

RETCHKIMAN-KIRK, Benjamín y GIL-VALDIVIA, Gerardo (ponentes), ***El federalismo y la coordinación fiscal***, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas), **Presentación** por Jorge CARPIZO-MCGREGOR, 1981, 105pp. + IOpp. concuadros fuera de texto.

1. En un nuevo esfuerzo por participar en la discusión de los problemas más importantes de la sociedad mexicana, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y la Coordinación de Humanidades de la UN AM, organizaron, a mediados de noviembre de 1978, un Coloquio sobre el tema, centrado en las ponencias de los profesores RETCHKIMAN-KIRK y GIL-VALDIVIA, combinando, así, en aportación multidisciplinaria, la contribución de especialistas de las ciencias económicas y de las ciencias jurídicas.

Cabe agradecer este esfuerzo a las instituciones organizadoras, las cuales liberándose de la consideración predominantemente formalista que suelen tener los problemas del derecho público interno en la bibliografía latinoamericana, se han preocupado por insertar en las vacías estructuras de la pura norma las consideraciones sustantivas de la historia, en su modalidad más penetrante, la economía, sin que ésta excluya atinadas precisiones sociales y, en definitiva, de ciencias políticas.

2. Además de las contribuciones de RETCHKIMAN (pp. 7-31) y de GIL (pp. 59-90), el volumen integra los respectivos comentarios. Así, a la ponencia sobre *Estado, federalismo y concentración en México*, siguen los comentarios de Irma MANRIQUE-CAMPOS, (pp. 33-37), de José Luis CECEÑA-CERVANTES (pp. 39-42) y de Ángel BASSOLS-BATALLA (pp. 39-57); y a la ponencia sobre *El federalismo y la coordinación fiscal en México*, siguen los comentarios de Juan Manuel TERÁN-CONTRERAS (pp. 91-97) y de Alejandro SEPÚLVEDA (páginas 99-102).

I

3. Dado que el tema gira, formalmente, en la exposición de GIL-VALDIVIA, y materialmente en la exposición de RETCHKIMAN-KIRK, en torno a la legitimidad constitucional de las potestades tributarias de la persona pública mayor (*Federación*) y de las personas públicas territoriales intermedias (*Entidades Federativas*), nos parece oportuno resumir —a principios de 1992—, siguiendo a la doctrina más autorizada, el deslinde competencial que surge de la Constitución federal:

1o. El principio constitucional es que son concurrentes, las facultades de los Estados y de la Federación, en el establecimiento de tributos para cubrir sus respectivos

presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.

2o. Hay tributos que, por texto constitucional expreso, derogatorio de la potestad de principio establecida por el artículo 124 en favor de los Estados, pertenecen exclusivamente a la Federación.

La Constitución determina cuáles son los impuestos que corresponde establecer en forma exclusiva al Gobierno Federal en dos formas: 2.1. Expresamente, enumerando los impuestos respectivos, (art. 73, frac. XXIX); y 2.2. Prohibiendo a los Estados ciertas formas de procurarse arbitrios (art. 117, fracc. III).

3o. Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión (art. 118, frac. I);

4o. La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que correspondan a materias que no le han sido expresamente atribuidas por la Constitución, caso en el cual se ejerce la potestad de principio de los Estados, en el marco del artículo 124 constitucional.

5o. La Federación no puede facultar a los Estados el establecimiento de tributos sobre materias que le han sido exclusivamente reservadas a la propia Federación por texto expreso, derogatorio en la especie de la potestad de principio consagrada por el artículo 124.

6o. FLORES-ZAVALA (Ciudad de México: Porrúa, 2a. ed., 1991, pp. 370), de quien tomamos en lo esencial la sistematización anterior, pretende, al igual que aquí lo hace GIL-VALDIVIA, que la competencia tributaria exclusiva de la Federación comprendería, de acuerdo con alguna jurisprudencia muy centralista, todas aquellas materias en las que dicho nivel de gobierno tiene competencia para legislar en forma exclusiva (p. 80), argumentando que la competencia legislativa presupone la potestad tributaria, aunque no se señale así expresamente, por lo cual la totalidad de las materias previstas en la frac. X del art. 73 de la Constitución, serían elementos de relaciones tributarias federales.

4. En verdad, estamos ante un ejemplo más de la tendencia —predominante en los medios gubernativos, jurisprudenciales y doctrinales del Distrito Federal— que descuida reiteradamente, los derechos y las competencias del resto de la República, enderezando la totalidad del ordenamiento jurídico a la constitución de un Estado Nacional, *de facto* unitario en su forma de gobierno e intensamente centralizado y concentrado en sus modalidades administrativas (*einheitlicher Bundesstaat*, si se nos permite aplicar a nuestro México lo postulado curiosamente en la República Federal de Alemania).

5. Para tomar un solo ejemplo, basta recordar la *situación de los impuestos locales del comercio*, las cuales única-

mente han sido limitados en la esfera estatal por el art. 117 de la Constitución, en cuanto sean impuestos alcabalatorios que afecten desfavorablemente el comercio interestadual. En otras palabras, los gravámenes al comercio regional que no sean discriminatorios por razón del origen de las mercancías, son constitucionalmente legítimos y posibles, *a contrario sensu*. Es más, el art. 117, en su frac. VI, indica, al interpretarse también en sentido contrario, que es legítima la tributación sobre el consumo o sobre la circulación de efectos nacionales o extranjeros, si el cobro no requiere aduanas locales, o inspección, o registro de bultos, o documentación que acompañe la mercancía. Cabría señalar, igualmente, *la tradición de impuestos estatales al comercio*, implícitamente reconocida por el legislador federal, cuando se promulgó la reforma de 1942 a la frac. XXIX del art. 73, y expresamente cuando se promulgó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Esta, típicamente una ley sobre ventas comerciales, en la que se dejó a los Estados la opción de recibir de la tasa total del entonces 3 % una cuota de 1.2 %, o bien desechar éstas, en cuyo caso se hubiera mantenido sólo la de 1.8% federal y se habría gravado con tributos estatales el comercio regional en una forma libremente determinada por la legislatura local (véase el *Estudio Preliminar* del maestro Alfonso CORTINA-GUTIÉRREZ, en la obra de Mario PUGLIESE, *Instituciones de derecho financiero*, traducción por José SILVA, prólogo de Antonio CARRILLO-FLORES, 2a. ed., ciudad de México: Porrúa, 1976, pp. 21-22, a quien seguimos en esta argumentación).

6. Por lo demás, permítasenos un argumento de texto, que nos parece merecería mínima consideración: *si el constituyente federal hubiera querido incluirlas materias de la frac. X del art. 73 entre aquellas comprendidas en la exclusiva potestad tributaria federal, poco le habría costado extenderla lista de materias imponibles contenida en la frac. XXIX del mismo artículo; es cierto que el texto constitucional, en cuanto producto de la incesante labor del Poder Revisor de la Constitución (art. 135), contiene numerosas incongruencias y no pocas contradicciones, pero parece excesivo pretender que, dentro del mismo artículo, el art. 73 relativo a las facultades del Congreso de la Unión, se hayan incluido dos fracciones, de proliferas enumeraciones cada una, que tendrían que leerse como idénticas a pesar de la diversidad de las materias formalmente tratadas.*

II

7. Las consideraciones anteriores explican la simpatía con que hemos leído los desarrollos del profesor RETCHKI-MAN, los cuales, más allá de su tono algo polémico, intentan rebasar con lucidez el marco puramente normativo, para entrever la tendencia del fondo al cual "sirve de ropaje".

El federalismo, sanamente entendido, presupone el encuentro soberano de entidades diferenciadas en su riqueza y poder, que resuelven unirse en forma flexible pa-

ra encarnar un proyecto común, en cuya realización aspiran a superar eventuales antagonismos y alcanzar niveles comparables de desarrollo. Así, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, estados industriales como Westfalia del Norte del Rin y el Palatinado convergen con un Estado predominantemente rural como Schleswig-Holstein o como Baviera; ciudades-Estado como las han-seáticas de Bremen y Hamburgo, aspiran a integrarse equitativamente con Estados menos urbanizados como Badén; Estados con potente agro industria como el propio Badén aspiran a marchar parejo con un Estado industrial clásico del tipo de Baja Sajonia o Hessen.

Ahora bien, el federalismo excluye toda dominación abrumadora del centro, exige para su supervivencia el amplio crecimiento multipolar de la mayor parte de la población nacional. La historia de 40 siglos señala en el territorio mexicano la inexistencia de esa desigualdad creadora, sino que nos aterra por una permanente y hasta cruel y creciente desigualdad, puesta de manifiesto en nuestros días por la desmesura del Distrito Federal, y por las resistencias que encuentran los esfuerzos, ciertamente inteligentes y constructivos, primero de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y después de la Desarrollo Urbano y Ecología (ya veremos cómo le va a la de Desarrollo Social, creada apenas en 1992...), para multiplicar y fortalecer las incipientes metrópolis de equilibrio.

8. En este sentido, concordando con los recientes estudios de Miguel LEÓN-PORTILLA referentes a la despiadada suerte de las clases dominadas en los periodos tolteca, chichimeca y azteca, se afirma:

A partir de su entrada a la historia, México ha sido una nación destrozada por la desigualdad económica —la miseria de los muchos y la riqueza insultante de los pocos— y penetrada por intereses extranjeros. Se ha dicho con gran claridad que "la desigualdad nos impide interpretar la historia de México", y puede señalarse que no somos un fragmento de la cultura occidental sino su apéndice, idea que se ve complementada por lo que dice Octavio Paz en el sentido de ser los comensales no invitados que se han colado por la puerta trasera de Occidente; todo ello se refiere a que en muy contados y breves momentos se nos ha gobernado por un Estado que no ha sido totalmente autoritario; podemos empezar con los aztecas y seguir con el dominio español de tres siglos, y con ambos no es indispensable enfatizar la explotación de las grandes mayorías en lo económico y el absoluto absolutismo en lo político (p. 11).

9. Para nuestro autor, *al iniciarse el andamiaje jurídico de la coordinación de los ingresos públicos entre las unidades territoriales del país, sigue siendo devastador el testimonio de Alexander von HUMBOLDT, a principios del siglo XIX:*

"En ninguna parte había visto una desigualdad tan tremenda en la distribución de la riqueza, de la civilización, del cultivo de la tierra y de la población". Las bases de la desigualdad eran tan amplias y tan profundas e involucraban a tantos "interesados" en mantenerlas, que a pesar de que la guerra de independencia movilizó a im-

portantes sectores del pueblo, de las masas desposeídas, su consumación fue realizada por grupos y sectores entre los que se localizaba el alto clero y, con él, la institución de la Iglesia, la organización militar, los propietarios de las 5,000 haciendas que abarcaban todo el país, los dueños de las minas, la burocracia y otros *detentadores* de la riqueza nacional, que constituían una oligarquía imbuida de una superioridad y de la certeza de que las miserables chusmas nunca podrían vencerlos, además de que serían incapaces de gobernar a un país. *-La lapidaria afirmación de Humboldt podía repetirse —y puede aún— en cada vuelta de la historia mexicana, pero lo que proyecta en la realidad es la existencia de por lo menos dos Méxicos: el de unos cuantos que todo lo poseen y el país de los desposeídos, grandes masas miserables sin ninguna esperanza, y sobre ambos el hecho contundente de un Estado que sirve a la minoría, de la cual era —y es— parte constitutiva.*

10. Ahora bien, si la sustitución de importaciones, en su primera parte, finaliza alrededor de 1956, la segunda etapa con la política del desarrollismo, coincide con la internacionalización del capital angloamericano, la creación de nuevos espacios de integración económica (en particular, en Europa Occidental y en América Latina, a fines de los cincuentas) en el mundo capitalista y una misión cada vez más hegemónica de la inversión extranjera angloamericana en la economía mexicana, en la cual el porcentaje del 70% de 1946 pasa al 78 % en 1957 y sobrepasa el 80%. después de 1970 (pp. 16-17). Su exteriorización más específica, *las empresas transnacionales, conllevan una tendencia profunda a la reorganización autoritaria del Estado* (cfr. Guillermo O'DONELL, "Reflexiones sobre la tendencia de cambio del Estado burocrático-autoritario", ciudad de México: *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2/enero-marzo 1977). Para el autor, la diversidad de las estructuras sociales del capitalismo dependiente permiten *fórmulas autoritarias que no requieren del 'golpe de Estado' para instaurarse y perpetuarse*, sin graves roturas en el cuerpo social del país (pp. 16-20).

III

11. En el marco de esta recensión, importa el abundamiento de *la correlación*, que denuncia el profesor RETCHKIM AN, *entre esa forzosa evolución autoritaria y el presente de la coordinación fiscal*.

La prueba de fuego para el federalismo se localiza en la práctica administrativa y, sobre todo, en la cuestión fiscal. *Es clásico negar a los menores de edad la capacidad de ser mayores, y mediante este conocido comportamiento maternal de 'sobreprotección', terminar por hacerlos absolutamente incapaces de madurez alguna, permaneciendo sujetos al 'cordón umbilical' hasta bien entrada la edad adulta, edad en la cual simplemente se opera una "sustitución", igualmente "castrante" del crecimiento personal e individual del sujeto. Naturalmente que todo ello se enmascara, más o menos inconscientemente, con la afirmación del "enorme sacrificio" que hace la mamá para seguir ocupándose de sus 'niños', más allá de la ni-*

ñez y de la misma adolescencia. Este "proteccionismo" pretende asegurar bienes y servicios al menor, con motivo de que todavía 'no puede proveerlos por sí y se quedaría sin nada', de no recibir regularmente las obsequiosas prestaciones de la mamá.

Esta desvirtuación consuetudinaria de los principios fundamentales del *derecho de familia*, derecho de transición que tiene de ¡o debería tender!, a orientar "el crecimiento y futura madurez" de sus integrantes más jóvenes, y *que se convierte*, "enfermizamente", por desplazada 'voluntad de poderío', en el '*derecho del séquito familiar, en el cual los menores lo seguirán siendo indefinidamente, primero de sus padres y luego de sus hermanos mayores*'; esta desvirtuación, decimos, es la misma que se vive en la mayoría de los derechos constitucionales de América Latina, en los cuales se ubica el 'fenómeno de semántica normativa' que es el federalismo mexicano.

12. Es el mismo círculo vicioso. *La Federación prefiere concentrar el poder, a compartirlo* con Entidades Federativas cada vez más fuertes, y a las cuales, porque han sido y siguen siendo débiles, se las condena a seguirlo siendo, engendrando *la dependencia dentro de la dependencia*. Es cierto que en todo crecimiento multipolar hay riesgos de desigualdad y de irresponsabilidad, pero la perpetuidad del actual *status* que convalida también una desigualdad más grave, la que media entre el todo y *las partes*, y que éstas son permanentemente, *cada vez más, irresponsables de su destino*:

"En México, y como muestra de nuestro federalismo 'vivo', se tiene que en 1929, de los ingresos totales del sector público, participaba la Federación con un 71 %, los Estados con 13.85 % y los Municipios con 7.58 %, y el restante porcentaje correspondía al Distrito Federal; (...) en 1960, la Federación obtuvo 78.56%, los Estados 8.77% y 2.84% para los Municipios; (...) en 1977 las cifras señalan 11.87 % para Estados y 1.39 % para Municipios, con una tendencia a la baja para estos últimos que no se ha detenido". La actualidad * o aun agravamiento de estas cifras en 1992, confirman la siempre increíble actualidad de este libro.

De la misma manera que la timidez y la 'comodidad' de los adolescentes latinoamericanos contrasta con la audacia y el espíritu pionero de los adolescentes europeos y angloamericanos, ese contraste se observa paralelamente entre la actitud sobreprotectora y posesiva de las madres latinoamericanas si las comparamos con la postura promotora y emancipadora de las madres del mundo desarrollado. Mucho han hurgado sociólogos y antropólogos para explicar las diferencias radicales existentes entre nuestras 'atrofias', sociales y políticas, y la autosuficiente "expansión" social y política de europeos y angloamericanos. Aquí, al visualizar con rigor la comparación severa que nos presenta el maestro RETCHKI-MAN-KIRK, no hemos podido dejar de *asociarlas insuficiencias de nuestra vida pública con las carencias de nuestras estructuras familiares, hipócritamente 'fetichizadas'* por muchos que en secreto saben de su pobreza como "íntimo resorte" de nuestras miserias institucionales.

13. Por todo esto, no puede dejar de leerse, sin sorpresa, el balance siguiente:

A partir de 1950, los ingresos combinados de Estados y Municipios no han rebasado el 14% de los ingresos del sector público —sin incluir empresas descentralizadas— mientras que en Suiza alcanzan el 50% y el 44% en Estados Unidos, ambos en 1970.

Estos datos hacen obvio todo comentario. La penuria de la unidad política-administrativa que es el Municipio, a la que habría que agregar sin ninguna relucencia la grave pobreza de los Estados 'libres y soberanos' que forman el país que se denomina Estados Unidos Mexicanos, es de tal manera profunda que sin ninguna duda debe afirmarse que *elfederalismo no existe en México* y que, además, en las actuales circunstancias, las condiciones económicas, políticas y sociales del país hacen imposible cualquier intento en tal dirección, que tenga un mínimo de oportunidades de alcanzar su objetivo (p. 23).

IV

14. Sería aquí indiscreto entrar a la glosa de las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el *Diario Oficial* del 27 de diciembre de 1978, resumida por el profesor GIL-VALDIVIA (pp. 81-87), quien prudentemente señala la insuficiencia cuantitativa y la ineficacia cualitativa de nuestro sistema impositivo, carente de una política de nivel nacional y en el cual la centralización fiscal propicia un desarrollo regional desequilibrado (p. 59), al posibilitar la regresividad de las estructuras tributarias locales, todo lo cual lesiona al federalismo como proyecto político (pp. 87-88).

El pretendido fortalecimiento del federalismo plantea varias perplejidades, sin evocar aquí, por muy obvias, las referentes al concepto del federalismo en sí mismo, las de la noción —en este Ébro excesivamente multívoca— de 'descentralización' (pp. 5, 21 ss., 61 ss.) y las del procedimiento de solución de conflictos mediante (art. 105 de la Constitución) una institución como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, históricamente señalada como una de las herramientas más eficaces del centralismo (y ello por uno de los más serios 'creyentes' en la, tan desacreditada, institución del juicio de amparo, como lo es el maestro Alfonso NORIEGA-CANTU, *Lecciones de amparo*, ciudad de México: Porrúa, segunda ed., 1981, intentando en vano refutar en su prólogo las atinadas precisiones críticas del ilustre Antonio CARRILLO-FLORES, *La Justicia federal y La administración pública*, ciudad de México: Porrúa, 1973, pp. 269 ss.).

15. Como primera perplejidad, las técnicas para otorgar subvenciones que se determinan en la Ley de 1978 tienen una intención que parece un tanto primitiva y están contempladas en la teoría fiscal con el nombre de fórmula igualadora o subsidio de prestación general de servicios públicos, y su problema principal —el de la aplicación de este tipo de subsidios— estriba precisamente "en la selección de la fórmula en la cual basar la subvención. El

problema consiste en tomar en cuenta un suficiente número de factores, de tal modo que las sustantivas diferencias en las posiciones económicas de los Estados estén apropiadamente reflejadas" (cfr. POOLE, K.E., *Public Finance and Economic Welfare*, New York: Rinehartand Co., 1956), porque de la misma manera que no es lo mismo la producción y el consumo en Westfalia del Norte del Rin que en Baviera. tampoco existe igualdad entre Nuevo León y Tlaxcala. En el caso de nuestro país, la población económicamente activa obtiene mayores ingresos en los cinco estados más poderosos (Nuevo León, Jalisco, Veracruz, México y Chihuahua) que en los considerados más débiles, en los cuales el porcentaje del personal ocupado es siempre el doble y a veces el triple del porciento de la remuneración que se persigue, así como del capital y de la producción. Este resultado concuerda con el que se da en las empresas de gran tamaño, y en contra de las medianas y pequeñas, lo que con toda obviedad incide en la tasa de ganancia y con ello tiende a favorecer la concentración y centralización de la actividad económica (pp. 27, 31).

16. Como segunda perplejidad, la Ley federal mexicana de 1978 tomó como ejemplo un plan elaborado en los Estados Unidos del Norte, bajo la administración del presidente Johnson en 1964, conocido como Plan Pechman-Heller. El maestro RETCHKIM AN entiende que pueden tenerse por reproducidas en México, y aumentadas, las críticas que se le hicieron en el mundo angloamericano, sobre la base de los defectos específicos de nuestro sistema tributario, de su inelasticidad, del *monstruoso poder ejercido por el gobierno federal*, y de las siguientes cuatro precisiones:

Primera: El federalismo, para ser creativo, requiere de diversidad y no de monolitismo, de disensión y no de unanimidad, de innovación y no de inercia. La Ley de 1978, caso de ingreso compartido, impulsa autoritariamente el proceso del centro a la periferia, del Distrito Federal a los Estados, de arriba hacia abajo, con lo cual el gobierno federal crecerá más fuerte y poderoso en su autoridad y más débil en ideas.

Segunda: El plan angloamericano no recurre a ningún ingreso global sino a la base gravable del impuesto al ingreso personal, lo que hace menos aleatoria y probablemente más estable la percepción a los Estados, y, en un momento dado, permite al gobierno federal variar las tarifas en aras de la estabilidad económica, con menor lesión para las entidades territoriales menores.

Tercera: Al tomar como base solamente al impuesto al ingreso personal (el más directo, progresivo y productivo) y no a todos los tributos, el plan angloamericano no obliga a derogar o a suspender tributos locales o municipales, como en la Ley de 1978 se ha hecho ya durante 15 años (1978-92).

Cuarta: Por la misma razón, la coordinación fiscal del sistema mexicano, que es una organización de 'subsidios en bloque', no puede ser usada como medida anticíclica o para administrarla por un fideicomiso, que funcione fuera del alcance del gobierno federal.

17. Como tercera perplejidad, finalmente, el sistema imitado, perteneciente a la categoría de los llamados 'subsidios en bloque o para efectos generales' y que, de hecho, pueden ser considerados como ingresos compartidos que el gobierno federal otorga a las entidades territoriales menores, implica que éstas, *de fado*, nada tienen que decir sobre la tasa, la base, el objeto, el sujeto, las exenciones, deducciones, etcétera, del gravamen o gravámenes. Por ello su significado desde el punto de vista de la doctrina federal resulta muy aleatorio, pues muchos autores consideran al ingreso compartido como una subvención más y no de las mejores, y que se proyecta negativamente en el permanente conflicto, del Estado Federal, entre metas programáticas y objetivos fiscales.

18. Parece impostergable que el nuevo sistema llegue concretamente a representar —como dice el profesor VALDÉS-VILLARREAL— 'un mecanismo de distribución y reasignación de recursos, que apoye las políticas de una distribución más equitativa de la riqueza pública en

él territorio mexicano". Este es un postulado de *lege ferenda*, que sólo podría alcanzarse en el marco de una planeación nacional, para lograr un crecimiento alto y sostenido, y para mejorar la distribución del ingreso." Porque —acota el profesor M. de la MADRID-HURTADO— el ejercicio de la planeación de las acciones públicas es ya un proceso irreversible y forma parte de la función administrativa; es necesario, al igual que ocurre con los demás aspectos de ésta, promover la revisión y la modernización de los instrumentos jurídicos que la enmarcan".

En este sentido, las reflexiones de este libro apuntan directamente a las contenidas en el fermental y muy constructivo volumen publicado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, ciudad de México: Porrúa, 19-81, 620 pp., con prólogo del profesor Miguel de la MADRID-HURTADO, al cual nos remitimos (esp., las indicadas reflexiones de Miguel VALDÉS-VILLARREAL, p. 328, y del prolonguista, pp. IX-XIII).

De esta valiosa contribución nos ocuparemos, en próxima recesión. &