspecto. No se trata tampoco, nada más, de un problema de racionalidad administrativa sino de necesidad política para dar garantía a las fuerzas políticas sobre espacios de reproducción en el juego del poder. Una reforma fiscal que cambie el tipo de impuestos tiene trascendencia más allá de lo administrativo, financiero o técnico, implica negociación política cuyos resultados afectan

³⁸ *Ibid.*, p. 64

³⁹ Samuel P. Huntington. **La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX**, p. 110

intereses y propiedades por lo que su aceptación que proporciona eficacia al régimen, requiere de legitimidad. Esto ocurre no solamente con los regímenes democráticos sino también con aquellos que no lo son, ya que el grado de coherencia entre la vida social, el Estado y el Sistema Político, determina la estabilidad del régimen mismo.

Es común que en las etapas de transición exista incompatibilidad entre el sistema fiscal y el régimen político ya que, por lo general, el primero responde a los objetivos del régimen anterior. Esta proviene de un desajuste entre los ingresos vigentes y el nuevo entorno económico y político, pero esta situación no debe durar mucho. Demasiada tardanza en la construcción de la nueva hacienda no es conveniente porque puede hacer insostenible el financiamiento del gobierno. Además se convierte en un problema político, porque favorece, la concentración del poder y propicia el fraude fiscal.

Todos estos elementos llevan a comprender que las implicaciones de una reforma fiscal inmersa en un proceso de instauración exceden los cambios impositivos involucrando una reestructuración jurídica e institucional que requiere hacer coherentes, con los principios y valores del régimen en construcción el funcionamiento del poder público. Solo entonces tanto el Estado como la sociedad se impregnarán de los principios, valores y criterios del nuevo régimen generando los comportamientos sociopolíticos que se espera.

Esta reestructuración jurídica e institucional requiere la revisión de los siguientes elementos: la definición de los fines del Estado Nación; los derechos del estado nación con respecto a los demás estados; la distribución de atribuciones impositivas entre los niveles de gobierno y los poderes territoriales; los compromisos que el Estado adquiere para con la población; la distribución de atribuciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la asignación de responsabilidades impositivas entre los gobernados; los criterios de asignación del gasto público; la reforma de la administración y la capacidad recaudatoria del gobierno

Son todos estos elementos los que vinculan Estado, sistema político y sociedad a través de la hacienda pública y son estos mismos los que están presentes, en algún grado, cuando el régimen político se transforma; cada uno puede cambiar con distinto ritmo y en distinto grado. Se trata, como puede apreciarse, de un fenómeno complejo que no es de corto plazo cuyo éxito o fracaso depende más que de la buena o mala voluntad de los actores políticos involucrados, de su capacidad para estructurar instituciones que den sustento a nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados.

En lo que corresponde al tipo de régimen, lo que vincula Estado, sistema político y sociedad a través de la hacienda pública es la relación de representación que se expresa en la dinámica del proceso representativo que, en el proceso presupuestario anual concentra parte fundamental del funcionamiento del proceso político. La existencia de proceso presupuestario no determina si un régimen es democrático o no; puede existir, como en el caso de México, proceso presupuestario sin que el parlamento constituya el espacio privilegiado de deliberación, formulación y negociación que dan origen a las decisiones tomadas. Es el peso que la participación de los representante electos tiene en la toma de decisiones legislativas en esta materia, lo que define por una parte, si se trata o no de un régimen democrático. Cuando el peso de los representantes es determinante y el parlamento constituye el espacio de negociación, deliberación y decisión privilegiado, el proceso presupuestario anual se convierte en “...procesamiento de decisión cíclica para el ejercicio y la rutina democráticos...”⁴⁰

En el cambio político, la redefinición de la materia presupuestaria, para que un régimen se conserve y desarrolle como democrático no puede llevarse a caso sin la presencia de representantes de intereses plurales y sin que estos ejerzan libremente y como atribución exclusiva la toma de decisiones al respecto. Les corresponde participar en las tres fases del proceso presupuestario: definición de los ingresos, asignación del gasto y evaluación del mismo.

⁴⁰ Gutiérrez Gerónimo , et al. ***El proceso presupuestario y las relaciones y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada.***, p.1 0

En un régimen democrático las obligaciones del individuo con respecto al sostenimiento de los gastos gubernamentales deben partir de su concepción como agente ciudadano autónomo. Según Guillermo O'Donnell una premisa básica de la democracia es la ciudadanía ligada a la autonomía del individuo concebido como agente autónomo:

[...] alguien que está normalmente dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente –y es interpretado por los demás como –responsable por los cursos de acción que elige.
41

Mantener finanzas públicas “sanas”⁴² es un principio relacionado con la responsabilidad, ya que un manejo equilibrado entre ingresos y gastos impide al gobierno incurrir en déficit que lo endeudará y pondrá a merced de sus acreedores, mermando sus posibilidades de instrumentar los programas que cumplen sus compromisos.

Cuando la toma de decisiones fundamentales en materia hacendaria ocurre en los ámbitos del poder Ejecutivo se está ante la presencia de regímenes no democráticos. Puede haber representantes electos pero su participación en el parlamento no es sustantiva para la formulación de las decisiones.

Régimen político

Forma el régimen político el conjunto de instituciones que regulan la lucha y ejercicio del poder y de los valores existentes en esas instituciones⁴³. Es una de

⁴¹ Guillermo O'Donnell, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía.*, p. 33

⁴² A veces se entiende que las finanzas públicas incluyen las empresas públicas y las industrias nacionalizadas. Arthur Seldon y F.G. Pennance. *Diccionario de economía*, pp. 263-264. Flores Zavala ofrece otra definición, tomada de *American Public Finance*: finanzas públicas son el estudio de los hechos, de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales. *Op. cit.* p. 11.

⁴³ Lucio Levi. “Régimen político” en Norberto Bobbio, et. al. *Diccionario de Política*, pp. 1362-1366

tres partes que junto con la comunidad política y las estructuras de autoridad constituyen el sistema político.⁴⁴

Para Lavau y Duhamel el lugar central del régimen, en un país, está en la organización de la vida política interna vinculada con las relaciones sociales.⁴⁵ Sin embargo, Lucio Levi afirma que las diferencias entre regímenes de países con similares grados de desarrollo no pueden explicarse sin recurrir al papel que el Estado cumple en el sistema político internacional.

La teoría moderna ha distinguido dos tipos de régimen: autoritarismo y democracia donde el primer tipo engloba muchos subtipos de régimen. Los dos tipos de régimen se definen específicamente en función de las características que asumen sus normas formales e informales, sus valores, principios y creencias para la resolución de conflictos, para ascender al poder y para participar en la toma de decisiones públicas. Mientras más se restrinja la participación en la toma de decisiones públicas, menos democrático será el régimen. Por el contrario mientras más amplios sean los canales para la participación más democrático será el régimen.

Autoritarismo. Bajo la definición de Autoritarismo se engloba los regímenes no democráticos. Ha sido definido de acuerdo a las características que asumen el ejercicio del poder, la participación, la definición y aplicación de las leyes, el manejo de los recursos del Estado y las formas de representación. De acuerdo con el análisis de Guy Hemet⁴⁶ en el autoritarismo el ejercicio del poder se caracteriza porque los gobernantes reivindican toda la autoridad existiendo un monopolio represivo que se basa en distintos grados de legitimidad. Existe una relación entre gobernantes y gobernados que se sustenta mas en la fuerza que en la persuasión donde la renovación de gobernantes se da sobre mecanismos de

⁴⁴ La comunidad política está formada por las personas y grupos con asentamiento territorial ligados entre si por la división del trabajo político. Lucio Levi "Comunidad política" en Norberto Bobbio, et. al. **Diccionario de Política**, pp. 268-270. Las estructuras de autoridad son las [estructuras institucionales] que toman, ejecutan, obtienen el apoyo y los recursos para las decisiones [que toma la comunidad política y que hacen funcionar al régimen]. Leonardo Morlino. **Cómo cambian los regímenes políticos**, pp. 37-41

⁴⁵ George Lavau y Olivier Duhamel. "La démocratie" en **Traité de Science Politique**, tomo 2, p. 32

⁴⁶ Guy Hemet. "L'autoritarisme" en **Traité de Science Politique**. Pp. 269 - 312

cooptación y no de competencia electoral. Puede descansar sobre un poder colegiado, o un jefe de Estado que funciona como *primus inter pares* o como líder de un grupo de interés. Los grupos de poder están preocupados por sustraer de la competencia electoral, que no controlen, el juego político que determina su permanencia en el poder.

En los regímenes autoritarios hay patrimonialismo donde la distinción entre bienes patrimoniales de los gobernantes y aquellos del Estado no es clara y donde la función de los trabajadores gubernamentales puede confundirse con aquella de los siervos de un soberano. Se forman centros políticos que se imponen sobre sociedades desprovistas de autonomía donde las autoridades, por lo general, reclaman para sí todo el poder, el beneficio de bienes materiales, la utilización de la ley y de los valores simbólicos. Así el patrimonialismo se convierte en medio económico en manos de los líderes para mantener una cohesión social mínima, ya que les permite canalizar recursos a grupos sociales por vías particulares, sin permitirles la movilización en la esfera política.⁴⁷ En consecuencia el patrimonialismo es, también, una base de legitimación para los regímenes tradicionales.⁴⁸

En palabras de Morlino

[...] los regímenes autoritarios se distinguen por un pluralismo político limitado y no responsable; por una baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad; no tienen una ideología compleja y articulada, sino tan solo algunas actitudes mentales características; en ellos, un líder, más raramente un grupo pequeño, detenta el poder y lo ejerce dentro de límites formalmente mal definidos pero suficientemente claros.⁴⁹

Otra característica de los regímenes autoritarios es la ambigüedad normativa que permite un amplio espacio para la discrecionalidad de los gobernantes en la aplicación de la norma

⁴⁷ Morlino, *op. cit.*, p. 278

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 101-102

⁴⁹ *Ibid.*, p. 93

[...] de tal modo que en la realidad, puede llegar a ser sancionable cualquier acto que en un momento dado expresa, potencial o efectivamente, una forma cualquiera de oposición al régimen.⁵⁰

En la historia de los regímenes de América Latina ha existido un patrimonialismo que permanece en la actualidad como característica de un Estado débil. Su variable fundamental es la apropiación casi privada de la política. Quienes ocupan posiciones del Estado, los llamados caudillos, las asumen como posesión personal. Las masas que se relacionan con estos caudillos están ligadas a ellos mediante lazos de afecto y lealtad personal.

La base de influencia de los caudillos o caciques, por lo general, es local y sus objetivos se ubican más en una perspectiva presidencial que dictatorial. Puede ser que en estos regímenes exista formalmente el mecanismo electoral y el sistema representativo como una forma de prevención de las oligarquías contra la emergencia de una soberanía popular efectiva. Caudillismo y caciquismo se caracterizan por alianzas políticas entre elites del poder central y jefes locales, que apoyan las acciones y decisiones de los primeros a cambio de protección política o simplemente de no interferencia en el gobierno local, paternalista y autoritario. La base económica de estos regímenes no democráticos es preferentemente, aunque no exclusivamente, agraria⁵¹

El populismo es un conjunto de estrategias fundamentadas en la movilización de masas originadas en el contexto que el liberalismo adquirió en América Latina. Por ello ha sido definido como una dictadura liberal. Se basa, en primer lugar, en la persistencia de una estructura de la propiedad territorial predominantemente latifundista que se asocia con el mantenimiento de los resortes económicos y culturales que mantienen el control clientelista de los campesinos. En segundo lugar, el populismo se desarrolla en un contexto de debilidad estatal, de ausencia de penetración de su autoridad más allá de las

⁵⁰ *Ibid.*, p. 95

⁵¹ *Ibid.*, p.102

grandes ciudades lo que tiende a patrimonializar el poder en manos de caciques locales.

La otra característica de los regímenes no democráticos desarrollada en América Latina es el corporativismo. Consiste en un sistema de representación de intereses donde la población está organizada

[...] en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, son reconocidas y administradas (cuando no creadas) por el Estado, que les garantiza un monopolio de la representación dentro de las respectivas categorías a condición de que observen ciertos controles en la selección de los líderes y en la articulación de las demandas de apoyo.⁵²

La democracia. Las dos dimensiones básicas del régimen democrático son la competencia política y la extensión de la participación. Así, la renovación de gobernantes se da sobre mecanismos de competencia electoral donde los votantes pueden decidir libremente su elección y los gobernantes son responsables de sus actos ante los electores. La democracia tiene como característica, además, el pluralismo político que incluye la oposición al gobierno como una de sus partes fundamentales.

Los regímenes democráticos son los habitualmente llamados liberales y pluralistas, ya que no pueden existir donde estén ausentes la competencia y los procedimientos formales de elección colectiva; no se garantice la libertad para todos, no se reconozca a organizaciones y asociaciones independientes del poder público su derecho a defenderse, no se respeten derechos a los intereses diversos; donde se recurra a la violencia psíquica.

Otro requisito es la existencia de un Estado de Derecho, con leyes claras donde su aplicación discrecional no tiene cabida. Debe existir una clara diferencia entre los bienes patrimoniales de los gobernantes y aquellos del Estado. Así, las relaciones gobernantes-gobernados no tienen por qué pasar por lazos de lealtad y afecto personal.

⁵² Leonardo Morlino. *Op. Cit.* P. 99

Régimen democrático y democracia no son lo mismo. Si bien para que exista la segunda debe existir el primero, no se deriva lineal y exclusivamente de él.

Según Alain Touraine democracia es

[...]la fuerza social y política que se empeña en transformar el Estado de derecho en un sentido que corresponda a los intereses de los dominados [...] no se reduce jamás a unos procedimientos y ni siquiera a unas instituciones [...] no se define por la participación, no por el consenso sino por el respeto de las libertades y la diversidad[...]se la define[...]mediante la voluntad de combinar el pensamiento racional, la libertad personal y la identidad cultural. [...] La democracia [...] no puede reducirse a unas instituciones públicas, a una definición de los poderes y ni siquiera al principio de la libre elección, es inseparable de una teoría y una práctica del derecho [...] no se reduce a procedimientos, porque representa un conjunto de mediaciones entre la unidad del Estado y la multiplicidad de los actores sociales. Es preciso que sean garantizados los derechos fundamentales de los individuos; es preciso, también, que éstos se sientan ciudadanos y participen en la construcción de la vida colectiva. Es necesario, por lo tanto, que los dos mundos - el Estado y la sociedad civil - que deben mantenerse separados, estén igualmente ligados por la representatividad de los dirigentes políticos...La democracia se define [...] por la naturaleza de los vínculos entre sociedad civil, sociedad política y Estado. Si la influencia se ejerce de arriba hacia abajo, la democracia está ausente.⁵³

Coincidiendo con Touraine, Morlino postula que puede existir régimen democrático sin que exista democracia. El concepto “régimen democrático” se refiere al aspecto formal normativo, el concepto “democracia” se refiere a los valores y a la forma de reproducción social. Así, la democracia exige la existencia de tres componentes: limitación del poder, ciudadanía y representatividad de los dirigentes.

Ni en los autoritarismos ni en las democracias las características mencionadas son estáticas, tienen un desarrollo a través del tiempo. Los sistemas políticos varían y los regímenes pasan por distintas etapas. La dinámica de un régimen político incluye cinco estados: instauración, consolidación, persistencia estable o inestable, crisis y hundimiento.⁵⁴

Sobre esto la teoría clásica ya había construido cimientos. Distinguió tres tipos de régimen: monarquía, aristocracia y democracia. De acuerdo a si en ellos

⁵³ Alain Touraine . *¿Que es la democracia?*, págs. 24,26,36,38,51

⁵⁴ Morlino, *op. cit.*, p. 120. Del mismo autor “Las democracias” en *Manual de Ciencia Política*, p. 104

los gobernantes persiguen el interés común o el particular, cada tipo puede presentarse bajo su forma sana o corrupta. La monarquía puede convertirse en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia moderada en democracia extrema. De esta manera la tipología clásica permite ver características de “salud” o “perversión” del ejercicio del poder y, con ello, su comportamiento en el tiempo.

Pero... ¿Por qué y cómo cambian los regímenes políticos? ¿Por qué un régimen puede pasar de un estado de salud a otro de perversión? ¿Cómo un tipo de régimen puede transformarse en otro?

El elemento eje del paso de una situación de “salud” a otro de “perversión” de un régimen, de acuerdo con la tipología clásica, y de una situación de persistencia a uno de crisis y hundimiento, de acuerdo a la tipología actual, es la incapacidad del sistema político para integrar los cambios que registra la sociedad.⁵⁵ Esta incapacidad es la base del cambio político.

Cambio político significa transformación del o en el sistema político, lo que implica que puede existir cambio de régimen sin variación en la comunidad política ni en las estructuras de autoridad.

No siempre la transformación en un sentido de un componente del sistema supone la transformación en el mismo sentido de [...] los demás componentes. A veces, por el contrario, por una especie de viscosidad añeja a los procesos de transformación, puede suceder que un componente [...] se modernice mientras en uno o [los dos] restantes se refuerzan los elementos tradicionales.⁵⁶

Por ello, no siempre el cambio implica transformación de un tipo de régimen en otro, es decir de un autoritario en uno democrático. Puede ser que ocurra de un autoritario a otro autoritario y de un democrático a otro democrático.

Cuando el cambio es lento, gradual y continuo existe una fase en que el régimen ya no presenta todas las características del anterior pero tampoco las del nuevo. Estos estados intermedios pueden tener duración variable y constituyen momentos de incertidumbre sobre la orientación futura del régimen ya que pueden

⁵⁵ Morlino. *Cómo cambian ...*, p. 75

⁵⁶ *Ibid.* p. 52

fortalecerse los componentes básicos del anterior o consolidarse los del nuevo. Una situación de este tipo es la que se vive en México actualmente.

¿Cómo pasar de un régimen autoritario a uno democrático y cómo lograr que el funcionamiento de éste rebase el aspecto meramente formal y normativo para inscribirse en la transformación de la naturaleza de las relaciones gobernantes – gobernados?

¿Cómo generar los vínculos sociopolíticos que la limitación del poder, la ciudadanía y representatividad de los dirigentes requieren para formar una democracia, allí donde existen otros vínculos con características totalmente diferentes?

Una condición es un sistema político en expansión que permita la transformación de las orientaciones y actitudes tradicionales de los hombres para generar procesos más dinámicos de formación de decisiones. Otra condición es la modernización del sistema político que implica modificación de valores y creencias de la comunidad política, ampliación de las formas de participación, centralización de las estructuras de autoridad y presencia de estructuras intermedias: partidos políticos, grupos de presión, *mass-media* que elaboren demandas sociales autónomas.⁵⁷

Este desarrollo político debe acompañarse de procesos de institucionalización e integración que brinden al sistema mayor capacidad de penetración y control en la esfera social y económica que, al mismo tiempo, le proporcionen capacidad de persistencia. De no ser así, los procesos de diferenciación⁵⁸ desencadenados por la expansión del sistema pueden bloquearlo.

En palabras de O'Donnel.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 62-77

⁵⁸ Se refiere a la separación de roles y funciones entre los individuos, de tal manera que varias funciones no se concentren los mismos individuos y sean desempeñadas por los mismos siempre.

“La democracia [...] no es el resultado de algún tipo de consenso, o elección individual, o contrato social, o proceso deliberativo. Es el resultado de una apuesta institucionalizada”⁵⁹

Para consolidar una democracia, después de las que garantizan elecciones competitivas y transparentes, la institución fundamental para encauzar comportamientos sociales, en función de criterios y valores del régimen democrático, es la institución parlamentaria. Tarea ineludible es su fortalecimiento porque una democracia exige la existencia de un tipo específico de relación sociopolítica llamada representación.

Representación

La “Representación” es un vínculo que los miembros de una sociedad establecen entre sí que se desarrollan conforme lo hacen los intereses. Desde su origen tiene dos vertientes. Una de tipo económico relacionada con el desarrollo de intereses privados derivados de las transacciones de compra venta y de la realización de contratos donde el directamente interesado no puede estar presente. La otra vertiente es política y tiene que ver con la participación de los individuos con poder en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. Por ello es una relación sociopolítica fundamental entre gobernantes y gobernados.

La representación, en su vertiente política, es uno de los vínculos más importantes entre Estado, sociedad y sistema político. Tiene tres momentos: el nombramiento del representante, la ejecución de la acción representativa y la terminación formal del vínculo entre representante y representado. Las características específicas que asume esta relación en cada uno de los momentos mencionados indican si se está ante un régimen de tipo democrático o no.

El fenómeno de la representación ha sido estudiado por partes lo que ha generado que al concepto se apliquen distintos significados y por ello el estudio de la representación ha sido considerado como difícil. Para comprender esta relación sociopolítica, en los términos que esta tesis plantea, es necesario ubicarla en su

⁵⁹ Guillermo O'Donnell., *op.cit.*, p. 44

funcionamiento dentro del proceso en el cual se genera y reproduce, pues es el que permite vincular su papel en el tipo de régimen, sistema político y sociedad en que se desarrolla. Es decir, se requiere ver la representación como parte de un proceso representativo. Para ello es conveniente revisar los significados con que se ha estudiado.

Maurizio Cotta propone los siguientes significados: 1. Como sesión de autoridad. 2. Como responsabilidad. 3. Como representación espejo. 4. Como evocación simbólica. 5. Como acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente.⁶⁰ Representación puede tener aún más significados si se abarcan otros ámbitos sociales, necesarios de tomar en cuenta cuando de construir una democracia se trata. Aquí se consideran, también, la representación simbólica y la representación como espectáculo.

La **representación como cesión de autoridad** constituye el momento de establecimiento del vínculo entre representado y representante y existe previamente al ejercicio de la acción representativa. En ella, quien será el representado autoriza a su representante para realizar una o varias acciones que son de su interés. Existen diferencias en la cesión de autoridad ya que esta puede delegarse o cederse, lo que repercute en la capacidad de decisión que se concede al representante. Si en el momento en que se establece el vínculo únicamente se delega autoridad, el margen de decisión para el representante no existe. "...el representante es concebido como un ejecutor, carente de iniciativa y de autonomía, depende de las 'instrucciones' que los representados le imparten"⁶¹ Este tipo de relación se desarrolla en Europa en la edad media donde existía un mandato. Si se trata de una autorización que hace un propietario de derecho, el representante actúa en su nombre y no asume responsabilidad por sus actos. "Si un delegado es simple y sencillamente un portavoz, un nuncio, un legado, un medio de sus representados...su mandato es extremadamente limitado".⁶² Cuando al representante no se le concede capacidad de decisión se dice que

⁶⁰ Maurizio Cotta, "Parlamentos y representación" en *Manual de Ciencia Política*, p. 267

⁶¹ Maurizio Cotta., "Representación y política" en *Diccionario de Política*, p. 1385

⁶² Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*, p 54.

existe un mandato imperativo. Se ha llamado representación fiduciaria aquella donde el representante tiene cierta autonomía para decidir y guía su acción por la defensa y promoción del interés del o de los representados.

El desarrollo de la representación en un régimen democrático implica capacidad de decisión del representante.

Burke [...] describía el trabajo del representante como un trabajo de 'razón' y de 'juicio' al servicio del 'bien general' y no del simple 'querer' y de los prejuicios locales.⁶³

De la autoridad que se otorgue al representante deriva la responsabilidad que asume por sus actos lo que es determinante en el momento de dar por terminada la función de representación. Cuando únicamente se le delega es un portavoz, pero cuando existe una representación fiduciaria se le conceden atribuciones para actuar con cierta libertad para decidir en defensa de los intereses del o de los representados. En el vínculo que la **representación como responsabilidad** establecen representante y representado, el primero debe responder por su actos ante su o sus representados, debe rendir cuentas, ya que el representado queda obligado a cumplir con lo aprobado por su representante.

Representación como acción en interés de alguien que no puede o no quiere actuar personalmente. Hasta la segunda mitad del siglo XVIII en la asamblea legislativa británica los intereses que se hallaban representados eran aquellos de los grupos propietarios. Fue con la expansión del voto y del gobierno representativo, de los siglos XIX y XX, que se fueron agregando a los intereses de los propietarios, los de clase, los de grupo y sectoriales, los de partidos políticos.⁶⁴

La **representación espejo** se refiere a la composición del órgano legislativo en función de las características de la sociedad. "Concibe al órgano representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político..."⁶⁵ La base de la representación espejo es que todos los grupos que forman parte de la comunidad política necesitan sentirse "presentes" en la

⁶³ Cotta. "Representación y..." p. 1385

⁶⁴ A. H. Birch, **Representation**, p. 72

⁶⁵ Cotta, **Idem**.

organización política, necesitan sentirse representados lo que exige ciertos niveles de identificación con los representantes.

Según Cotta, por su rigidez, la representación espejo parece “[...] más apta para un régimen político donde la representación no ocupa una posición de centralidad, aunque tenga una función secundaria de legitimación y de corrección del poder”⁶⁶ Así, la representación espejo puede existir donde haya órganos legislativos, aunque sus miembros no sean electos ni tengan autonomía.

Birch dice que la característica más importante de la sociedad moderna, que la distingue de la sociedad feudal, es la defensa de los intereses. Un mismo individuo puede participar en varias asociaciones, cada una con intereses diferentes. Esta característica es la base de la sociedad diferenciada. Sin embargo, ha llevado a que la representación tenga limitaciones serias para hacer compatibles todos los intereses existentes incorporándolos en la definición de la política pública. El problema de la representación espejo es que al conformarse el órgano legislativo de acuerdo a divisiones significativas en la sociedad, de tipo corporativo, su capacidad de representación es limitada conforme la sociedad se torna más diferenciada. En los regímenes no democráticos esta rigidez, que torna ineficaz la representación, es causa de su decadencia. La democracia actual requiere una estructura que supere la rigidez de la representación espejo debido a la variedad, cada vez más compleja, de características que pueden considerarse sujetas de representación. Se necesita un procesamiento que trascienda los intereses privados para dedicarse al formulación del interés común.

Se denomina también **representación** al conjunto de ideas sobre el poder que existen en una sociedad, imágenes mentales que constituyen conjunto de símbolos sobre su estructura y funcionamiento, cuya función es dar al poder una ubicación en la sociedad y eficacia a su acción.⁶⁷ Sobre ésta que es una **representación simbólica**, fundamentan muchas de sus acciones los representantes parlamentarios recurriendo a la evocación de símbolos. Así, la **representación como evocación simbólica** son acciones de los representantes

⁶⁶ *Ibid.*, p. 1386

⁶⁷ Morgan Quero. “Representación Política” en *El léxico de la Política*, p. 643

que buscan hacer presente una imagen o un símbolo, del representado. Representación simbólica y evocación simbólica no son lo mismo. La primera es un conjunto de símbolos, la segunda un conjunto de acciones. La evocación simbólica es parte de la acción representativa cuya función es mostrar la legitimidad que respalda la acción del representante.

La **representación como espectáculo** tiene cabida dentro de los órganos legislativos, porque muchas veces los representantes ejecutan papeles para defender sus posiciones. En la medida que como espectáculo se echa mano de evocaciones simbólicas, que pueden afectar los resultados legislativos, es importante de tomarse en cuenta por su posible incidencia en la transformación del régimen.

Los tres momentos de la representación mencionados, líneas arriba, constituyen el proceso representativo donde pueden estar presentes los diferentes fenómenos, reseñados y a los cuales se les denomina representación. Sin embargo el significado que en esta tesis importa, es el de la relación sociopolítica entre ciudadanos y representantes. En este sentido, el proceso representativo es un ciclo donde el punto de partida es la cesión de autoridad al representante y el final el cumplimiento del encargo. Es un ciclo complejo que produce transformación o reproducción de régimen y sistema político dependiendo de la incidencia que la representación tenga sobre las instituciones políticas. Si existe correspondencia entre la acción representativa, entendida como el desempeño de los representantes y la representación simbólica, que sustentan las expectativas de los representados con respecto al órgano legislativo, por ejemplo, régimen y sistema político tienden a reproducirse. En caso contrario puede germinar la necesidad de un cambio.

En los regímenes democráticos la relación de representación es sustantiva. En los no democráticos aunque exista parlamento no cumple función central en la toma de decisiones públicas. Una diferencia entre un régimen autoritario y uno democrático no es el nombramiento de representantes sino la participación de estos en la toma de decisiones sustantivas. Sin un funcionamiento pleno de la

representación en el poder legislativo la democracia no puede consolidarse. Esta diferencia se cifra en que los representantes sean instrumento, agentes políticos, de actores sociales; que los electores se consideren ciudadanos; y que el poder esté limitado.⁶⁸ La representación debe tener bases institucionales que garanticen mecanismos para su ejecución. Para que no se confunda con otros tipos de representación, la democrática debe estar sujeta a controles.

De acuerdo con Birch, en un régimen democrático la representación puede cumplir ocho funciones organizadas en las tres dimensiones siguientes:

1. Una función de control popular sobre el gobierno que se expresa en: a) responsabilidad para garantizar que las decisiones tomadas sean sensibles a los intereses y opiniones del público, b) rendición de cuentas que proveen mecanismos de sujeción de los líderes políticos para garantizar la responsabilidad pública de las acciones y, c) genera mecanismos pacíficos de reemplazo de los líderes políticos sin que se use la violencia.
2. Función de liderazgo para garantizar la dirección y responsabilidad de las decisiones que permite a) el reclutamiento de nuevos líderes políticos y b) alentar a los líderes a perseguir el interés nacional tanto inmediato como de largo plazo.
3. Función de mantenimiento del sistema que: a) da legitimidad al gobierno, b) proporciona canales para movilizar los consensos necesarios para las políticas particulares y c) provee de una válvula de escape para que los desacuerdos fluyan a través de actividades constitucionales desactivando posibles revoluciones.⁶⁹

En regímenes no democráticos donde jefes carismáticos y partidos únicos ocupan los espacios representación las tendencias de concentración del poder y de control de la población se exacerban. Por ello es difícil que estas características mencionadas por Birch estén presentes.

⁶⁸ Alain Touraine., *op. cit.*, pp. 43-44

⁶⁹ A. H. Birch., *op. Cit.* pp. 107-109

Como se ha mencionado puede existir régimen democrático sin que ello implique una sociedad democrática. Cuando existe interés en trascender una situación así, los aportes de Norberto Bobbio sobre la diferencia entre representación de intereses y representación política resultan de gran utilidad. Veamos la siguiente afirmación:

La realidad que tenemos ante nosotros es la de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder, (la voluntad general de Rousseau) sino muchos, y merece el nombre, en el que concuerdan los estudiosos de la política, de sociedad policéntrica o poliárquica (o en términos más fuertes pero no por ello menos apropiado, policrática). El modelo del Estado Democrático basado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe, fue el modelo de una sociedad monista. La sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos es pluralista.⁷⁰

Este proceso exige que los representantes parlamentarios desprendan, cada vez más, su función de representación de los intereses de sus representados directos para avocarse a la representación del interés común; que debe construirse como una formulación que surge de la racionalización, del debate y la deliberación.

Una representación política democrática no puede representar intereses particulares. Por ello, la representación espejo u orgánica resulta insuficiente para poder incluir la gama de intereses presentes en una ciudadanía plural. No se trata de una representación fiduciaria tutelada donde los gobernados no participan porque “no quieran o no puedan” representar sus intereses de manera directa. Es que no corresponde a la representación política democrática representar intereses privados. La tarea fundamental de los parlamentos en una democracia actual es la representación de intereses comunes sobre los asuntos públicos, concibiendo a los individuos en su calidad de ciudadanos. Es decir, aunque los ciudadanos quisieran y pudieran representarse personalmente, un parlamento no es el lugar apropiado para ello. La existencia de ciudadanos autónomos que estén en condiciones de defender sus propios intereses de manera directa o nombrando representantes delegando o cediendo autoridad en el ámbito de lo privado, es una condición para que exista la democracia pero no es la democracia. En ella, la

⁷⁰ Norberto Bobbio., *op. cit.*, p. 30

representación política implica posibilidad de control del poder entre gobernantes y gobernados, donde los gobernados son tomados en cuenta en su carácter de ciudadanos.

La representación política cumple un papel fundamental en un proceso de cambio donde se pretende pasar de un régimen no democrático a otro que si lo sea. De su existencia depende la posibilidad de limitar el poder, el desarrollo de la ciudadanía y la representatividad de los dirigentes; los tres componentes señalados por Touraine sin los cuales no puede existir democracia.

Para ello, durante el cambio de régimen, se trata tanto de construir las reglas del juego como los valores y creencias que vayan arraigándose en la conciencia de los individuos, hasta transformar sus actitudes y sus acciones, tanto en el ámbito de la vida individual como en aquel de las instituciones del Estado. Es necesario que se generen nuevos patrones de relaciones entre gobernantes y gobernados que sean estables, que logren definir nuevas estructuras sociales.⁷¹ Por ello, es un proceso de largo plazo para el cual deben implantarse reformas jurídico-institucionales y desarrollarse, también, un proceso educativo.

El éxito o fracaso de estos esfuerzos dependen de la representación como acción; depende de la orientación y eficacia de las acciones de los actores involucrados en la toma de decisiones gubernamentales. De aquí la importancia que adquiere el órgano legislativo en los procesos de cambio político. Es una institución privilegiada que tiene la capacidad de autotransformarse y de contribuir a la transformación en la sociedad, ya que tiene en sus manos la elaboración de las leyes. Aunque no es la única vía, en el proceso parlamentario pueden generarse condiciones especiales para renovar o transformar las prácticas del ejercicio del poder para propiciar formas de convivencia diferentes.

⁷¹ Carmen Roqueñí. *Reflexión teórica sobre el sustento jurídico político de las políticas públicas*, p. 28

II. DEFINICIÓN DEL ESTADO

El primer elemento que construye el vínculo entre hacienda pública y régimen político se genera a partir de las condiciones que enfrenta el Estado en su esfuerzo por delimitarse ante los demás estados en el entorno internacional. Para poder establecerse debe marcar sus límites a través de la constitución y defensa de su territorio y economía, señalando con ello desde y hasta dónde funciona la estructura de poder que lo rige como Estado Nación. Es decir, debe definir sus fronteras.

Para México el entorno internacional de principios del siglo XIX está marcado por la disputa del poderío económico y político entre potencias y por la reconfiguración de la división política mundial. Es un entorno internacional difícil de expansión capitalista al cual, al iniciar la tercera década del siglo XIX, el naciente Estado mexicano se enfrenta con grandes carencias producto de su antecedente colonial y de la desestructuración de su sociedad efecto, del desmoronamiento e la monarquía española.

Como se ha mencionado, la hacienda pública es un fenómeno del Estado Moderno que se originó en Europa en las postrimerías del feudalismo, cuando los cambios en la estructura social y económica abrieron las puertas al desarrollo del capitalismo y a la aparición del Estado nacional. En la Nueva España la implantación de elementos del Estado Moderno correspondió a un reforzamiento del sistema colonial impulsado por, las llamadas reformas borbónicas implantadas por Carlos III, durante la segunda mitad del siglo XVIII. Estas reformas originadas por un cambio en la familia reinante española perseguían recuperar para la metrópoli el control de las colonias que, bajo los Habsburgo y debido a la lejanía, se manejaban con bastante independencia.

Si se quisiera resumir en una palabra el sentido de estas reformas, ésta sería *sujeción*. Recuperar los hilos que con independencia de la metrópoli movían desde hacía más de un siglo los mecanismos económicos, políticos y administrativos de la colonia, colocarlos bajo la dirección y vigilancia de hombres adeptos a la metrópoli, y hacerlos servir a ésta por sobre cualquier otra consideración, tal fue el triple propósito

de estas reformas. Su ejecución produjo cambios tan violentos que algunos historiadores han señalado que a partir de la fecha en que se tornaron vigentes, la Nueva España adquirió, en su sentido real y estricto, su estatus colonial, porque nunca antes su dependencia y sometimiento fueron mayores.⁷²

Este hecho proporcionó a la hacienda novohispana una característica que heredó la hacienda independiente, se trata de una combinación de la aplicación de métodos modernos de control administrativo con reforzamiento o implantación de mecanismos de control político, social y económico característicos de sociedades premodernas.

La aparición de la hacienda pública en Europa corresponde a una transformación profunda de las relaciones económicas, políticas y sociales efecto de la aparición del capitalismo, de la afirmación de las relaciones de intercambio económico y del acceso de la burguesía al poder gubernamental.

Pero en la Nueva España la necesidad de ingresos de la corona llevó a que la hacienda se utilizase como instrumento de reordenamiento y control económico y político. El objetivo fue limitar el tipo de desarrollo que la colonia venía registrando en estos dos campos para transformar una hacienda virreynal, que pertenecía al rey, pero no rendía los frutos que este esperaba, en una provincial que también perteneció al rey. Las medidas adoptadas pusieron en orden disposiciones que se habían dictado desde el siglo XVI y tuvieron como efecto una gran eficacia fiscal y hacendaria durante las dos décadas previas al movimiento de independencia. Pero la imposición de características de control administrativo correspondientes al Estado moderno se hizo con una gran rigidez; se desarticuló la economía y la estructura del poder político con graves consecuencias sociales.

La creación de intendencias generó conflictos de poder serios entre los antiguos funcionarios de la estructura virreynal y los nuevos, ya que se pretendía separar el control de la hacienda novohispana del poder del virrey. Para ello se desplazó a los criollos de los puestos que ocupaban en la Real Audiencia, se cambió a los tesoreros reales y se abolió la figura de los alcaldes mayores, funcionarios distritales encargados de cobrar los tributos en los pueblos indios.

⁷² Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808" en *Historia General de México*, p. 204

Esta medida fue la que mayor número de individuos afectó ya que se propuso substituirlos por funcionarios subordinados a los intendentes o gobernadores a quienes se pagaría un salario. El reemplazo se llevó a cabo trayendo directamente de España a los nuevos miembros del aparato gubernamental.

Además de estas reformas dirigidas a la transformación de la estructura político administrativa, las reformas económicas generaron también el desplazamiento de los grupos ya asentados en el virreynato para dar primacía a los mineros relacionados directamente con la producción objetivo de dichas reformas borbónicas: la plata.

Por otra parte, mientras que el comercio exterior se vio ampliamente favorecido con la situación de dependencia impulsada por estas reformas, el mercado interno resultó afectado. Así, la situación fue gestado en la elite económica novohispana la formación de un bando favorable a la dependencia de la metrópoli, constituido por mineros y alta burocracia política y otro bando en contra, formado por peninsulares asentados previamente y criollos. Es decir, mientras en Europa se imponían, cada vez más, las relaciones burguesas de intercambio y las ideas de igualdad, en la Nueva España se intentó limitar el desarrollo económico que no favorecía a la metrópoli y se implantó la discriminación para acceder a los puestos gubernamentales.

Estos hechos ocurridos en las últimas décadas de vida colonial, están en el origen de las dificultades que enfrentó el Estado mexicano en su construcción como país independiente, de los que forman parte la definición de las fronteras territoriales y económicas, sin las cuales no puede construirse, como se ha dicho, una hacienda pública.

La definición del territorio nacional partió de la desestructuración del dominio español y la desarticulación social, política y económica de la Nueva España; de un desmembramiento de la colonia en medio de una situación en que Estados Unidos desarrollaba intereses expansionistas. El proceso, que ha sido estudiado ampliamente, se desarrolló principalmente durante la primera mitad del siglo XIX, teniendo varios momentos que trazaron los límites del territorio nacional

en su configuración actual. Únicamente recordamos lo más sobresaliente por estar relacionados con las condiciones de definición del primer elemento constitutivo de la riqueza nacional sobre el que se asienta la hacienda pública: el territorio

En 1819, durante la guerra de independencia, dos años antes de que se firmaran los Tratados de Córdoba, la corona española vendió a Estados Unidos la Florida ubicada en la zona norte de la colonia y que había sido poco poblada por España. Los tratados se llamaron Adams-Onís y se firmaron el 22 de febrero de ese año. En 1835 y con motivo del proyecto de Constitución centralista, Texas reclamó su independencia, que fue reconocida por Santa Anna en los tratados de Velasco firmados en 1837, y se anexó a Estados Unidos en 1845. Argumentando que esa anexión violaba una de las cláusulas de los tratados, Santa Anna declaró la guerra a Estados Unidos de la cual salió derrotado. Como consecuencia el 12 de febrero de 1848, se firmaron los tratados de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo con los cuales el límite fronterizo de México quedó delimitado por los ríos Bravo, Gila y Colorado. Como pago por los territorios de Nuevo México, UTA, Nevada, Arizona y California el gobierno mexicano aceptó quince millones de dólares. En 1853, con el tratado de la Mesilla se vendió a Estados Unidos esa región a cambio de diez millones de dólares.⁷³

La definición de la frontera sureste es un proceso diferente del mencionado para la frontera norte, pero sigue el cauce del desmembramiento territorial de la Nueva España. En 1821, año de proclamación de Independencia, los territorios de la Capitanía General de Guatemala proclamaron también su independencia. En 1822, con la toma del poder por Agustín de Iturbide, como emperador, se unieron al imperio mexicano separándose, a excepción de Chiapas, al caer este en 1824 cuando se formó la primera república federal.

Como ya se dijo, el territorio con sus fronteras, al interior de las cuales se estructuró el poder del Estado mexicano quedó prácticamente definido a mediados del siglo XIX.

⁷³ En 1864 el Río Bravo desvió su cauce y el Chamizal quedó del lado de Estados Unidos. Fue hasta 1963 que los presidentes Kennedy y López Mateos acordaron modificar el cauce del río para regresar esa porción al territorio mexicano. El nuevo cauce se inauguró en 1968.

Pero para que un país se conserve como independiente y pueda definir desde y hasta donde rige el poder de su Estado, no basta con limitar geográficamente el territorio. Es necesario hacer funcionar las fronteras insertándose en el entorno internacional. El Estado debe colocarse en medio de las relaciones entre lo interno y lo externo lo que exige como condición la existencia de una moneda nacional producto de la centralización de su producción en manos estatales. Es así, porque la moneda es base de la definición jurídica que regula el intercambio de bienes, que a su vez es indispensable para normar la convivencia social y política en el interior y con el exterior. De esta manera, el peso mexicano, como muchas otras monedas de excolonias, está estrechamente ligado a la conformación del país como independiente y las fluctuaciones en su valor expresan las dificultades que los gobiernos enfrentan para poder regular la propiedad y los intercambios que de ella derivan.

Después de firmarse los Tratados de Córdoba la situación que enfrentaba la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, que en 1821 “...ordenó...la primera estructura gubernamental de la nación mexicana”⁷⁴ era la siguiente: No había dinero pues el erario novohispano se había agotado ante lo prolongado de la guerra de independencia. No existía respaldo al nuevo gobierno más que del sector de la elite interesada en mantener la dependencia económica de España. Tampoco había respaldo social amplio consecuencia de la derrota de los insurgentes. En estas condiciones, el primer gobierno independiente careció de la legitimidad indispensable para obtener ingresos tributarios, situación que desafortunadamente no ha sido exclusiva de ese gobierno. La combinación entre pobreza del erario y falta de legitimidad es un hecho que marca condiciones que subyacen en la forma que adquiere el régimen político.

⁷⁴ Leonor Ludlow. “Introducción” a *Los secretarios de hacienda y sus proyectos*, p. 11

Regulación monetaria

La inexistencia de dinero era en dos sentidos. Como gobierno no se tenían recursos para solventar sus gastos. Como Estado en formación no se disponía del signo que permite la regulación de la vida económica para obtener los recursos que solventen los gastos gubernamentales. Como en situación de inestabilidad política la obtención de fondos determina la permanencia en el poder, fue esta necesidad la que a través del tiempo se fue imponiendo a pesar de muchas ideas y esfuerzos valiosos sobre cómo construir el Estado. La urgencia de fondos fue construyendo un Estado que de manera estructural está a merced de los grupos de poder económico.

También aquí existe el antecedente colonial. La condición de la Nueva España como proveedora de metales preciosos para la corona había llevado a que la actividad más importante fuese el comercio con el exterior. Así, la hacienda dependía de los impuestos que rendía este comercio desde los inicios de la vida independiente, ligada también a la explotación de la plata. Hasta el tercer cuarto del siglo XIX, fue la materia prima principal mediante la cual quedó vinculada la economía del país, y con ello las necesidades del Estado, con el capitalismo mundial. A pesar de la expansión industrial registrada durante el porfiriato la fuerte influencia de la plata en el sistema monetario interno no terminó sino hasta 1935, cuando el peso mexicano ya se encontraba ligado al dólar estadounidense.

El problema parte de que la plata que se extraía antes de la independencia no constituía moneda para la colonia más que en una muy pequeña proporción y su explotación estaba en manos privadas. La relación entre España y la Nueva España no era entre dos países sino entre una colonia y su metrópoli.

Aún cuando la Nueva España enviaba grandes cantidades de plata y proveían buena parte de la circulación monetaria mundial, dentro de sus fronteras existía una grave escasez de medios de cambio para las transacciones internas. Había una circulación monetaria sumamente reducida si se la compara con la

cantidad de moneda que se acuñaba. Su producción no estaba en función de las necesidades del interior sino de acuerdo con los requerimientos de la corona española. La plata extraída y acuñada no se convertía en moneda interna, no cumplía la función de dinero más que en una pequeña proporción, era simplemente una materia prima que financiaba las necesidades de la monarquía y por esa vía se incorporaba al mercado internacional. Un dato ilustrativo es que: “Entre 1784 y 1805 se acuñaron cerca de 477 millones de pesos en la casa de moneda”⁷⁵ de los cuales únicamente 79 millones circularon en la Nueva España.

Por ello México había heredado un sistema de moneda atrasado que indica el grado de desarrollo capitalista.

[...]durante trescientos años la Nueva España no conoció más que un solo régimen político y una sola clase de moneda: la española. La carencia de relaciones y de intercambio con otros países, hicieron que en esta parte de América no se supiera de la infinita variedad de los patrones monetarios del mundo, ni de los muchos problemas que su equiparación y cambio planteaban. Tampoco hubo necesidad de giros bancarios ni de intercambios para la negociación de los mismos. No hubo, pues, posibilidades para crear un mercado monetario [...]⁷⁶

La trascendencia de esto para la conformación de la Nación es que la limitada circulación monetaria es expresión de un mercado raquítrico, restringido a grupos sociales reducidos. La construcción del Estado partía de una gran heterogeneidad en el grado de desarrollo de las relaciones de intercambio entre los habitantes y entre las regiones que dificultaba la consolidación de un estado capitalista.⁷⁷ Dicho de otra manera, para insertarse en el entorno internacional se trataba de construir un estado de tipo capitalista donde no existían de manera generalizada las relaciones que, en Europa le dieron origen.

De allí que para el Estado mexicano el impulso del desarrollo sea parte sustantiva. La integración del país al capitalismo pasa a convertirse en un fin del Estado que, bajo diferentes características específicas según los ciclos del

⁷⁵ Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez. *Op. Cit.* P.270

⁷⁶ Ernesto Lobato. *El crédito en México. Esbozo histórico hasta 1925*, p. 49

⁷⁷ Todavía por lo menos durante la década de los ochentas, del siglo XX, existían en México comunidades que se reproducían con base en economías de subsistencia, no monetarias. Como era el caso de varias comunidades que en ese entonces estaban asentadas en lo que hoy se considera zona de influencia zapatista en el Estado de Chiapas.

capitalismo, sigue estando presente en las decisiones políticas sobre economía. Este impulso del desarrollo capitalista como un fin del Estado mexicano forma el segundo elemento que influye en la construcción de la hacienda pública nacional.

Otro problema era que tampoco existía una moneda nacional que permitiera regular los intercambios.⁷⁸ Mientras mayor y más estable es la confianza en ese respaldo, mayor será el margen de acción del Estado para separar el valor de la moneda de su valor intrínseco, mayor será su capacidad para hacer circular una moneda fiduciaria. Pero, mientras menor sea la confianza en la capacidad del Estado para respaldar la moneda mayor será la necesidad social de obtener otra que tenga validez en el mercado internacional de manera directa; es una manera de proteger la propiedad.

Es un problema de confianza en la capacidad del gobierno para respaldar el valor de la moneda, derivado de la inestabilidad política característica de la mayor parte del siglo XIX, el que explica por qué el “Peso” tuvo un alto contenido de plata. También explica la ineficacia de muchos esfuerzos gubernamentales en la construcción del sistema monetario internacional. El hecho es que la moneda circulante durante la mayor parte del siglo XIX siguió teniendo como unidad el real, medida del sistema colonial. Aún cuando en 1861, con Benito Juárez, jurídicamente ya estaba definido el “peso duro” como unidad para el sistema monetario nacional, fue a partir de 1865, paradójicamente durante el gobierno de Maximiliano de Habsburgo que se acuñaron las primeras monedas de un peso.⁷⁹

No es casual que las pruebas e intentos para definir el peso finalizaran hacia 1867, al triunfo de la intervención francesa, cuando se establecieron sus características fundamentales.⁸⁰ Sin embargo y aún cuando ya estaba definido

⁷⁸ Moneda nacional es un signo de valor respaldado por el poder del Estado cuyos símbolos están impresos en cada pieza y circula gracias a la confianza en ese respaldo estatal.

⁷⁹ José Manuel Sobrino. *La moneda mexicana. Su historia*, pp. 175-178

⁸⁰ 1. Un símbolo que representa los orígenes de la nación: en un islote un águila sobre un nopal devorando una serpiente 2. Una leyenda: República Mexicana 3. Patrón monetario: bimetálico. 4. Sistema de medición: el métrico decimal 5. Contenido de metal precioso socialmente aceptado: 27.073 gramos de plata y 1.692 gramos de oro y 6. Un sistema de denominaciones: se acuñarían monedas de plata por un valor de un peso y cincuenta, veinticinco, diez y cinco centavos centavos; y monedas de oro de uno, dos y medio, cinco, diez y veinte pesos. Ese peso aunque todavía registró cambios importantes, como en la leyenda que pasó en 1905 de “República Mexicana” a

como unidad monetaria con todos sus símbolos, su circulación dependía más del valor intrínseco que de la confianza en el Estado. Prueba de ello es que en 1905 aún se conservaban las leyes de pureza, aprobadas desde la colonia, que fijaban un porcentaje muy alto en metal precioso con respecto al metal de aleación: 90.7 % para las monedas de plata y 80.5% para las de oro.

El llamado “peso fuerte” por su alto contenido de metal precioso, y que algunos todavía en nuestros días añoran, no fue una moneda fuerte. Lejos de ello, durante el último cuarto del siglo XIX, estuvo caracterizado por la inestabilidad de su valor debido a la adopción del patrón oro a nivel internacional.

Si bien la definición de la moneda nacional es de trascendental importancia, solamente constituye una parte de ese instrumento que el Estado requiere para delimitar sus fronteras manejando el vínculo económico entre interior y exterior. La otra parte es el control sobre la producción del circulante.

Aún cuando desde la Constitución de 1824 se concedía al gobierno la exclusividad en el derecho de acuñación, la inestabilidad política y la urgencia de fondos llevaron a que en 1847 todas las casas de moneda estuviesen arrendadas; el déficit presupuestal hacía depender los gobiernos de los adelantos en efectivo que les proporcionaban los arrendatarios. Los contratos de arrendamiento se terminaron entre 1893 y 1905, año en que se aprobó en México el patrón oro. Fue hasta este último año, cuando el Estado logró monopolizar la acuñación separando la función estatal de producción de moneda nacional, del negocio privado de exportación de plata acuñada. La manera como se llegó a ello, y de allí su relación con el régimen político, fue concentrando un poder del Estado en la figura presidencial.

La ley monetaria del 25 de marzo de 1905 establece:

La facultad de acuñar moneda pertenece exclusivamente al Ejecutivo de la Unión, que la ejercerá conforme a la presente ley en la oportunidad y por las cantidades que se le autoriza. En consecuencia deja de subsistir el derecho de los particulares de introducir

“Estados Unidos Mexicanos” ya reunían el conjunto de elementos que la definieron como moneda nacional.

para su acuñación los metales de oro y plata para su acuñación en las casas de moneda.⁸¹

Es decir en 1905, con la centralización de la acuñación, se logró esa condición básica para regular las transacciones económicas, expresión de capacidad de delimitación del espacio en que rige el poder de un Estado.

Regulación bancaria

La suspensión de contratos de arrendamiento de las casas de moneda corrió paralela la creación de bancos. El desarrollo del primer sistema bancario en México, resultado ya de política gubernamental, es contemporáneo a la concentración de la acuñación monetaria, que corresponde todavía a la formación del Estado. En esta característica radica, al menos en parte, la explicación sobre el vínculo tan estrecho entre el poder político y el poder económico, base fundamental de patrimonialismo y de una baja diferenciación política y económica. Un dato ilustrativo lo brinda el Código de Comercio de 1884, primer ordenamiento legal que considera a los bancos. Al establecer que todos los bancos debían gozar de una concesión gubernamental para poder operar y que el monto de las emisiones en billetes debían tener una garantía del 33% en bonos de deuda pública depositados en la Tesorería Federal ató las posibilidades de desarrollo de los bancos a la obligación de financiar el gasto público. No solo eso, desde sus orígenes, la aplicación de la legislación que regula la banca tiene un vicio, que en algunos aspectos se puede encontrar hasta la fecha: generaliza obligaciones y concentra derechos. Sobre esto último nos ilustra la siguiente cita.

En 23 de agosto de 1881, el Gobierno del presidente General Don Manuel González autorizó el establecimiento del Banco Nacional Mexicano, que podría emitir billetes con la obligación para el Gobierno de no recibir en sus oficinas, ningún otro billete de ningún otro banco [...] En 1884 la Hacienda Pública se debatía en grandes necesidades financieras y la situación general económica era crítica, lo que motivó la fusión del Banco Nacional Mexicano con el Banco Mercantil dando nacimiento al Banco Nacional de México, que ha representado un papel de la mayor importancia no sólo es la estructuración del crédito bancario, sino en sus relaciones con los intereses de los poderes públicos...fue constituido como banquero del Gobierno...siendo el

⁸¹ "Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos" (25 de marzo de 1905) citado en Carmen Solórzano. ***El surgimiento de la política monetaria en México, Un fenómeno social y político***. pp. 36-37, de ***Legislación Monetaria***, México, 1959

depositario de los fondos públicos, estaba autorizado para emitir billetes hasta el triple de sus existencias metálicas, cuyos billetes serían recibidos en pago de impuestos, excluyendo de esta facultad a los billetes emitidos por otros bancos.⁸²

Estos privilegios que fortalecieron alianzas entre políticos y banqueros proporcionaron gran rigidez al régimen porfirista que amalgamó en un solo grupo, el de los científicos, alta concentración de poder político con privilegios en lo económico. Esto desató, por ejemplo, una fuerte polémica en la prensa entre el Banco de Londres y México y el Banco Nacional en torno a la libertad o monopolio de emisión, que desembocó en la aprobación de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.

Si bien la nueva ley extendió privilegios al Banco de Londres y México, los restringió para el resto de las firmas bancarias. Lo más notorio fue que el banco Nacional y el de Londres podían abrir sucursales en todo el país y sus billetes gozaban de circulación amplia mientras que los bancos que se establecían en los estados no podían canjear los suyos en el Distrito Federal.

Por otra parte, en 1889 el Congreso otorgó facultades discrecionales al Ejecutivo en el otorgamiento de concesiones bancarias lo que provocó la creación de diversas instituciones de crédito en forma anárquica e incongruente⁸³.

Todo esto mermó las posibilidades de consolidación de una estructura bancaria de largo plazo, proporcionó gran rigidez al régimen, limitó las posibilidades de consolidar una política de desarrollo y, finalmente, debilitó al Estado. La revolución maderista ocurrió apenas cinco años después de la suspensión del último contrato de arrendamiento de las casas de moneda, y lo avanzado en términos de circulación monetaria, estructura bancaria y organización hacendaria fue destruido durante la revolución armada de 1913 a 1915. La primera por el caos monetario que provocaron las emisiones sin respaldo practicadas por los jefes revolucionarios, la segunda por los préstamos a Huerta y por la incautación bancaria y la tercera por los gastos de guerra.

⁸² Antonio Manero, *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista*, p. 9

⁸³ *Ibid.*, p. 11

Si observamos las fases del régimen porfirista de acuerdo con lo propuesto por Leonardo Morlino, se puede apreciar claramente cómo después de la fase de instauración, la consolidación se caracteriza por una fuerte tendencia de concentración del poder y la riqueza.

Después de la etapa armada de la revolución debió comenzarse la reconstrucción del sistema monetario y bancario, los dos aspectos indispensables para retomar la regulación de los intercambios y apoyar la inversión, Es decir, retomar las posibilidades de existir como Estado independiente dentro del capitalismo. Fue hasta fines de 1923, por medio del ingeniero Alberto J. Pani, secretario de hacienda de Alvaro Obregón, que se convocó a bancos y casas bancarias para reunirse con representantes del gobierno a fin de investigar la situación de esas instituciones y proponer reformas organizativas y jurídicas. De los trabajos de la convención surgieron los acuerdos para fundar el banco central y la nueva ley de instituciones de crédito. Con el acuerdo de fundación del Banco de México, se aceptó el monopolio estatal de la emisión monetaria, la regulación de las actividades bancarias y el apoyo a la política de desarrollo gubernamental. Los años de 1924 a 1926 fueron de un intenso trabajo legislativo.⁸⁴ Aunque el banco de México se fundó en 1925, fue hasta 1932 que pudo cumplir plenamente sus funciones al lograr la circulación de sus billetes. Es en este periodo, cuando se puede situar el periodo de instauración del régimen posrevolucionario.

El Banco de México, S.A. fue durante décadas el organismo que institucionalizó la relación entre los gobiernos del régimen posrevolucionario y un grupo de propietarios de bancos mexicanos a quienes se garantizó un mercado interno cerrado. Este grupo fue totalmente favorable al régimen y contribuyó a los planes gubernamentales cubriendo, de manera principal, la parte del mercado correspondiente a los servicios bancarios mientras que el gobierno se hizo cargo del crédito a la producción de largo plazo. La siguiente cita ilustra cómo funcionaba esa relación:

⁸⁴ Se aprobaron leyes tan importantes como la del Banco de México, la General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, la de Bancos Refaccionarios, la de Compañías de Fianzas, La de Suspensión de Pagos de Bancos y Establecimientos Bancarios

...el Banco de México ha tenido una mayor influencia como consejero (del Estado), por su contacto con el sector privado a través de la banca; de esta manera, ante la banca privada, el Banco Central es portavoz del gobierno que goza de la confianza de aquélla porque conoce sus problemas y sus puntos de vista; ante los diversos organismos del Estado, el Banco de México puede representar puntos de vista que han tomado en cuenta la opinión del sector privado”⁸⁵

Aunque con características diferentes este tipo de alianza generó, al cabo de cuatro décadas, un problema de rigidez en la relación entre el poder político y los bancos, similar a la que se dio en el porfiriato: El Estado es demasiado dependiente de los grupos de poder.

Mientras hubo crecimiento y estabilidad económica las cosas marcharon; crecía la banca privada, la industria, el empleo. Pero cuando, a partir de 1973, la crisis internacional comenzó a hacer estragos en la economía mexicana los intereses de gobierno y banca se separaron cada vez más. La banca privada no respondió a las necesidades de financiamiento público ni privado; el gobierno no disminuyó su nivel de gasto respondiendo con endeudamiento, en un intento por sostener el ritmo de crecimiento.

El fuerte vínculo entre las decisiones políticas y las económicas es apreciado con claridad por *The Economist* que enmarca la siguiente apreciación en el hecho de que 1976 era año de cambio de gobierno.

El gobierno (de México) está demostrando una vez más que prefiere la inflación a la impopularidad...El presidente Echeverría encuentra poco atractivo arriesgar el apoyo del movimiento obrero organizado limitando los incrementos salariales.⁸⁶

La devaluación fue inevitable, después de veinte años de estabilidad cambiaria y de cuarenta de alianza con banqueros el modelo de relación Estado empresarios se había agotado y requería cambios urgentes. Sin embargo, el auge petrolero que inició en 1978 permitió recursos adicionales al erario y el gobierno siguió apostando a una política expansionista. El resultado en 1982, ampliamente conocido, fue la pérdida de control de la paridad cambiaria, del sistema monetario, de la inflación que tuvieron como consecuencia la incapacidad para enfrentar los pagos de deuda pública.

⁸⁵ Evangelina Shunfelberger. *El banco central en la política de desarrollo*, p. 148

⁸⁶ *The Economist*, enero 31-febrero 6 de 1976.

Los decretos de nacionalización bancaria y control de cambios, cuyo fin gubernamental fue retomar las riendas de la regulación monetaria y de bancos, marcaron el hundimiento de las estructuras fundamentales de relación política que sostuvieron al régimen posrevolucionario. A partir de ellos el gobierno del presidente Miguel de La Madrid comenzó la reorientación del sistema financiero nacional que, a partir de entonces, incorporaría de manera fundamental el mercado de valores. Los diez años que duró la nacionalización bancaria constituyeron una especie de puente sobre el que el gobierno desplazó su alianza entre dos grupos de banqueros. Uno cimentado en bancos comerciales que se creó durante décadas de régimen posrevolucionario, a quien se le había garantizado un mercado cerrado y otro fortalecido en la bolsa de valores a partir de la nacionalización de la banca, cimentado en la figura de los grupos financieros aprobada en 1990, y que se internacionalizó a partir de la reprivatización de bancos.⁸⁷

El proceso de reprivatización no consistió únicamente en el paso de las instituciones bancarias de manos públicas a privadas, sino reformó todo el sistema financiero. El Banco de México perdió las atribuciones de regulación sobre esas instituciones, característica del régimen posrevolucionario y que permitían al Estado definir con claridad sus fronteras económicas colocándose en medio de los comportamientos económicos entre el interior y el exterior. La regulación de esas instituciones dedicada a evitar la quiebra del sistema financiero pasó a ser responsabilidad de un Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)

A fines de 1993 se aprobó la ley que dio autonomía al Banco de México, le atribuyó como responsabilidad exclusiva proveer a la economía de moneda nacional y le fijó como objetivo procurar la estabilidad en el valor de la moneda. A un año de que esta ley entró en vigor y a dos de que comenzó a operar el Fobaproa, la crisis “de diciembre” de 1994 cobró los costos de haber dejado con una regulación sumamente endeble al sistema bancario. Tres años después, y

⁸⁷ Ver *Proyecto de organizaciones empresariales en México. Cuadernos*. Número 6. México, FCPyS, 1993

ante un Congreso plural, el gobierno del presidente Zedillo pasó la factura a la Nación, proponiendo convertir en deuda pública los costos del rescate bancario.

El Estado sigue siendo débil, no tiene recursos propios suficientes y depende en demasía de los grupos de poder. El vínculo que los distintos gobiernos establecen con los bancos intercambiando privilegios por apoyo al financiamiento público se ha convertido en estructural. El problema es que éste funciona solamente durante un tiempo. Ante las condiciones de globalidad se requiere un Estado más fuerte, que no esté a expensas de los grupos de poder, con una mayor autonomía relativa.

Concluyendo:

- Las dificultades específicas en la delimitación del Estado que se relacionan con la construcción de la hacienda pública y que se relacionan con las características que adquiere el régimen político se expresan en la regulación monetaria y bancaria, hoy financiera.
- Ante circunstancias de competencia internacional, escasez de recursos para el ejercicio gubernamental y falta de apoyo entre las clases sociales, los gobiernos están a merced de los grupos de poder.
- Se expresa en intercambio de apoyo al erario vía créditos o vía respaldo a la política económica, siempre a cambio de privilegios.

III. ESTRUCTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA

La hacienda pública se constituye como vínculo entre Estado, sistema político y sociedad en la distribución de atribuciones entre los niveles de gobierno y los poderes territoriales que se estructuran sobre la división político administrativa.

La división político administrativa se constituye con dos partes. La división política que alude a la forma como se compone el poder y cómo se asienta éste en el territorio que delimita el Estado nacional y la organización administrativa que define la distribución de atribuciones gubernamentales entre las partes que conforman el poder político. Lo que relaciona la división política con la estructura administrativa son las relaciones que los grupos del poder político, es decir, las elites, establecen entre sí.

En su división política y en términos teóricos los estados nacionales pueden asumir, dependiendo de las circunstancias históricas de su formación, uno de dos arreglos formales: estado unitario o estado federal. En el primer arreglo la Nación se compone de un solo Estado; en el segundo, de varios. En el estado unitario el poder nacional es uno solo y las divisiones territoriales internas no tienen soberanía, son parte de un solo Estado soberano. Aquí la definición misma del Estado sitúa las partes como componentes de un “todo” que es la Nación, siendo este uno de los elementos en que se basa la estabilidad de los estados unitarios.

El Estado Federal, por su parte, se forma por la unión de varios estados soberanos que tienen, cada uno, una Constitución y un Congreso con representantes electos. Entre el gobierno federal, que es un gobierno de y para la unión de los estados federados, existe un reparto de atribuciones ligadas a derechos soberanos. Aquí antes del “todo” existen las partes cuyo reto es construirse en un solo conjunto.

La adopción de un tipo de Estado deriva de la historia de cada país; de las condiciones que enfrentan los hombres que participan en ese proceso y de las decisiones que toman.

La división administrativa es la forma que adquiere el ejercicio cotidiano del poder político en la toma de decisiones y se expresa en la estructura gubernamental. Si la toma de decisiones fundamentales de gobierno tiende hacia un vértice estamos hablando de un Estado centralista, si la toma de decisiones se reparte entre los componentes del cuerpo, estamos ante un estado descentralizado. Así pueden existir estados federales centralizados y estados unitarios descentralizados.

La división político territorial da sustento a la estructura administrativa interna sobre la que se construye el poder político, ya que sobre ella se crean los canales institucionales y, en general, para la problemática de esta tesis, las formas en que se distribuyen derechos y obligaciones fiscales entre los ciudadanos y las atribuciones para el ejercicio de los gastos gubernamentales. Así cada hacienda pública conforma un arreglo jurídico- institucional que permite el movimiento dinámico del juego político. La salud en el funcionamiento hacendario corresponde a la del Estado y la del poder político que lo sustenta. De esta manera, la distribución de atribuciones impositivas y el reparto de los recursos para el ejercicio gubernamental se basa en las características específicas que los dos componentes de la estructura político administrativa adquiera y se relaciona, en buena medida, con las formas de convivencia política imperantes en la sociedad.

Las diferentes definiciones político-administrativas de Nación, generan distintos arreglos en la estructura de las relaciones políticas. En un Estado unitario existe una sola hacienda pública que forma el patrimonio nacional, mientras que en un estado federal la hacienda nacional corresponde a la federación y cada uno de los estados federados tiene su hacienda local.

Una vez definida y adoptada una estructura político administrativa se convierte en la menos cambiante de las estructuras del poder político, pero está presente como base de reproducción de las relaciones de poder. Es decir da

basamento a los comportamientos que se desempeñan en función de esa estructura; forma identidades, genera hábitos y propicia prácticas. Pero, no es el tipo de Estado el que es más o menos propicio para la convivencia pacífica, sino el arreglo que los hombres establecen jurídica e institucionalmente para canalizar los distintos intereses

En el México independiente los problemas que se enfrentan tanto para definir la estructura político territorial como la administrativa tienen también su antecedente en la desarticulación del Estado colonial. Desde principios del siglo XIX hasta nuestros días, se enfrenta una dificultad latente para conciliar la división del poder político, que a principios del XIX era atomización en centros locales formados en los estados y la necesidad de consolidar el Estado nacional. Es decir, por un lado se requiere, mantener la autonomía de las partes, por otro es indispensable articular esos centros de poder en un solo cuerpo para que exista la Nación.

El tipo de desarrollo económico, político y social existente durante el último cuarto del siglo XVIII en la Nueva España, exigía la redefinición de las instituciones en el sentido de flexibilizarlas para dar cabida a todos los grupos que de manera efectiva constituían la comunidad política. Como este afectaba los intereses de la corona española, sus reformas desplazaron del gobierno unos grupos para imponer otros, a través de una nueva distribución territorial y de la construcción de otra estructura administrativa. Con ello, se ligó este aspecto de la construcción del Estado con la forma de distribución del poder político, dejándolo de hecho en el origen de las pugnas que caracterizaron la vida política de los primeros cincuenta años de vida independiente.

El sistema de intendencias, cuyo fin fue crear un enérgico control sobre la recaudación de impuestos y sobre las actividades económicas, se había implantado en la Nueva España, como parte de las reformas borbónicas que pretendieron unir la colonia a la metrópoli en un solo Estado, en un Estado unitario centralizado. El objetivo de este cambio fue el debilitamiento de la institución virreynal vigente desde el siglo XVI, ya que la figura de virrey se consideró

peligrosa de mantener en provincias tan alejadas de la metrópoli, debido a la gran concentración de poder en una persona y a la, desde el punto de vista de los intereses de la corona, ineficiencia administrativa.⁸⁸

En 1786, se crearon en la Nueva España doce intendencias mediante promulgación de *Ordenanzas*: Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. A la cabeza de cada intendencia estaría un gobernador general que concentraría “todos los atributos del poder: justicia, guerra, hacienda, fomento de actividades económicas y obras públicas”⁸⁹ Como se ve una gran concentración del poder. Al cancelarse una forma de gobierno e imponerse otra distribución territorial, las reformas borbónicas, en su aplicación, fueron asignando a la forma del Estado un significado relacionado con el favorecimiento de grupos determinados. En la medida en que para implantar las intendencias se desplazó a criollos y funcionarios españoles establecidos, trayendo nuevos de España, la estructura de estado unitario se implantó beneficiando al nuevo grupo de nuevos funcionarios.

Las doce intendencias sólo abarcaron la parte de la Nueva España que objetivamente constituía colonia con capacidad de tributo, el territorio que realmente se hallaba bajo el control español. A partir de 1810 y ante la inseguridad de los caminos causada por la guerra interna, que impedía el transporte de metal precioso a la casa de moneda de México, un símbolo de la centralización del poder español, las autoridades civiles y militares coloniales de poblaciones alejadas de la capital decidieron establecer casas de moneda en los principales centros mineros con lo que se rompió el monopolio de acuñación que conservaba la casa de moneda de la ciudad de México.⁹⁰ Se abrieron las casas de moneda de Chihuahua, Durango, Guanajuato, Sombrerete, Zacatecas, Valladolid (hoy Morelia), Real de Catorce, Sierra de Pinos en San Luis Potosí y Lagos. Esto, mas el desplazamiento de ejércitos convirtió esas ciudades en centros de poder

⁸⁸ Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez. “ La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808” en *Historia General de México*, p. 203-204

⁸⁹ *Ibid.* P. 208

⁹⁰ Cfr. José Manuel Sobrino. *La moneda mexicana. Su historia*, p. 51

económico y militar que pasaron al México independiente como espacios de desarrollo de poderes caciquiles.

Las largas campañas convirtieron a cada ejército en una unidad autosuficiente, más ligada al general que lo mandaba que al poder central. El caudillo militar cada vez era más reacio a obedecer al funcionario civil.⁹¹

Esta atomización del poder debilitó las instituciones coloniales, la hacienda novohispana, que se comenzó a desintegrar con el régimen de intendencias agudizó su destrucción, ante lo prolongado de la guerra independiente y ante el vacío de poder dejado por la monarquía española, efecto de la expansión napoleónica. El poder monárquico en la colonia se desarticuló siendo esa desarticulación parte de la explicación del porqué

Nuestras instituciones políticas no se modelaron sobre las que nos habían regido hasta la independencia, sino que significaron una ruptura violenta con el pasado y un salto a lo desconocido e inexperimentado. Para elaborarlas, no se partió del duro e ineludible dato de la situación real de las antiguas colonias españolas, ni se pensó en el régimen más conforme con su tradición y manera de ser, ni se demostró la menor preocupación por que las soluciones fueran las que ofrecían más posibilidades de resultar hacederas y convenientes.⁹²

Efectivamente, la construcción de nuevas instituciones sobre las que existieron previamente no fue posible porque se partió de la desestructuración social y política y porque a cada propuesta sobre la forma del Estado, se le podía atribuir un carácter favorecedor de alguno de los bandos en pugna lo que generaba un rechazo en el bando contrincante. La experiencia del régimen de intendencias había demostrado cómo cambios en la estructura administrativa pueden transformar radicalmente la estructura del poder político.

La monarquía se tomaba como favorable a ligas de mayor dependencia económica con España, mientras que la República se veía como favorable a los criollos e interesados en el desarrollo del mercado interno.

Así, la construcción de la estructura político administrativa en México independiente, durante todo el siglo XIX fue cambiante. La polarización entre

⁹¹ Luis Villoro. *Op. Cit.* p. 347

⁹² Gustavo R. Velazco, en "Prólogo" a *EL Federalista*. p. XV.

liberales y conservadores, entre monárquicos y republicanos, expresó durante todo el siglo una politización de las formas de gobierno. Desde el punto de vista de los bandos en pugna, posibilidades y espacios diferenciados en el reparto del poder político. Así como la idea de República fue adoptada por los liberales, las ideas de fortalecimiento de los vínculos económicos con España fueron defendidas por los interesados en la dependencia, en la monarquía gobernada por un príncipe europeo. Es decir, una forma de desempeño político de las elites novohispanas que se hereda al México independiente es un juego suma cero donde el triunfo de uno de los bandos implicaba la exclusión del otro en el reparto del poder político.

Pero además de esta situación donde las formas de Estado son vistas como la oportunidad para conquistar todo el poder, se enfrenta la circunstancia en que se firma la Independencia en 1821. No es un triunfo de los insurgentes, quienes están interesados en ella, sino de un jefe militar que ante la debilidad del gobierno español ve la oportunidad de ubicarse en la cúspide del gobierno colonial declarando la independencia. En esa medida, el único apoyo que podía Iturbide provenía de las clases interesadas en mantener los vínculos de dependencia económica con España. En otras palabras, el primer gobierno de la independencia tiene como único respaldo el de los grupos que no estaban interesados en ser independientes de España, ya que se veían ampliamente favorecidos por los vínculos establecidos con la metrópoli en las postrimerías de la colonia.

Ilustrativo de lo anterior es el problema que enfrentó el secretario de hacienda Pérez Maldonado fue que

[...] tuvo que atender las demandas de los sectores pudientes, que desde los años de la guerra de independencia participaron en la definición de la política fiscal del virreynato. Esa práctica fue reconocida por la monarquía constitucional (española), al aceptarse que la política fiscal de la nueva nación fuera determinada de forma colectiva a través del cuerpo legislativo, que representaba a una parte significativa de los poderes regionales y corporativos, es decir, los intereses económicos y sociales de los sectores más pudientes de la nación mexicana...algunos miembros de los

sectores sociales más pudientes no aceptaron perder sus privilegios económicos, entre otros la propuesta constitucional para establecer una contribución directa.⁹³

Es estas condiciones, el gobierno de Iturbide, que ya se encontraba sin recursos debido a la desarticulación de la hacienda colonial, no pudo obtener ingresos fiscales que voluntariamente le proporcionaran las clases pudientes que lo respaldaban y ante la urgencia de recursos recurrió a los préstamos forzosos.

Ante esta arbitrariedad fueron las elites regionales las que promovieron un régimen federal en 1823.⁹⁴ Aunque existieron, en ese momento, dos posiciones que hasta nuestros días aparecen en la discusión sobre la concepción del federalismo en el país, se ha tratado de una concepción donde existe una relación de subordinación, no de cooperación, entre gobierno federal y poderes locales.

[...] las elites de los estados de Yucatán, Jalisco, Zacatecas, Chihuahua, Durango y Nuevo León, entre otros, habían demandado que la estructura política administrativa de la República fuera una confederación, en la que el gobierno central contaría con facultades militares, fiscales y políticas limitadas, mientras que las “naciones”, es decir, las entidades federadas, que habían creado el pacto fundador de la República ejercerían la más amplia soberanía en su gobierno interno. En materia fiscal, el gobierno nacional no podía crear nuevos impuestos ni recaudarlos al interior de los estados sin el apoyo de los gobiernos de cada territorio. Incluso, como proponía la Legislatura del Estado de México, una mayoría simple de diputaciones estatales podría declarar anticonstitucional cualquier nueva contribución, aun cuando la hubiera aprobado el Congreso nacional.⁹⁵

En cambio, las elites políticas de estados como México, Puebla, Querétaro, Guanajuato y Michoacán, los más poblados sostenían un federalismo o “unionismo descentralizado”. En la Federación el gobierno nacional no estaba subordinado a los estados [...] tenía competencias militares, administrativas y fiscales en todo el país, los ciudadanos están sometidos y deben obediencia tanto a los poderes de su propio estado como al gobierno central. En ese sentido, los contribuyentes tenían la obligación de pagar impuestos a los estados, pero también a la federación.⁹⁶

A la caída de Iturbide en 1824 se estableció la primera República Federal que tampoco logró obtener recursos. El decreto de 4 de agosto de 1824 traspasó a los estados fuentes de ingresos. Además, tres meses después

⁹³ Carlos Rodríguez Venegas. “Las políticas ministeriales durante la regencia y el imperio” en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933**, p. 32-33

⁹⁴ En Estados Unidos al formarse la federación la soberanía recayó en la Nación, en la unión.

⁹⁵ José Antonio Serrano Ortega. “ Tensar hasta romperse, la política de Lorenzo de Zavala en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933**, p. 103

⁹⁶ *Ibid.*, p. 104

Por decreto de 16 de noviembre de 1824, el Congreso concede la propiedad de las casas de moneda, así como las utilidades provenientes de la acuñación, a las entidades en que aquellas estaban ubicadas⁹⁷

El gobierno de la federación quedó prácticamente sin recursos para sostener sus gastos⁹⁸ y ante la imposibilidad de cobrar impuestos nuevos, también se readoptó el sistema de intendencias.

Con la invasión de España en 1829 y con las medidas de Lorenzo de Zavala que trató de aumentar las atribuciones del gobierno federal por sobre las de los estados, los gobernadores pasaron a apoyar el confederalismo.

En la construcción de la división político administrativa del México independiente existe un problema no resuelto a lo largo de dos siglos, y que consiste en que las elites gobernantes no han encontrado la forma de relacionar poder federal con poder local sin que se trate de relaciones de subordinación. En esta medida, la construcción federal en México conlleva una fragilidad del Estado nacional, que se expresa en que los estados conservan su soberanía a nivel constitucional. Se trata de una fragilidad del Estado, en primer lugar porque al plasmarse en la Constitución se convierte en estructural y las diferencias entre gobierno federal y gobiernos locales pueden atentar directamente contra la unión. En segundo lugar, porque como la concepción de soberanía tiende a la disgregación, la articulación nacional ha derivado en centralización administrativa y construcciones personalistas del poder.

Si bien que los estados conserven su soberanía es un recurso de defensa ante excesos del gobierno federal, el problema es que no ha permitido una clara diferenciación entre los espacios correspondientes al nivel local y aquellos del nivel federal. En los hechos se compite por el mismo poder. En otros términos, existe una baja diferenciación en los niveles del poder político. Al ser un problema no resuelto, reaparece cuando la estructura de poder que sustenta cada régimen se debilita.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 100

⁹⁸ Ver Luis Jáuregui. "Control administrativo y comercio exterior bajo la administración de José Ignacio Esteva" en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933*. p. 65

A partir de los planteamientos propuestos por A. Hamilton, J. Madison y J. Jay en *El Federalista*, se puede decir que la federación mexicana ha sido una unión mal estructurada porque división territorial y estructura administrativa tienden en sentido opuesto. La unión mal estructurada, tiende a fortalecer lo que estos autores llaman los intereses de partido, que corresponden a intereses de grupo cuyo fenómeno es característico de la política en momentos de desestructuración social como es el caso que viven las naciones en su proceso de formación, y es visto como un vicio con el que el espíritu faccioso corrompe la administración pública.⁹⁹

Entre las numerosas ventajas que ofrece una unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido.¹⁰⁰

Cuando a través de la concepción de soberanía de los estados, la tensión entre división territorial del poder y estructura administrativa adquiere un lugar en la estructura jurídica fundamental, esa tensión se reproduce como característica de la vida política nacional impidiendo fluidez en el fortalecimiento de los intereses comunes. La formación del interés común no depende exclusivamente de la buena fe y voluntad de los individuos, las estructuras pueden propiciarlo o inhibirlo. No se trata de la aplicación de propuestas teóricas, se trata de que los hombres construyen de acuerdo con sus objetivos, fines y necesidades. Esto es trascendente porque por otra parte, desde el punto de vista de los autores mencionados, la unión de intereses comunes en una federación fuerte es un problema de seguridad ante las potencias extranjeras.

El centralismo en México fue establecido por las leyes de 3 y 23 de octubre de 1835 y por la Constitución de las Siete Leyes, sancionada el 31 de diciembre de 1836[...]el cambio en la forma de gobierno afectó sobre todo la administración hacendaria. Los temas a debatir fueron, sobre todo, la centralización de las rentas, la distribución de las rentas entre los departamentos y el gobierno nacional y las facultades de los gobernadores de los departamentos en materia hacendaria. Todos debatidos en el Congreso, además de ser discutidos por la opinión pública[...]un reglamento de la

⁹⁹ "Por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en su conjunto" A.Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, p. 36 .

¹⁰⁰ *Ibid.*, pág. 36

Secretaría de Hacienda disponía el cierre de las cuentas de las oficinas de Hacienda de los estados, para hacerlas depender en lo sucesivo del gobierno nacional. Sin embargo, se dejaban las cosas como estaban en todos los demás aspectos hacendarios de los nuevos departamentos.¹⁰¹

Es la imposibilidad de definir más allá de lo formal niveles diferentes para los poderes locales y federal, que se relaciona con una muy baja diferenciación entre el poder económico y el político, lo que origina que la estructura administrativa se convierta en fuente de poder, en si misma, donde la disputa por el reparto de los recursos económicos ocupa un lugar central. Por ello, durante el siglo XIX, la estructura administrativa y territorial registró variaciones.

| | |
|------------------|---|
| 1786 | 12 Intendencias |
| 1824 | 19 estados libres y soberanos y 4 territorios |
| 1835 | Departamentos |
| 1857 | 24 estados y un territorio |
| 1865 | 50 departamentos, con sus distritos y estos con sus municipalidades |
| 1867 en adelante | Diversas reformas federalistas que culminaron con la constitución de 1917 |

Poderes locales e impuestos federales

En todos los intentos de reorganización político-administrativa estuvo presente, y subsistió a pesar de los esfuerzos de muchos secretarios de hacienda, la tensión entre poderes locales y central o federal en torno a la distribución de la recaudación.

Ni Prieto ni Payno lograron desterrar definitivamente la intervención de los caudillos en las fuentes de recaudación. Juan José de la Garza manejaba los productos de la aduana de Tampico, Guadalupe García las de Matamoros, Santiago Vidaurri los de

¹⁰¹ Reynaldo Sordo Cedeño. "El proyecto hacendario de Manuel Eduardo de Goroztiza" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1931**, tomo I, p.179

las fronteras de Camargo, Mier y Laredo y Santos Degollado controlaba los ingresos de los puertos de San Blas y Manzanillo.¹⁰²

La problemática se aprecia de manera muy clara, por ejemplo, en la gestión de José María Iglesias que en el periodo de guerra (1864-1867)

Refleja la lucha del poder federal por imponer su autoridad y someter a los poderes regionales; a ello responde el anhelo de lograr autoridad coercitiva para la recaudación de los impuestos pertenecientes a la Federación y de contar con agentes fiscales, sin tener que delegar la tarea en jefes políticos y militares, que muchas veces no canalizaban los recursos obtenidos[...] En los años de conflicto su gestión se caracteriza por la desesperada necesidad de obtener fondos económicos en medio de una situación lamentable, pues los republicanos controlaban tan sólo una pequeña porción del territorio nacional, de las aduanas fronterizas y de las marítimas, además de que no contaban con la posibilidad de ejercer coacción para el cobro de impuestos y debieron delegar la autoridad fiscal entre los dirigentes políticos y militares que les eran fieles.¹⁰³

Los gobiernos estatales se resistían a enviar los impuestos federales también en la paz. El problema no se termina con el triunfo de los liberales sobre los conservadores en 1867. Al contrario, pasa a formar parte de las características en el funcionamiento del sistema político. Por ello uno de los aspectos a resolver por los gobiernos liberales del siglo XIX y por el posrevolucionario del siglo XX fue la delimitación de los campos impositivos entre federación y estados.

El primer plan de reestructuración hacendaria de largo plazo, para impulsar la actividad económica, fue el diseñado en 1869 por Matías Romero quien cifró en la desaparición de las alcabalas uno de los pilares fundamentales:

En un esfuerzo por conciliar los intereses de los estados con el proyecto de reforma promovido por el Poder Ejecutivo Federal a la abolición de las alcabalas se ligó la derogación de la contribución federal. Conforme a la ley del 16 de diciembre de 1861, los estados recargaban en un veinticinco por ciento la tributación estatal y municipal, monto que se transfería al erario federal bajo el rubro de contribución federal. Al aumentar el pago de los contribuyentes en una cuarta parte, la contribución federal disminuía los grados de libertad de los estados para aumentar sus propios gravámenes[...] En una propuesta que, claramente, buscaba disminuir la resistencia

¹⁰² Margarita Guevara Sanginés. "Guillermo Prieto y Pradillo ministro trashumante" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. 1821-1933**. Tomo I, p. 336

¹⁰³ Elisa Speckman Guerra. "La gestión hacendaria de José Ma. Iglesias: la emergencia de la guerra y las promesas de la paz" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. 1821-1933**. Tomo II, p. 51

de los gobiernos estatales, se planteó que aquellos estados que abolieran las alcabalas no estarían obligados a cumplir con la contribución federal¹⁰⁴

Se trató de un plan bien diseñado, que construyó el otro pilar de la reforma en la creación del Impuesto del Timbre que sustituyó al papel sellado y que pudo aplicarse plenamente hasta 1871. La supresión de las alcabalas se logró en 1896, siendo Secretario de Hacienda José Ives Limantour, con lo cual se terminó de construir el plan diseñado casi treinta años antes.

[...] los impuestos al comercio exterior disminuyeron su participación en el ingreso total de casi un sesenta a un cuarenta y cinco por ciento, a principios del siglo [XIX], en tanto que los ingresos provenientes de la ley del timbre llegaron a representar alrededor de cuarenta por ciento a finales del porfiriato en comparación con tan sólo un trece por ciento en los años de la República Restaurada.¹⁰⁵

Aún así, la Contribución Federal, vínculo impositivo entre los estados y la federación, no desapareció. En diciembre de 1892, por ejemplo, se fijó en 30%; en mayo de 1907 se redujo de 25 a 20%. Pero durante los años de la revolución volvió a elevarse de manera significativa, llegando al 60% durante el gobierno de Carranza.

Con el movimiento armado reapareció la pugna entre una mayor descentralización económica, política y administrativa y la centralización del proyecto de Nación en manos del gobierno federal. La contribución federal se elevó significativamente y reaparecieron impuestos alcabalatorios; también condiciones propicias para renovar poderes caciquiles, personalistas y patrimonialistas.

Los caudillos militares adquirieron nuevamente atribuciones tributarias.

Uno de los retos más importantes que se presentó a [Rafael] Nieto fue conseguir la centralización administrativa de los ingresos, proceso que trajo enfrentamientos con el ejército. Fueron expedidos decretos que limitaron atribuciones financieras de los distintos jefes militares y se creó la Dirección de Bienes Intervenidos, dependiente de la Secretaría de Hacienda. Esta asumió el control de las propiedades intervenidas,

¹⁰⁴ Graciela Márquez "El proyecto hacendario de Matías Romero" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. 1821-1933**. Tomo II, p. 128

¹⁰⁵ *Ibid.*, p.134

quitándoselas a los caudillos y se encargó de manejar estos recursos dando paso a la desincautación.¹⁰⁶

Con ello el principal opositor para la reorganización hacendaria fue el ejército constitucionalista.

...Durante la campaña contra Huerta, Luis Cabrera había aconsejado a Carranza desde antes de que se hiciera cargo de la Secretaría de Hacienda que emitiera un decreto de "amnistía" para los generales revolucionarios, según el cual se cargarían al erario en el rubro de pérdidas todas las cantidades en efectivo o en valores tomadas por las fuerzas constitucionalistas de las oficinas públicas federales desde el 19 de febrero de 1913 hasta el 20 de agosto de 1914.¹⁰⁷

Para apaciguar la respuesta de los generales Carranza les otorgó, a cambio del control sobre los recursos públicos,

...numerosas oportunidades para enriquecerse mediante concesiones especiales, compensaciones monetarias por los servicios prestados y préstamos de Tesorería.¹⁰⁸

A principios de la década de los veinte, la diversidad de leyes y de impuestos entre entidades federativas generaba doble imposición sobre las mismas fuentes.

Desde la Convención Nacional Fiscal, celebrada en 1924, entre representantes de los gobiernos de los estados y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se había acordado unificar impuestos locales y distribuir competencias entre federación y entidades. El gobierno del general Obregón retomó la idea de desaparecer la "Contribución Federal" a cambio de que los estados aceptaran la unificación de los sistemas de recaudación. Este que constituyó el plan de la hacienda posrevolucionaria halló impedimento fuerte en los estados que se negaron a disminuir su capacidad para cobrar impuestos. Aún cuando el Ejecutivo, mediante atribuciones extraordinarias, podía conceder las exenciones a cambio de que los estados aceptaran unificar sus legislaciones, hacia 1931 únicamente 12 habían aceptado.

¹⁰⁶ María del Carmen Collado "Las finanzas públicas y la revolución" (Presentación) en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. 1821-1933**. Tomo II, p 246

¹⁰⁷ Leonardo Lomelí Vanegas. "La reconstrucción de la hacienda pública: la gestión de Luis Casbrera y Rafael Nieto en el gobierno de Venustiano Carranza." en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. 1821-1933**. Tomo II, p. 314

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 315

En 1936 se elaboró un proyecto de reformas constitucionales cuyos planteamientos centrales consagraban para la federación el cobro exclusivo de varios impuestos: los impuestos al comercio exterior, el Impuesto sobre la Renta, el que se cobraba sobre recursos naturales propiedad de la Nación, sobre instituciones de crédito, los especiales a la producción industrial, los que pagan rifas y loterías, los impuestos sobre maderas y bosques, los derechos sobre servicios públicos y concesiones federales. Como impuestos exclusivos de los estados quedaría: el impuestos sobre la propiedad territorial y el impuesto general al comercio y la industria que aún no se establecía en México.

Por otra parte, el proyecto sugería que las oficinas federales de hacienda fuesen las únicas que recaudaran tanto los impuestos federales como los locales. De esta manera se evitarían los conflictos de la época generados por la separación de la recaudación estatal y la federal; se facilitaría a los causantes el pago de impuestos; se disminuirían los gastos de operación; y se apoyaría a los estados con problemas para su recaudación.

Además, se proponía el establecimiento de la Convención Nacional Fiscal que tendría una Comisión Permanente y que propondría la delimitación de la competencia tributaria entre federación, estados y municipios en aquellos asuntos que no estuvieran definidos y aprobarían medidas para uniformar los sistemas tributarios locales.

Este proyecto que fue sometido a la consideración de los gobernadores de las entidades no se llevó a cabo de manera inmediata ni tal y como se planteó, pero dio origen a reformas posteriores que introdujeron el sistema de participaciones.¹⁰⁹

Con ello, la Secretaría de Hacienda logró establecer una relación de cooperación tributaria entre federación y estados. En julio de 1940, a seis meses de terminar el gobierno del presidente Cárdenas, ya se pagaba participaciones a

¹⁰⁹ La Ley de pago de participaciones de Ingresos Federales se aprobó el 30 de diciembre de 1940, a inicios de la presidencia de Manuel Ávila Camacho.

las entidades federativas por cuenta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A decir del presidente Cárdenas se había logrado

[...] un pago oportuno, una evidente simplificación de trámites y una eficiencia casi absoluta, a más del aumento en la recaudación tanto del Erario Federal como de los Erarios Locales.¹¹⁰

Con este proyecto la articulación de la federación y los estados se construyó como una relación de tipo económico-financiera, donde la "Contribución Federal" desapareció hasta 1947.

[...] el federalismo será fundamentalmente un federalismo fiscal, un área más de la intervención pública que identifica a los estados y municipios como entidades públicas con una significación preferentemente administrativa [...] para la oposición social y/o política, el federalismo será sobre todo federalismo político, es decir, soberanía de los estados y autonomía municipal y, por lo mismo, capacidad de autogestión y autonomía fiscal.¹¹¹

A través del sistema de participaciones, la Secretaría de Hacienda, resolvió sobre el flujo de recursos hacia los gobiernos estatales y con ello sobre la forma de convivencia entre estados y federación, dando posibilidad de reproducción a los grupos de poder sin resolver el problema político de la distribución de atribuciones.

A fines de los sesentas y principios de los setentas, el sistema de participaciones entró en crisis. De acuerdo con José María Calderón, este sistema que se basaba en un criterio territorial, entró en crisis por dos causas: el impuesto sobre producción de petróleo y la concentración de las participaciones federales causada por la manipulación de empresas importantes del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

[...] con relación a las participaciones, la Ley de Ingresos de la Federación [de varios años] indicaba con respecto al régimen especial de PEMEX, que las entidades federativas y los municipios percibirían participaciones en la proporción y términos que establecieran las leyes tributarias respectivas. Esto quería decir que no obstante que

¹¹⁰ "Iniciativa de ley sobre el pago de participaciones en ingresos federales" en *Memoria de la SHCP...*, vol. V, p. 332.

¹¹¹ José María Calderón. *El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México entre economía y política.*, p. 218

el impuesto al petróleo y sus derivados no fuera vigente, los estados y municipios recibirían sus participaciones como si el impuesto continuara en vigor.¹¹²

[...] las participaciones en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles tenía un vínculo territorial. De acuerdo con este principio se destinarían sin complicaciones a la entidad federativa en donde las empresas 'percibieran el ingreso'. El concepto no parecía sujeto a ambigüedades ya que el contribuyente contaría con un solo establecimiento en el que proyectaba llevar a cabo sus actividades.¹¹³

Pero las nuevas características de la economía caracterizada por expansión empresarial y una nueva regionalización económica permitieron a empresas establecer sucursales en distintos estados y para eludir impuestos simulaban contratos de comisión, con lo que el impuesto se desdibujó, generando confusión tanto para la recaudación como para la asignación de las participaciones. Para ordenar la situación se aplicaron, a fines de 1973, reformas a la Ley Federal de Impuestos Mercantiles que entraron en vigor en 1974.

Con estas reglas las empresas elegirían libremente en cual de sus establecimientos se consideraría percibido el ingreso, y por lo mismo, que entidad federativa recibiría la participación correspondiente.¹¹⁴

El efecto de esto fue que los estados entraron a competir entre sí por esas participaciones lo que aprovecharon las empresas presionando, con llevarse sus tributos a otros estados, si no se reformaban los impuestos locales. Hacia 1978 el 71% de las participaciones correspondía a 8 entidades federativas mientras que 29% a los 24 estados restantes.

La Ley de Coordinación Fiscal se promulgó en 1978 y entró en vigor en 1980, substituyendo la correspondiente de 1953. Con ella se avanzó en la centralización del sistema tributario nacional en torno del gobierno federal mermando, una vez más, la soberanía tributaria y política de las entidades federativas.

El sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene [...] su origen con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y dado que a partir de este momento las entidades federativas podrían contar con las participaciones de la recaudación Federal participable, producto del total de los impuestos federales, fue posible eliminar la concurrencia

¹¹² *Ibid.*, p. 291

¹¹³ *Ibid.*, p. 293

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 294

fiscal entre los distintos niveles de gobierno ya que los estados coordinados no podrían aplicar un impuesto a las actividades gravadas con el IVA a nivel federal, armonizando la aplicación de los impuestos en las ventas en todo el país.¹¹⁵

Con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se sustituyeron 31 impuestos entre federales, especiales, locales y municipales. A cambio de que los estados abandonaran potestades tributarias, se crearon tres fondos participables: general de participaciones, complementario de participaciones, fomento municipal

Estaban excluidos de la Recaudación Federal Participable (RFP) los impuestos adicionales al comercio exterior, los impuestos adicionales y extraordinarios a los hidrocarburos y el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.¹¹⁶

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene cuatro partes: Las participaciones para los estados, municipios y Distrito Federal, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, La colaboración administrativa y los organismos de coordinación fiscal.¹¹⁷

El Convenio de Colaboración Administrativa establece las funciones que los estados cumplen en el registro de contribuyentes, la recaudación y la fiscalización y administración de ingresos federales. Las autoridades estatales toman el carácter de autoridades fiscales federales y reciben a cambio ciertos ingresos o “incentivos económicos”¹¹⁸

De esta manera el Sistema de Coordinación Fiscal otorgó a las entidades más dinero del que pueden recaudar solas, pero las hizo más dependientes porque les permitió administrar y gastar sin

...enfrentarse a la grave complicación que representa el cobrar impuestos y todo lo que ello implica de desarrollo ciudadano, de control de los recursos y, en una palabra de real federalismo.¹¹⁹

Para fines de diciembre de 1995 , la Ley de Coordinación Fiscal había sido reformada en trece ocasiones. Sin embargo no había logrado reducir las

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 303

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 308

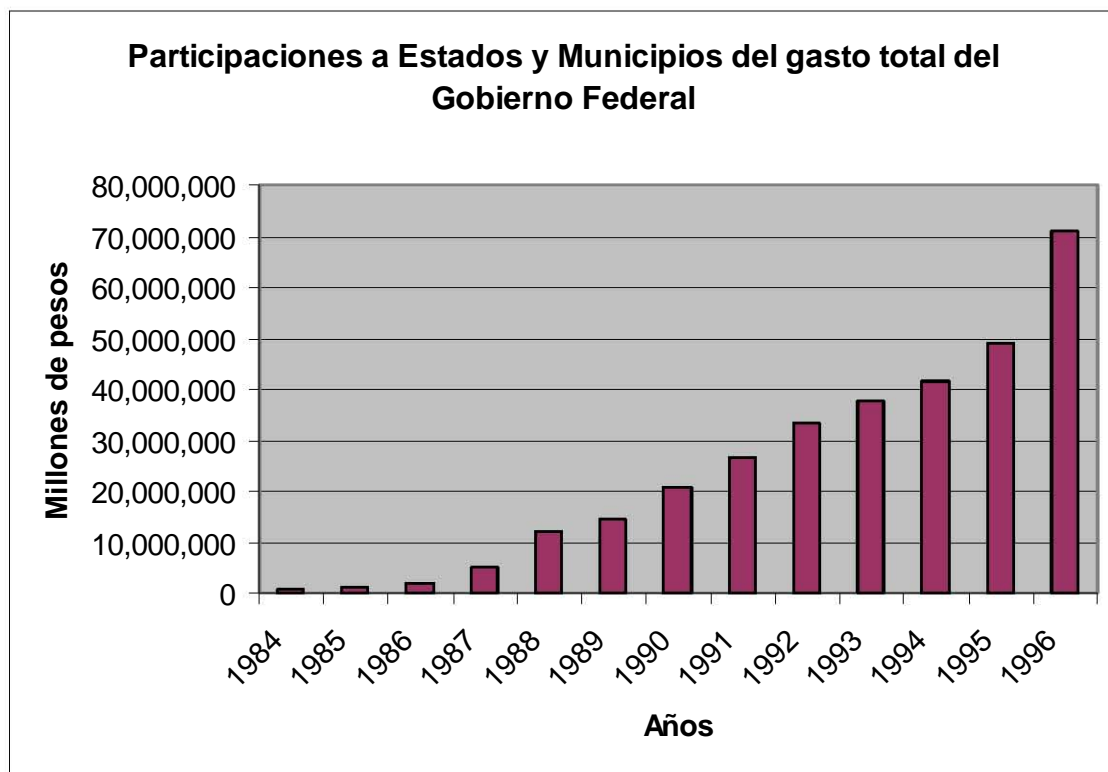
¹¹⁷ *Ibid.*, p. 304

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 310

¹¹⁹ *Ibidem.* Tomado de Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. ***El federalismo y la coordinación fiscal.*** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981

desigualdades que presentan las entidades federativas en el desarrollo económico. En este año y después de la crisis de diciembre de 1994, se inició lo que el gobierno de Ernesto Zedillo denominó “Nuevo Federalismo” cuyos objetivos fueron:

1. Fortalecer las hacienda públicas federal, estatales y municipales; 2. canalizar mayores recursos y responsabilidades, vinculando ingresos y gastos en cada uno de los niveles de gobierno y 3. promover la generación de ingresos propios a nivel nacional¹²⁰



Elaborado con datos de Estadísticas Históricas. INEGI, pp.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 329

Estas reformas por un lado amplían a los recursos participables algunos impuestos que eran federales e impulsan la obtención de recursos propios en las entidades. Con las reformas de 1995 el Fondo General de Participaciones se elevó de 20 a 30% de la recaudación federal participable.

Los principales trabajos en la Convención Hacendaria del año pasado, de la CONAGO¹²¹, se refieren precisamente a la coordinación administrativa. Lo que tiene que ver con la cooperación entre las diferentes entidades federativas y el gobierno federal para una mejor aplicación de los recursos públicos.

Sin embargo se sigue pensando que esto es efecto y consecuencia de una buena distribución de competencias y descentralización de funciones. Me parece que se acerca, pero pareciera que durante el gobierno de Fox ha presentado su límite que se haya en la lucha política entre las elites políticas y en la negativa a la transparencia

Aún cuando la Secretaría de Hacienda logró avances significativos, el interés de los gobiernos locales ha insistido en pugnar por un mejor reparto de los frutos de la recaudación federal.

Concluyendo. En México se ha vivido una tensión constante entre distribución político territorial y división político administrativa que indica una dificultad subyacente para conciliar la autonomía de los poderes territoriales con la articulación de la nación, que reaparece cuando el régimen político entra en crisis. En la medida en que todo poder político que se convierte en gobernante requiere de recursos para poner en marcha los proyectos que propone, la expresión fundamental de la tensión mencionada se da en una disputa constante por la distribución de los recursos públicos entre gobierno federal y gobiernos locales. Por ello la centralización administrativa se ha impuesto como una necesidad de articulación nacional sobre la soberanía de los estados.

¹²¹ A principios de diciembre de 2000 se formó la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) con 17 gobernadores del PRI, 5 del PRD y 1 de la Alianza por el Cambio. El 20 de agosto de 2003 en Cuatro Ciénegas, Coahuila, el presidente Fox firmó, durante la segunda reunión extraordinaria de la Conago, una declaración donde se compromete a la realización de una convención nacional hacendaria a iniciarse en septiembre de ese año, a reformar el artículo 124 constitucional y proponer los cambios que limitan el federalismo. **Noticias Finsat**. 11 de diciembre de 2000; "Declaración de Cuatro Ciénegas". www.conago.gob.mx

IV. FUENTES DE INGRESO

La hacienda pública se constituye como vínculo entre Estado, sistema político y sociedad a partir de la definición de sus fuentes de ingreso. Este cuarto elemento, es una construcción que se forma, en el largo plazo, con el conjunto de decisiones que a partir de las circunstancias toman los gobernantes sobre ello. Se trata de una manera de concebir la propiedad de la nación y de sus fuentes de ingreso para el gasto gubernamental.

En Europa, durante el antiguo régimen las finanzas del Estado correspondían a los manejos de los dineros del rey. El origen del concepto hacienda pública se inserta en el proceso de transformación de las finanzas reales en finanzas de la Nación que son públicas por definición. Es un proceso mundial de largo plazo que inicia a mediados del siglo XVII con la revolución inglesa de 1664, que tiene un gran impulso con la revolución francesa de 1789 y que con las campañas napoleónicas se expande por Europa y después por el mundo.

Esta transformación que marca un momento fundacional de la Nación es indispensable para su sobrevivencia. En 1787 Jay Hamilton opinaba al respecto lo siguiente:

“Una Nación no puede existir mucho tiempo sin erario. Careciendo de este apoyo esencial, debería renunciar a su independencia, reduciéndose a la triste condición de una provincia. Ningún gobierno llegará voluntariamente a este extremo, por lo que habrá de hacerse con ingresos, cueste lo que cueste.”¹²²

Con el desmoronamiento de la sociedad feudal, la hacienda pública de la Nación surge ligada a los principios de libertad e igualdad. Libertad de la persona, del individuo; libertad de pensamiento, de palabra y de prensa; libertad de trabajo, de circulación, de invención y de empresa. Al desaparecer los privilegios feudales de la nobleza y del clero, todos los ciudadanos conquistan la igualdad civil, que les

¹²² A. Hamilton. *El Federalista*, “XII”, p. 50

permite aspirar a todas las responsabilidades de gobierno, civiles, militares y judiciales, pues desaparecen los cargos por herencia.

En la medida en que la acción gubernamental puede contrarrestar o agudizar las tendencias del sistema económico hacia la concentración del poder económico y la riqueza, en los países que recibieron la influencia del sistema francés, toda reforma fiscal de fondo rebasa la consideración estricta de criterios financieros, para ubicarse entre los derechos de los ciudadanos y las funciones del Estado y en consideraciones de orden filosófico y moral. De ahí que en momentos de definición y estructuración de fuentes de ingreso y criterios de gasto públicos, aparezcan discusiones sobre los fines y objetivos del Estado y del régimen.¹²³

La construcción del patrimonio de la Nación exige la definición de sus fuentes de ingreso. Se trata de un proceso de trascendencia política porque con ello se definen también derechos y obligaciones entre gobernantes y gobernados. Mientras más funciones se asignen a la hacienda pública, mayor cantidad de recursos se necesitará. Los fines que el Estado se fija determinan el tipo de gastos a realizar. En esta medida, los gastos públicos cuya estructura son una consecuencia de las interrelaciones sociopolíticas que en ella existen. Los gastos constituyen un quinto elemento en la conformación de la hacienda pública.

En términos contables son varias las fuentes que pueden constituir los ingresos gubernamentales. Los impuestos, los créditos, los bienes nacionales, los servicios públicos, los rendimientos de inversiones financieras, etc. ¿Cómo entra cada una de estas fuentes en el erario público? ¿Qué peso tienen en los ingresos gubernamentales? La respuesta a estas interrogantes habla mucho del tipo de relaciones sociopolíticas existentes en un país, pues indican el tipo de relación entre gobernantes y gobernados.

En términos sociopolíticos los impuestos son los ingresos más importantes porque indican el respaldo que un gobierno tiene entre los gobernados. Sin embargo, los impuestos no siempre son la fuente de ingresos más cuantiosa. La

¹²³ “La igualdad y desigualdad sociales no son algo ontológicamente dado; se construyen por la aplicación de diferentes conjuntos de normas y reglas”. Agnes Heller. *Más allá de la justicia*, p. 14.

presión fiscal, que es la proporción que la recaudación impositiva alcanza en la renta nacional, varía de país a país. Cuando la proporción de los impuestos es baja se dice que existe baja presión fiscal en el sistema tributario. Existe una relación entre la presión fiscal y el apoyo que las clases sociales brindan al régimen. Donde existe una baja presión fiscal el Estado depende demasiado de los grupos de poder.¹²⁴ De hecho las posibilidades de recaudación, más que depender del crecimiento económico, depende del apoyo que presten las fuerzas políticas al gobierno y de la capacidad administrativa de éste. La falta de apoyo al régimen por parte de las clases sociales, expresada en una baja presión fiscal se relaciona también con la deuda pública y el peso que la propiedad territorial tiene como fuente de ingreso de la hacienda pública.¹²⁵

En Inglaterra, durante el siglo XVIII, por ejemplo, entre un 25 y 30 de los gastos gubernamentales eran financiados por emisiones de deuda pública, mientras que mas del 70 eran financiados por impuestos; durante la segunda mitad de ese siglo la carga fiscal por habitante se duplicó.

En la contraparte, en la experiencia alemana del siglo XIX, destaca el caso del sistema impositivo prusiano, el más poderoso de la confederación germana, donde las clases poderosas no querían pagar impuestos. A lo largo de ese siglo la presión fiscal fue baja, ya que los recursos hacendarios provenían de los rendimientos del patrimonio estatal constituido por propiedades de tierras y bosques y por empresas modernas como los ferrocarriles y las industrias pesadas. En este caso, el precio de los servicios incluía el impuesto.

El apoyo de las clases poderosas base de un Estado fuerte ha existido aún donde la formación nacional es tardía como es el caso de la unificación italiana que trajo consigo la unificación fiscal.

A pesar de su oposición al aumento de la presión fiscal, la clase política italiana del siglo XIX permitió un esfuerzo tributario imprescindible para financiar las obligaciones presupuestarias exigidas por la unificación y la industrialización del país.¹²⁶

¹²⁴ Francisco Comín. *Op. Cit.*, p. 172

¹²⁵ *Ibid.*, p. 172-176

¹²⁶ *Ibid.*, p. 197

Las decisiones sobre impuestos se toman en función de consideraciones de tipo político y éticas porque, los gobiernos ofrecen a la población bienes y servicios necesarios, que no podrían obtenerse en forma individual. La creación de impuestos y el gasto público afectan la distribución del ingreso y de la riqueza y la estructura de la producción y del consumo. También el pago de impuestos tiene un sentido político.

La estructuración de fuentes de ingreso y criterios de gasto se inscribe en un entorno normativo e institucional donde, también la organización de la hacienda pública exige dar contenido al concepto de *Justicia*. En una sociedad donde la riqueza está distribuida de manera desigual aparecen las siguientes interrogantes: ¿Cómo establecer con *justicia* las fuentes de ingreso, cuando esto significa repartir entre la población los costos del sostenimiento gubernamental? ¿Qué es lo *justo* al definir los criterios del gasto cuando sus beneficios favorecen a grupos particulares y bien determinados? En las democracias el problema no puede resolverse sino conjugando dos principios diferentes: *igualdad* y *equidad*: todos iguales en derechos y obligaciones ante la ley y un trato igual para todos los que tengan condiciones iguales; trato diferente para los que se encuentran en condiciones diferentes. En términos de obligaciones fiscales, se ha formulado el principio de igualdad como “todos los ciudadanos deben contribuir a los gastos gubernamentales”, y el principio de equidad como contribuyen “en proporción a sus posibilidades económicas”.

De hecho, uno de los postulados básicos de la teoría hacendaria plantea que la imposición debe ser “justa, equitativa y económica”, este último término referido a que los *costos* de la actividad recaudatoria para el gobierno deben ser los mínimos posibles. Los esfuerzos de los ministros de hacienda por cumplir con estas tres condiciones son el marco histórico de una polémica permanente sobre el tipo de impuestos que debe adoptarse como fuente principal de los ingresos tributarios.

Los impuestos se clasifican en dos grupos. Los llamados “directos” que son aquellos que gravan la riqueza de los individuos: la propiedad territorial, el ingreso

o renta, la transmisión de herencias y los impuestos indirectos que se cobran en el acto de comercio y deben su nombre al hecho de que quien paga al fisco¹²⁷ no absorbe el impacto recaudatorio en su ingreso, sino que lo transfiere al consumidor, cuando lo aplica al precio de los productos.

Los impuestos directos exigen el levantamiento y actualización de padrones para ubicar el universo de contribuyentes: padrones sobre ingresos, bienes inmuebles y muebles. Estas actividades elevan su costo recaudación en comparación con los indirectos y se ha llegado a argumentar que con esto se contradice el principio de “economía” de la teoría hacendaria. Otro argumento de quienes están en contra de los impuestos directos tiene que ver con sus efectos sobre la economía. Se dice que al gravar la riqueza se desalienta el ahorro y la inversión y, con ello, el empleo.

Los impuestos indirectos, por su parte, son regresivos. Es decir, recaen con mayor fuerza en quienes menos tienen, pues al elevar el precio de lo que consumen, a menor riqueza del individuo, mayor proporción de ésta es absorbida por el fisco. En la medida en que el monto a cobrar deriva de la fijación de una tasa, independientemente de la riqueza de quien consume, ofrece al fisco un costo de recaudación menor que los impuestos directos. La otra ventaja resulta de una argumentación sobre su efecto en la economía. Se dice que al gravar el consumo, lo desalientan, propiciado el ahorro y la inversión.

Vale la pena señalar que la discusión polarizada sobre la conveniencia de dar preponderancia a un tipo de impuestos no deja de tener una buena dosis de ideología que respalda posibles posiciones en el acceso a los recursos públicos por parte de las fuerzas políticas.

Ninguno de los dos tipos de impuestos explica por sí mismo el funcionamiento del sistema impositivo. Desde el siglo XVIII y hasta mediados del siglo XIX, por ejemplo, en Inglaterra los impuestos más importantes fueron los indirectos, lo que creó condiciones favorables para la industrialización. Fue hasta

¹²⁷ Se entiende por fisco “...el Estado como titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo”. Flores Zavala. **Op. cit.**, p. 20.

1863 que el impuesto sobre la renta, el más importante de los impuestos directos, se convirtió en un instrumento de la política social.¹²⁸ El desarrollo y la expansión del intercambio mercantil como forma de reproducción económica, estuvieron en la base de aplicar impuestos de manera generalizada tanto a las clases populares como a las aristocráticas. Y fue propiciado por la temprana aparición del sistema parlamentario. Este sistema nació ligado al interés de los industriales por la expansión de las obras públicas convirtiéndose en precursor de los demás sistemas tributarios.¹²⁹ No fue un sistema regresivo porque los alimentos básicos estaban exentos, lo que, a decir de Comín, explica la inexistencia de revueltas fiscales en ese país.

Las sociedades democráticas con sufragio universal han considerado generalmente la distribución de la renta generada por la 'mano invisible' injusta, porque la propiedad de los recursos (la riqueza del país) suele estar repartida muy desigualmente. Así pues, en las democracias el estado interviene por motivos de distribución, que no requieren ninguna justificación desde el punto de vista de la eficiencia.¹³⁰

En sociedades muy desiguales los impuestos indirectos son considerados injustos por naturaleza, contribuyen a deslegitimar al gobierno y propician el conflicto social, porque el ahorro y la inversión son privilegio de los grupos con ingresos superiores a sus necesidades básicas. No son sólo las diferencias económicas y las desigualdades sociales lo que genera el sentimiento de injusticia con respecto a los impuestos indirectos, tienen mucho que ver los privilegios que gozan ciertos grupos en el acceso a los beneficios gubernamentales. La experiencia histórica mundial de los siglos XIX y XX deja ver que, independientemente de que se de preponderancia a uno u otro tipo de impuestos, un sistema fiscal puede devenir injusto, si es insensible ante los cambios en la composición social y política, porque pueden fortalecer las tendencias concentradoras de la riqueza del sistema económico.

¹²⁸ Francisco Comín, *Op. Cit.*, p. 179

¹²⁹ *Ibid.*, pp. 171-172

¹³⁰ *Ibid.*, p. 43

Legitimidad, deuda y bienes nacionales

En la Nueva España, como se ha mencionado en los capítulos anteriores, las medidas tomadas como parte de las reformas borbónicas tuvieron el objetivo de “...rescatar el control de los impuestos y mejorar el sistema para recolectarlos.”¹³¹

Se recolectaban en veinticuatro pueblos donde se nombraron nuevos funcionarios, se cobraba un impuesto especial del pulque y un seis por ciento sobre las ventas. En los puertos se cobraban las alcabalas y derechos de entrada salida de mercancías. Otros impuestos se cobraban en los centros mineros. También se introdujeron nuevos impuestos como el de las pulperías, pequeños comercios misceláneos, que desde 1631 se habían resistido al pago de impuestos pero que comenzaron a pagar desde 1780. Otra fuente de ingresos importante fue la creación del estanco o monopolio del tabaco que generó mucha oposición pues incluyó su cultivo y comercio así como la fabricación y venta de cigarros con lo que se desplazó totalmente a los particulares del beneficio de esta rama de actividad productiva. A pesar de la fuerte oposición al estanco del tabaco la corona lo mantuvo pues le aportaba cuantiosas ganancias.¹³²

Ya en el México independiente, desde 1821 los principios liberales tuvieron gran aceptación entre los ocupantes de la Secretaría de Hacienda. Privaba la idea de que los impuestos directos eran los más justos y equitativos. Varios cambios fueron propuestos por los encargados del ramo para sustituir los impuestos coloniales. Sin embargo, en la medida en que la estructura recaudatoria colonial había quedado destruida tanto por efectos de las reformas borbónicas como por la guerra de independencia, no había dinero.

Entre las medidas recomendadas destacan la propuesta del 20 de diciembre de 1822, para establecer una contribución directa por seis millones de pesos, cuyo pago debía ser repartido entre las provincias imperiales de acuerdo con su riqueza. La orden se difundió hasta mediados de enero del siguiente año, y comprendía dos gabelas: una llamada ‘derecho auxiliar nacional’, que consistía en imponer el pago anual de cuatro reales a cada persona, lo que incluía a ambos sexos, excepto los religiosos y la personas impedidas para actuar; y otra llamada ‘derecho de consumo’ que tenía como

¹³¹ Enrique Florescano. *Op. Cit.*, p. 217

¹³² Cfr. *Ibid.* Pp. 218-220

base de medida el valor del arrendamiento de las casas habitación que ocupaban ‘los ciudadanos de cualquier clase’ el cual se multiplicaba por cuatro, y un diez por ciento de esa cantidad sería la renta que debía pagarse anualmente. De este pago quedarían exentos aquellos grupos que pagaran una renta menor a doce pesos mensuales.”¹³³

Se trataba de contribuciones directas que recaudarían las provincias. En esta propuesta formulada por el secretario de hacienda Antonio de Medina y la Comisión de Hacienda de la Junta Nacional Instituyente nombrada en 1822 para sustituir al Congreso, se notan claramente principios liberales sobre hacienda: fijar los impuestos sobre bases objetivas sobre la riqueza y el monto de acuerdo a lo que se posee.

Sin embargo, el gobierno no logró legitimar el cobro de los nuevos impuestos. Ni las clases pudientes¹³⁴ aceptaron la implantación de la contribución directa, ni la Secretaría de Hacienda logró aplicar otros impuestos a la población. Como tampoco se logró recuperar la recaudación colonial, se recurrió a la coacción, al préstamo forzoso y la incautación de fondos para obtener recursos; medidas autoritarias que lejos de generar apoyo y legitimidad distanciaron más del gobierno a las posibles clases contribuyentes.

Un ejemplo de esta situación lo tenemos en que el 15 de noviembre de 1822, la Junta Instituyente autorizó, a Iturbide para

[...] imponer un préstamo por 28 millones de pesos. Pero la urgencia de dinero animó a la Junta a autorizar que Iturbide tomara en calidad de préstamo \$1 297 000 resguardados en Perote y Xalapa, pertenecientes a los comerciantes españoles radicados en Veracruz.¹³⁵

Las fuentes que como ingreso del gobierno nacional se establecieron formalmente fueron: los derechos de importación y exportación, el monopolio del tabaco, la lotería, las salinas, es decir impuestos coloniales. Una fuente nueva de ingresos fueron los productos de bienes nacionales, que consideraban las fincas

¹³³ Carlos Rodríguez Venegas. “Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio” en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos...** Tomo I, p. 43

¹³⁴ “...las elites locales, y tras ellas los gobiernos estatales” se opusieron durante largo tiempo a las contribuciones directas. José Antonio Serrano Ortega. “Tensar hasta romperse, la política de Lorenzo de Zavala” en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos...** Tomo I, p. 109

¹³⁵ Carlos Rodríguez Venegas, **Op. Cit.**, p. 44

propiedad de la Nación entre las que se contaban los bienes de la inquisición y las de las temporalidades.¹³⁶ En la medida en que la definición de estas fuentes no repercutió en ingresos contantes y sonantes, ante la urgencia de recursos se siguió autorizando al Ejecutivo a contratar préstamos.

El rechazo a gobiernos dictatoriales, la exigencia de que se comprometían a salvo guardar los intereses de los ciudadanos, a no abusar de la política, a no dilapidar el erario público no son nuevos. Tampoco es novedosa la sugerencia de que los ciudadanos opinen sobre que impuestos deben aprobarse para resolver las penurias del erario. Asimismo no son novedosos los compromisos de respecto a esas demandas por parte de quienes esperan el apoyo de los grupos opositores al gobierno. Es la situación existente contra el gobierno de Iturbide.

Los acuerdos y propósitos de las elites locales se difundieron en el primer manifiesto que ese cuerpo dirigió a la nación, en abril de 1823, confirmando su rechazo al establecimiento de un gobierno dictatorial, además de comprometerse a salvaguardar los intereses económicos de los ciudadanos y a no abusar de la confianza política. Asimismo, prometieron que se daría a conocer mensualmente el total de recursos del erario y que estos no serían utilizados en ceremonias fastuosas como las del imperio. Ratificaron la responsabilidad del gobierno en la salvaguarda del bienestar y los bienes de los ciudadanos, a lo que se añadió la promesa de no extraer recursos de las cajas del comercio como había ocurrido con el recién fenecido gobierno.¹³⁷

Pero la lógica se reprodujo en los gobiernos sucesivos. Cuando en 1824, la federación transfirió fuentes de ingreso a los estados, se recurrió a la deuda externa para pagar principalmente el ejército y a la burocracia. Esta medida que se había visto como salvación, unos cuantos años después, ya era una carga muy pesada para el país.

Ya en 1833, cuando Valentín Gómez Farías fue encargado del poder Ejecutivo, ante las arcas vacías, el secretario José María Bocanegra aceptó nuevos créditos que proporcionaban dinero fácil al gobierno pero que al poco tiempo lo pusieron a merced de los acreedores.¹³⁸ A tal grado que hacia 1846 la secretaría de hacienda fue ocupada por el agiotista Francisco Iturbe.

¹³⁶ *Ibid.* Pp. 51-52

¹³⁷ Carlos Rodríguez Venegas, *Op. Cit.*, p. 44

¹³⁸ Cfr. Cecilia Noriega. "El 'prudente' funcionario José María Bocanegra" en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933*, Tomo I, p.118

...el grupo de comerciantes y especuladores de la ciudad de México al que pertenecía Iturbe no se caracterizaba precisamente por su lealtad hacia un determinado gobierno, sino más bien por la habilidad con que aprovechaba la escasez de recursos de las distintas administraciones que, sin importar su ideología política, tenían que recurrir a ellos y ofrecerles una serie de prerrogativas a cambio de obtener los fondos indispensables para sobrevivir.¹³⁹

Tan jugoso negocio fue la deuda ante la debilidad estatal que se dio el caso de acreedores que viviendo y teniendo sus negocios en México, eligieron nacionalidad extranjera a fin de convertir el cobro de sus préstamos en asunto internacional. Además de la deuda, los jugosos negocios que propiciaba la debilidad de la hacienda federal derivaban en otras formas de abuso sobre los recursos públicos.

Tocó a De la Rosa participar en los debates en torno a los contratos para el ejército y, una vez más, contrarió a quienes aprovechaban sus vínculos con el poder y lograban detrás del telón jugosos negocios que arruinaban a la nación y comprometían a las administraciones subsecuentes.¹⁴⁰

Existe un circuito de retroalimentación entre la ilegitimidad del gobierno, la escasez de recursos, la inestabilidad política y la deuda pública. Ante la imposibilidad de aplicar nuevos impuestos los ocupantes del poder ejecutivo tomaban medidas que eran rechazadas por los grupos opositores y al aumentar las presiones sobre el Secretario de Hacienda este acudía a los medios a su alcance.

Los ideales de libre empresa adoptados por los liberales chocaron con las necesidades de los pobres y débiles gobiernos de la primera mitad de ese siglo, ya que ante la urgencia de mayores ingresos, tuvieron que mantener el monopolio [del tabaco] que antes habían condenado como símbolo de la opresión colonial¹⁴¹

El tipo de situaciones mencionadas hacen que el caso de México entre en lo que Linz llama los *regímenes autoritarios de movilización post-independencia*

¹³⁹ Francisco Iturbe fue secretario de Hacienda en dos ocasiones. La primera del 2 de mayo al 28 de julio de 1846 y la segunda del 31 de octubre al 8 de noviembre de 1849. Cfr. Rosa María Meyer Cosío. "Francisco Iturbe. Un agiotista en la hacienda pública" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933**, Tomo I, p. 248

¹⁴⁰ Laura Suárez de la Torre. "Luis de la Rosa, Ministro de Hacienda" *Ibid.*, p. 271 Luis de la Rosa fue diputado en 1833 y de 1842 principios de 1845. En marzo de 1845 fue nombrado secretario de hacienda.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 221

caracterizado por "...un partido que mantiene la solidaridad de sus hombres a través de la distribución de recompensas materiales".¹⁴²

La definición del tipo de impuestos se mueve entonces en un estira y afloja para definir quién paga los impuestos. ¿Los nacionales, los extranjeros, bajo un principio de igualdad? ¿Sin que se ponga el énfasis en las diferencias de clase? Se trata de una definición constante de la nación.

Hasta 1840, la fuente principal de ingresos fueron los préstamos. Aún cuando de 1840 a 1860 fueron los bienes eclesiásticos, la deuda agobió al gobierno que el 17 de julio de 1861 aprobó la Ley de suspensión de pagos. Hasta 1867 y con muchos altibajos, la principal fuente de ingresos provino de la aduanas.

En la política liberal existió la idea de que los bienes eclesiásticos, nacionalizados por decreto en 1859, permitirían la formación de propietarios individuales y rendiría beneficios al erario público. La idea no se hizo realidad, no fue más que una ilusión sobre cómo construir la nación y la hacienda pública a partir de los bienes nacionales. Lejos de ello, propició la concentración de la "...propiedad, la penetración del capitalismo industrial y la introducción de capitales extranjeros [que] condujeron al crecimiento de la economía mexicana durante el régimen de Porfirio Díaz".¹⁴³

Como se ha mencionado, existe también una relación entre la baja presión fiscal y el peso de la propiedad nacional como fuente de ingresos de la hacienda pública.

Los años de reestructuración profunda de la hacienda novohispana van de 1868 a 1911. Uno de los fundamentos del proyecto que propuso Matías Romero en 1869 al Congreso era aumentar la base fiscal del gobierno definiendo fuentes de ingreso más eficaces para promover el desarrollo económico con finanzas

¹⁴² Leonardo Morlino. *Cómo cambian los regímenes políticos*, p. 99

¹⁴³ Margarita Guevara Sanginés. "Guillermo Prieto y Pradillo, ministro trashumante" en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933*, Tomo I, p. 349

públicas sanas¹⁴⁴. El otro punto fundamental del proyecto fue la abolición de las alcabalas, que se logró imponer hasta 1896 y que permitió el desarrollo del comercio interno.

La transformación del sistema fiscal se realizó con la introducción del Impuesto del Timbre sobre manufacturas, que fue diseñado por Matías Romero, pero implantado de manera definitiva en 1876 por Francisco Mejía

El éxito casi inmediato de esta renta, a pesar de las presiones opositoras, se debe a que entre el momento de su entrada en vigor y 1880, se vive un proceso de racionalización a partir de tres fenómenos sucesivos: mayor eficacia en la recaudación gracias a una *supervigilancia* por parte de la Secretaría de Hacienda, aumento en las tarifas sobre documentos oficiales y libros contables, y apertura de la base imponible.¹⁴⁵

Hacia 1890 el impuesto del timbre ya constituía la cuarta parte de los ingresos federales ordinarios.¹⁴⁶

Otro punto clave de la transformación de las fuentes de ingreso está en la conversión de la deuda propuesta en 1885, mientras fue secretario de hacienda Manuel Dublan. Esta conversión dio paso al nacimiento de un nuevo mercado de títulos de deuda pública mexicanos al contribuir al restablecimiento de la confianza internacional.

Hacia 1911 las arcas de la nación tenían abundantes recursos.

La política hacendaria del periodo respondía al programa de un liberalismo clásico: presupuesto equilibrado, restauración de la confianza extranjera en la capacidad de pago y –aunque de entrada lo fue en menor medida– una moneda estable. Estas medidas fueron alcanzadas plenamente para 1911, en virtud de un reordenamiento del gasto público y de la transformación del sistema fiscal, así como de una hábil negociación con los intereses extranjeros para recobrar el crédito nacional. De la regulación del mercado de dinero y de una reforma monetaria [...] De las arcas de la nación salieron cuantiosos recursos para la construcción de la red ferroviaria y la

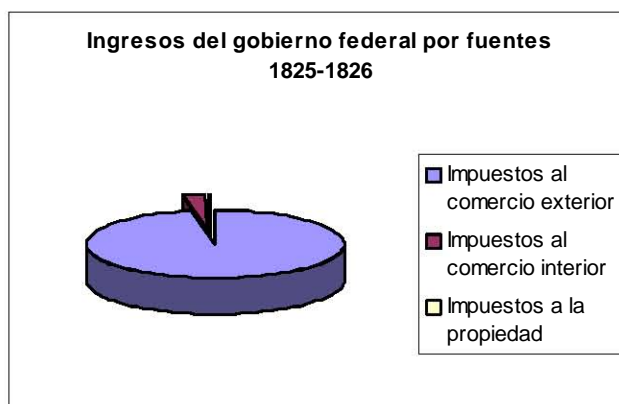
¹⁴⁴ Graciela Márquez. “El proyecto hacendario de Matías Romero” en ***Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933***, Tomo II, p. 124

¹⁴⁵ María José Rhi Sauri Garavito. “Francisco Mejía Escalada: la táctica del avestruz” en ***Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933***, Tomo II, p. 98

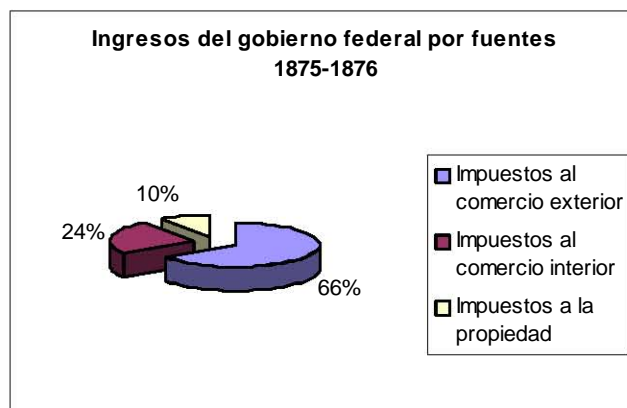
¹⁴⁶ Alicia Salmerón Castro, “Proyectos heredados y nuevos retos” en ***Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933***, Tomo II, p. 196

modernización de los puertos marítimos. Por este camino, el Estado crecía asumiendo, además, un papel principal en la promoción del desarrollo económico.¹⁴⁷

A pesar de los esfuerzos de los liberales, durante el siglo XIX, los que tuvieron la primacía fueron los impuestos indirectos ligados al comercio, principalmente de exportación. En las tres dos gráficas siguientes los impuestos directos son únicamente los que se cobraban a la propiedad.

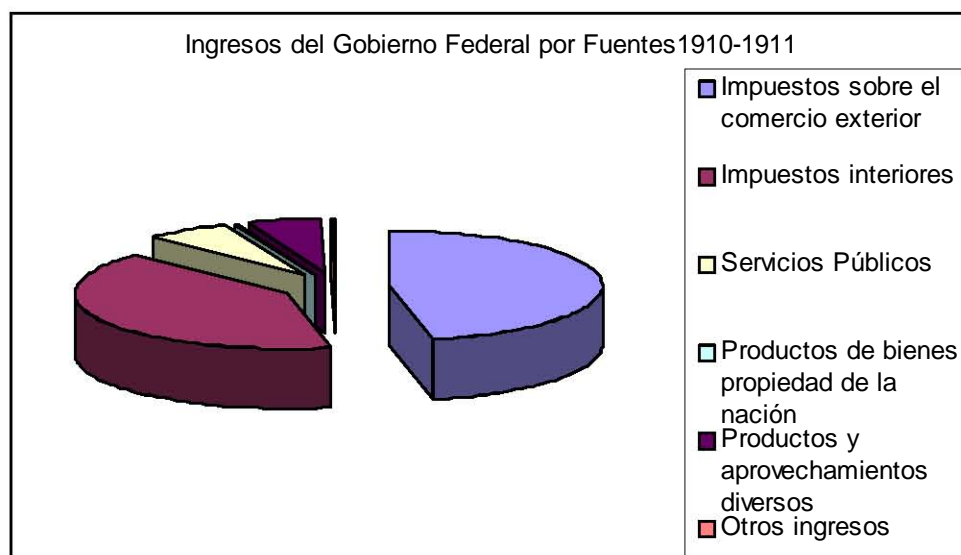


Fuente: INEGI. *Estadísticas históricas*, tomo II, p. 631.



Fuente: INEGI. *Estadísticas históricas*, tomo II, p. 631.

¹⁴⁷ Alicia Salmerón Castro. "Reestructuración y consolidación hacendaria"(Presentación) , en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933**, Tomo II, p. 83



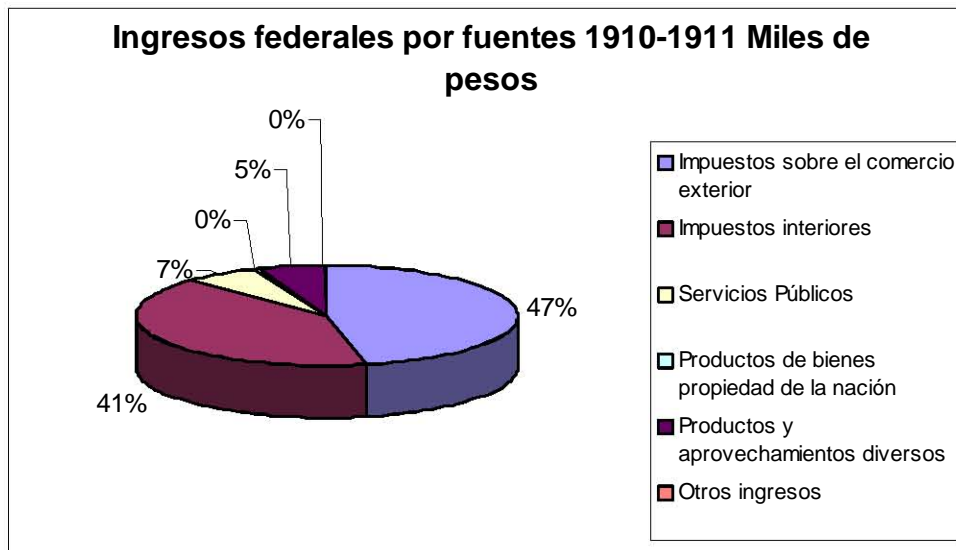
Fuente: INEGI. Estadísticas históricas. Tomo II, p. 632

Con la llegada de Francisco I. Madero a la presidencia los recursos comenzaron a disminuir ante la elevación de los gastos militares, pero, como se ha comentado en el capítulo anterior, fue con Victoriano Huerta que la hacienda se desestructuró.

[...] por la desaparición del aparato administrativo y sobre todo por los intensos enfrentamientos militares que tuvieron lugar entre 1914 y 1916, que dificultaron enormemente la recaudación de impuestos.¹⁴⁸

El régimen posrevolucionario amplió las fuentes de ingreso, dando peso determinante a los impuestos directos y a la explotación de bienes nacionales. Desde el siglo XIX estos últimos cumplían una función primordial en el patrimonio nacional. Pero es la Constitución de 1917, con el artículo 27, la que consagró como propiedad nacional los bienes del suelo y del subsuelo.

¹⁴⁸ Carmen Collado. "Las finanzas públicas de la Revolución. 1911-1920 (Introducción) en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933*, Tomo II, p. 245



Fuente: INEGI. Estadísticas históricas. Tomo II, p. 632

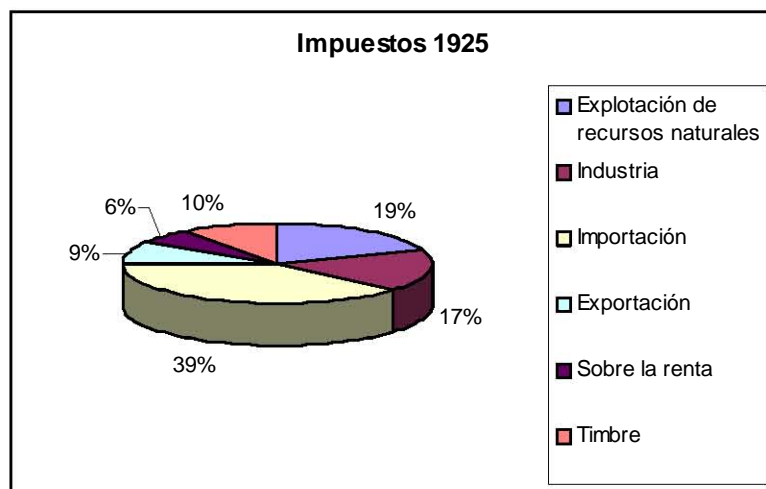
Ya para 1918, con el fin de aumentar la recaudación, el presidente Carranza, declara que "...quienes desearan seguir explotando los bienes de la nación deberían obtener una concesión por parte del gobierno"¹⁴⁹. La propiedad nacional del régimen posrevolucionario se formó, en buena medida, con la expropiación a extranjeros. Constituye una de las fuentes de ingresos más importantes del erario público, cuyo otorgamiento de concesiones para su explotación ha sido atribución del Ejecutivo.

Fue con el régimen posrevolucionario que los impuestos directos se impusieron constituyéndose en una de las fuentes de fortalecimiento del gobierno federal. Como se ha dicho, en teoría son los más justos por su carácter progresivo: paga más quien más tiene, a mayor riqueza mayor contribución a las arcas del Estado. En 1924 se introdujo el Impuesto sobre la Renta, que logró su primera expansión a través del empleo de trabajadores burócratas para las secretarías de estado y maestros de educación pública.

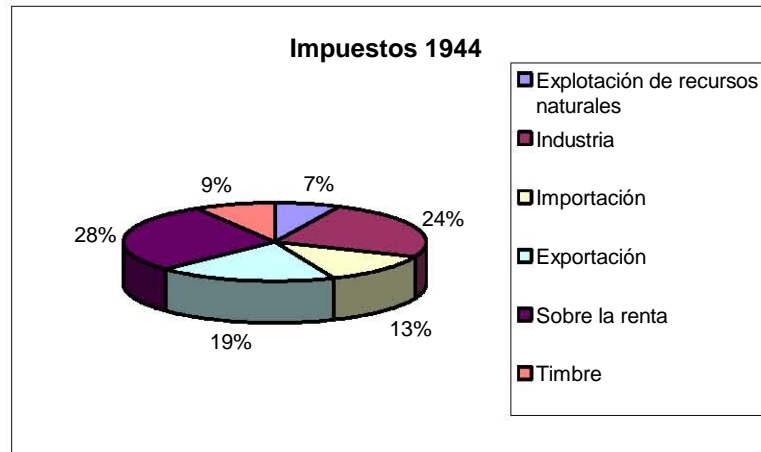
¹⁴⁹ *Ibid.* P. 321

A principios de la década de los treinta, lo más importante para el Impuesto sobre la Renta, durante estos años fue que se comenzó a elaborar el padrón de contribuyentes que hizo posible la recaudación. A partir de ello, los impuestos interiores, junto con otras fuentes de ingreso internas, constituyeron la mayor fuente de ingresos para el erario. Los impuestos por comercio exterior fueron disminuyendo su importancia relativa.

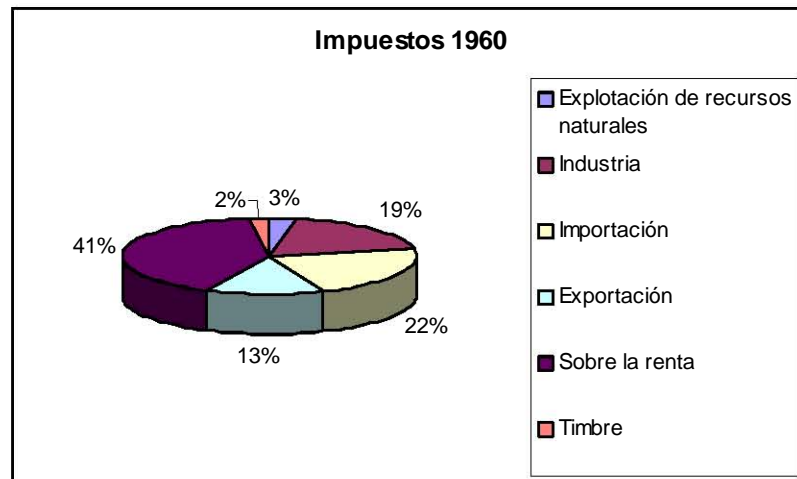
Hasta 1923, las fuentes de ingreso continuaban siendo aquellas del régimen porfirista. La construcción nuevas fuentes de ingreso del régimen posrevolucionario duró más de diez años. Se inició en 1924, con la introducción del Impuesto Sobre la Renta, se afianzó firmemente en 1938 con la expropiación petrolera y se consolidó en 1941 con la firma de los acuerdos que abrieron nuevamente las fuentes del financiamiento externo al gobierno mexicano.



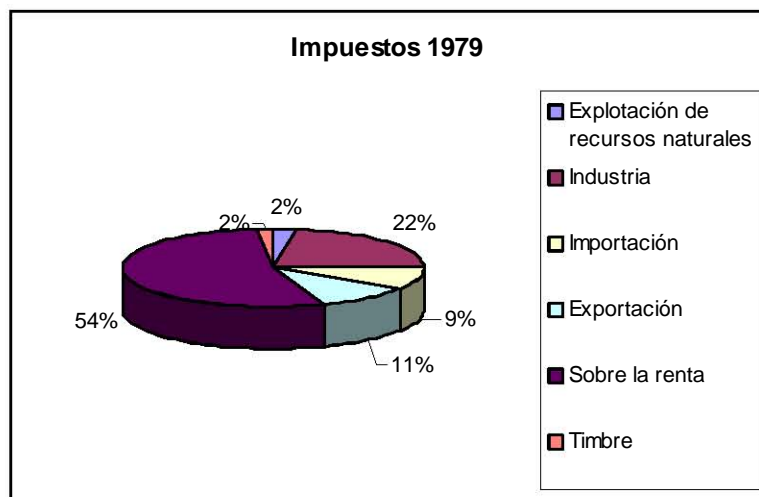
Fuente: INEGI. *Estadísticas Históricas*, tomo II, pp. 634-635



Fuente: INEGI. *Estadísticas Históricas*, tomo II, pp. 634-635



Fuente: INEGI. *Estadísticas Históricas*, tomo II, pp. 634-635



Fuente: INEGI. *Estadísticas Históricas*, tomo II, pp. 634-635

Es decir, la concepción que construye las fuentes de ingreso del régimen posrevolucionario tiene dos componentes fundamentales: los impuestos y los productos de la propiedad de la nación, fundamentalmente el petróleo. El financiamiento se convierte en deuda a partir de la década de los setentas.¹⁵⁰

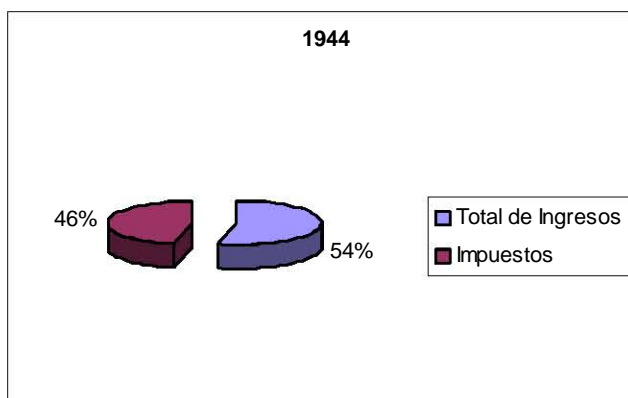
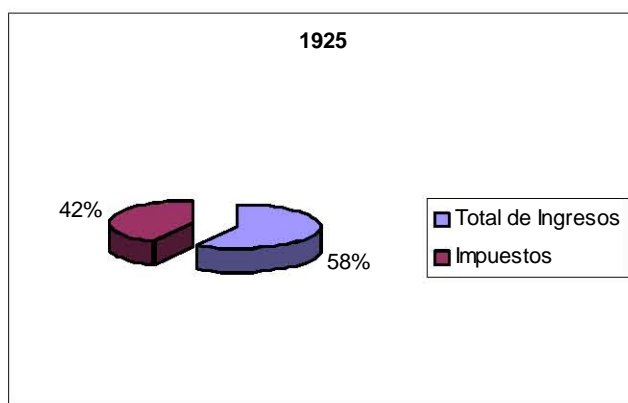
Durante el gobierno del presidente Cárdenas, se asumió que no debían cobrarse impuestos altos a la población por ser, en su mayoría, pobre. Idea que a todas luces es correcta. El problema es que se privilegió a sectores eximiéndolos de pagar impuestos como a los sectores populares del PRI, a los ejidatarios y a los empresarios. No se trata de que paguen altos impuestos, sino de que paguen bajos impuestos pero todos los ciudadanos.

Esto implicó que los impuestos sobre ingresos, tanto de empresarios como de trabajadores, fueron considerados parte sustantiva de los ingresos públicos, pero ni el único tipo de impuestos ni la única fuente de ingresos. El ejecutivo federal asumió responsabilidad en la tarea de obtener recursos para el erario ya que las decisiones sobre la propiedad nacional quedaron en sus manos.

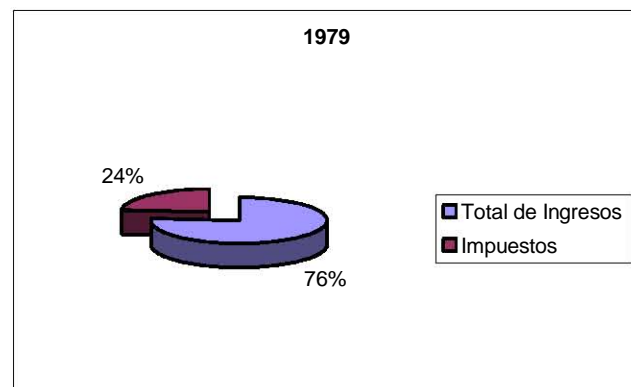
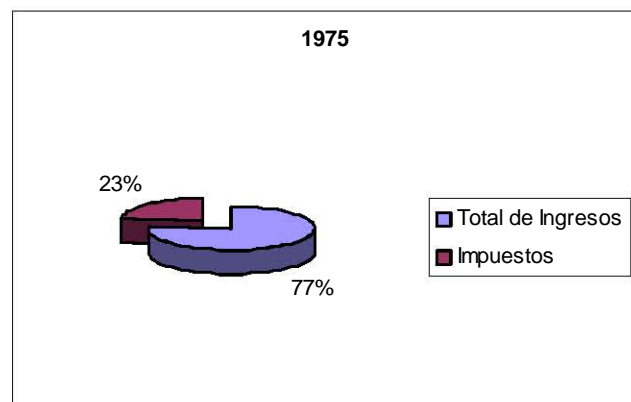
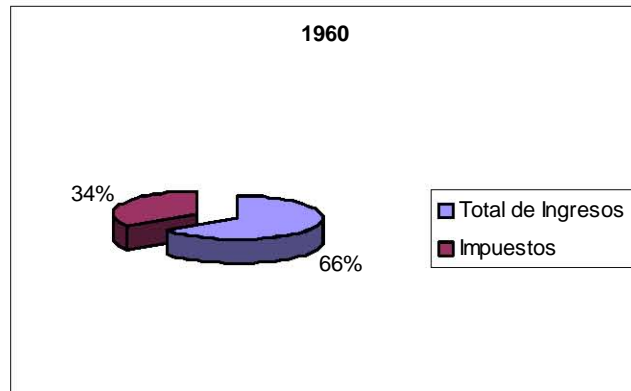
¹⁵⁰ La distinción entre financiamiento y deudas es pertinente, ya que la diferencia entre una y otra es la capacidad de pago.

En la definición de las fuentes de ingreso del Estado posrevolucionario se encuentra parte de la explicación del porqué, la presión fiscal ha sido débil tradicionalmente. La necesidad y los esfuerzos para aumentarla han estado ligados a la disminución de exportaciones, a la dificultad para obtener financiamiento y a la deuda.¹⁵¹ Las siguientes gráficas ofrecen ejemplos de la baja presión fiscal .

Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes



¹⁵¹ Un comentario interesantes de Francisco Comín sobre la baja presión fiscal durante el franquismo español es: “La presión fiscal del estado franquista es reducida, sin duda porque esto beneficiaba a las clases medias y altas que apoyaban al régimen” Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995), p. 85



Fuente: INEGI. Estadísticas históricas,

En el sistema fiscal posrevolucionario, se implantaron varios de los principios de la sociedad burguesa pero otros, que tienen que ver de manera específica con los principios democráticos, quedaron al margen. Esto se explica, porque como se ha mencionado, históricamente la coherencia entre sistema fiscal y régimen político se da por criterios fundamentalmente políticos y no económicos.

En cuanto a “los objetivos generales de la intervención del Estado, entendidos como corrección de fallos de la economía para mejorar su eficiencia y, por otro, la distribución de la renta, buscando equidad”, es interesante reflexionar sobre el caso de México puesto que estos objetivos si se cumplen en el estado pos revolucionario. Pero resolver necesidades no hace de un Estado democrático.

La fortaleza del sistema impositivo posrevolucionario que fue la introducción del impuesto sobre la renta fue también su debilidad, pues ante el compromiso popular de la Revolución, y en condiciones que no solo mantuvieron sino ampliaron e institucionalizaron la obtención de apoyo político a cambio de beneficios materiales, muy tempranamente, a principios de la década de los años treinta comenzaron las exenciones a los que se consideraban sectores de bajos ingresos. Con ello los gobiernos perdieron el mayor argumento que podían esgrimir ante la reticencia de las clases propietarias para pagar impuestos: Un trato equitativo en el pago de impuestos.¹⁵²

Impuestos y problemática actual

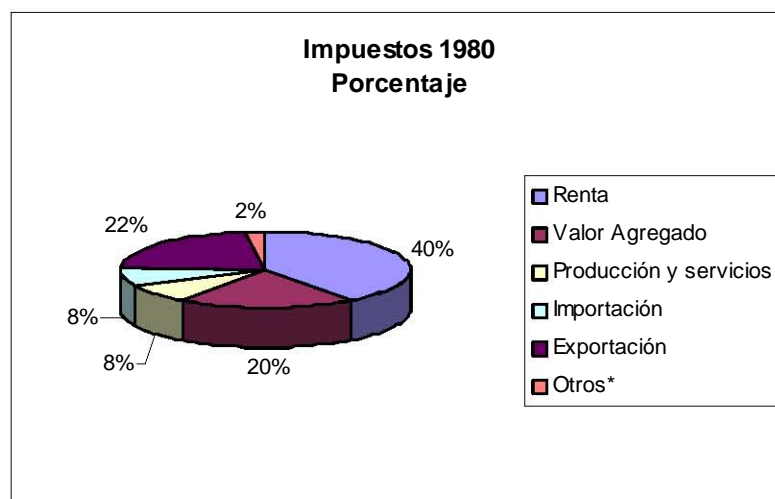
La crisis por endeudamiento de fines de los setentas y principios de los ochentas marcó el inicio de la desestructuración de la forma de intervención que el Estado posrevolucionario había construido, expresando su incapacidad para enfrentar, con finanzas públicas “sanas” los compromisos de crecimiento económico y empleo adquiridos con la población. El fisco no logró conseguir los recursos suficientes para atender el nivel de demanda de servicios públicos sin incurrir en déficit, y la deuda puso a los gobiernos a merced de sus acreedores, nacionales e internacionales.

Esto abrió la puerta a la deuda pública interna y externa que se disparó cuando el Estado se vio frente a la imposibilidad de mantener una política económica intervencionista. A partir de 1982, los presidentes comenzaron a romper pactos fundamentales que sostenían la estructura política del régimen. El

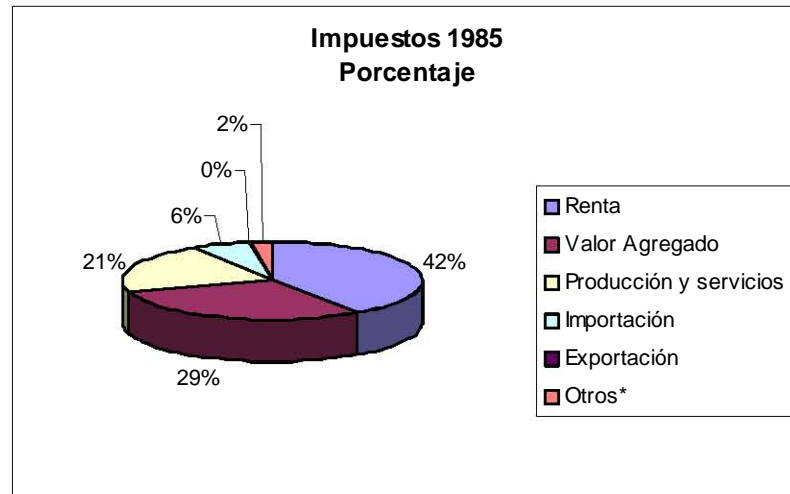
¹⁵² En nuestros días se ha llegado al extremo de que los empresarios más ricos, los más beneficiados por la política económica pagan las menores tasas de impuestos.

primer evento importante en este sentido fue la estatización de la banca privada decretada, en 1982, por José López Portillo que rompió alianzas con los banqueros. El segundo fue el viraje de la política económica impulsado por Miguel de la Madrid, que fue cerrando las vías tradicionales de protección al salario. El despido de burócratas, en 1985, rompió el compromiso económico con ese sector de la clase trabajadora. El aumento del desempleo y la disminución de los salarios afectó seriamente a la clase media. Las políticas antipopulares fueron acordadas cupularmente en una estrategia cuyo efecto fundamental fue contener el descontento.

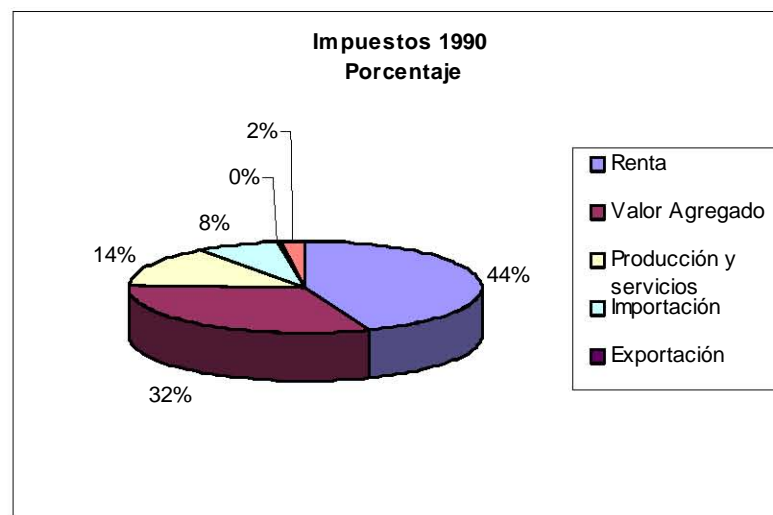
Lo mencionado, junto con la venta de empresas públicas que podía hacerse rentables, rompió la concepción del régimen sobre la propiedad nacional y las fuentes de ingreso de la hacienda pública. Los intentos para construir una nueva concepción de las fuentes de ingreso comenzaron apenas iniciada la crisis que llevó a la búsqueda de nuevos impuestos. En 1980 se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuesto indirecto que grava el consumo y que poco a poco ha ocupado un lugar muy importante en los ingresos tributarios. La composición impositiva quedó como sigue:



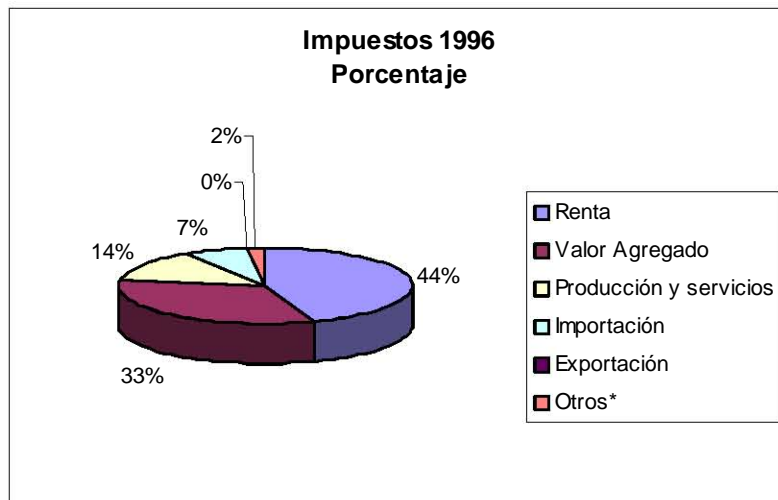
Elaborado con datos de *Estadísticas históricas*. INEGI, pp. 762-763



Elaborado con datos de *Estadísticas históricas*. INEGI, pp. 762-763

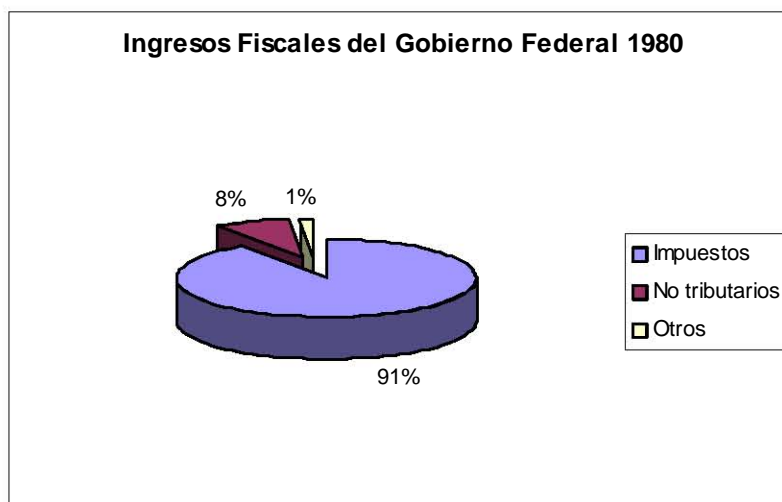


Elaborado con datos de *Estadísticas históricas*. INEGI, pp. 762-763



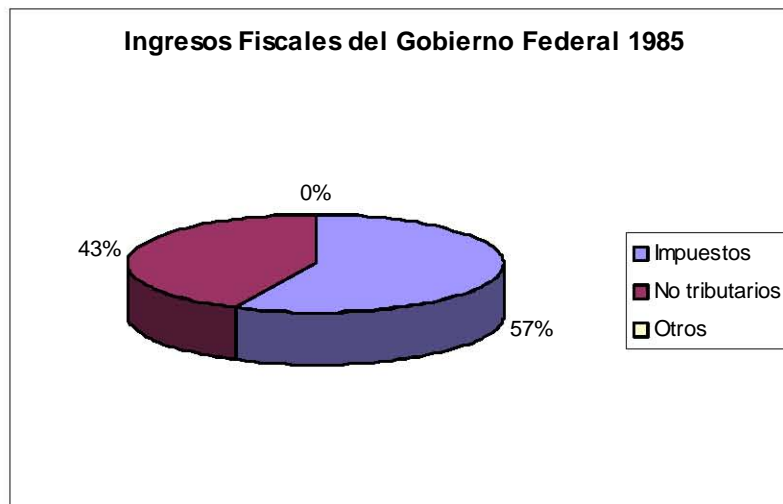
Elaborado con datos de *Estadísticas históricas*. INEGI, pp. 762-763

Como puede observarse el IVA ha conquistado un lugar muy importante en la estructura impositiva mientras el impuesto sobre la renta mantiene el lugar preponderante. El peso de los ingresos no tributarios también registró, a partir de 1982, una tendencia al alza que comenzó a disminuir hasta el año 2000, como puede observarse en las siguientes gráficas.¹⁵³

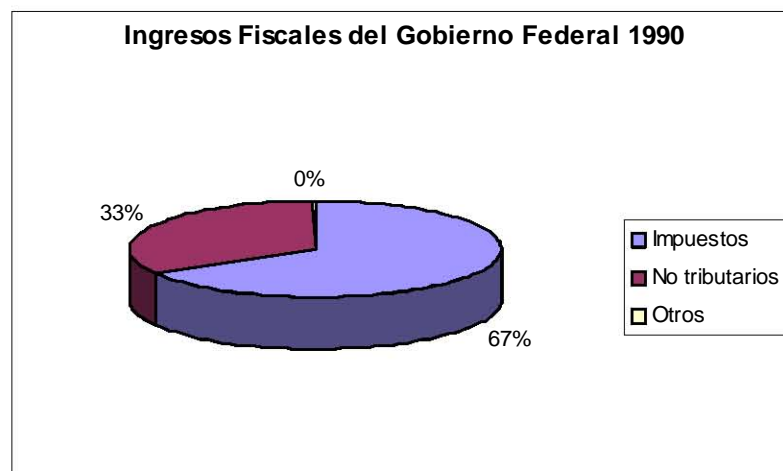


Fuente: Elaborado con datos de *Estadísticas históricas*. INEGI, pp.762-763

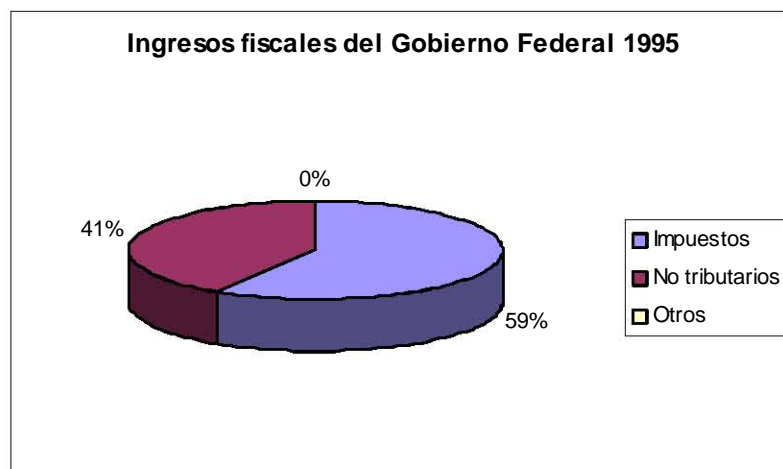
¹⁵³ Los ingresos no tributarios se componen de: productos de la explotación o uso de bienes del patrimonio nacional, derechos por la prestación de servicios públicos y aprovechamientos (de capital, recuperaciones y otros). En este rubro entraron los recursos por venta de empresas paraestatales y bancos de 1992 a 1994. INEGI. *Estadísticas Históricas*, pp. 639



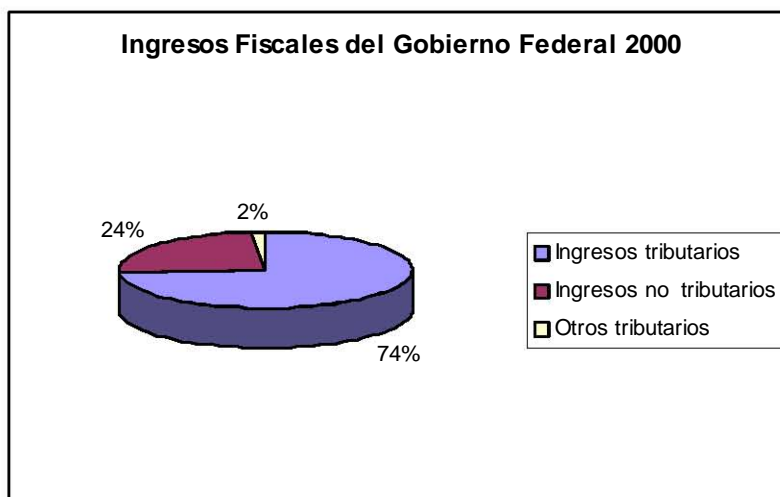
Fuente: Elaborado con datos de *Estadísticas históricas*. INEGI, pp.762-763



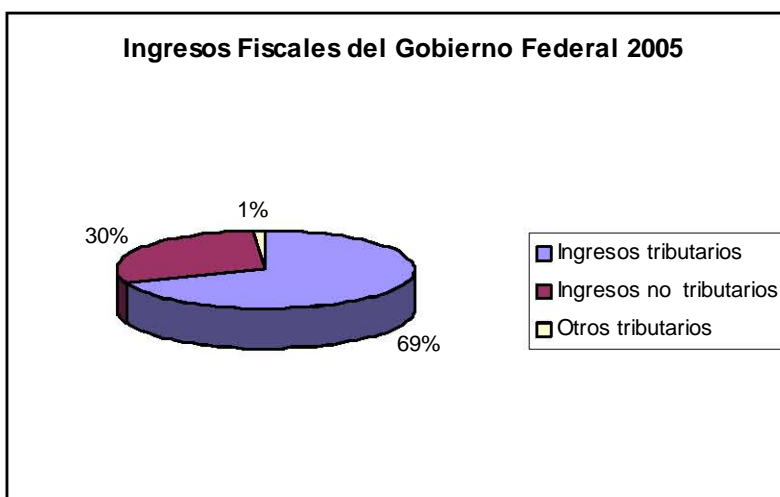
Fuente: Elaborado con datos de *Estadísticas históricas*. INEGI, pp.762-763



Fuente: Elaborado con datos de *Estadísticas históricas*. INEGI, pp.762-763



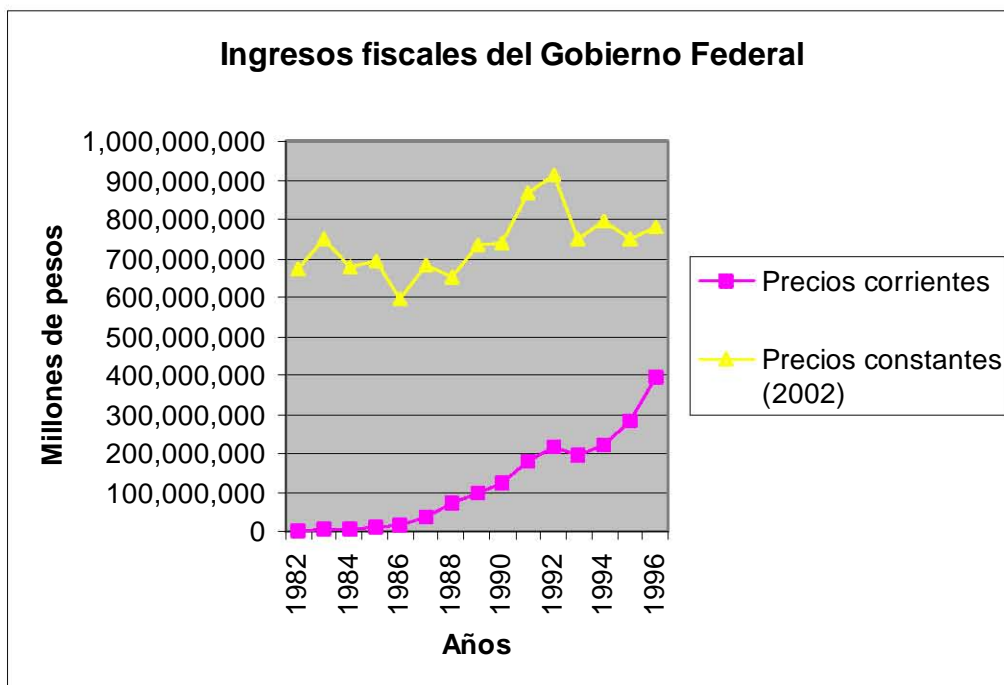
Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, (UPEHP). *Estadísticas oportunas de Finanzas públicas y deuda pública*, Consulta de series. www.shcp.gob.mx .



Fuente: : Elaborado con datos de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, (UPEHP). *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, Consulta de series. www.shcp.gob.mx

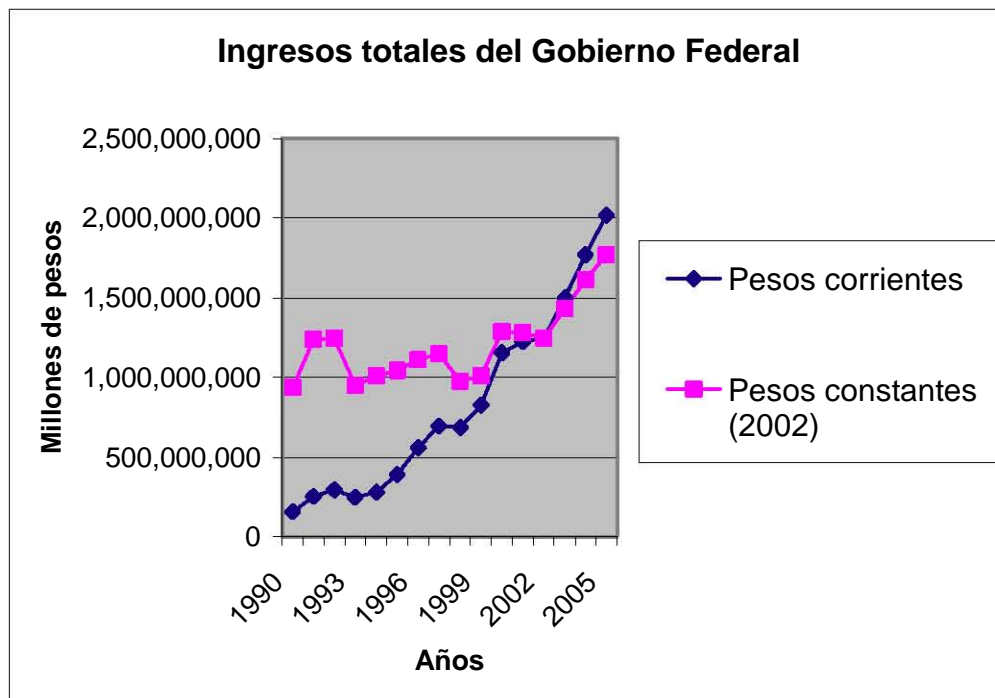
En cuanto a la cantidad, a partir de 1982 los ingresos públicos se estancaron; registran un crecimiento importante en 1992 y 1993 que es efecto de la venta de

empresas públicas y bancos. Solamente después de 1998 registran una tendencia de crecimiento real.



Fuente: Elaborado con datos de INEGI. *Estadísticas Históricas*, tomo 11, p. 654-656, y Banco de México. *Información financiera y económica. Indicadores económicos y financieros, Precios, Índice Nacional de Precios al Consumidor*¹⁵⁴. www.bancomexico.gob.mx

¹⁵⁴ Promedio anual calculado a partir de los datos mensuales.



Fuente: Elaborado con datos de Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, (UPEHP). *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, Consulta de series. www.shcp.gob.mx; Banco de México. *Información financiera y económica. Indicadores económicos y financieros, Precios, Índice Nacional de Precios al Consumidor*. www.bancomexico.gob.mx

Si embargo este crecimiento en la cantidad de ingresos es inferior a lo que el gobierno podría recaudar en función de la actividad económica. El sistema impositivo es injusto, porque existe un universo de contribuyentes cautivos a la par que un crecimiento del fraude, la evasión y elusión fiscales. Por ello la participación de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB es muy baja, aún cuando la proporción entre impuestos directos e indirectos sea adecuada.¹⁵⁵ El sistema impositivo no cumple con las tres condiciones que exige la teoría hacendaria: justicia, equidad y economía.

¹⁵⁵ En 2004 los ingresos fiscales de México en relación al PIB eran de 17.5%, mientras que Brasil obtuvo 21.37%, Alemania 26.96%, Estados Unidos 28.96%, Suiza 32.08%, Bélgica 33.42, Austria 33.47%, Australia 37.30% y Canadá 39.07%. "Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la primer Convención Nacional Hacendaria", p.35. Primera Convención Nacional Hacendaria. www.indetec.gob.mx/cnh/ El informe de la OCDE sobre fiscalidad europea titulado "Structures of the taxation system in the EU: 1995-2003, dado a conocer en octubre de 2005, señala que en 2003 la carga fiscal promedio entre los países de la unión fue de alrededor de 40.3%, sobresaliendo con el nivel más bajo, Lituania y Letonia que registraron 28.5% y 28.9% respectivamente y Suecia y Dinamarca que obtuvieron 50.8% y 48.8%. Eurostat. "Communiqué de Presse". Vendredi 21 octobre 2005. <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>

ISR e IVA en los ingresos tributarios del gobierno federal
1995-2004
(porcentaje)

| | ISR | IVA | IEP S | Importaciones | Otros |
|-------------|-----|-----|----------|---------------|-------|
| 1995 | 43 | 30 | 15 | 7 | 5 |
| 1996 | 43 | 32 | 13 | 7 | 5 |
| 1997 | 43 | 31 | 15 | 6 | 5 |
| 1998 | 42 | 30 | 19 | 5 | 4 |
| 1999 | 41 | 29 | 20 | 5 | 4 |
| 2000 | 44 | 33 | 14 | 6 | 3 |
| 2001 | 44 | 32 | 17 | 4 | 3 |
| 2002 | 44 | 30 | 19 | 4 | 4 |
| 2003 | 44 | 33 | 15 | 4 | 4 |
| 2004 | 45 | 37 | 11 | 4 | 3 |

Elaborado con datos de: *Situación financiera del gobierno federal: Ingresos presupuestario*.
www.inegi.gob.mx

De acuerdo con Raúl Olmedo las causas de la insuficiencia de recursos públicos son: los privilegios de exención fiscal que gozan grandes empresas como bancos y aerolíneas y empresarios prominentes, la proliferación de formas de evasión, la existencia de empresarios morosos, la desaparición de aranceles derivada de los tratados de libre comercio, el empobrecimiento de la gente y la economía informal.¹⁵⁶

El fraude, la evasión y elusión fiscal son comportamientos que no provienen del sexenio que está a punto de terminar, porque ya existían antes. Derivan de una estructura jurídica e institucional que los propicia porque sostiene un sistema inequitativo e ineficaz.

De hecho la propuesta llamada “Nueva Hacienda Pública Distributiva”¹⁵⁷ enviada a la Cámara de Diputados, en abril de 2001 por el gobierno del presidente Fox, a través de la Secretaría de Gobernación, pretendía colocar el IVA como el

¹⁵⁶ Olmedo, Raúl. “El federalismo fiscal y hacendario” en *Revista Hacienda Municipal*, Guadalajara, no. 83, sep. 2003, pp. 8-11.

¹⁵⁷ Iniciativa de decreto que proponía reformas a: Ley del impuesto sobre la renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Ley del Servicio de Administración Tributaria, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

centro del sistema impositivo disminuyendo la importancia de los impuestos directos.¹⁵⁸

Proponía, por ejemplo: la desaparición del correspondiente a la transmisión de herencias por considerarlo “no justo”, argumentado que recae exclusivamente sobre la clase media porque los grupos de altos ingresos lo evaden a través de asesoría jurídica; la deductibilidad en el impuesto sobre la renta de las utilidades pagadas a trabajadores; deductibilidad de inversiones realizadas fuera de las áreas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y Ciudad de México,

El argumento clásico contra la preponderancia de los impuestos directos en el sistema fiscal nacional fue utilizado, al afirmar que gravar la riqueza desalienta el ahorro, la inversión y el empleo, puede propiciar la evasión en los grupos de altos ingresos, que son los que cuentan con recursos para estructurar sistemas contables y legales que sustentan deducciones, excepciones y defensas contra el fisco.¹⁵⁹

Como se sabe, la propuesta “Nueva Hacienda Pública Distributiva” no fue discutida como paquete por la Cámara de Diputados y el aspecto más discutido en los medios de comunicación fue la generalización del IVA en alimentos y medicinas. Sin embargo, varias propuestas fueron aprobándose poco a poco a lo largo del sexenio. Es el caso de la deductibilidad del reparto de utilidades.

Concluyendo: la definición de las fuentes de ingreso es una construcción que se forma con las decisiones que toman los gobernantes sobre como se compone la propiedad de la nación las fuentes de recursos para el gasto público. Cada régimen ha definido una estructura donde son de considerar dos dimensiones: El peso que cada fuente (impuestos, servicios, empresas públicas, deuda, rendimientos financieros) tiene en el conjunto de los ingresos y el tipo de impuestos que se recauda. Son estas dos dimensiones las que indican cómo y quienes sostienen el gasto gubernamental.

¹⁵⁸ “Nueva Hacienda Pública Distributiva”, *Gaceta Parlamentaria*, año IV, número 723, jueves 5 de abril de 2001

¹⁵⁹ “Nueva Hacienda Pública Distributiva”, Ley del impuesto sobre la renta, Artículo 108, fracción XIV, 3 de abril de 2001 y “Comentarios a algunas propuestas sobre ‘La Nueva Hacienda Pública Distributiva’”, SHCP, 5 de abril de 2001.

V. ADMINISTRACIÓN Y CAPACIDAD RECAUDATORIA

La hacienda pública además de constituir un elemento estructurante del Estado favorece u obstaculiza la consolidación del régimen político a través de la capacidad administrativa y recaudatoria gubernamental. Este elemento constituye el sexto de los que relacionan el régimen político con la institución.

Como se ha mencionado, la transformación profunda de los sistemas fiscales corresponde, por lo general, a procesos de cambio político y social, donde la conservación o destrucción de la estructura administrativa es determinante para la consolidación de esos cambios. Son cambios relacionados con la construcción del Estado, la nación y/o el régimen político.

El paso de la hacienda feudal a la del Estado Moderno, desembocó en una nueva concepción de la administración hacendaria gubernamental: 1. Se reservó el derecho a cobrar impuestos como monopolio en manos del Estado, de lo que se derivó que su gestión debía llevarse a cabo por el Ejecutivo. 2. Se restringió el ejercicio de la recaudación a funcionarios públicos. 3. Se legalizó la seguridad jurídica de los contribuyentes, limitando la arbitrariedad de los ministerios de hacienda, dando al parlamento la atribución de fijar los impuestos. 4. Se establecieron los gastos públicos como único justificante de la recaudación de impuestos. Estas características, que provienen del sistema hacendario Francés, se expandieron hacia los países del centro y sur de Europa y pasaron a normar constitucionalmente la hacienda pública de Europa continental.

En los procesos de construcción de las naciones, una vez que entre los grupos de poder se han establecido los acuerdos fundamentales, una correcta y adecuada administración hacendaria es lo que puede hacer funcionar una Constitución. Si esta administración no encarna en su funcionamiento los objetivos, principios y valores que la Constitución propone, ella dista de poder aplicarse a cabalidad y el régimen en instauración peligra ante la ineficacia del

gobierno para llevar a cabo los cambios que el nuevo funcionamiento político y social exigen.

La crisis de un régimen, por lo general, va acompañada de otra en las finanzas públicas que como se ha mencionado y dependiendo del grado de violencia e inestabilidad con que se exprese la incapacidad de ese régimen para seguir funcionando, puede mantener intacta o destruir la estructura administrativa. En cualquier caso, los grupos que abanderan el nuevo régimen deben ser capaces de proponer e implantar las reformas jurídicas que el nuevo sistema fiscal requiere. Como se trata de pasar de una estructura político-social a otra, por lo general con la transformación del régimen sobreviene la construcción de un arreglo institucional hacendario específico: en los procesos de transición, el paso a la instauración y persistencia de un nuevo régimen lo proporciona la eficacia del gobierno en la obtención de recursos. Cuando después de una crisis hacendaria el gobierno logra que fluyan recursos suficientes a las arcas públicas, bajo criterios acordes con el régimen en instauración, su eficacia se transforma cualitativamente afianzándose.

En esta medida, eficacia en la obtención de recursos se liga con eficacia del gobierno en la prosecución de sus objetivos. Por ello una reforma fiscal exitosa puede inducir que las características que el régimen revista en un momento dado tiendan a convertirse en estructurales. Es decir, que los procesos de reforma legislativa, de fondo, se detengan y se pase a un momento en que el interés de los grupos de poder sea, más bien, lograr el funcionamiento de aquellas reformas ya aprobadas. Dicho de otra manera, la disponibilidad de recursos suficientes para los gastos gubernamentales puede también desalentar el interés de algunos actores políticos en nuevos cambios legislativos fundamentales.

Por otra parte, la eficacia en la recaudación es indicador de que el vínculo entre el Estado, Sistema Político y Sociedad, a través de la hacienda, se ha establecido como un mecanismo de reproducción del nuevo régimen. En términos concretos, el funcionamiento de este vínculo implica que el nuevo régimen dispone de la estructura institucional y administrativa mediante la cual recaudará y de la

burocracia adecuada; implica también que impulsa o ha impulsado procesos de modernización y/o reorganización de los servicios administrativos.

Las posibilidades para que un régimen disponga de una estructura adecuada para los fines recaudatorios se ve influida por las características del cambio político. Cuando se trata de una revolución, por lo general la estructura administrativa existente se destruye desarticulando el funcionamiento de la hacienda. El nuevo régimen tarda más en lograr imponer su concepción recaudatoria, ya que no sólo debe proponer y aprobar los cambios legislativos sino construir la infraestructura del fisco. Así, variaciones radicales en la concepción impositiva, aún cuando tengan respaldo entre las clases y grupos sociales, pueden no implantarse por falta de capacidad recaudatoria.

El movimiento revolucionario francés, por ejemplo, abolió todos los tributos existentes en 1789 y aprobó la contribución única¹⁶⁰ que gravaba la propiedad territorial y los edificios.

IMPUESTOS FEUDALES EN FRANCIA HACIA 1789

| | |
|-------------------------------|--|
| Gabelle | Sobre la sal |
| Aides | Consumo de vino y aceite |
| | Sobre tabaco |
| Octrois | Derecho de puertas sobre los productos agrícolas que pagaban las ciudades |
| Timbre | Derechos sobre las transacciones legales |
| Taille personnelle* | Impuesto rural que recaía sobre la propiedad y las rentas |
| Taille réelle* ¹⁶¹ | Que recaía sobre los hogares |
| Impuesto de capitación | Lo pagaba toda la población: la nobleza y los funcionarios de acuerdo con tarifas graduadas en función de su posición económica y social; el resto de la población de acuerdo con la taille. |

Elaborado con datos de Francisco Comín, *Historia de la Hacienda Pública*, tomo I, p. 181

¹⁶⁰ La palabra “contribución”, que refería a las aportaciones de ciudadanos libres al mantenimiento del Estado, sustituyó la de “imposición” que refería a rentas pagadas por vasallos feudales al rey.

¹⁶¹ La obligación del pago de la *taille* recaía sobre la comunidad rural de manera colectiva.

Sin embargo, como la situación política llevó a la desestructuración hacendaria, ante la falta de recursos, en 1790 se restauraron algunos impuestos del antiguo régimen. En los años siguientes los ingresos fundamentales de la hacienda revolucionaria provinieron de ventas de bienes nacionales que se habían expropiado a la iglesia. Según Comín.

Los resultados recaudatorios de la época de Napoleón muestran, en la práctica tributaria, que no hubo cambios apreciables con respecto al periodo prerrevolucionario, cuando regía la Hacienda configurada por Necker.¹⁶²

Así el sistema fiscal que perduró en Francia hasta el siglo XX quedó configurado formalmente, a partir de las reformas napoleónicas con tres tipos de contribución:

| | |
|------------------------------------|---|
| Contribution fonciere | Gravaba los rendimientos de la propiedad rural y urbana. |
| Contribution de patentes | Recaía sobre la productividad media de los establecimientos fabriles, artesanales y de actividades profesionales. |
| Contribución personal y mobiliaria | Recaía sobre todos los habitantes de Francia. Era un impuesto de capitación que excluía a los “pobres de solemnidad” y que se establecía con base en el valor de la jornada de trabajo del contribuyente. |

Elaborado con datos de Francisco Comín, *Historia de la Hacienda Pública*, tomo I, pp. 183-184

La eficacia de la acción gubernamental depende de que el nuevo régimen disponga de una estructura hacendaria porque esta permite que las disposiciones jurídicas sobre ingresos se apliquen eficazmente logrando la recaudación. Para ello, las nuevas instituciones deben registrar un funcionamiento acorde con los principios y valores del régimen político en instauración. De tal manera que independientemente del grado de desestructuración institucional que haya dejado la crisis y hundimiento del régimen anterior, el nuevo gobierno deberá imprimir su sello a las instituciones, sean estas totalmente nuevas o no.

¹⁶² Francisco Comín. *Historia de la Hacienda pública*, tomo I, p. 182

En este sentido y de acuerdo con la teoría, elemento fundamental que permite imponer la nueva concepción fiscal, es un personal propio encargado de manejar la institución: la burocracia. Además de disponer de la estructura administrativa adecuada se requiere de personas que puedan aplicar los conocimientos en el manejo teórico, técnico y administrativo sobre finanzas públicas con los objetivos que pretende lograr el nuevo régimen. De esta manera, en los momentos de diseño y construcción de los andamiajes institucionales que soportarán la administración, quienes encabezan los ministerios del ramo, cumplen un papel fundamental entre la burocracia hacendaria. Son los arquitectos que proponen la manera específica en que los objetivos, principios y valores del régimen se plasmarán en un funcionamiento de las finanzas públicas.

En el caso de la construcción de la nación norteamericana, por ejemplo, sobresale como el trabajo de mayor mérito de Hamilton, fungir como Secretario del Tesoro entre 1789 y 1795. Como ilustración la siguiente cita de Gustavo R. Velasco:

Hamilton no sólo organizó el sistema financiero de los Estados Unidos con una capacidad, una solidez y una visión política extraordinarias, sino que puede decirse que dominó la administración de Washington, de quien fue el principal consejero en los asuntos interiores. Para que se juzgue la trascendencia de las medidas que implantó, cedo la palabra a Beck, que opina que 'probablemente los Estados Unidos no han tenido un administrador más brillante que el señor Hamilton cuando echó a andar la maquinaria del gobierno federal...pues una cosa era formular la Constitución y otra lograr que funcionara con éxito'.¹⁶³

De acuerdo con las ideas de Morlino, la posibilidad de

[...]instaurar un nuevo régimen es mayor allí donde entre los protagonistas de la anterior coalición anti-régimen haya individuos o grupos que tenían puestos de autoridad en la estructura del viejo régimen, y por tanto, pueden disponer de recursos de información, influencia o coerción.¹⁶⁴

Este planteamiento que tiene aplicación general para el proceso de instauración, pesa de manera especial sobre el caso de la hacienda pública porque exige resultados contantes y sonantes . Pero no solamente los titulares del ramo tienen un papel preponderante en la construcción de la eficacia recaudatoria.

¹⁶³ Gustavo R. Velasco. "Prólogo" en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. *El Federalista*, p. XIX

¹⁶⁴ Leonardo Morlino. "Los autoritarismos", en *Manual de Ciencia Política*, p.158

Corresponde al resto del personal aplicar los nuevos criterios y procedimientos. Si habiendo propuestas para hacer funcionar la hacienda, éstas no se expresan en procedimientos claros y específicos que se apliquen de manera cotidiana, la parte del vínculo hacendario entre Estado, Sistema Político y Sociedad que corresponde a la contribución de los ciudadanos al sostenimiento del Estado, no se establece.

Como parte de la burocracia, la hacendaria comparte funciones de monopolio del uso de la fuerza y coerción sobre la población contribuyente. Sin embargo, la utilización de métodos coercitivos y de violencia en la obtención de los impuestos son indicador de crisis en el régimen donde existe insuficiencia tanto financiera como de legitimidad.

Un largo camino para la administración hacendaria

Como se ha visto, en México...

El origen de la Secretaría de Hacienda se encuentra en las diversas reformas que a lo largo del siglo XVIII lograron centralizar y dar unidad a la Real Hacienda en el ámbito del imperio español, al unificarse el sistema de la península y el de las Indias, con el fin de lograr que los recursos americanos cubrieran los reclamos financieros de la Corona, convirtiéndose en una tesorería provincial del sistema español.¹⁶⁵

Las medidas implantadas a fines del siglo XVIII reformando la administración tributaria obtuvieron un aumento extraordinario de los ingresos vía impuestos, pero desarticulaban la hacienda, la economía, el poder político y la sociedad novohispana.

La operatividad de la hacienda pública se hallaba sumamente deteriorada en 1821 [...] Esto fue en gran medida resultado de la variación que habían sufrido las rutinas en materia de recaudación y gasto durante los últimos años del periodo colonial, entre las cuales destacó la acentuada regionalización de los ingresos y de los gastos públicos. Además de los constantes cambios al adoptarse un sistema absolutista y pasar posteriormente a uno liberal, de manera simultánea se dio la incorporación del elemento militar en el manejo de la fiscalidad, lo que más tarde se extendió a las filas insurgentes en diversas zonas ocupadas. Todo esto dificultó la labor de los

¹⁶⁵ Leonor Ludlow. *Los secretarios de hacienda y sus proyectos (1821-1833)*, tomo I, p. 13

funcionarios encargados del erario virreynal, varios de los cuales se mantuvieron activos en este sector durante los primeros gobiernos independientes.¹⁶⁶

A fines de la revolución de independencia la capacidad recaudatoria y administrativa se había destruido y en esas condiciones la recibió la Junta Provisional Gubernativa. Carlos Rodríguez Venegas señala este hecho como una de las causas por las cuales los gobiernos de principios del siglo XIX recurrieron a la coacción para obtener recursos.¹⁶⁷

Pero no solamente la de independencia tuvo efectos nocivos en la capacidad recaudatoria, las continuas guerras internas y con el exterior, de los primeros cincuenta años del siglo XIX, propiciaron el abuso en el manejo de los recursos públicos. De tal manera que:

Desorden administrativo, ineficacia, malversación de fondos y desconocimiento de los asuntos públicos fueron algunas de las críticas que pesaron sobre varios de los responsables de la Hacienda al momento de abandonar el cargo. Esto fue considerado como prueba de 'la imperfecta organización de nuestras oficinas de Hacienda, engendrando, como resultado inmediato, la falta absoluta de cuentas del tesoro público.'¹⁶⁸

Si bien muchos secretarios de hacienda mexicanos han comprendido la relación entre los aspectos políticos y la capacidad de recaudación, quizá el hecho de que es en la administración y capacidad recaudatoria donde se expresa la solidez del régimen, ha generado una interpretación que atribuye principalmente a insuficiencias de naturaleza técnica y personal esa capacidad institucional.

Un ejemplo lo tenemos en el primer encargado del ramo, Rafael Pérez Maldonado, quien fue nombrado el 4 de octubre de 1821 por el Congreso. Como hasta mediados de 1822 no se había logrado ordenar la administración fiscal, Pérez Maldonado fue sustituido por un "conocedor", Antonio de Medina, quien había sido secretario de Guerra y Marina¹⁶⁹. Este nuevo secretario propuso dos

¹⁶⁶ Luis Jáuregui. "Imperio iturbidista y primera república. 1821-1835" (Presentación) en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)**, Tomo I, p. 23

¹⁶⁷ Carlos Rodríguez Venegas. "Las políticas ministeriales durante la regencia y el imperio" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)**, tomo I, p. 33

¹⁶⁸ Leonor Ludlow. **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)** , Tomo I, "Introducción", p.17

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 39

medidas extraordinarias para sacar del “bache financiero” al gobierno: la creación de moneda fiduciaria y el establecimiento de una contribución directa. Las dos medidas fracasaron.

Las guerras o revoluciones también causan estragos en la información indispensable para la gestión de la institución. Esta fue la situación que enfrentaron muchos de los primeros secretarios de hacienda mexicanos, esforzados en construir una administración recaudatoria prácticamente desde sus cimientos. Es un proceso costoso que lleva largo tiempo. Ya en 1823 el secretario Francisco de Arrillaga se quejaba de la información “inexacta, sin calidad y carente de uniformidad”¹⁷⁰ Como durante las guerras la riqueza se oculta, el reto del gobierno es generar la confianza para que ésta circule.

De acuerdo con lo investigado por Luis Jáuregui, la primera propuesta, de transformación de la estructura administrativa colonial la propuso José Ignacio Esteva, durante la presidencia de Guadalupe Victoria, en septiembre de 1824. Esteva, una vez que fue aprobada la ley de clasificación de rentas, en el mes de agosto, se dedicó a la formulación de los reglamentos para modificar la administración desde sus bases. Se propuso suprimir los puestos de empleo del gobierno en el ramo de hacienda, para crear un “acervo” de trabajadores cesantes con los cuales se construiría la nueva administración de hacienda federal. Se generó un...

“...acervo de cesantes especializados en labores contables, administrativas, fiscales, etcétera; esto lo logró mediante la supresión de los consulados de México, Guadalajara y Veracruz.”¹⁷¹

Esta manera de tratar el asunto del personal contrasta con aquella del secretario Rafael Pérez Maldonado quien, ante la penuria financiera, había propuesto:

¹⁷⁰ Carlos Rodríguez Venegas. *Op. Cit.*, p.47

¹⁷¹ Ver Luis Jáuregui. “Control administrativo y crédito exterior bajo la administración de José Ignacio Esteva”, en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)*, p. 66-67

[...] suprimir la provisión de empleos vacantes, y en caso de ser necesario cubrir algún puesto administrativo, habría que reducir el sueldo; cancelar las plazas que no fueran indispensables para el funcionamiento de la administración.¹⁷²

Otro de los objetivos de la reforma propuesta por Esteva fue disponer de oficinas en los distintos estados de la federación, fue aplicada con rapidez debido a que se echó mano de los empleados que existían en el acervo. Para dejar claro el funcionamiento de las oficinas de hacienda fuera de la capital el secretario envió a las comisarías generales, oficinas federales en los estados, cantidad de circulares mediante las cuales se regulaba su funcionamiento.

El talón de Aquiles de esta propuesta fueron dos puntos: Primero el traspaso de las fuentes de ingreso a los estados incluía los bienes que estaban hipotecados para pagar deudas. Como esto se consideró algo injusto la federación abonaría mediante el contingente¹⁷³, lo que las entidades federadas destinaran de sus ingresos al pago de las deudas previamente contraídas.¹⁷⁴ Segundo, se había decretado que si un estado no pagaba el contingente, el gobierno federal podía intervenir las rentas hasta que pagaran su adeudo.

[...] el sistema por él [Esteva] establecido prevaleció, en lo general, hasta bien consolidado el segundo federalismo. Se establecieron los comisarios, se reorganizaron las oficinas federales en la ciudad de México, así como las aduanas, y se repartieron los ingresos a los estados.¹⁷⁵

A pesar de todos los esfuerzos y logros señalados en la reorganización administrativa, la recaudación no fue la esperada pues se descuidó la vigilancia y la contabilidad fiscal.

La interpretación, bastante común entre la opinión pública, aun en la actualidad, que hace recaer la responsabilidad de la ineficacia recaudatoria sobre la capacidad personal del secretario apareció, generando dificultades de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo.

¹⁷² Carlos Rodríguez Venegas. *Op. Cit.*, p. 35

¹⁷³ Parte de ingresos estatales que los estados debían entregar al gobierno federal.

¹⁷⁴ Luis Jáuregui. "Control administrativo y crédito exterior bajo la administración de José Ignacio Esteva", en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)*, p. 67

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 73

[...] ambos poderes se recriminaban mutuamente por las condiciones del erario: el secretario acusaba al Congreso de que no le autorizaba aumentos en las contribuciones, mientras que los diputados acusaban al secretario de que lo único que sabía hacer era pedir dinero, sin hacer nada para reorganizar la Hacienda.¹⁷⁶

Sin embargo,

[...] puede afirmarse que la primera administración federal ciertamente no falló por falta de información sobre su funcionamiento. Y sin duda es por ello que más de treinta años después, otro secretario de Hacienda -Matías Romero- señaló que la administración implantada por Esteva había sido 'el sistema más filosófico y completo de organización hacendaria que se ha formado [en México] desde la independencia.¹⁷⁷

Al no resolver el problema de los ingresos y aún con el aporte que significó la construcción de la estructura administrativa y recaudatoria, la secretaría de hacienda distó mucho de estar en condiciones para que su funcionamiento generara el vínculo que le corresponde en el funcionamiento de la relación Estado, sistema político y sociedad que consolida el régimen. Lejos de ello la inestabilidad política y la penuria financiera situaban tanto a los encargados de la secretaría como a la institución misma en situación de fragilidad. Su labor quedaba expuesta a la deslegitimación, principalmente ante el órgano de representación y ante la opinión pública . El caso de Manuel Eduardo de Gorostiza, que fue secretario de hacienda en tres ocasiones, es ilustrativo

La principal ocupación de Gorostiza, como la de cualquier otro ministro de Hacienda de la época, fue conseguir dinero de manera inmediata para resolver las atenciones del día. Esto implicaba contratar operaciones y negocios realizados sobre todo con base en el crédito personal del secretario de Hacienda.¹⁷⁸

A resultas de las condiciones que aceptó en una operación de préstamo "...que fue aprobada por el presidente en Consejo de Ministros y se realizó en el momento más desesperado del gobierno ante el bloqueo francés..."¹⁷⁹, Gorostiza se vio envuelto en un escándalo donde su honradez se puso en duda sin fundamento.

¹⁷⁶ Luis Jáuregui. "Control administrativo y crédito exterior bajo la administración de José Ignacio Esteva", en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)*, p. 58

¹⁷⁷ *Ibid.* p., 72

¹⁷⁸ Reynaldo Sordo Cedeño. "El proyecto hacendario de Manuel Eduardo de Gorostiza" en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)*, p., 182

¹⁷⁹ *Ibid.*, p.183

A decir de Erika Pani, la etapa más difícil para la hacienda pública nacional en el siglo XIX, fue la correspondiente a la década de 1857 a 1867, cuando la guerra de reforma, posterior a la aprobación de la Constitución, y las guerras de intervención francesa impidieron al sistema administrativo funcionar en pos de una adecuada recaudación.

A partir de 1867 Manuel Payno comenzó a definir algunas opciones de reestructuración de la hacienda y como se ha mencionado¹⁸⁰, fue Matías Romero quien diseñó el plan basado en la introducción de nuevos impuestos y supresión de las alcabalas, que permitiría la política de impulso al desarrollo económico durante el porfiriato. Diez años después del triunfo de los liberales sobre la intervención, las condiciones de la secretaría de Hacienda, permitieron pasar a una etapa diferente. En su segundo periodo como secretario del ramo, Matías Romero se dedicó a la reorganización de la Tesorería de la Federación:

[...] la Tesorería atendería todo lo relacionado con la recaudación, la distribución de caudales y la contabilidad [...] la cuenta pública la formaría la Tesorería bajo el sistema de partida doble además de elaborar los estados y balanzas del erario público.¹⁸¹

Romero ocupó, por tercera ocasión, la secretaría de Hacienda entre 1892 y 1893. Volvió a insistir en la necesidad de una buena organización de las oficinas con suficiente personal¹⁸² y en la importancia de que la sección de estadística no se atrasara en sus trabajos. En esta ocasión el secretario propuso medidas de carácter financiero, para situar fondos, a fin de mejorar la administración de los ingresos.¹⁸³ Qué distante estaba ya la precaria situación de la primera mitad del siglo XIX, donde la inestabilidad fue tal que entre 1821 y 1850, más de setenta personas recibieron el encargo de la Secretaría de Hacienda “[...]varios de los

¹⁸⁰ Capítulo IV de esta tesis

¹⁸¹ Graciela Márquez. “El proyecto hacendario de Matías Romero” en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)**, Tomo II, p. 123

¹⁸² Otro secretario de hacienda, que consideraba excesivo y nocivo el número de empleados fue Luis de la Rosa pues pensaba “...que únicamente sangraban las finanzas nacionales, pues eran incapaces de hacer bien su trabajo” “...que únicamente sangraban las finanzas nacionales, pues eran incapaces de hacer bien su trabajo”. Laura Suárez de la Torre. “Luis de la Rosa, Ministro de Hacienda” en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)**, Tomo I, p. 289

¹⁸³ Graciela Márquez. **Op. Cit.**, p. 124, 132-133

cuales ocuparon en más de una ocasión el ministerio”¹⁸⁴ o con el presidente Juárez que debió cambiar hasta diez veces al encargado del ramo en menos de cuatro años.

Fue gracias a la estructura recaudatoria y administrativa construida por Romero y Dublán que Limantour, a partir de 1894, pudo desarrollar una gestión que dejó atrás el problema de los ingresos...

[...] para pasar a ocuparse ante todo del gasto público [...] la apertura de los mercados financieros internacionales [que daban] la oportunidad de canalizar cuantiosos recursos hacia un gasto de inversión.¹⁸⁵

Revolución y nuevo régimen

Aunque la administración hacendaria se mantuvo durante la presidencia de Francisco I. Madero, comenzó a presentar problemas ante el aumento de los gastos militares. La desestructuración de la hacienda porfirista se dio con Victoriano Huerta, con quien se impusieron créditos forzosos, se perdió el control del sistema monetario ante la inundación de la circulación con billetes sin respaldo metálico, lo que llevó al desconocimiento de la deuda externa. Además, después de que Toribio Esquivel Obregón ocupó la cartera de hacienda durante cinco meses, nombró personas sin experiencia en el manejo del ramo¹⁸⁶. La desaparición del aparato administrativo ocurrió como consecuencia de los enfrentamientos militares de 1914 a 1916 que hicieron sumamente difícil la recaudación.¹⁸⁷ El tipo de vínculo entre Estado, sistema político y sociedad construido durante décadas se rompió. Aquella secretaría de hacienda sobre la que Ernesto Madero declararía “...estaba organizada ‘con la precisión y eficacia de un reloj, al que solo bastaba

¹⁸⁴ Leonor Ludlow. “Introducción” en ***Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)***, tomo I, p. 18

¹⁸⁵ Alicia Salmerón Castro. “Proyectos heredados y nuevos retos. El ministro José Ives Limantour (1893-1911) en ***Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)***, Tomo II, p. 186

¹⁸⁶ María del Carmen Collado. “Las finanzas públicas y la revolución” (Presentación) en ***Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)***, Tomo II, pp.243-245

¹⁸⁷ ***Ibid.***, pp. 244-245

darle cuerda y poner a su hora el minuterero[...]"¹⁸⁸ desapareció. Carranza no pudo rearticularla y su gobierno únicamente pudo disponer de los impuestos provenientes del comercio exterior.

Durante el gobierno de Carranza, tocó a Luis Cabrera y Rafael Nieto iniciar los esfuerzos de reconstrucción como secretario de hacienda y subsecretario encargado del despacho respectivamente¹⁸⁹. Aún cuando los grandes logros del régimen posrevolucionario no ocurrieron sino años después, fueron ellos dos quienes sentaron las bases para [...] la reorganización económica del país que involucra no solamente al sistema financiero sino a las finanzas públicas y [...] la participación económica del Estado.¹⁹⁰

Concretamente los trabajos de reconstrucción se dieron a partir de las labores de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, formada a principios de 1917, encargada de proponer las medidas para la reconstrucción del sistema monetario y la redefinición del sistema impositivo. De allí y de la Constitución de 1917 surgió el diseño de los que se convertirían en los pilares fundamentales de la acción económica del nuevo régimen: el banco único de emisión, el impuesto sobre la renta, los bienes del subsuelo como parte de la propiedad nacional.

Diez años después, hacia 1927 el proyecto fiscal del Estado posrevolucionario ya estaba trazado. Durante la gestión del ingeniero Alberto J. Pani en la secretaría de hacienda, se inauguró el Banco de México, el banco Nacional de Crédito Agrícola, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro; se había aprobado la Ley General de Instituciones de Crédito y se había implantado el Impuesto sobre la Renta.¹⁹¹

¹⁸⁸ Jesús Méndez Reyes. "La administración hacendaria del ingeniero Ernesto Madero Farías" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)**, Tomo II, p. 252

¹⁸⁹ Leonardo Lomelí. "La reconstrucción de la hacienda pública: la gestión de Luis Cabrera y Rafael Nieto en el gobierno de Venustiano Carranza" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)**, Tomo II, p. 309,310

¹⁹⁰ *Ibid.*, p.313

¹⁹¹ Carmen Collado. "La política de la reconstrucción" (Presentación) en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)**, Tomo II, p. 353; Aurora Gómez Galvarriato. "La política económica del nuevo régimen. Alberto J. Pani 1923-1927, 1931-1933" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)**, Tomo II, pp. 381-407

Sin embargo, se presentaban situaciones que dificultaban el cobro de impuestos y que consistían en: 1. La existencia de varios impuestos sobre una sola materia debido a la vigencia de disposiciones diversas. 2. La dispersión de disposiciones aclaratorias o reformatorias que impedían su aplicación. 3. Tarifas que no correspondían a la situación económica de los causantes. 4. Diversidad de procedimientos fiscales entre las entidades federativas. 5. Reglas de recaudación que dificultaban la declaración y el cobro.

Atender estos aspectos implicaba dos niveles. La reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la construcción de la infraestructura institucional encargada de llevar a cabo la recaudación. Entre 1927 y 1928 se llevó a cabo un programa de reformas a la legislación fiscal cuyos objetivos, además de garantizar la percepción de los ingresos para el ejercicio presupuestal, fueron distribuir más equitativamente la carga impositiva entre los causantes, (de acuerdo con sus capacidades económicas), simplificar los procedimientos de cobro y reducir el costo administrativo de la recaudación.

En marzo de 1927 se impulsó un proyecto para reagrupar las tareas por funciones modernizando sus procedimientos.¹⁹² Se elaboró un plan general de organización para erradicar diversidad de criterio y duplicación de funciones en la organización de las dependencias, la obsolescencia de métodos de archivo, la falta de equipo, de capacitación del personal, de métodos de estadística, demasiados trámites para el pago de impuestos. El objetivo fue ajustar la estructura organizativa a lo planteado por las leyes, erradicando la obsolescencia de procedimientos implantando otros más eficaces.

Entre 1927 y 1929 la transformación de la Secretaría fue profunda. La estructura existente a principios de 1927 había cambiado notablemente cuando se aprobaron los reglamentos de 1929. En la Tesorería se creó la Dirección General de Aduanas que concentró la recaudación por impuestos al comercio exterior. Por

¹⁹² Una "Comisión Reorganizadora" formada por los contadores públicos Tomás Vilchis y David Thierry analizaron la administración y propusieron 1. Elaborar la ley orgánica de la Secretaría y el Código Fiscal Federal. 2. Revisar todas las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes para codificarlos 3. Expedir las disposiciones necesarias para integrar un cuerpo homogéneo y estable.

otra parte, se reorganizaron los departamentos de impuestos interiores quedando uno para el Impuesto sobre la Renta, otro para los Impuestos Especiales, otro para lo referente a la Ley Federal del Timbre y uno más para los impuestos sobre donaciones.

El modelo de funcionamiento de la secretaría de hacienda que el equipo callista propuso no se implantó cabalmente como lo diseñaron sus autores en 1928. Durante las décadas de los treinta y los cuarenta la institución desarrolló otras características que la adecuación a una figura presidencial cada vez más fuerte en la toma de decisiones económicas exigía.

De allí que un hecho importante que apoyó la preponderancia del presidente de la República, fue la aprobación en 1946 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, mediante la cual se separó de la SHCP el control y regulación de los bienes nacionales y contratos de obras públicas.

En cuanto al impulso del proyecto de desarrollo económico, la década de los cuarenta del siglo XX es al régimen posrevolucionario lo que la de los noventa del siglo XIX fue para el porfirismo. Después de una larga fase de construcción de la hacienda pública, la preocupación por los ingresos fue desplazada por la de los gastos. Ya para 1958, al reformarse nuevamente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se transfirió a las secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional las funciones de inversión y control de los organismos descentralizados.¹⁹³

Con ello, poco a poco, la liga entre la capacidad de gasto y la eficacia en la obtención del ingreso fue desdibujándose y abrió la puerta para el endeudamiento de los años setentas. Durante esta década

¹⁹³ Para llevar el control de esta parte de los bienes de la nación se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. "Antecedentes Históricos". SHCP, WWW.shcp.gob.mx

[...] las política tributaria [...] no tuvo la flexibilidad suficiente para contribuir a generar los recursos internos necesarios para financiar la inversión, a lo cual también contribuyó el sector exportador.¹⁹⁴

En diciembre de 1976, la programación y presupuestación del gasto público federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Es esta estructura la que vivirá el auge petróleo de 1978 a 1981 y la posterior crisis de endeudamiento que fechó la incapacidad del régimen de la revolución para financiar la política económica que proponía. El viraje se dio, como ha sido ampliamente estudiado, hacia el adelgazamiento del Estado y las venta de empresas públicas.

Pilares fundamentales sobre los que se había construido el régimen posrevolucionario comenzaron a destruirse. Uno de ellos fue el empleo de los burócratas. En agosto de 1985, después de no hacerse durante cincuenta y cuatro años, se dio la instrucción de recortar puestos de empleo.¹⁹⁵ Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió a principios del siglo XIX y durante la revolución, la estructura administrativa y recaudatoria no se destruyó. Se utilizó para implantar los cambios en función de la nueva orientación en la política económica.

Fue hasta principios de 1992, cuando se decretaron cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que fusionaron las secretarías de programación y presupuesto y de hacienda a...

...fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo.¹⁹⁶

La reunificación de las funciones de ingreso y gasto en la secretaría de hacienda fue la primera medida, en lo que a estructura hacendaria se refiere que

¹⁹⁴ Enrique Cárdenas. *La política económica en México, 1950-1994*, pp.76-77

¹⁹⁵ La última ocasión en que el Gobierno Federal había despedido trabajadores fue en 1931 cuando a consecuencia de la crisis económica internacional disminuyeron fuertemente los ingresos públicos.

¹⁹⁶ SHCP. "Antecedentes históricos" www.shcp.gob.mx/index01.html. Consulta 31 de noviembre de 2005

daría soporte a la edificación de las características de la estructura administrativa de la hacienda pública de un régimen diferente. La segunda medida, que comenzó a funcionar en 1997,¹⁹⁷ precisamente el año en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, fue la creación del Sistema de Administración Tributaria (SAT) como órgano desconcentrado de la SHCP...

[...] que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario; y, de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.¹⁹⁸

Con la creación del SAT se buscó dar eficiencia a la recaudación federal, la coordinación fiscal con los estados, la representación del gobierno federal en controversias fiscales, dirección de los servicios aduaneros y participación en tratados internacionales en materia fiscal y aduanera. “Para ello, se llevó a cabo un programa de reingeniería y modernización de los procesos, sistemas y estructuras”.¹⁹⁹

La utilización y adecuación de la estructura administrativa y recaudatoria, permitió una consistencia de la política hacendaria a través de los cuatro sexenios desde el presidente Miguel de la Madrid a la fecha. La transición ha tenido en el indicador administrativo una continuidad. La desconcentración de recursos captados por el gobierno federal es una de las características centrales de la transformación de las finanzas públicas de los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, y ha continuado con Vicente Fox. Tan es así que la concepción hacendaria del gobierno en turno no comienza a fines del año 2000, cuando inicia el gobierno del presidente Fox. Sus aristas fundamentales fueron vislumbradas, diseñadas, en algunos casos, puestas en marcha durante

¹⁹⁷ La Ley del Servicio de Administración Tributaria se aprobó en diciembre de 1995 y entró en vigor el 1º de julio de 1997.

¹⁹⁸ SHCP. Servicio de Administración Tributaria. “Quiénes somos”, www.sat.gob.mx/nuevo.html. Consulta 31 de noviembre de 2005

¹⁹⁹ SHCP. Servicio de Administración Tributaria. “Antecedentes”, www.sat.gob.mx/nuevo.html. Consulta 31 de noviembre de 2005

sexenios anteriores. Por ello existe continuidad entre los trabajos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del sexenio 1994–2000 y el actual. En este aspecto de la política hacendaria, la llegada de un candidato postulado por partido diferente al Revolucionario Institucional no ha significado variación sino paso adelante. En buena medida el hecho se explica porque varios de los personajes importantes en el gobierno federal actual tuvieron cargos clave en las últimas administraciones priistas.

Administración hacendaria en el gobierno foxista

En este aspecto de la institución hacendaria el gobierno que termina registra avances que pueden ser trascendentes el próximo sexenio porque a través de un programa de modernización de la estructura recaudatoria la Secretaría de Hacienda se colocó como eje rector de los acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria.

Desde mediados de 2003 se dio a conocer que el Banco Mundial había otorgado un crédito para ocho proyectos de modernización del sistema recaudatorio mexicano. Se incluyó un diagnóstico de la evasión fiscal y el tamaño de la economía informal para ubicar geográficamente, manzana por manzana, a 11.9 millones de contribuyentes. También se trataba de verificar la localización de 50 mil personas morales registradas como “contribuyentes con domicilio no localizado”. El objetivo meta del proyecto es generar una cartografía digital de 682 mil ejes de calle a nivel nacional, en localidades de más de 2 mil 500 habitantes.²⁰⁰ Es claro que una cartografía de este tipo constituye una herramienta poderosa para localizar contribuyentes potenciales.

El asunto cobra dimensión especial en 2004 porque se relaciona con lo trabajado y acordado entre Secretaría de Hacienda y gobernadores estatales en la

²⁰⁰ “Inicia caza de evasores” *Reforma, corazón de México*. 18 de julio de 2003

Convención Nacional Hacendaria que publicó sus resultados en el mes de agosto de ese año. En una “Declaratoria a la Nación” la convención propone la creación de un sistema nacional para las haciendas públicas con los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Se trata de una propuesta radicalmente diferente a la que sostuvo el régimen que se implantó después de la revolución, donde la hacienda nacional prácticamente correspondió a la del gobierno federal.

Por su importancia reseñamos los planteamientos de la mesa titulada “Modernización y simplificación de la administración hacendaria”, cuya temática corresponde al contenido de este capítulo. Como se verá, varios de los acuerdos se refieren a aspectos que, en su tipo, son similares a aquellos que en fase de instauración han debido atender los regímenes que el país ha vivido en etapas anteriores. En caso de funcionar lo que se resuelve es una manera específica de ejercer la fiscalidad que implanta una composición del poder propia del régimen que se instaura.

El objetivo de esa mesa se planteó como:

Modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia.²⁰¹

Como parte del diagnóstico sobre las carencias de haciendas gubernamentales y municipales se señalaron las siguientes:

- Inexistencia de un padrón de contribuyentes de los tres ámbitos de gobierno confiable y actualizado.
- Diversidad de códigos de registro de personas físicas y sociedades
- Multiplicidad de claves de identificación de las personas.
- Inexistencia de mecanismos para incorporar personas y organizaciones de la economía informal al padrón de contribuyentes.²⁰²

²⁰¹ Primera Convención Nacional Hacendaria. “Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”, p. 73 www.indetec.gob.mx/cnh/. Consulta 31 de agosto de 2004

- Inexistencias de un sistema de información, cuyo uso compartan los tres niveles de gobierno, sobre beneficiarios de programas sociales que permita evaluar el impacto del gasto público en la población objetivo y en las regiones.
- Inexistencia de esquemas de evaluación del desempeño de la gestión pública.
- Desconocimiento de la totalidad de bienes propiedad de ayuntamientos y gobiernos estatales.

Entre las estrategias a trabajar, que expone el documento, resaltan las siguientes:

- Para tener padrones de contribuyentes adecuados: 1. Unificar códigos y registros de personas y sociedades. 2. Diseñar con el Registro Nacional de Población, un programa que generalice el uso de la CURP en todo trámite gubernamental. 3. Utilizar la técnica censal en viviendas, establecimientos y ambulante en todo el país para actualizar el padrón de contribuyentes. 4. Descentralizar el catastro a municipios y actualizar los valores catastrales, adecuar las tarifas del agua, homologar el marco jurídico de la hacienda pública municipal.

- Generar y hacer compatible un sistema de información para que estados y municipios se conecten a los sistemas de información del SAT y este, a su vez, pueda acceder a las bases de datos de estados y municipios

- Implantar en la gestión pública el trabajo con objetivos, metas y estrategias, vinculadas con los planes de desarrollo y con esquemas de evaluación del desempeño de la gestión, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas

- Aplicar modelos de instrumentos de modernización y simplificación orientados a la atención ciudadana en el ámbito hacendario en los tres ámbitos de gobierno.

²⁰² *Ibid.*, p. 40

- “Promover la profesionalización, capacitación y servicio civil de carrera a través de un enfoque de recursos humanos por competencias”.²⁰³

En conclusión el sexenio actual deja dos puntales para construir una administración hacendaria más eficaz en el combate de la economía informal, la evasión y elusión fiscales. El primero son los acuerdos entre gobiernos estatales y federal surgidos en la Convención Nacional Hacendaria. El segundo es la cartografía digital una herramienta técnica que permite llevar a cabo esos acuerdos.

Sin embargo, mayor capacidad administrativa no implica un sistema fiscal más equitativo, tampoco implica la existencia de un gobierno más democrático. Para lo primero se requiere la desaparición de privilegios fiscales; para lo segundo que el sistema en su conjunto funciones de acuerdo con los criterios y valores de ese régimen.

²⁰³ *Ibid.* pp.73-74

VI. ATRIBUCIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS

La hacienda pública se construye como vínculo entre Estado, sistema político y sociedad con las características que asume la distribución de atribuciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De las características que el régimen político imprima a estos poderes se derivan las prácticas con respecto a los recursos públicos. Por ello, este es el séptimo componente de la institución.

La aparición de la hacienda pública en Europa corresponde a un sistema parlamentario con gobierno representativo que nació, en Inglaterra, a fines del siglo XVII y en Francia a fines del XVIII, ante la necesidad burguesa de terminar con la arbitrariedad de las finanzas monárquicas.

Se forma por la conjunción del término *finanzas*, que entre los siglos XV y XVIII alude a los dineros del monarca, con el concepto de *presupuesto*, que relaciona ingresos con gastos que pueden ser previstos, y que deben verificarse una vez ejercidos.²⁰⁴ Es en el siglo XVIII cuando las dos palabras, una que viene de la Edad Media y otra que surge en el “Siglo de las luces”, se juntan para expresar la idea de previsión y verificación de un ejercicio financiero, y que define al presupuesto gubernamental como el acto de una voluntad soberana que gobierna y dirige sus manejos. Una manifestación histórica patente de este proceso se da en 1788 cuando, en Francia, se define el Tesoro Real como Tesoro Público que asigna un gasto a un ingreso, anunciando ya la aparición del concepto de hacienda pública concebida de manera amplia, como los dineros de la Nación.

El presupuesto de gastos gubernamentales implica un estado de previsión de los ingresos y los gastos del Estado, que debe ser aprobado y controlado

²⁰⁴ Originalmente, la palabra presupuesto se refiere a los ingresos y gastos de una familia, un grupo o una empresa. Viene del diminutivo bolsa, valija, refiriéndose a la bolsa del tesorero. A Guery, . “Les finances de la monarchie francaise sous l’ancien régime” en **Annales**, vol. 33, no. 2, Mars-avril 1978, p. 216

mediante votación por el parlamento, lo que exige contabilidad y verificación tanto de ingresos como de egresos.

A fines del siglo XVIII, la igualdad civil se completó con la igualdad fiscal. Al decretarse, en Francia, en 1791 la desaparición del diezmo, como una obligación respaldada por el Estado; desaparecieron también los derechos feudales de los señores y la Iglesia para cobrar impuestos, servicios y prestaciones. Todas las contribuciones en especie o en trabajo impuestas a las comunidades y a los siervos son suprimidas cuando se refuerza la libertad de circulación: libertad para ir y venir.

Estos principios de libertad e igualdad dan vida al individuo y al ciudadano como sujeto político primario del Estado moderno, dice Cerroni, que implica el derecho al voto individual en sustitución de la representación que ejercían las clases feudales: Estado, clero y nobleza.

Con este derecho, los ciudadanos adquieren también la obligación de contribuir, mediante los impuestos, al sostenimiento de un Estado que se presenta como garante de sus derechos individuales. De esta manera las *contribuciones* son una obligación que adquiere el ciudadano para con el Estado mediante las cuales adquiere derechos. Son la obligación que corresponde a los derechos que emanan de los principios de libertad e igualdad y en el sentido en que definen de manera específica la relación entre Estado y ciudadanos constituyen el elemento político central de las reformas fiscales de fondo, que giran en torno a la definición tanto del *tipo* de impuestos como de la determinación de quiénes deben pagarlos.

Tanto en Inglaterra como en Francia y en Estados Unidos, la hacienda pública nació en el contexto de una vinculación muy estrecha entre el pago de impuestos y el sistema representativo basado en el voto.

En la Asamblea Nacional francesa se discutieron propuestas para establecer las condiciones a cumplir por quienes tendrían derecho a votar. “Para la inmensa mayoría de los constituyentes, únicamente la propiedad [era] garantía empírica de discernimiento, de independencia y de cordura social, podía verdaderamente

sostener la plena soberanía”.²⁰⁵ En este contexto, el fisiócrata Dupont de Nemours, por ejemplo, propuso limitar el sufragio únicamente para los propietarios. En contraparte Touret propuso la categoría de *ciudadano activo*, que concedía voto en primer grado, a los franceses que fuesen independientes, no vivieran en estado de servidumbre y pagaran una contribución directa por valor de tres jornadas de trabajo: entre una y media y tres libras. La Asamblea Nacional aprobó ésta propuesta con lo que tres cuartas partes de los franceses de la época alcanzaron derecho a votar.²⁰⁶

El derecho al voto ligado al pago de impuestos tuvo sus altibajos de acuerdo con los cambios en el gobierno francés del siglo XIX. De 1830 a 1848, por ejemplo, una parte considerable de la burguesía “...quedaba excluida del sufragio por el elevado censo de fortuna que se exigía para votar”²⁰⁷

La expansión del sufragio universal permitió que el derecho al voto y la inclusión en un censo de votantes no esté ligada de manera directa con el pago de impuestos, sino con criterios ligados a la mayoría de edad y al lugar de nacimiento. Este cambio en la concepción del sufragio, sin embargo, no exime a los ciudadanos de la obligación de pagar impuestos.

El voto confirió derecho a la representación política, independientemente de la condición social. Se ha pensado que mediante la participación en las elecciones de representantes en el parlamento, el ciudadano contribuye a la formulación de la voluntad política general de la Nación. “Las funciones parlamentarias se precisan como función legislativa, función de derecho político general y función de control del gobierno”.²⁰⁸

La transformación de las finanzas monárquicas en Hacienda Pública implica un manejo presupuestario. Como se ha mencionado, una previsión tanto de ingresos como de gastos que deben ser verificados después de un ejercicio

²⁰⁵ Roland Mousnier y Ernest Labrousse. “La época de las instituciones: La revolución constituyente (1789-1791)” en *Historia General de las Civilizaciones, El siglo XVIII*, Barcelona, Ediciones Destino, p. 428

²⁰⁶ *Ibidem.*

²⁰⁷ Marcos Kaplan. *Op. Cit.*, p.198

²⁰⁸ Humberto Cerroni. *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, p. 148

financiero. Este manejo genera un proceso que se convierte en cíclico y que expresa el ejercicio de una voluntad soberana que gobierna. Así el proceso presupuestario se forma de fases que son la definición de los gastos necesarios para cubrir los objetivos que requiera la acción gubernamental, la definición de las fuentes y del tipo de ingresos que solventarán los gastos, la asignación de los montos para cada gasto, la captación y aplicación de los recursos y la verificación.

Como se ha mencionado la hacienda pública y su proceso presupuestario nacen ligados al sistema parlamentario de tal modo que tanto ingresos como gastos deben ser aprobados por representantes.

De acuerdo con la concepción de la hacienda pública como el patrimonio nacional y con la división de poderes la definición de ingresos y gastos, así como su verificación quedan en manos del poder legislativo, mientras que la captación y aplicación de recursos en manos del poder ejecutivo. Es decir, la acción del ejecutivo queda enmarcada entre dos momentos de intervención del parlamento, como una forma para limitar el poder.

En la Nueva España las reformas borbónicas significaron la imposición de un absolutismo. Aún cuando el descontento que esas reformas provocaron llevó a varias representaciones ante el monarca, estas no fueron escuchadas. La necesidad de recursos para la guerra con Bonaparte se impuso.

Es decir, mientras en Europa el fenómeno de la hacienda pública ligada al proceso representativo estaba en marcha, en la colonia este no tuvo cabida. Los cambios aplicados a la administración para esclarecer el manejo de las cuentas no estuvo en función del ejercicio de una voluntad soberana expresada en un parlamento sino tuvo por función aumentar los envíos de recursos a la metrópoli. La necesidad de una transparencia en las cuentas no respondía a necesidad de los pobladores de la colonia, que eran súbditos, sino del monarca. A diferencia de lo que estaba ocurriendo en Europa, en la Nueva España a fines del siglo XVIII no había igualdad civil ni libertad de empresa: se garantizaron, como privilegios de los peninsulares que la corona enviaba, los puestos gubernamentales de los cuales

quedaron excluidos los criollos y se prohibió el comercio exterior que no fuera con la metrópoli.

Pero esto no puede interpretarse como un proceso natural, provino de una decisión gubernamental para impedir, por la vía de la fuerza el desarrollo que la colonia venía registrando. Son cambios ligados con la necesidad de extraer recursos, fortaleciendo la función proveedora de riqueza para la corona y dotando de privilegios solamente a ciertos grupos. Con ello, los aportes a la corona refuerzan su condición de impuestos sin dejar paso a las “contribuciones”. Esta tradición donde los impuestos no están ligados al voto también fue heredada por los gobiernos independientes.

Un antecedente específico que ilustra parte de la problemática que heredan los gobiernos independientes proviene de la aplicación, a partir de 1805, de la ***Real Cédula sobre enajenación de bienes raíces y cobro de capitales de capellanías y obras pías para la consolidación de vales reales*** que, como parte de la política desamortizadora de los Borbones, tenía el objetivo de disminuir el peso económico de la iglesia. Esta cédula mandaba recoger “[...] como préstamo, el capital que se sacara de la venta de los bienes raíces de la iglesia, así como el capital circulante que ésta poseía o administraba en la colonias”.²⁰⁹

Enrique Florescano e Isabel Gil señalan que a diferencia de lo que ocurría en España donde la mayor parte de la riqueza eclesiástica estaba constituida por bienes raíces, en la Nueva España la parte más importante estaba formada por capital líquido que se prestaba “[...] a miles de agricultores, mineros y empresarios bajo prenda hipotecaria y pago de réditos.”²¹⁰

Esta estructura y destino especial de los bienes de la Iglesia novohispana explican que la ejecución de la real cédula provocara las más violentas y generales reacciones contra la metrópoli. Y es que, con excepción de los comerciantes más ricos, la real cédula afectaba a los principales sectores económicos de la Nueva España (agricultura, minería, obrajes y pequeño comercio), y sobre todo a la agricultura, pues la mayoría de las haciendas y ranchos estaban gravados en hipotecas y censos que los propietarios, según la disposición de la real cédula, tenían ahora que redimir en un plazo corto para que ese capital fuera enviado a España. Así que junto con la Iglesia, de hecho toda la clase propietaria y empresarial de Nueva España, más los

²⁰⁹ Enrique Florescano e Isabel Gil. *Op. Cit.*, p. 205

²¹⁰ *Ibid.*, p. 206

trabajadores vinculados a sus actividades, resultaron directamente afectados por la cédula de 1804.²¹¹

Es decir, en la construcción de la hacienda del México independiente pesa el antecedente de que la necesidad de recursos por parte del gobierno tiene un efecto dañino en empresas, empresarios y trabajadores. En lugar de que entre gobierno y gobernados existan intereses comunes, éstos son antagónicos.

Este antecedente aunado a que el sistema de intendencias, a diferencia del sistema virreynal que mantenía una división de poderes, concentró en la figura de los intendentes grandes atribuciones, relacionó el aumento de los requerimientos impositivos con la concentración del poder político.

Por otra parte, el desenvolvimiento de la guerra de independencia tuvo repercusiones en las raíces de lo que serían las relaciones entre los poderes y el vínculo de estos con la sociedad. El problema radica en que el legislativo no se constituyó en el espacio de representación de intereses que permitiera construir un vínculo entre el gobierno y todas las clases sociales. Entre los antecedentes de esta situación están la marcada estratificación social de la colonia y la frustración de expectativas de los criollos al serles impedido el acceso a los altos cargos administrativos. Pero sobre todo está el vacío de poder y la inestabilidad política consecuencias de la abdicación de Carlos IV, en favor de su hijo Fernando VII, de la renuncia de sus derechos reales ante Napoleón y de la firma del tratado en el que se "...ponen en manos del emperador de Francia todos los reinos de España y de Indias."²¹² Todo ello ocurrido en 1808.

A partir de entonces en la Nueva España comenzará un largo proceso que intenta traspasar la soberanía, que había recaído en el rey, al pueblo. Son dificultades en este terreno, en la construcción de los canales para ampliar la participación política a fin de que la soberanía fluya de abajo hacia arriba, donde se encuentran fundamentos de las dificultades que tradicionalmente ha enfrentado el congreso mexicano para ocupar cabalmente su lugar como poder legislativo. El problema consiste en que tradicionalmente el congreso no ha podido constituirse

²¹¹ *Ibidem.*

²¹² Luis Villoro. *Op. Cit.*, p. 316

como la arena donde la representación de los intereses particulares pueda articularse.

Figura presidencial

Desde el último cuarto del siglo XIX y durante la primera década del siglo XX las características de la distribución territorial del poder, las condiciones económicas internacionales así como la heterogeneidad económica y social existente en el país, propiciaron y permitieron que se concentrara, en el presidente de la República atribuciones que repercuten en la distribución de la riqueza. El legislativo fue quedando subordinado delegando su atribución legislativa mediante atribuciones extraordinarias que concedió al presidente.

Jorge Carpizo basándose en el texto constitucional dice:

[...] únicamente se pueden conceder al presidente de la República facultades extraordinarias para legislar, si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia. La recta interpretación del artículo descarta la posibilidad de que el presidente goce de facultades extraordinarias por legislar en tiempos de paz.

Sin embargo, este artículo proviene de la constitución de 1857, y Juárez, Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz, excediendo los límites del artículo 29 legislaron en tiempos de paz, iniciándose así la costumbre –viciosa y anticonstitucional- de que el Ejecutivo legislara fuera de los cauces constitucionales.²¹³

En el caso del porfiriato la subordinación del Congreso tiene mucho que ver con el hecho de que los responsables de la Secretaría de Hacienda reconstruyeron las vías de acceso al financiamiento internacional, lo que generó una actitud favorable en los legisladores. Hacia 1884, por ejemplo

El regreso del capital internacional [...] fue favorecido con el apoyo irrestricto del Congreso que progresivamente delegó en el Ejecutivo facultades en el campo económico. A partir de aquel periodo la Secretaría de Fomento fue el organismo responsable de otorgar permisos para la extensión de las vías férreas, para conceder tierras de colonización o para la explotación de yacimientos mineros, de bosques y aguas. En tanto que la Secretaría de Hacienda recibió del Congreso facultades para convenir nuevos préstamos y negociar la deuda nacional, además de convertirse en el

²¹³ Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*, p. 101

órgano responsable de contratar la apertura de instituciones de crédito, en los términos establecidos por el Código de Comercio de 1884.²¹⁴

El problema estructural es que esa concentración en decisiones sobre lo económico generó gran rigidez política pues para beneficiarse del impulso al desarrollo se requería cercanía a la figura presidencial, ser parte de un círculo que fue estrechándose cada vez más. Si bien con características diferentes, la revolución mexicana es efecto de un fenómeno del mismo tipo del que desembocó en la guerra de independencia. Una gran rigidez en lo político, que concentra también el poder económico y que termina por desarticular la sociedad. De allí el fuerte componente militar en los procesos de transición, instauración y consolidación el régimen posrevolucionario.²¹⁵ De allí también la debilidad del Congreso que requiere de una representación civil sólida para cumplir cabalmente con sus funciones legislativas.

En el decreto de 8 de mayo de 1917, tres meses después de haberse promulgado la Constitución, ocupando Venustiano Carranza el cargo presidencial

Se conceden al Presidente de la República, facultades extraordinarias en el Ramo de Hacienda, mientras el Congreso de la Unión expide las leyes que deban normar en lo sucesivo el funcionamiento de la Hacienda Pública Federal.²¹⁶

Con base en este decreto Venustiano Carranza y Alvaro Obregón decidieron sobre hacienda pública. En 1925, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, se ratificaron las atribuciones extraordinarias otorgadas al presidente desde 1917 y en los decretos subsiguientes de atribuciones extraordinarias en el ramo de hacienda apareció explícitamente la autorización al ejecutivo para legislar.²¹⁷ Es decir, en plena fase de instauración del régimen posrevolucionario, el Congreso

²¹⁴ Leonor Ludlow. "Manuel Dublán: la administración puente en la hacienda pública porfiriana" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)**, Tomo II, p. 149

²¹⁵ No está de más recordar que la mayoría de los presidentes de 1917 a 1946 fueron militares. Fue a partir de ese último año, ya implantada la fase de persistencia, que comenzó una etapa de presidentes civiles.

²¹⁶ **Diario Oficial**, 15 de mayo de 1917, p. 552

²¹⁷ **Diario Oficial**, 9 de enero de 1925, 19 de enero de 1926, 1º de marzo de 1926. Tomado de Carmen Solórzano. "La construcción del régimen posrevolucionario y las atribuciones económicas del presidente". **Estudios Políticos** no. 23, Enero-abril de 2000, pp.107-134

transfirió al Ejecutivo funciones que, de acuerdo con la teoría, son exclusivas de ese órgano de representación.

Esto llevó a que La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia del Poder Ejecutivo se constituyera en una arena para la representación de intereses y para la negociación política. Las leyes que definieron la acción de esta secretaría se elaboraron dentro de ella. La ley aduanal que entró en vigor en diciembre de 1930, por ejemplo, fue elaborada en una Comisión de Aranceles que la secretaría formó con dos representantes del Ejecutivo: uno de la propia secretaría de hacienda, otro de la Secretaría de Agricultura y Fomento más dos representantes de la iniciativa privada: uno de la Confederación de Cámaras de Comercio y otro de la Confederación de Cámaras Industriales. Lo significativo no era que el Ejecutivo presentara una iniciativa al Congreso, sino que cuando esto ocurría no estaba sujeta a discusión sino a aprobación en las cámaras y ya estaba negociada con los futuros afectados.

Que se discutiera en una comisión ex profeso no quería decir que los sectores empresariales discutieran en pie de igualdad con los representantes del Ejecutivo, ya que estos últimos eran los únicos con derecho a voto. Los representantes empresariales exponían sus puntos de vista y negociaban pero la decisión estuvo claramente concentrada en el presidente de la República.

En la transformación del entramado legal e institucional que regía la reproducción social del porfirismo, el Poder Ejecutivo cumplió el papel central. Las negociaciones con las fuerzas políticas y los sectores económicos que dieron origen a los proyectos, las leyes y las instituciones del régimen se definieron en los espacios del Poder Ejecutivo, cuya cabeza es el presidente de la República.

Así, durante el proceso de institucionalización del régimen posrevolucionario en México, toda la definición de la institución hacendaria quedó en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Ley mencionada es sólo un ejemplo

de la forma en que comúnmente²¹⁸ se definió en las dependencias del ejecutivo la arena de interacción y negociación políticas. Una consecuencia de ello fue que el Congreso no pudo cumplir las funciones de representación y deliberación que le corresponden y el poder legislativo volvió a quedar subordinado al ejecutivo.

Aún así se trataba de un espacio de negociación eficaz ya que gracias a este tipo de acuerdos se aprobó, además de la ley, una nueva Tarifa General de Importación que juntó varios impuestos en uno²¹⁹, se reclasificaron los productos agrupándolos según las clasificaciones de la industria y del comercio, se modificaron las reglas de recaudación eliminándose trámites superfluos en la declaración de impuestos y en la certificación de facturas consulares. Todo eso mejoró el cobro de impuestos porque facilitó la localización de la tarifa a pagar y la incorporación de nuevos productos, así como la declaración de los comerciantes. Además, permitió una relación proporcional entre el precio de cada producto y su tarifa impositiva: un producto caro pagaba una cuota alta y uno barato una cuota baja. Los importadores salieron ganando un marco jurídico más eficaz y el respaldo gubernamental para sus actividades y el gobierno recaudó mayores ingresos.

La fuerza del Ejecutivo se reforzó con el control que la **Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación**, de 26 de diciembre de 1935, puso en manos del presidente. Esa ley aprobó: primero, que toda la fase presupuestaria quedara a cargo del poder Ejecutivo que dispuso de un total de nueve meses para que la Secretaría de Hacienda y las demás dependencias llevaran a cabo la planeación, discusión y revisión del Proyecto de Presupuesto. Como se ha mencionado fue en esta arena donde se llevaban a cabo las negociaciones con los sectores políticos y económicos.

²¹⁸ La Ley Federal del Trabajo fue elaborada de manera diferente. Aunque fue un proceso dirigido desde el ejecutivo se involucró en sus discusiones al Congreso y a sectores de trabajadores y empresarios.

²¹⁹ Se juntaron un impuesto de 5 o 10% sobre el valor de factura que se pagaba en los consulados al efectuarse la importación, la cuota que se pagaba por la mercancía específica a importar y el 10% que se cobraba para el pago de la deuda pública.

Segundo: el Proyecto de Presupuesto de Egresos pasaba a la Cámara de Diputados para su aprobación, a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Si bien la ley establecía que la SHCP daría a los diputados todos los datos que solicitaran, esta información no tenía la función de contribuir a la revisión ni discusión del proyecto sino a su comprensión. El texto en cuestión señala explícitamente que el objetivo es "[...] contribuir a la mejor inteligencia de las proposiciones contenidas en el proyecto [...]"²²⁰

Tercero: estableció que sería la propia SHCP la encargada de vigilar la aplicación del presupuesto aprobado por las cámaras, lo que borró toda posibilidad de que los diputados cumplieran funciones de supervisión, evaluación y fiscalización. De esta manera y en adelante, las decisiones presidenciales sobre hacienda pública no tuvieron contrapeso. Además, a esta fuerza del Ejecutivo y subordinación del Legislativo se agregó la subordinación de Poder Judicial. **La Ley de Justicia Fiscal**²²¹ que dio origen a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación determinó un carácter administrativo para los juicios que emprendiera el poder público contra deudores del fisco o los particulares contra el poder público ante resoluciones injustas. Con ello se desterró el carácter judicial para este tipo de juicios y el Tribunal Fiscal de la Federación quedó concebido como un tribunal administrativo cuyos

Fallos se harían en representación del Poder Ejecutivo por delegación de facultades; sería independiente de toda otra autoridad administrativa; los magistrados eran nombrados por el presidente de la República a propuesta de la SHCP, ratificados por el Senado y duraban en su cargo seis años.²²²

Esta ley rigió durante 30 años la aplicación de la justicia fiscal y fue la base legal de una amplia discrecionalidad ejercida por el Ejecutivo en la condonación de impuestos. También podía utilizarse como arma contra opositores políticos o para proteger aliados que a su vez eran evasores de impuestos. En este aspecto se puede aplicar al caso de México la siguiente cita de Leonardo Morlino.

²²⁰ "Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación" *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1935, p. 1518

²²¹ Aprobada el 27 de agosto de 1936.

²²² SHCP, *México a través de los informes presidenciales*, tomo II, p. 521

De hecho, la ambigüedad normativa deja un notable espacio a la discrecionalidad del gobernante o del ejecutor de la norma, de tal modo que en la realidad, puede llegar a ser sancionable cualquier acto que en un momento dado expresa, potencial o efectivamente, una forma cualquiera de oposición al régimen.²²³

Es necesario señalar que en el caso de México esta ambigüedad tiene su explicación en la discrecionalidad que la acción del ejecutivo ha tenido en su función de eje articulador de la Nación y de las fuerzas políticas. Es decir, se trata de un margen de acción que el tipo de articulación personalista de las fuerzas políticas requiere para funcionar.

Varias son las causas que se atribuyen al mayor poder del ejecutivo con respecto al legislativo y judicial. Entre las que están directamente relacionadas con la hacienda pública están: centralización en asuntos fiscales; amplio dominio sobre la distribución de los recursos públicos; influencia en la economía a través del banco central, los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal; amplias facultades en materia económica.²²⁴

Todo esto explica, por otra parte, el gran poder que concentraron los secretarios de Hacienda pues al ser los encargados de dirigir los esfuerzos y recursos para lograr los objetivos del programa económico, se constituyeron en el engrane entre las ideas del presidente de la República sobre el desarrollo económico del país y las posibilidades de llevarlos a cabo. La siguiente cita del secretario de Hacienda Eduardo Suárez ilustra la dinámica que se estableció sobre la negociación de los recursos.

[...] cuando el señor presidente me ofreció la Secretaría de Hacienda, me creí obligado, después de darle las gracias por el honor que me hacía, a manifestarle que creía que él cometería un error al nombrarme y yo al aceptar el cargo. 'Conozco, le dije, lo bastante el funcionamiento de la Secretaría de Hacienda para haberme dado cuenta de que a ella concurren gentes que van a pedir lo que consideran está en su derecho o a eximirse de obligaciones a las cuales creen no estar obligados; al no recibir satisfacción se tornan airados contra el secretario de Hacienda. Además, los compañeros de gabinete quisieran llevarse para su propia secretaría todas las rentas, bien exiguas, de la Federación, y al no ser cumplidos sus deseos, consideran que hay móviles ocultos por los cuales el secretario de Hacienda trata de deslucir su labor; en estas condiciones el único apoyo que encuentra el secretario de Hacienda es la confianza que le tenga el señor presidente, y esa confianza no me creo merecedor de tenerla, pues apenas me conoce personalmente.' El señor general Cárdenas, después

²²³ Leonardo Morlino. *Cómo cambian los regimenes políticos.*, p. 95

²²⁴ Jorge Carpizo. *Op. Cit.*, pp. 24, 25 y 26

de haberme escuchado con la tranquilidad que le era característica, me dijo que, efectivamente, tenía o había tenido pocas oportunidades de conocerme personalmente, pero que me equivocaba al decir que no gozaba de su confianza, por haber seguido mi trayectoria en el gobierno y por referencias que tenía de amigos comunes. 'Por lo demás, me dijo, procure usted conservar esa confianza de que hoy hago mérito, porque, en el momento que la pierda, tiempo me faltará para despedirlo del cargo que hoy le ofrezco.' Ante tan franca declaración del señor presidente, acepté el cargo e inmediatamente tomé posesión de mi puesto.²²⁵

La confianza del presidente se cifraba en la capacidad del secretario para hacer funcionar la institución. Concretamente, obtener los ingresos y distribuirlos de acuerdo al plan económico. Pero, al haberse definido en la secretaría de hacienda el entramado jurídico e institucional de la acción económica, como ocurrió durante el porfiriato, la obtención de los ingresos apareció como una responsabilidad del poder ejecutivo a través del secretario de hacienda. La interacción con las fuerzas políticas se asentó sobre el reparto de recursos ya captados sin que se compartiera con ellas la responsabilidad de obtenerlos. De allí otro componente de la amplia discrecionalidad en el manejo de los recursos de la que gozó el ejecutivo.

Las atribuciones extraordinarias fueron utilizadas por los siete presidentes sucesores de Carranza para realizar los cambios jurídicos e institucionales de hacienda. De hecho, las atribuciones extraordinarias entraron en desuso hasta después de 1945, durante la presidencia del último militar que, hasta la fecha ha ocupado ese cargo en México²²⁶. Pero aunque desaparecieron las atribuciones extraordinarias la figura presidencial amplió su posibilidad de intervenir en la economía a través de la aprobación de la **Ley de atribuciones del presidente en materia económica**, promulgada en 1950. No solo eso, Jorge Carpizo señala que la facultad de legislar continuó a través del artículo 89 constitucional en su fracción I, que le otorgó la facultad reglamentaria y a través del artículo 131 que se refiere a la:

[...] facultad privativa de la Federación [para] gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en

²²⁵ Citado en "Eduardo Suárez: legista y gestor de la intervención económica", *Estudios Políticos*, no. 30, mayo-agosto de 2002, citado de Eduardo Suárez *Comentarios y recuerdos*, pp. 101-102

²²⁶ General Manuel Ávila Camacho quien fue presidente de la República del 1º de diciembre 1940 al 30 de noviembre de 1946.

todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia[...]²²⁷

Esto quiere decir que la construcción del entramado hacendario que fundamenta amplios poderes del presidente no se hizo por ejercicio de atribuciones metaconstitucionales²²⁸ sino, hasta la década de los cuarentas, por atribuciones extraordinarias, y después por atribuciones constitucionales. Todo ese entramado funcionó mientras el gobierno federal dispuso de recursos económicos y políticos suficientes para articular la sociedad mexicana, condición que desde fines de los setentas se hizo evidente que ya no existía.

Cambios en el presidencialismo

La apertura de espacios para el procedimiento democrático y los cambios de política económica iniciados, unos en 1977 y otros en 1982, desestructuraron paulatinamente pilares que sustentaban la concentración de decisiones económicas en el presidente. Con la venta de empresas públicas desapareció la posibilidad de manejar gran cantidad de recursos y puestos, con el desmantelamiento del proteccionismo desapareció la tutela de sectores económicos.

El periodo de cambio en el presidencialismo, se puede dividir en dos momentos tomando como punto de quiebre las elecciones intermedias de 1977, en las cuales el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados.

Entre las transformaciones del presidencialismo que se relacionan con la hacienda entre 1978 y 1997 están²²⁹:

- Fortalecimiento de los partidos de oposición.

²²⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Artículo 31. www.diputados.gob.mx

²²⁸ Como atribuciones metaconstitucionales del presidente se conciben: jefatura real del PRI, designación de su sucesor, capacidad de designación de los gobernadores y capacidad de remoción de los gobernadores. Jorge Carpizo. **Op. Cit.**, pp.190-199

²²⁹ **Ibid.**, p. 231-264

- Fortalecimiento también el poder legislativo que llegó a tener un 49% de diputados de oposición.
- La Cámara de Senadores dejó de ser unipartidista al ingresar 4 senadores provenientes de partidos diferentes del PRI.
- El presidente debe someter a la aprobación del senado los tratados internacionales que celebre.²³⁰
- El presidente dio a conocer a los diputados del PRI sus iniciativas de ley para su discusión, antes de enviarlas al Congreso.
- Disminuyó la posibilidad del presidente para designar a los candidatos del PRI a diputados y senadores.
- La Suprema Corte de Justicia adquirió, en los hechos, la función de interpretar la Constitución lo que fortaleció al poder judicial.
- Se aprobó una nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que dio autonomía formal al tribunal y los juicios ya no se hacen en representación del presidente de la República.
- Los magistrados son nombrados por el ejecutivo con la aprobación del Senado de la República.

Es necesario hacer notar que si bien estos cambios acotaron el poder presidencial en lo jurídico-político, las medidas de liberalización económica se impusieron, por lo menos hasta mediados de 1995, mediante un reforzamiento real de las decisiones económicas presidenciales. Esto fue posible debido a la mayoría que aún tenía el PRI en el Congreso y al funcionamiento de los mecanismos tradicionales de lealtad al presidente por parte de los legisladores de ese partido. Se puede decir que entre 1977 y 1997, en el proceso de liberalización

²³⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** "Historial de reformas". www.diputados.gob.mx

política coexistieron elementos de transición a la democracia con usos del presidencialismo reforzados.

Fueron...

Los ajustes al marco constitucional, a la legislación y a las instituciones electorales que se realizaron paulatinamente a lo largo de casi dos decenios [los que] permitieron en 1997 la realización de elecciones federales transparentes, equitativas y confiables²³¹

Mientras la Cámara de Diputados fue de mayoría priista, los legisladores tuvieron posibilidades limitadas para decidir sobre asuntos presupuestarios. Cuando en 1997 el PRI perdió la mayoría (calificada) en la Cámara de Diputados, la oposición pudo participar en la definición del manejo de los recursos públicos. A partir de entonces el presidente de la República ya no puede obtener la aprobación de sus iniciativas en un congreso a crítico y sumiso

CÁMARA DE DIPUTADOS EN 1997

| PARTIDOS | CURULES | DE MAYORIA | REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL | PORCENTAJE EN LA CÁMARA |
|----------|---------|------------|-----------------------------|-------------------------|
| PRI | 239 | 165 | 74 | 47.8 |
| PRD | 125 | 70 | 55 | 25 |
| PAN | 121 | 64 | 57 | 24.2 |
| PT | 7 | 1 | 6 | |
| PVEM | | | 8 | |

Datos tomados de Víctor Manuel Muñoz *Del autoritarismo a la democracia: dos decenios de cambio político en México*, p. 77

Es indudable que de mediados de 1997 a la fecha se amplió, hacia el legislativo, la arena de representación y negociación política, antes concentrado en el poder ejecutivo. Los principales cambios formales que se registran en este periodo son:

- El presidente no es necesariamente el jefe del Revolucionario Institucional.

²³¹ Víctor Manuel Muñoz Patraca *Op. cit.*, p. 51

- El corporativismo sindical está transformándose y el presidente ya no tiene el control de antaño.
- Desapareció el partido hegemónico.
- El presidente debe negociar con las fuerzas políticas para que sus iniciativas se aprueben.
- El PRI perdió la mayoría en las dos cámaras y ningún partido tiene mayoría absoluta.
- Aunque por su comportamiento ante diversas circunstancias parece ser que se trata solo de términos formales existen tres partidos que se disputan la presidencia de la República.
- El Congreso de la Unión discute los proyectos de Ley de ingresos y Presupuesto de egresos enviados por el ejecutivo y puede modificarlos.²³²
- Desapareció la llamada partida secreta²³³ lo que resultó en la creación de la partida 33 en el Presupuesto de Egresos, como un fondo de apoyo a las entidades. Este cambio además de disminuir el control, que a través de la asignación de recurso mantenía el presidente sobre los gobernadores, ha fortalecido el federalismo fiscal.²³⁴
- Se transformó la dinámica de comunicación entre ejecutivo y legislativo con respecto al presupuesto.

²³² Antes de 1997, la última vez que el Congreso había rechazado un proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo fue en 1931. Durante el largo periodo que comprenden estas dos fechas el presidente de la República, al contar con una mayoría incondicional en la Cámara de Diputados, no tuvo problemas con la aprobación del presupuesto.

²³³ La "partida secreta" era un fondo de manejo discrecional utilizado por el presidente para apoyar gastos de gobernadores que se lo solicitaban, que no estaba sujeto a fiscalización.

²³⁴ Antes de la coordinación fiscal de 1980, del total de los ingresos nacionales, la Federación tenía el 78% y los Estados el 22% restante; en el 2003 la Federación obtuvo el 48% y los Estados el 52%. Primera Convención Nacional Hacendaria. "Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria. www.indetec.gob.mx/cnh/, consulta 31 de agosto de 2005, p. 36. Según información presentada por Francisco Gil en agosto de 2005, ese porcentaje llegó en 59.6% en 2004. Ver "Intervención del secretario de hacienda y crédito público, lic. Francisco Gil Díaz. CCIX reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales". www.shcp.gob.mx, consulta 31 de octubre de 2005

De estos puntos los más importantes que ocurren durante el gobierno de Vicente Fox y que repercuten en la relación ejecutivo-legislativo son:

Uno, que al enviar el documento ***Nueva hacienda pública redistributiva*** al Congreso, se introdujo un cambio significativo en la discusión que los representantes tenían con respecto a los recursos públicos. Desde 1995, cuando se aprobó la elevación de la tasa del IVA al 15%, en la Cámara de Diputados no se habían dado discusiones trascendentes sobre los ingresos. Los tres primeros años de composición plural en ese órgano se abocaron principalmente a los egresos, en una disputa entre ejecutivo y legislativo por la asignación de los recursos. Es el caso de la controversia en torno al Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1998, que proponía convertir en deuda pública los pasivos generados por el rescate bancario derivado de la crisis de inicios del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.²³⁵

También es el caso de la discusión sobre el presupuesto para 1999 cuando se polemizó sobre los recursos asignados al sector educativo. Sirvan las siguientes notas para recordar la situación:²³⁶

A casi dos meses de que la Cámara de Diputados -a iniciativa de los partidos de oposición- aprobara una partida adicional de 2 mil millones de pesos a la educación, técnicamente las autoridades hacendarias se los quitan, pues el recorte de mil 200 millones de pesos al sistema educativo es el mismo monto extraordinario que fue asignado a las universidades públicas... Así, de poco o nada sirvieron las gestiones de los rectores y directores afiliados a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y de los sindicatos universitarios, que previo a la aprobación del Presupuesto de Egresos para este año acudieron a los legisladores para demandar mayores recursos a la educación.²³⁷

“Algunos subsecretarios de dependencias federales afectadas por el recorte presupuestal señalaron en conferencia de prensa que la responsabilidad de este

²³⁵ En el año de 1990 se creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) Ante una insuficiente y adecuada regulación este fondo fracasó durante la crisis de 1995 y el gobierno debió impulsar acciones de rescate ante el elevado monto de los pasivos de los bancos que tenían sus carteras vencidas.

²³⁶ Valenzuela y otros, atribuyen esta lógica de enfrentamiento a la existencia de un “gobierno dividido” en México donde el presidente no tiene mayoría en la Cámara de Diputados. Valenzuela Arturo et. al. ***El cambio político en México***, p. 24.

²³⁷ “Es una burla: STUNAM. Indignación en instituciones de educación superior”, ***La Jornada***, 2 de marzo de 1999

recorte fue de la Cámara de Diputados, por ampliar el presupuesto de algunos rubros”²³⁸ Al referirse a una declaración de la secretaría de hacienda...

Tanto panistas como perredistas coincidieron... en que el anuncio hecho... por la Secretaría de Hacienda es, además de innecesario, parte de una estrategia propagandística con la que el Presidente de la República pretende pasar la factura del 'golpe presupuestal' a la mayoría de los diputados que corrigió su proyecto de Presupuesto de Egresos.. El diputado panista Juan Bueno Torio reconoció que es facultad del Ejecutivo realizar los ajustes al presupuesto que juzgue convenientes, pero con su actitud está haciendo caso omiso de las recomendaciones de los legisladores de destinar mayores recursos a la educación. "No está tomando en cuenta las consideraciones de los diputados y sigue amachado, emberrinchado en imponer su criterio".²³⁹

El cambio de legislatura y la llegada de Vicente Fox a la presidencia, si bien no terminó con este tipo de relación, si introdujo nuevos elementos en la discusión presupuestal. Independientemente de los problemas que el documento ***Nueva hacienda pública redistributiva*** presenta y aún cuando decisiones de los diputados no generaron la elevación esperada en los ingresos, los representantes han debido fijarse seriamente en esta parte del proceso presupuestario, lo que amplía su participación en el mismo.

El segundo aspecto a resaltar ocurrido en el actual sexenio es que se ha transformado la dinámica de comunicación entre el Congreso y el Ejecutivo con respecto a la ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación. Aún cuando las medidas se aplicarán hasta el presupuesto de 2007, la ***Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria***, aprobada el 13 de diciembre de 2005 establece lo siguiente:

²³⁸ "Anuncia la SEP disminución de presupuestos y ahorros administrativos" ***La Jornada***, 02 de marzo de 1999

²³⁹ "Anuncian diputados que citarán a comparecer al secretario de Hacienda". ***La Jornada***, 2 de marzo de 1999

| EJECUTIVO | |
|--|--|
| Enviar a más tardar el 1º de abril | Principales objetivos de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del año siguiente; ecenarios de las variables macroeconómicas: crecimiento, inflación, tasa de interés y precios del petróleo; escenario sobre monto total del presupuesto de egresos y su déficit o superávit; enumeración de los programas prioritarios y sus montos. |
| Enviar a más tardar el 30 de junio de cada año | La estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos. |
| Enviar a más tardar el 8 de septiembre de cada año | Los criterios de política económica; la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el siguiente ejercicio fiscal; la iniciativa de Ley de Ingresos y demás iniciativas que la complementen; el proyecto de Presupuesto de Egresos |
| A más tardar 20 días hábiles después de aprobados | Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> |
| Enviar a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos | Todos los tomos y anexos del Presupuesto de Egresos con las modificaciones respectivas, que conforman el presupuesto respectivo. |
| LEGISLATIVO | |
| A más tardar el 20 de octubre | La Cámara de Diputados aprobará la Ley de Ingresos |
| A más tardar el 31 de octubre | La Cámara de Senadores aprobará la Ley de Ingresos |

Elaborado con datos de ***Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria***, artículo 42. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1709-IV, jueves 10 de marzo de 2005. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

Concluyendo. Las atribuciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en las decisiones referentes a obtención y aplicación de recursos públicos, así como sobre el cumplimiento de los ciudadanos de sus obligaciones contributivas, expresan las características del vínculo entre hacienda pública y régimen político. En México ha existido una fuerte tendencia a la concentración de atribuciones en la figura presidencial. Si bien los cambios de 1997 en adelante han acotado el poder del presidente de la República, el Congreso aún no cumple a cabalidad su función en el equilibrio de poderes

VII. REPRESENTACIÓN Y PROCESO PRESUPUESTARIO

La Hacienda Pública se construye a través de las características que la representación adquiere en el proceso presupuestario. Este es el octavo elemento que como formador de la institución se propone en esta tesis y que de manera específica tiene que ver con la orientación sobre el tipo de régimen.

La institución fundamental a la que corresponde el impulso de un vínculo de representación democrática entre gobernantes y gobernados son los parlamentos. En aquellas naciones que se han construido sobre este principio, el funcionamiento del sistema parlamentario y de la representación han constituido mecanismo básico de articulación entre gobernantes y gobernados. El funcionamiento reiterado de este mecanismo genera desde procesos donde los representantes cumplen su función hasta el conjunto de representaciones simbólicas sobre la política cuya función es reproducir la estructura de poder en esa sociedad.

La transformación de un régimen político en lo jurídico e institucional, independientemente si se trata de una revolución o de una transición, implica la formación de una nueva simbología sobre la política. Es un proceso de largo plazo que puede ser inducido por cambios jurídicos e institucionales. Para que nuevas ideas, sus valores y sus símbolos generen un vínculo orgánico con la sociedad, se requiere que vayan arraigándose en la conciencia de los individuos hasta transformar sus actitudes y comportamientos, tanto en el ámbito de la vida individual como en aquel de las instituciones del Estado. Esto solamente ocurre si la transformación incluye el tipo de prácticas que caracterizaban las relaciones de poder del régimen anterior. Es indispensable que las características de la representación política alcancen el nivel de representación simbólica para que los valores y comportamientos correspondientes al nuevo régimen político se extiendan hacia la sociedad propiciando formas de convivencia diferentes.

Lo que otorga el carácter democrático al funcionamiento de la hacienda pública no es la satisfacción de necesidades de la población, puesto que todo régimen debe hacerlo en alguna medida para sobrevivir, sino la presencia de la representación política en la toma de decisiones que define los rumbos del país.²⁴⁰

En la democracia, el proceso presupuestario anual es un proceso de toma de decisiones, donde los representantes utilizan el poder que los representados han delegado en ellos para formular los intereses comunes y promoverlos. El...

[...] único aspecto de la actividad del Estado constitucional democrático que corresponde exclusivamente a los órganos de representación es el concerniente, precisamente, a [la aprobación de] la tributación y del gasto.²⁴¹

Con ello, teóricamente, representar la voluntad nacional en las decisiones que se toman en derredor de la hacienda pública es la función central del parlamento.

El interés común es una construcción que se genera en la interrelación que se establece entre los representantes entre sí, y entre éstos y sus representados. De tal manera que donde este tipo de interrelación no existe ha de crearse si de consolidar una democracia se trata. El éxito o fracaso de los esfuerzos a ello dedicados depende de una eficaz representación de intereses plurales. Solamente un funcionamiento cíclico de construcción y defensa de intereses comunes podrá transformar estructuralmente prácticas y comportamientos en el ejercicio del poder que pueden desembocar en la formulación de nuevos símbolos e ideas que representen esa manera diferente de reproducción del nuevo régimen.

En México, el hecho de que la articulación de la nación se forme a través del fortalecimiento de la figura presidencial es, en buena medida, la explicación de por qué el Congreso tiene dificultades para articular la vida sociopolítica a través del proceso parlamentario. A mayor concentración de atribuciones en la figura presidencial, menor posibilidad del Congreso para representar los intereses

²⁴⁰ Se retoma la definición de *Representación Política* propuesta por Norberto Bobbio, ***El futuro de la democracia***, pp. 47 y 48 de esta tesis.

²⁴¹ Gutiérrez Gerónimo , Alonso Lujambio y Diego Valadez. ***El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada***. México, UNAM, 2001, p. 22

diversos de la sociedad. Esta característica de la estructura político-institucional conllevó el hecho de que en los vínculos que los representantes establecían tanto con los grupos de poder como con el resto de la sociedad, el papel fundamental lo ocupaba el Revolucionario Institucional y no el Congreso. Históricamente la Cámara de Diputados ha jugado un papel subordinado en la reproducción sociopolítica de conjunto. Por ello no es raro que existan inconsistencias entre los esfuerzos para lograr una representación amplia y la gobernabilidad.

Un problema es que ante las grandes desigualdades sociales, una representación real no puede darse sin que los representantes cuestionen los privilegios que gozan minorías. Las grandes desigualdades obstaculizan el quehacer representativo. O los representantes tratan de recuperar la demanda social pudiendo ser rebasados o se alejan de ella acercándose a los intereses de los grupos privilegiados deslegitimando su acción ante la sociedad. Existe una relación entre la falta de representatividad de intereses plurales, el déficit de apoyo a decisiones gubernamentales y el reforzamiento del mecanismo de intercambio de apoyo político por privilegios materiales. Durante todo el siglo XIX y principios del XX existió una desvinculación de los miembros del Congreso de la Unión con el resto de la sociedad y la representación de intereses estuvo restringida a los grupo que mantenían vínculos estrechos con el poder gubernamental.

El mérito del régimen posrevolucionario en este sentido es que integró, a través del partido único, un vínculo orgánico que iba desde la cima del poder político hasta las bases de la sociedad. A través de la figura presidencial y del PRI, que usó como herramienta la política económica, el sistema político logró integrar intereses de propietarios que apoyaban al régimen, intereses de las clases trabajadoras organizadas en los sectores del partido e intereses de los grupos de poder político locales. Aún cuando la representación de intereses tampoco se llevó a cabo a través del órgano legislativo, que cumplió funciones de legitimación y control, existieron mecanismos de representación de intereses en los espacios del poder ejecutivo y en la interrelación entre el partido hegemónico y el presidente de la República.

Mientras la Cámara de Diputados cumplía con una especie de representación espejo solamente sobre la parte de la sociedad que estaba organizada en los sectores del Revolucionario Institucional, la representación de intereses de los grupos de poder económico y político locales, nacionales e internacionales se procesaba directamente en los espacios del ejecutivo.

Con un esquema de representación corporativa el Revolucionario Institucional cumplía funciones de representación de los sectores populares ante el presidente de la República, quien se convertía en el intérprete del interés nacional. A través de la relación con el Ejecutivo, el PRI cumplió funciones de legitimación y corrección del poder, para retomar la expresión de Cotta²⁴², ya citada, mientras fue capaz de gestionar beneficios para sus representados.

El problema fue, por un lado, que las categorías sectoriales definidas durante la década de los cuarentas en el partido oficial resultaron demasiado rígidas para las características que poco a poco fue desarrollando la sociedad en las décadas posteriores. El otro problema fue que la institucionalización y ampliación del intercambio de apoyo político por beneficios materiales tuvo su límite en la capacidad del régimen para obtener recursos. Cuando este límite se alcanzó, el problema para el gobierno fue cómo flexibilizar una estructura política rígida sin perder el control social.

Cuando a fines de la década de los sesentas se perfilaron las debilidades tanto del sistema político como del modelo de desarrollo económico, se hizo evidente que sectores de la población requerían más espacios de participación y que las posibilidades de control social del gobierno dependían, a su vez, del manejo de las variables económicas que garantizaban el otorgamiento de beneficios materiales a la población. La estructura posrevolucionaria fue incapaz de absorber las nuevas demandas que planteó la transformación de la estructura demográfica y educativa que, hacia esos años, había transformado una sociedad fundamentalmente rural en otra urbana. Como ha sido ampliamente estudiado, la crisis inició su expresión en lo político con los conflictos de 1968 y con la falta de

²⁴² Página 31 de esta tesis

apoyo del sector empresarial a las reformas económicas intentadas por el presidente Luis Echeverría, que desembocaron en endeudamiento.

“Luis Echeverría llamó apertura democrática a su intento por reconciliar al gobierno con la ciudadanía agraviada por el autoritarismo de su predecesor. El acercamiento a los universitarios, profesores y estudiantes participantes en el movimiento del 68 tomó la forma de una invitación a integrarse a la función pública y el ofrecimiento de un viraje en la conducción del gobierno. Estos serían validados por la amnistía a los presos políticos en los primeros meses de 1971, el diálogo directo con los estudiantes –intento fallido en el caso de la UNAM-, el aumento de los subsidios a los centros de educación superior en el país y la creación de nuevas instituciones que ampliaron la oferta de educación pública de nivel superior para satisfacer la demanda creciente de los jóvenes nacidos en el decenio de los cincuenta. Todo se hizo por medio del endeudamiento público externo”.²⁴³

Pero esta política de endeudamiento, como hemos señalado, debilita al Estado que lo pone a merced de sus acreedores, además de que fue una política ineficaz para garantizar los beneficios a los sectores privilegiados del régimen. Todo ello fue minando su legitimidad y acabaría con el apoyo que durante décadas mantuvo entre amplios sectores políticos y sociales. El desgaste del régimen abrió las puertas a un proceso de liberalización política centrado en reformas a la legislación electoral que, hasta 1996 estuvo dirigida a permitir una mayor participación, garantizando el triunfo del Revolucionario Institucional en las elecciones. Sin embargo su capacidad de representación se resquebrajó.

Se ha mencionado que el vínculo entre Estado, sistema político, sociedad y hacienda pública se desarticuló cuando el gobierno federal impulsó reformas electorales que, al cabo de años, permitieron elecciones transparentes y competitivas, al tiempo que una reforma económica antipopular. Se trata de un proceso que combina medidas de liberalización política (ampliación en la participación fuera del Congreso) con reforzamiento de la imposición (utilización de la mayoría priista dentro del Congreso). Esto permitió aprobación de reformas constitucionales impopulares que transformaron en sus cimientos las instituciones que estructuraban el régimen, concretamente, para lo que se trata en este capítulo la estructura de representación.

²⁴³ Víctor Manuel Muñoz Patraca. **Del autoritarismo a la democracia: dos decenios de cambio político en México**, pp. 34-35

No solo permanecieron cerrados los espacios a la representación de nuevos grupos sociales sino se fueron cerrando algunos dentro del Revolucionario Institucional. La dinámica llevó a una reducción, cada vez mayor, del círculo de privilegiados. En este contexto está el descontento que surgió en las filas de ese partido, a fines del sexenio de Miguel de la Madrid, que desembocó en 1986 en la formación de la “Corriente Democrática”.²⁴⁴

Como durante el sexenio de Salinas de Gortari la combinación mencionada se reforzó la representación del partido hegemónico hizo añicos, porque ese tipo de representación dependía de un ejecutivo cuya legitimidad se construía mediante la satisfacción de necesidades materiales de la población, canalizadas por ese partido. Al utilizarse el espacio legislativo para imponer medidas económicas con orientación ideológica diferente que, afectaron seriamente a la población, el PRI fue cada vez más incapaz de mantener su función de desmovilizadora y de contención de las expresiones de descontento: Perdió el vínculo de representación que le era natural: presidente y partido orientando sus acciones en el mismo sentido.

[...] el Ejecutivo Federal terminó representándose a sí mismo en un círculo viciado e insano en el que los diferentes grupos no pueden estar seguros de que sus intereses están debidamente representados por funcionarios y

²⁴⁴ Este grupo de priistas encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo González Guevara, proponía impulsar el cambio de las políticas económicas y la democratización del país, a partir de la democratización interna de ese partido. Concretamente, cambiar el procedimiento para elegir candidato a la presidencia de la República. Como se sabe, ante las reacciones de la dirigencia priista Cárdenas y Muñoz Ledo decidieron abandonar las filas del PRI para participar en los comicios presidenciales de 1988 formando el Frente Democrático Nacional. El Frente Democrático Nacional (FDN) aglutinó cuatro corrientes. La “Corriente Democrática” proveniente del PRI, la izquierda socialista agrupada en el Partido Mexicano Socialista (PMS), la denominada izquierda social que agrupaba organizaciones sociales y los llamados “partidos satélites” tres partidos dependientes del gobierno. El FDN postuló a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como su candidato a la presidencia de la República quien adquirió gran fuerza durante la campaña electoral. Sin embargo, resultó triunfador Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, en unas elecciones muy competidas cuya legitimidad quedó cuestionada seriamente. El Frente Democrático Nacional quedó como segunda fuerza y para continuar en la lucha por los puestos de representación y de gobierno, varias de las fuerzas aglutinadas en él, decidieron formar un nuevo partido político. El 5 de mayo de 1989, se fundó el Partido de la Revolución Democrática, (PRD) René Torres Ruiz. **2 de julio del 2000: las causas de la derrota del Partido de la Revolución Democrática en la elección presidencial, 2001.** México, (Tesis en Ciencia Política, FCPyS, UNAM.)

operadores políticos que no reconocen más lealtad que al presidente en turno y a su propia ambición en la sucesión presidencial.²⁴⁵

El proceso mencionado, que se ubica en el ámbito de la representación política, removi6 los íconos de la representación simb6lica ligados al compromiso del Estado con el impulso al desarrollo. Se puede decir que en México se vive una crisis de representación, ya que s6mbolos y valores democráticos ni posrevolucionarios encuentran plena correspondencia en la cotidianidad de la estructura jur6dica e institucional que soporta las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo.

Proceso presupuestario.

Lo que vincula la hacienda p6blica con la sociedad a trav6s de sus representantes es la din6mica del proceso presupuestario que, como se ha dicho al inicio de este trabajo, retomando a Guti6rrez, Lujambio y Valad6s, debe ser procesamiento c6clico de decisi6n para el ejercicio y la rutina democráticos.²⁴⁶

Las caracter6sticas que la hacienda p6blica ha desarrollado en México ligadas al presidencialismo han tenido repercusiones en la din6mica del proceso presupuestario, en la concepci6n sobre el mismo y sobre el quehacer del Congreso al respecto. En México se ha denominado presupuesto al decreto que especifica los gastos a ejercer cuando, en su sentido original, debe incluir los momentos de previsi6n de ingresos, asignaci6n de gastos y revisi6n de su aplicaci6n. El presupuesto, en sentido estricto, es el que se establece para definir los ingresos y gastos que el gobierno necesita obtener y ejercer anualmente. Constituye un proceso de definici6n, planeaci6n, asignaci6n y evaluaci6n de la aplicaci6n de los recursos del Estado y del r6gimen al cumplimiento de sus objetivos. Es decir, en México, la concentraci6n de atribuciones econ6micas en la figura presidencial llev6 a que las decisiones y acciones fundamentales sobre las

²⁴⁵ Enrique Carpio, **Op. Cit.**, Pág. 270

²⁴⁶ Nota n6mero 51 de esta tesis.

tres fases del proceso presupuestario se llevasen a cabo en los espacios del poder ejecutivo, dejando al legislativo la tarea de proporcionarles legalidad, mediante su aprobación.

Todavía en los años ochentas, en el habla cotidiana de los funcionarios públicos, por “proceso presupuestario” se entendía la fase técnico-administrativa que seguían las dependencias gubernamentales internamente para planear sus gastos del año siguiente. Se entiende que existiera esta idea, que reduce el proceso a aspectos fundamentalmente técnicos y administrativos, ya que la aprobación de las previsiones de ingresos y gastos que se enviaban desde el poder ejecutivo hacia el legislativo estaban garantizados.

Para comprender el funcionamiento del proceso presupuestario en función de las características del régimen político es necesario distinguir dos tipos de ordenamiento jurídico: uno anual y otro estructural.

Las fases del proceso presupuestario anual desembocan en la aprobación de una ley y dos decretos²⁴⁷. La **Ley de Ingresos** que marca las obligaciones de los individuos para con el sostenimiento del Estado; el **Presupuesto de Egresos de la Federación** que define la asignación de los recursos a objetivos de gasto que se distribuirán entre los gobernantes para su ejercicio; y el **Decreto Relativo a la Revisión de la Cuenta Pública** mediante el cual el **Diario Oficial** informa los resultados arrojados por la revisión hecha por la Cámara de Diputados al informe de gastos ejercidos por el ejecutivo y que fueron previamente aprobados en el presupuesto de egresos.

A partir del régimen posrevolucionario, el funcionamiento estructural del proceso presupuestario se norma con dos ordenamientos legales, uno sobre criterios generales sobre presupuesto y otro sobre funcionamiento del Congreso.

²⁴⁷ El término decreto proviene del latín decretum, cuyo significado hace referencia a aquella resolución de carácter legislativo, proveniente de una institución del Estado, que contempla un precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que el mismo o las mismas se refieren a situaciones particulares, determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos. **Diccionario universal de términos parlamentarios.** www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm, Consultado el 2 de enero de 2006

La ***Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación***, que se aprobó el 26 de diciembre de 1935; primera, que colocó formalmente en los espacios del poder ejecutivo todas las fases de la elaboración del presupuesto de gastos y el ***Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos***,²⁴⁸ que garantizó en la Cámara de Diputados una estructura jurídica e institucional acorde con la predominancia de la figura presidencial. Son leyes cuya vigencia en el largo plazo se vincula con la del régimen político mismo. Su aprobación y aplicación brindan solidez jurídica e institucional a la hacienda pública dando viabilidad al régimen, ya que definen las características básicas que asumió, durante décadas, el proceso presupuestario año con año.

Una de esas características estuvo en que el Congreso tiene atribuciones para enterarse de lo que hace el Ejecutivo pero carece de elementos para limitar su poder.

Esta ley orgánica dispuso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás dependencias tendrían del 31 de julio al 10 de diciembre de cada año, más de cuatro meses, para llevar a cabo las fases de planeación, discusión y revisión del Proyecto de Presupuesto. Este se mandaba a la Cámara de Diputados para su aprobación, a más tardar el 15 de diciembre.

Manuel Gómez Morín criticó severamente la ley diciendo:

[...] contiene preceptos que indebidamente restringen o condicionan el ejercicio de facultades propias e irrenunciables de la Cámara de Diputados y del Congreso, y que son notoriamente contrarios a la Constitución y tienden a impedir su cumplimiento [...] la Comisión de Presupuesto no tendrá los treinta días que concede el artículo 81 del Reglamento Interior del Congreso para rendir un dictamen meditado y [...] suponiendo posible que la citada comisión en sólo ocho días pueda estudiar el proyecto de presupuesto y dictaminar sobre él, la Cámara de Diputados no podrá en los últimos siete días que restan del periodo ordinario de sesiones, considerar el mencionado proyecto de presupuesto ni resolver sobre él con la seguridad que demandan el cumplimiento de una de las más esenciales tareas que a la cámara competen. La opinión pública, por último no tendrá ocasión de conocer el presupuesto y de manifestarse sobre el programa de gobierno que ese proyecto exprese. Todo el

²⁴⁸ Aprobado el 20 de marzo de 1934.

mecanismo que la Constitución establece al efecto, queda destruido o convertido en un simple formulismo indigno y engañoso.²⁴⁹

Otra característica de ese proceso presupuestario es que los diputados han estado imposibilitados para tener una visión de conjunto sobre el proceso, ya que la organización interna de la Cámara así lo garantiza.

[...] desde finales del siglo XIX (1897) el Reglamento establecía que sería la llamada 'Comisión de Presupuesto y Cuenta' la responsable [...] de la fase de análisis del proyecto de presupuesto, mientras que la revisión de la cuenta pública, el control evaluatorio, quedó [...] protagonizado desde la norma por el conjunto de comisiones especializadas y permanentes²⁵⁰.

Así los diputados no disponen de los mismos referentes para la discusión, lo que limita las posibilidades del proceso deliberativo e impide el análisis eficaz de la política pública: dos elementos que marcan una imposibilidad de la Cámara de Diputados para ejercer su función de representación.

La ley Orgánica del presupuesto estuvo vigente durante 40 años hasta que en 1976 fue derogada por la **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**²⁵¹ que reforzó la concentración del poder del presidente, pues separó la definición de ingresos de la correspondiente a los gastos en secretarías distintas. La responsabilidad de definir y obtener los ingresos quedó a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) mientras que lo correspondiente a definición y ejercicio de gastos quedó a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

En concordancia, el 6 de diciembre de 1977 se reformó el artículo 74 constitucional en su fracción IV para circunscribir el objetivo de la revisión de la cuenta pública a conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ajustó a los criterios señalados por el presupuesto de egresos y el cumplimiento

²⁴⁹ Archivo Manuel Gómez Morín. Documento sobre Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobada el 26 de diciembre de 1935. Expediente en proceso de clasificación.

²⁵⁰ Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés. *Op. Cit.*, p. 103

²⁵¹ Cuyas últimas adecuaciones datan del año 2003

de los objetivos del programas²⁵². Además, un año después, el 29 de diciembre de 1978 se aprobó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que

[...] eliminó el papel del sistema de comisiones en la tarea parlamentaria de control evaluatorio de la política pública, al asignarle dicha tarea, de manera integral, a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de la Cuenta Pública, bajo el control de la llamada Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Cámara.²⁵³

Es decir, entre fines de 1976 y 1978 disminuyó el poder de la Secretaría de Hacienda y se reforzó el del presidente, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto; se circunscribió el objeto de la revisión de la Cuenta Pública a un ámbito estrictamente formal, legal y procedimental; y se dispersó, aún más, la posibilidad de que los representantes ejercieran control mediante la evaluación. Como puede observarse claramente un punto de amarre fundamental de la concentración de poder en la figura presidencial, sobre el manejo de los recursos de la Nación, está en la debilidad del Congreso para evaluar la Cuenta Pública.

Indicador de esto se expresa en que durante la década de los setentas y hasta los ochentas la Cuenta Pública incrementó su volumen hasta llegar, en 1988, a 23 tomos impresos.²⁵⁴ Obviamente esto no permite evaluación alguna. El hecho deja ver un criterio subyacente del régimen sobre la información: su cantidad y forma de presentación se relaciona con la posibilidad de su utilización para el análisis. A mayor cantidad de información con un alto nivel de desagregación menor posibilidad de análisis, que en todo caso requiere de cuerpos especializados para abordarse.

A partir de 1997, cuando la Cámara de Diputados atrajo parte importante del proceso de interacción y competencia de las distintas fuerzas políticas por los recursos públicos, se hizo evidente que el órgano carecía de la estructura jurídica e institucional adecuada para abordar todas las fases del proceso presupuestario como un conjunto. Esta consecuencia de la tradición donde la Cámara de

²⁵² Tomado de **Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002**, p. 5 Subsecretaría de Egresos, SHCP. www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/contabilidad_gubernamental. Consultado el 2 de Enero de 2006

²⁵³ Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés. *Ibidem*

²⁵⁴ A partir de 1995 se forma de un solo tomo y de un banco de información.

Diputados únicamente aprobaba, continuó concentrando el interés de las fuerzas políticas en el reparto de los recursos públicos, con la diferencia de que el conjunto de estas últimas tiene una conformación diferente. El sobredimensionamiento de la fase que asigna recursos con respecto a las demás, es una característica estructural del proceso presupuestario mexicano que da soporte al presidencialismo. Por ello, institucional y jurídicamente la Cámara de Diputados no ha tenido, ni tiene aún, las condiciones de decidir de manera soberana.

Si bien en México la asignación de recursos aparece como la más importante porque es donde las fuerzas políticas negocian los recursos, para un proceso democrático la participación plena de los representantes en la definición de ingresos y evaluación de gastos es indispensable, porque constituyen las fases que permiten limitar el poder de los gobernantes; elemento sin el cual no existe democracia.

La toma de decisiones legislativas en esta materia por parte del Poder Ejecutivo es característica de regímenes no democráticos. Un proceso presupuestario donde la acción de representación se centra de manera principal en la distribución de los recursos entre fuerzas políticas alude a un régimen donde el patrimonialismo y el clientelismo existen como relación sociopolítica fundamental.

Quizá por ello, la LVII legislatura discutió y formuló una **Ley de Fiscalización Superior** que facultó a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para revisar y fiscalizar la Cuenta Pública. Esta ley abrogó la **Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda**, aprobada 22 años antes, reforzando el carácter técnico del organismo revisor y manteniendo la imposibilidad de que los diputados concentren el control evaluatorio. El 27 de diciembre del año 2000, recién instalada la LVIII legislatura, la ley fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un organismo técnicamente más poderoso que la Contaduría Mayor de Hacienda; ostentaba la atribución de

revisión de la Cuenta Pública que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados. Afortunadamente la fracción IV del artículo 74 constitucional ya señala claramente que ...para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación.²⁵⁵

Aún cuando este cambio puede ser de gran trascendencia no garantiza un funcionamiento diferente de la cámara baja con respecto control evaluatorio. La imposibilidad institucional proveniente de la estructura de comisiones continúa vigente.

Veamos la trayectoria que el informe en discusión recorre:

El Ejecutivo debe presentar la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, a más tardar, los diez primeros días de junio del año siguiente a su ejercicio. Lo que implica, en los hechos, que la Comisión Permanente del Congreso la recibe. Pasa a la Auditoría Superior de la Federación que debe presentar un informe a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente. Por su parte, esta comisión se reúne con representantes de las entidades del sector público para plantear preguntas y dudas. Por otra parte, mientras el órgano auditor trabaja, la Comisión de Vigilancia se mantiene en contacto constante para cumplir su función. Cuando la ASF termina su informe, lo presenta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública donde se elabora y discute el dictamen que se debatirá en el pleno de la Cámara.

El dictamen aprobado da lugar al decreto que se publica en el ***Diario Oficial***. Es importante señalar que este decreto puede contener indicaciones, si ha lugar, para el Órgano Superior de Fiscalización sobre aspectos a constatar y auditar. No se contemplan indicaciones para el Ejecutivo lo que redundaría en que no se evalúa la política pública. Aún cuando el carácter de fiscalización es correctivo y para el fincamiento de responsabilidades, esto puede no llegar a ocurrir como ha pasado durante el actual sexenio.

²⁵⁵ ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, artículo 74, fracción IV.
<http://www.cdhcu.gob.mx>

Lo mencionado propicia confusión en algunos diputados incluso sobre las tareas de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública donde la necesidad de concentrar el control evaluatorio en las comisiones de la Cámara de Diputados no es una idea de consenso. En la sesión del 4 de mayo de 2004, por ejemplo, el diputado Manuel Pérez Cárdenas del PAN propuso...

[...] cambiar el nombre de la Comisión a sólo Comisión de Presupuesto, para que la misma no funcione como juez y parte y puntualizó que es la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación la facultada para la vigilancia de todos los preceptos contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.²⁵⁶

También se genera ineficacia del trabajo cotidiano de la Cámara de Diputados ya que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no cuenta con procedimientos específicos y sistemáticos para resolver estos asuntos. Un ejemplo es la discusión en la reunión del 4 de mayo de 2004, donde de 19 participaciones de diputados sobre dictaminación de Cuenta Pública, 13 se refirieron a cuestiones de procedimiento. Los diputados discutieron sobre qué hacer en lugar de hacerlo. Al finalizar esa reunión, uno de los acuerdos fue: "Elaborar y presentar programa de trabajo del proceso de dictamen de las Cuentas Públicas 2001, 2002 y 2003."²⁵⁷ Nótese que para la fecha de esa reunión sobre el ejercicio presupuestal de 2001 llevaba, prácticamente, dos años y medio de haberse ejercido.

Como el proceso evaluatorio no tiene un peso fundamental en el funcionamiento del régimen, su marco jurídico incluye cantidad de ordenamientos.

²⁵⁶ "Acta de las Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, relativa en su reunión plenaria ordinaria realizada el martes 4 de febrero de 2004". **Gaceta Parlamentaria**, número 1554, martes 3 de agosto de 2004.

²⁵⁷ "Acta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, relativa a su reunión plenaria ordinaria realizada en martes 4 de mayo de 2004". **Gaceta Parlamentaria**, número 1554, martes 3 de agosto de 2004

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL
MARCO JURÍDICO
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
Artículo 74, fracción IV

| 14 Leyes | 6 Reglamentos | 2 Decretos |
|--|---|---|
| Planeación | Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público | Del Presupuesto de Egresos de la Federación |
| Orgánica de la Administración Pública Federal | De la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal | Relativo a la Revisión de la Cuenta Pública Federal |
| Presupuesto, contabilidad y gasto público federal* | De la Ley federal de entidades paraestatales | |
| Ingresos de la Federación | De la Ley del servicio de la Tesorería de la Federación | |
| General de Deuda Pública | De la Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas | |
| Federal de la responsabilidad de los servidores públicos | De la Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público | |
| Federal de las Entidades Paraestatales | | |
| Servicio de la Tesorería de la Federación | | |
| Obras públicas y servicios relacionados con las mismas | | |
| Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público | | |
| Coordinación Fiscal | | |
| Orgánica del Congreso General | | |
| Fiscalización Superior de la Federación | | |
| Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental | | |

Tomado de **Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002**, Subsecretaría de Egresos, SHCP. www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/contabilidad_gubernamental. Consultado el 2 de Enero de 2006

* La antecedente es la **Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación**, aprobada en diciembre de 1935

Todos estos elementos, no propician un clima de confianza sano entre legislativo y ejecutivo. Los diputados llegan a desconfiar de la evaluación

realizada por el órgano auditor porque creen que no está exenta de criterios políticos. La siguiente nota es ilustrativa.

Legisladores cuestionaron a los Auditores el porque dejan en manos de los órganos internos de las entidades evaluadas la solventación de las observaciones cuando tienen facultades para fincar responsabilidades, también pidieron dar seguimiento a las observaciones para que solventen las observaciones y en caso de no hacerlo atraigan los casos y hagan cumplir la ley. Otro de los puntos en los que coincidieron los diputados con el Informe es en que la ASF entregue uno de fácil lectura y revisión; que los criterios de revisión sean homogéneos; complementar la información con referencia de las metas programáticas y; que se incluyan antecedentes de auditorías previas a las entidades estudiadas puesto que se están presentando casos en los que reinciden en las mismas observaciones en cada ejercicio fiscal.²⁵⁸

A principios de 2004, diputados de la fracción parlamentaria del PRI, presentaron una iniciativa para sustituir la **Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal**, vigente desde 1976.²⁵⁹

A partir de ello, el 10 de marzo de 2005 se realizó la primera lectura del dictamen sobre la iniciativa de **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** para cuya elaboración la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública revisó 26 iniciativas: La primera fue presentada en abril de 2000 por el PRD, antes de las elecciones de 2000, todavía en la LVII legislatura. La última se presentó el 22 de febrero de 2005. En decir, el proceso llevó seis años. La iniciativa del ejecutivo fue enviada dentro del paquete que la Secretaría de Gobernación envió a las Cámara de Diputados en abril de 2001, junto con la propuesta de reforma hacendaria.²⁶⁰ En total el PRD envió diez iniciativas; el PRI diez, el PT tres, el PAN una y Convergencia una. El dictamen fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2005, con 390 votos a favor, 90 en contra y dos abstenciones.

La **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** ha entrado en vigor, de manera parcial, en enero de 2006. De manera parcial porque tiene aspectos que atañen a las entidades federativas por lo que debe todavía ser

²⁵⁸ “336 auditorías se realizaron a la Cuenta Pública del 2002”. **Canal del Congreso**, 13 de mayo de 2004. <http://canaldelcongreso.gob.mx>

²⁵⁹ **Gaceta Parlamentaria**, Cámara de Diputados, número 1476-I, jueves 15 de abril de 2004.

²⁶⁰ “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. **Gaceta Parlamentaria**, Cámara de Diputados, número 1709-IV, jueves 10 de marzo de 2005. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

discutida en el Senado. Aún así no cabe duda de que su aprobación, con cuatro quintas partes de los votos de la Cámara de Diputados, cierra el ciclo que abriera su antecesora treinta años antes. Un ciclo donde la llamada reforma política coexistió, reitero, con gran reforzamiento del poder de decisión presidencial sobre los rumbos económicos, y también políticos, de la Nación.

Esta nueva ley no resuelve las debilidades internas del Congreso señaladas ni, por lo tanto, su déficit de representación. Pero resuelve, así parece, un problema de cohesión de la clase política concentrada en las cúpulas partidarias. La concepción sobre el proceso presupuestario sigue poniendo el énfasis en la asignación de los recursos y por lo tanto en su distribución entre los gobernantes para su ejercicio. Sin embargo, ofrece ventajas desde un punto de vista administrativo que busca una mayor eficacia en la aplicación de fondos. Presenta aspectos preocupantes cuyos objetivos dan la impresión de dirigirse a poner candados a la gestión de un Ejecutivo Federal que pudiera provenir de un partido determinado. Sin embargo, ofrece una concepción más amplia del poder ejecutivo que se amplía a una participación diferente del nivel estatal.

Pero más allá de las voluntades individuales el Congreso, hoy en día, no puede representar a la sociedad mexicana actual convirtiéndose en el espacio de interacción y representación política de la pluralidad de intereses.

Es necesario que dentro del Congreso el proceso presupuestario rompa las barreras que la disputa por los recursos opone al proceso de planeación del futuro del país. Un sexenio con un presidente no proveniente del PRI, ha dejado al descubierto, una vez más, que el punto crucial que refuncionaliza un régimen no democrático o consolida uno democrático radica en cómo se toman las decisiones sobre los rumbos, y no solamente los económicos, del país. Si estas decisiones no permiten la construcción de esos rumbos en función de intereses comunes en la sociedad, indudablemente estamos ante un régimen no democrático.

Es necesario que los diputados otorguen el debido peso a la revisión de la Cuenta Pública para construir el interés común a través del proceso parlamentario,

para que asuman responsabilidad por sus acciones ante sus representados y para que la limitación del poder alcance también al legislativo y judicial.

Es necesario terminar con la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos cuyo fin ha sido mantener el control social. Las finanzas gubernamentales deben ser públicas²⁶¹

Si de construir una sociedad democrática se trata, es indispensable que el proceso presupuestario pueda ser concebido por los representantes en su conjunto, como un proceso de planeación y construcción paulatina de la nación que se quiere ser. Es necesario sacar del ámbito de lo formal el control evaluatorio de la política pública. No basta con revisar la correcta aplicación de los recursos en términos contables, es necesario pasar a la evaluación de resultados por el impacto social que los gastos generan.

²⁶¹ Aquí se retoma la parte de la definición propuesta por Norberto Bobbio sobre lo público entendido como el poder visible expuesta en su libro *El futuro de la democracia*, pp. 94-118

CONCLUSIONES

1. La hacienda pública, como institución fundamental del Estado se forma con la intervención e influencia de ocho elementos que son:
 - Las circunstancias que los gobernantes enfrentan en función de la legitimidad que gozan y de su disponibilidad de recursos frente a los grupos de poder económico, nacionales y extranjeros.
 - Los fines que se imponen al Estado en torno de los cuales se aglutinan los grupos gobernantes que les permiten desarrollar vínculos entre los intereses privados y los públicos.
 - La estructura político administrativa que expresa la composición del poder de acuerdo con su distribución geográfica.
 - La definición de las fuentes de ingreso que se forma con el conjunto de decisiones sobre los recursos propiedad de la Nación.
 - La definición de los criterios del gasto público que forman la objetivación del proyecto que el régimen propone.
 - La capacidad administrativa y recaudatoria cuyo desempeño indica la fase en que se encuentra el régimen político.
 - Las atribuciones que adquieren los poderes ejecutivo, legislativo y judicial que expresan la manera específica como el régimen político ha logrado articular al Estado.
 - Las características que adquiere la representación que define el tipo de régimen de que se trata.

Cronológicamente estos elementos actúan durante la formación de la institución, pero una vez construida le dan soporte.

2. La democracia no es el único régimen político “cuyo funcionamiento está mediado por los tipos de articulación entre sociedad, sistema político y Estado existentes en una formación social, en un momento histórico determinado.”

También los regímenes no democráticos dependen de esa articulación. La hacienda pública es una institución fundamental de esta articulación.

3. Hasta 1994, el cambio político en México, estuvo descompensado, ya que la liberalización política convivió con el reforzamiento del presidencialismo en la toma de decisiones económicas. A partir de 1997 se ha vivido un proceso de acotamiento del poder presidencial y un fortalecimiento del poder legislativo. Sin embargo, se puede decir que el sistema político ha registrado cambios de tipo intrasistémico. Para que el régimen consolide en una democracia hace falta que el Congreso termine de darse una estructura que lo habilite en la limitación del poder, no solo del ejecutivo sino también del legislativo y judicial. Esto únicamente se puede lograr a través del desarrollo de la representación política donde el vínculo principal de los representantes debe establecerse con la ciudadanía. De esta manera los cambios dentro del sistema permitirán cambiar de sistema.

4.. Hasta fines del siglo XX, se consideró que el lugar central del régimen se ubica en la vida política interna de un país. Sin embargo, el siglo XXI está dejando ver que esas características internas mantienen un vínculo muy importante con aquellas del entorno internacional. El análisis realizado permite comenzar a cuestionar esa visión, puesto que el comportamiento hacia el exterior de gobiernos con regímenes considerados como democráticos es, en muchas ocasiones totalmente contrarios a sus principios y valores. Es decir, la manera como inciden en otros países refuerza las características no democráticas del régimen.

A la luz de la dinámica de la vida política en épocas de globalización es necesario revisar la teoría al respecto.

5. El objetivo del Estado mexicano no puede seguir siendo la integración al capitalismo porque, debido a la diversidad de la población, no es un objetivo común a los mexicanos. La única manera de dar viabilidad a un régimen democrático es fortaleciendo su legitimidad y el logro de metas de inserción en el desarrollo capitalista, como objetivo, no garantiza la desaparición de las dificultades que enfrenta el Estado en su definición frente a los demás estados. Al contrario lo somete a una tensión constante que reproduce sus condiciones de

debilidad financiera. Deben revisarse los objetivos del Estado que en una concepción particular del desarrollo, se ha centrado en garantizar condiciones para la expansión del capitalismo, dejando de lado garantizar las condiciones para la convivencia social pacífica, digna y segura de los habitantes.

7. Si bien, en el caso de México como en el de muchos países, la definición de fronteras y la división político-administrativa son fenómenos del siglo XIX, su funcionamiento hace que los dos elementos estén presentes en todo tiempo desempeñando un papel, al proporcionar la estructura básica sobre la cual se cimienta la vida política y social del país. Dicho de otra manera, fronteras y división político administrativa son estructuras actuantes en la definición cotidiana del Estado, de manera especial en los momentos de cambio político.

8. La debilidad financiera no es solamente causa sino también consecuencia de la debilidad del Estado. Está íntimamente ligada con la obtención de apoyo político a cambio de privilegios, la deuda es el acceso al dinero fácil para los gobiernos. Pero es un mecanismo que refuerza la debilidad financiera además de deslegitimar el Estado.

9. La nueva ley de presupuesto y responsabilidad amplía las atribuciones de los poderes ejecutivos estatales, lo que significa un avance fundamental en el proceso de descentralización. Sin embargo, implica un gran riesgo, ya que no existe a nivel estatal la fuerza en los congresos locales para limitar el poder de los gobernadores. Es indispensable que se avance en el fortalecimiento de estos órganos de representación de tal manera que los cambios no se reduzcan a facilitar el acceso a recursos públicos de los distintos niveles y grupos de gobernantes, sino incluya la responsabilidad que con los ciudadanos se adquiere por el hecho de participar en la administración de esos recursos. Para ello debe fortalecerse una representación política, que permita transparencia tanto en ingresos como en gastos. La ciudadanía debe ver que existe equidad y honestidad tanto en el cobro de impuestos como en la aplicación de los recursos.

10. Para que los ciudadanos asuman plenamente su responsabilidad de contribuir con el gasto gubernamental, el régimen debe establecer de manera clara y transparente las obligaciones que asume para con la ciudadanía. El sistema fiscal debe garantizar que el gasto público contribuirá, de manera decisiva, a la reproducción social de acuerdo con los principios y valores de equidad y justicia. Esto depende del modo como las nuevas leyes distribuyan las cargas impositivas y los beneficios del gasto. La transparencia debe abarcar también el cumplimiento de los contribuyentes, de tal manera que la inexistencia de privilegios quede libre de sospecha.

FUENTES

Bibliohemerografía

- AYALA ESPINO, José. ***Economía del sector público mexicano***. México, Esfinge Grupo Editorial, 2001.
- “Acta de las Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, relativa en su reunión plenaria ordinaria realizada el martes 4 de febrero de 2004”. ***Gaceta Parlamentaria***, número 1554, martes 3 de agosto de 2004.
- “Acta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, relativa a su reunión plenaria ordinaria realizada en martes 4 de mayo de 2004”. ***Gaceta Parlamentaria***, número 1554, martes 3 de agosto de 2004
- BANCO DE MÉXICO. ***Información financiera y económica. Indicadores económicos y financieros, Precios, Índice Nacional de Precios al Consumidor***. www.bancomex.com
- BÉJAR ALGAZI, Luisa. “La representación política en México. El papel de los partidos políticos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura” en ***La Representación Parlamentaria en el Congreso mexicano***. México, Guernika, 2004
- BIRCH A.H. “Representing Interests” en ***Representation***. Macmillan, 1971
- BLONDEL, J. “Généralité: le comparatisme” en Madeleine Grawitz y Jean Leca. ***Traité de Science Politique. Les régimes politiques contemporains***, Paris, PUF, 1985, pp. 1-25
- BOBBIO, Norberto. ***El futuro de la democracia***. México, FCE, 1996
- BOBBIO, Norberto, Matteucci Nicola, Gianfranco Pasquino. ***Diccionario de Política***. México, Siglo XXI editores, 1981
- BOUVIER, Jean. ***Initiation au vocabulaire et aux mécanismes économiques contemporaines. (XIX e XX siècles). (Regards sur l’Histoire. Histoire moderne et contemporaine)*** Paris, Société D’édition D’enseignement Supérieur, 1977
- CALDERÓN RODRÍGUEZ, José María. ***El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México entre economía y política***. México, Tesis Doctorado (Doctorado en Economía, Facultad de Economía, UNAM), 1988
- CÁMARA DE DIPUTADOS, ITAM, UAM, Iztapalapa, Colegio de México y CIDE, Organizadores “Transparencia mecanismos de evaluación y Gasto Público” ***Foro la Reforma del Estado, el Presupuesto y el Gasto Público en***

México, tercera mesa, sesión matutina. México, versión estenográfica, 27 de enero de 2000.

ITAM, UAM, Iztapalapa, Colegio de México y CIDE, Organizadores “Poder Legislativo y proceso presupuestario”. **Foro la Reforma del Estado, el Presupuesto y el Gasto Público en México, cuarta mesa, sesión vespertina.** México, versión estenográfica, 27 de enero de 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<http://www.cdhcu.gob.mx>

“Acta de las Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, relativa en su reunión plenaria ordinaria realizada el martes 4 de febrero de 2004”. **Gaceta Parlamentaria**, número 1554, martes 3 de agosto de 2004.

Diccionario universal de términos parlamentarios.
www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm

“336 auditorías se realizaron a la Cuenta Pública del 2002”. **Canal del Congreso**, 13 de mayo de 2004. <http://canaldelcongreso.gob.mx>

“Acta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, relativa a su reunión plenaria ordinaria realizada en martes 4 de mayo de 2004”. **Gaceta Parlamentaria**, número 1554, martes 3 de agosto de 2004

“Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. **Gaceta Parlamentaria**, , número 1709-IV, jueves 10 de marzo de 2005.
<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

CANCINO, César. “Estado” en Baca Olamendi, Laura et. al. Comp.. **Léxico de la política.** México, FCE- FLACSO, 2002

CÁRDENAS, Enrique. **La política económica en México, 1950-1994.** México, FCE-CM, 1996

CARPIO, Enrique. “La transición a la democracia y la lógica de funcionamiento de la política en México. La crisis de la política del estatismo y las opciones del cambio”. **Estudios Políticos**, no. 25, septiembre-diciembre de 2000. México. FCPyS, UNAM, pp. 261-302

CARPIO, Enrique. **La lógica de funcionamiento de la política en México y su crisis. Representación y Participación Políticas.** (Tesis licenciatura en Ciencia Política) México, UNAM, 1998

CARPISO, Jorge. **El presidencialismo mexicano.** México, Siglo XXI, 1978¹⁸

CERRONI, Humberto. **Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías.** México, Siglo XXI, 1997²

COLLADO, María del Carmen “Las finanzas públicas y la revolución” (Presentación) en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. 1821-1933.** Tomo II, pp. 243-247.

COMÍN, Francisco. **Historia de la Hacienda Pública. Europa.** 2 volúmenes. Barcelona, Crítica Grijalbo Mondadori, S.A. 1996.

- COTTA, Mauricio. "Parlamentos y representación", en Gianfranco Pasquino, et. al. **Manual de Ciencia Política**, Barcelona, Editorial Alianza, 1988, pp. 265-309
- "Representación y política" en Bobbio Norberto et. al. **Diccionario de política**. México, Siglo XXI editores, 2002¹³, Tomo II, pp. 1384-1390
- DAHL, Robert A. **La poliarquía. Participación y oposición**. Madrid, Editorial Tecnos, 1997
- Diccionario universal de términos parlamentarios.**
www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm
- ELSTER, Jon. **Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales**. España, Gedisa, 1996
- EUROSTAD. "Communiqué de Presse". Vendredi 21 octobre 2005.
<http://europa.eu.int/comm/eurostad>
- FLORESCANO, Enrique e Isabel Gin Sánchez. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808" en **Historia General de México**. México, El Colegio de México, 1977, pp. 185-301
- FLORES ZAVALA, Ernesto. **Elementos de finanzas públicas mexicanas**. México, Editorial Porrúa, 1986.
- GALLINO Luciano. **Diccionario de Sociología**. México, Siglo XXI editores, 1995.
- GÓMEZ GALVARRIATO, Aurora. "La política económica del nuevo régimen. Alberto J. Pani", en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. 1821-1933**. Tomo II, pp. 381-40
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Marco Antonio. **Cronología de eventos monetarios, crediticios y bancarios de 1536 a 1976**. México (Tesis, lic. en sociología), 1978
- GUERY A. "Les finances de la monarchie française sous l'ancien régime". **Annales**, vol. 33, no. 2, Mars-avril 1978, pp. 216-239.
- GUEVARA SANGINÉS Margarita. "Guillermo Prieto y Pradillo ministro trashumante" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. 1821-1933**. Tomo I. Pp. 315-350
- GUTIÉRREZ, Jerónimo et. al. **El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada**. México, UNAM, 2001.
- HAMILTON A, Madison J. y Jay J. **El Federalista**. México, FCE, 2001
- HEMET, Guy. "L'autoritarisme" en Madeleine Grawitz y Jean Leca. **Traité de Science Politique. Les régimes politiques contemporains**. pp. 270-312
- HELLER, Agnes. **Más allá de la justicia**. Barcelona, Editorial Crítica, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel P. **La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX**. Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós, 1994

- INDETEC. "Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la primer Convención Nacional Hacendaria". Primera Convención Nacional Hacendaria. 2004 www.indetec.gob.mx/cnh/
- INEGI. **Estadísticas históricas de México**. México, INEGI, 1999⁴.
 "Situación financiera del gobierno federal: Ingresos presupuestario" **Estadísticas por temas. Finanzas Públicas**. www.inegi.gob.mx/est
- "Inicia caza de evasores" **Reforma, corazón de México**. 18 de julio de 2003
- HIPÓLITO, Gabriela. "En búsqueda de un nuevo Paradigma: La calidad de la democracia y el desarrollo humano en América Latina" en O'Donnell Guillermo, Osvaldo Iazzetta, Jorge Vargas Cullel. **Democracia, desarrollo humano y ciudadanía**, Argentina, HomoSapiens Ediciones, 2003, pp. 229–238.
- IZQUIERDO, Rafael. **Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970**. México, FCE, 1995
- JÁUREGUI, Luis. "Control administrativo y comercio exterior bajo la administración de José Ignacio Esteva" en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933**, Tomo I. Pp. 55-86
- KAPLAN, Marcos. **Estado y sociedad**. México, UNAM, 1978
- LA JORNADA "Anuncia la SEP disminución de presupuestos y ahorros administrativos", 2 de marzo de 1999
 "Anuncian diputados que citarán a comparecer al secretario de Hacienda", 2 de marzo de 1999
 "Es una burla: STUNAM. Indignación en instituciones de educación superior", 2 de marzo de 1999
- LAVAU, G. y O. Duhamel. "La démocratie" en Madeleine Grawitz y Jean Leca. **Traité de Science Politique. Les régimes politiques contemporains**, pp. 29-112
- LEFEBVRE, George. **La revolución francesa y el imperio. (1787 – 1815)**. México. FCE, Breviarios 151, 1986.
- LERNER N. "¿Cuál es el imaginario ciudadano? en O'Donnell.. **Democracia, desarrollo humano y ciudadanía**, Argentina, HomoSapiens Ediciones, 2003, pp.
- LEVI, Lucio. "Comunidad política" en Bobbio Norberto et. al. **Diccionario de política**. México, Siglo XXI editores, 2002¹³, Tomo I, pp. 268-270
 "Régimen político" en Bobbio Norberto et. al. **Diccionario de política**. México, Siglo XXI editores, 2002¹³, Tomo II, pp. 1362-1366
- LINZ, Juan J. "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes" en **Political Parties. Old Concepts and new Challenges**. Edited by Richard Gunther, José Ramón Montero, Juan J. Linz. Oxford, University Press.

- LOBATO, Ernesto. *El crédito en México. Esbozo histórico hasta 1925*. México, FCE, 1945
- LOMELÍ VANEGAS Leonardo. "La reconstrucción de la hacienda pública: la gestión de Luis Cabrera y Rafael Nieto en el gobierno de Venustiano Carranza." en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos. 1821-1933*. México UNAM, 2002. Tomo II, 305-333
- LUDLOW WICHERS, Leonor "El Fondo Histórico de Hacienda". Texto presentado en la mesa redonda sobre Los fondos históricos de la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada de la Secretaría de Hacienda, que se llevaron a cabo con el propósito de festejar el 70º Aniversario de la institución.
- LUDLOW WICHERS, Leonor. "Manuel Dublán: la administración puente en la hacienda pública porfiriana" en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)*, Tomo II, p. 141-174
- LUDLOW WICHERS, Leonor. Coordinadora. *Los secretarios de hacienda y sus proyectos. 1821-1933*. México, IIH, UNAM, 2002. 2 tomos
- MABILEAU, Albert. "Les institutions locales et les relations centre-périphérie" en Madeleine Grawitz y Jean Leca. *Traité de Science Politique. Les régimes politiques contemporains*, pp. 554-598
- MANERO, Antonio, *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista*. México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana , 1958
- MÁRQUEZ, Graciela. "El proyecto hacendario de Matías Romero, en *Los secretario de hacienda y sus proyectos (1821 – 1933)*. México UNAM, 2002. Tomo II, pp.111-140
- MEDINA GIOPP, Alejandro. "El tratamiento no garantiza la cura. El gasto social crece, pero la pobreza y la desigualdad no disminuyen" *Reforma. Suplemento Enfoque. Política y gobierno*. Sábado 14 de abril de 2001
- MÉNDEZ REYES, Jesús. "La administración hacendaria del ingeniero Ernesto Madero Farías" en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos. (1821-1933)*, Tomo II, p. 249-269
- MEYER COSÍO, Rosa María. "Francisco Iturbe. Un agiotista en la hacienda pública" en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933*, México UNAM, 2002. Tomo I, pp 247-266
- MIRABEAU, Honoré-Gabriel. *Discursos en la Asamblea Nacional*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1989
- MORLINO, Leonardo. "Las Democracias", en Paquino, et. al. *Manual de Ciencia Política*, Barcelona, Alianza Editorial, pp. 79-127
- "Los autoritarismos", en *Manual de Ciencia Política*, Barcelona, Editorial Alianza, 1986, pp.129-17
- Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid, España, 1980.

- MOUSNIER, Roland y Ernest Labrousse. “La época de las instituciones: La revolución constituyente 1789 –1791”, en **Historia General de las Civilizaciones, El siglo XVIII**, Barcelona, Ediciones Destino, 1975⁴, p.p. 412-452
- MUÑOZ PATRACA Víctor Manuel. **Del autoritarismo a la democracia: dos decenios de cambio político en México**. México, UNAM-Siglo XXI, 2001
- NORIEGA, Cecilia. “El ‘prudente’ funcionario José María Bocanegra” en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933**, México UNAM, 2002. Tomo I pp. 111-145
- NOTICIAS FINSAT. “Alto al Contrabando Eleva 20% Recaudación Aduanera”, 7 de noviembre de 2001.
 “Nueva Hacienda Pública Distributiva”, **Gaceta Parlamentaria**, año IV, número 723, jueves 5 de abril de 2001
- OCDE. “Structures of the taxation system in the EU: 1995-2003”. Octubre 2003.
<http://europa.eu.int/comm/eurostat>
- O'DONNELL Guillermo, et. al. **Democracia, desarrollo humano y ciudadanía**, Argentina, HomoSapiens Ediciones, 2003, 357 pp.
- OLMEDO, Raúl. “El federalismo fiscal y hacendario” en **Revista Hacienda Municipal**, Guadalajara, no. 83, sep. 2003, pp. 8-11.
- OSZLAK, Oscar. **Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas**. Argentina, CEDES, s/f
- PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA. “Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”.
www.indetec.gob.mx/cnh/,
- QUERO, Morgan “Representación Política” en **El léxico de la política**, varios autores, México, FCE, 2000, pp.643-648
- REFORMA. Corazón de México, “Derogan el ISR en prestaciones de trabajadores”. Sección Nacional, viernes 7 de octubre de 2005, p.2A
- REVELES, Francisco, Coordinador. **Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización**. México, UNAM-Gernika, 2002
- RHI SAURI GARAVITO, María José. “Francisco Mejía Escalada: la táctica del avestruz” en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933**. México UNAM, 2002. Tomo II, pp. 87-110
- RODRÍGUEZ VENEGAS, Carlos. “Las políticas ministeriales durante la Regencia y el Imperio” en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933**. México UNAM, 2002. Tomo I, pp. 29-53
- ROMÁN PORTELA, Oscar Germán. **La representación política en el Congreso de Sonora. Las plataformas electorales en el trabajo legislativo (1994-2003)**. México, (Tesis maestría en Estudios Políticos y Sociales, FCPyS, UNAM), 2004

- ROQUEÑÍ IBARGÜENGOITIA, Carmen. *Reflexión teórica sobre el sustento jurídico político de las políticas públicas*. México, (Tesis maestría en Ciencia Política, FCPyS, UNAM), 2004
- ROSSI, Peter H. Y Howard E. Freeman. *Evaluation. A systematic Approach*, SAGE Publications, Inc. 1991⁴.
- SALMERÓN CASTRO, Alicia. "Proyectos heredados y nuevos retos. El ministro José Ives Limantour (1893 – 1911)" en *Los secretario de hacienda y sus proyectos (1821 – 1933)*, México UNAM, 2002. Tomo II, pp. 175-209
- SARTORI, Giovanni y Leonardo Morlino, eds. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza Editorial, 1994
- SARTORI, Giovanni. *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*. España, 1988, 2 vols
- SCHIERA, Pierangelo. "Estado Moderno" en Bobbio Norberto et. al. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI editores, 2002¹³, Tomo I, pp 563-570
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *México a través de los informes presidenciales*, SHCP, 1976, tomo II
- "Nueva Hacienda Pública Redistributiva", www.shcp.gob.mx, 3 de abril de 2001
- "Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública" www.shcp.gob.mx
- "Comentarios a algunas propuestas sobre 'La Nueva Hacienda Pública Distributiva'", www.shcp.gob.mx 5 de abril de 2001
- "Intervención del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Francisco Gil Díaz CCIX Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales" www.shcp.gob.mx
- "Antecedentes Históricos SHCP" www.shcp.gob.mx,
- "Intervención del secretario de hacienda y crédito público, lic. Francisco Gil Díaz. CCIX reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales". www.shcp.gob.mx,
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002**, www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/contabilidad_gubernamental
- Servicio de Administración Tributaria. "Quiénes somos", [www,sat.gob.mx/nuevo.html](http://www.sat.gob.mx/nuevo.html).
- Servicio de Administración Tributaria. "Antecedentes", [www,sat.gob.mx/nuevo.html](http://www.sat.gob.mx/nuevo.html).
- SERRANO ORTEGA, José Antonio. "Tensar hasta romperse, la política de Lorenzo de Zavala" en *Los secretario de hacienda y sus proyectos (1821 – 1933)*, México UNAM, 2002. Tomo I, pp. 87-110

- SHELDON, Arthur, F.G. Pennace. *Diccionario de economía*. México, Alambra Mexicana, 1980.
- SOBRINO, José Manuel. *La moneda mexicana. Su historia*. México, Banco de México, 1972
- SOLÓRZANO MARCIAL, Carmen. "Breve hojeada a la historia bancaria y monetaria de México" en *Estudios Políticos*, Nueva Epoca, vol. 3, enero-marzo de 1984, Número 1, pp. 15-21
- "Democracia y desarrollo: el papel de la reforma hacendaria" en Karla Valverde Viesca y Alejandra Salas-Porras, *El desarrollo: diversas perspectivas*. México, Guernika, 2005, pp. 199-216
- "Democracia y hacienda pública" en Enrique Suárez-Iñiguez, coordinador. *Enfoques sobre la democracia*. México, Miguel Angel Porrúa-FCPyS, 2003, pp. 83-100
- "Eduardo Suárez: legista y gestor de la intervención económica" en *Estudios Políticos*, no. 30, mayo-agosto de 2002, pp. 213-256
- "El régimen y la ideología priista" en Francisco Reveles, coordinador. *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*. México, Gernika, 2003, pp. 289-315
- El surgimiento de la política monetaria en México: un fenómeno social y político*. (Tesis de maestría en Sociología), FCPyS, UNAM, 1990
- "La Asociación Mexicana de Casas de Bolsa" en *Proyecto de Organizaciones Empresariales en México*. Cuadernos, número 6, pp. 11-44, México, FCPyS-IIS, UNAM, 1993
- "La construcción del régimen posrevolucionario y las atribuciones económicas del presidente de la república". *Estudios Políticos*, núm. 23, pp.107- 134
- Introducción a la historia bancaria y monetaria de México*, (Tesis licenciatura en Sociología), FCPyS, UNAM, 1984
- "Luis Montes de Oca: Reorganización de la Hacienda Pública y Reforma Monetaria, 1927-1931" en *Los Secretarios de Hacienda y sus Proyectos (1821 –1933)*, México, UNAM, 2002. Tomo II, pp.413-439
- "Nacionalización bancaria" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 7, julio-septiembre de 1882, pp. 165-179
- "Representación y reforma fiscal" en Luisa Béjar Algazy y Gilda Walman, coordinadoras, *La representación parlamentaria en México*. México, Gernika, 2004, pp. 139-158
- SORDO CEDEÑO, Reynaldo. "El proyecto hacendario de Manuel Eduardo de Goroztiza" en *Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1931*, México, UNAM, 2002. Tomo I, pp. 173-196

- SPECKMAN GUERRA, Elisa. “La gestión hacendaria de José Ma. Iglesias: la emergencia de la guerra y las promesas de la paz ” en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos. 1821-1933**. México, UNAM, 2002. Tomo II, pp. 47-73
- SUÁREZ DE LA TORRE, Laura. Presentación al capítulo “El predominio del agio y la bancarrota nacional. 1835-1850” en **Los secretarios de hacienda y sus proyectos 1821-1933**, México, UNAM, 2002. Tomo I, pp. 267-290
- SUÁREZ GOYTISOLO, Eduardo. **Comentarios y recuerdos**. México, Editorial Porrúa, 1977
- SUÁREZ-IÑIGUEZ, Enrique. “El buen gobierno”. **Estudios Políticos**, número 26, enero-abril, 2001, pp. 73-91
- Enfoques sobre la democracia**. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Angel Porrúa, 2003
- SHUNFELBERGER, Evangelina. **El banco central en la política de desarrollo**, México, (Tesis lic. en economía, ENE, UNAM, 1958
- “336 auditorías se realizaron a la Cuenta Pública del 2002”. **Canal del Congreso**, 13 de mayo de 2004. <http://canaldelcongreso.gob.mx>
- TOURAINÉ, Alain. **Qué es la democracia**. México, FCE, 1995
- TORRES RUIZ, René. **2 de julio del 2000: las causas de la derrota del Partido de la Revolución Democrática en la elección presidencial**. (Tesis licenciatura en Ciencia Política), FCPyS, UNAM, 2001
- UAM Azcapotzalco. **Sociológica**.
- VALENTI, Daniel. “Encuentro de dos latitudes”. **Proyecto Milenium**, ONU, FCPyS, UNAM, 17 de noviembre de 2003.
- VALENZUELA, Arturo, et.al. **El cambio político en México**. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia número 3, 2003
- VALVERDE BISECA, Karla. **Estado y desarrollo: una aproximación al análisis sobre las instituciones y el cambio institucional en México**. (Tesis de maestría en Ciencia Política) FCPyS, UNAM, 2003.
- VARGAS CULLELL. “Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos” en O’Donnell Guillermo, Osvaldo Iazzetta, Jorge Vargas Cullel. **Democracia, desarrollo humano y ciudadanía**, Argentina, HomoSapiens Ediciones, 2003, pp. 149-221
- VILLAFRANCO ROBLES, Citlali. **El discurso de los candidatos del PRI a la presidencia de la República**. (Tesis de maestría en Ciencia Política), México, UNAM, 2002
- VILLORO, Luis. “La revolución de independencia” en **Historia General de México**. México, El Colegio de México. 1976
- WOLDENBERG, José. “Lo que sigue”, **Reforma**, Editoriales, 8 de enero de 2004.

ZAPATA, Francisco. "Democracia en América Latina" en *El léxico de la política*. varios autores, México, FCE, 2000, pp. 134-140

Legislación

Código Fiscal de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1981, última reforma aplicada 31 diciembre 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. (Última reforma aplicada 12 de noviembre de 2002)

Ley Aduanera. 13 de diciembre de 2002. *Diario Oficial de la Federación*, 1 de enero de 2002. (Última reforma aplicada, 13 de diciembre de 2002)

Ley de Coordinación Fiscal. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1978. (Última reforma aplicada 13 de marzo de 2002, última adecuación del 10 de julio de 2003.

Ley de Fiscalización Superior. *Gaceta Parlamentaria*, 20 de diciembre de 2000

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1976. (Última reforma aplicada 10 abril 2003)

Ley de Tenencia o Uso de Vehículos. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1980. (Última reforma aplicada 30 de diciembre de 2002)

Ley del Impuesto al Valor Agregado, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1978. (Última reforma aplicada, 30 diciembre de 2002)

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1980 (Última reforma aplicada 30 de diciembre de 2002)

Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1985. (Última reforma aplicada 29 de mayo de 1998)

Ley del Sistema de Administración Tributaria. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1995. (Última reforma aplicada, 12 de junio de 2003)

Ley Federal de Derechos. *Diario Oficial de la Federación*. www.cdhuco.gob.mx 18 de noviembre de 2005

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1709-IV, jueves 10 de marzo de 2005. <http://gaceta.cdhuco.gob.mx/>

Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. (Última reforma aplicada, 29 de diciembre de 1997) Ley del Impuesto sobre la Renta. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2002.

Ley General de Bienes Nacionales. **Diario Oficial de la Federación**, 20 de mayo de 2004.

Ley General de Deuda Pública. **Diario Oficial de la Federación**, 31 de diciembre de 1976,

Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. **Diario Oficial de la Federación**. 31 de diciembre de 1935

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. **Diario Oficial de la Federación**, diciembre de 1995. (Última reforma aplicada, 31 de diciembre de 2000.

Bases de datos

Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) . *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales.* [Internet] Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Preambulo/pretext.html>. 5 de diciembre 2003.

CISNE. Catálogo de la Biblioteca de la Universidad Complutense. Índice Acumulativo de la *Revista Mexicana de Sociología*.

Páginas WEB

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
<http://www.cdhcu.gob.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [http:// www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

La Nación Line. <http://www.lanacionline.com.ar>.

www.reforma.com.

Revisión Constitucional y Legal. Programa Colombia Universidad de Georgetown. Marzo 2002

Constitución de la Nación Argentina.

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>

República de Bolivia. Constitución Política del Estado

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Bolivia/consboliv1615.html>

Constitución de la República Federativa de Brasil.

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitution/Brazil/esp88.html>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/txt/1.txt>

Constitución Política de la República de Chile

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitucion/Chile/chile01.html>

Constitución Política de Colombia

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/col91.html>

Constitución Política de Ecuador,

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>

Constitución Política de la República de El Salvador

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/EISal/EISal83.html>

Constitución de la República de Honduras

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Honduras/honduras.html>

Constitución de Nicaragua de 1987, con Reformas de 1995

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Nica/nica95.html>

Constitución de la República de Paraguay, 1992

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>

Constitución Política del Perú de 1993

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Peru/per93.html>

Constitución Política de la República Dominicana

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/DomRep/domrep02.html>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>

Revistas

Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México. Revista trimestral, DF.

Política y Gobierno. CIDE, Revista semestral. DF.

Estudios Sociológicos. El Colegio de México. Revista cuatrimestral.

Sociológica. División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM, Azcapotzalco. Revista trimestral, DF.

El Trimestre Económico, FCE. Revista trimestral.