



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**“HACIENDA PÚBLICA, ECONOMÍA RURAL Y POLÍTICA EN MICHOACÁN,
1920-1944. LOS ENTRESIJOS EN TORNO A LA REORGANIZACIÓN
HACENDARIA POSREVOLUCIONARIA EN MÉXICO”**

TESIS QUE PRESENTA:

ABEL PADILLA JACOBO

MATRICULA: 2123801723

PARA OPTAR AL GRADO DE:

DOCTOR EN HUMANIDADES

ÁREA DE CONCENTRACIÓN: HISTORIA

DIRECTORA:

DOCTORA LUZ MARÍA UHTHOFF LÓPEZ

IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO; DICIEMBRE DE 2016



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

Fecha : 08/12/2016
Página : 1/1

CONSTANCIA DE PRESENTACION DE EXAMEN DE GRADO

La Universidad Autónoma Metropolitana extiende la presente CONSTANCIA DE PRESENTACION DE DISERTACIÓN PÚBLICA de DOCTOR EN HUMANIDADES (HISTORIA) del alumno ABEL PADILLA JACOBO, matrícula 2123801723, quien cumplió con los 360 créditos correspondientes a las unidades de enseñanza aprendizaje del plan de estudio. Con fecha nueve de diciembre del 2016 presentó la DEFENSA de su DISERTACIÓN PÚBLICA cuya denominación es:

HACIENDA PÚBLICA, ECONOMÍA RURAL Y POLÍTICA EN MICHOACÁN, 1920-1944. LOS ENTRESIJOS EN TORNO A LA REORGANIZACIÓN HACENDARIA POSREVOLUCIONARIA EN MÉXICO

Cabe mencionar que la aprobación tiene un valor de 90 créditos y el programa consta de 450 créditos.

El jurado del examen ha tenido a bien otorgarle la calificación de:

Aprobar

JURADO

Presidenta

DRA. LUZ MARIA UHTHOFF LOPEZ

Secretaria

DRA. MARIA CECILIA ZULETA MIRANDA

Vocal

DR. PAOLO RIGUZZI DE MORI

ÍNDICE

HACIENDA PÚBLICA, ECONOMÍA RURAL Y POLÍTICA EN MICHOACÁN, 1920-1944. LOS ENTRESIJOS EN TORNO A LA REORGANIZACIÓN HACENDARIA POSREVOLUCIONARIA EN MÉXICO

<i>Dedicatoria</i>	6
<i>Agradecimientos</i>	7
<i>Resumen / Abstract</i>	9
<i>Introducción</i>	10
<i>Capítulo 1. El contexto político-económico y la reorganización de la hacienda pública en Michoacán durante las primeras décadas posrevolucionarias</i>	49
<i>1.2 Las secuelas de la revolución: crisis política y económica y desarticulación de la hacienda pública</i>	54
<i>1.3 La reorganización de la hacienda pública michoacana en la época posrevolucionaria. La insuficiencia presupuestal como base</i>	74
<i>1.4 Los primeros intentos de reorganización hacendaria en el gobierno de Pascual Ortiz Rubio</i>	80
<i>1.5 Los claroscuros del gobierno de Francisco J. Mújica</i>	85
<i>1.6 Tiempos de precariedad: Sidronio Sánchez y Enrique Ramírez</i>	95
<i>1.7 Cambios con moderación: Lázaro Cárdenas</i>	104
<i>1.8 Hacienda pública, gobiernos michoacanos y el cardenismo en acción política</i>	116

Capítulo 2. El fisco michoacano y la carga impositiva, 1920-1944	131
2.2 <i>La caída de la capacidad recaudatoria, 1897-1919</i>	149
2.3 <i>El impuesto predial: tierra, reparto agrario y economía en la entidad</i>	159
2.4 <i>Reevalúo y ajustes tarifarios impositivos sobre la propiedad y su impacto en el comportamiento del gravamen territorial</i>	170
2.5 <i>Impuestos y mercado: la producción y el consumo de mercancías en Michoacán entre los años veinte y los cuarenta</i>	185
Capítulo 3. El presupuesto de gasto y la oferta de bienes y servicios públicos en Michoacán, 1920-1944	213
3.2 <i>La economía pública michoacana, su reconfiguración e irregularidad posrevolucionaria</i>	222
3.3 <i>La caída de la capacidad de gasto y la crisis de la administración pública, 1899-1919</i>	234
3.4 <i>Intenciones político-estatales y realidades truncadas: el programa de gobierno de Francisco J. Mújica, 1920-1922</i>	246
3.5 <i>Estado, presupuesto, penuria: los gobiernos de Sidronio Sánchez Pineda y Enrique Ramírez, 1922-1928</i>	261
3.6 <i>Los gobiernos revolucionarios y el cardenismo desde la economía pública michoacana, 1928-1944</i>	274

Capítulo 4. Reformismo y centralización en la reorganización hacendaria en Michoacán. La hacienda estatal y las haciendas de los municipios.....	305
4.2 Distribución y concentración de los ingresos estatales y municipales en Michoacán, 1925-1944.....	308
4.3 Mecanismos estatales de centralización sobre los municipios en Michoacán.....	324
4.4 Normatividad sobre la reorganización de la hacienda estatal y su relación con las haciendas municipales.....	326
4.5 Insuficiencia presupuestal y reformismo sobre las leyes de ingresos y egresos municipales.....	359
4.6 El Estado michoacano y el gasto público de los ayuntamientos de la entidad.....	378
Conclusiones.....	398
Apéndice.....	431
Fuentes y bibliografía.....	464

*A mis padres,
mis hermanas y hermano;
por su apoyo incondicional*

AGRADECIMIENTOS

A lo largo de esta investigación concurrieron distintas instituciones y personas que hicieron posible la consecución de los objetivos trazados. En primera instancia, hago patente mi agradecimiento al programa de Doctorado en Humanidades, perteneciente a la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, por abrirme sus puertas y apoyar esta investigación. Asimismo, siendo el programa de Doctorado en Humanidades un posgrado reconocido por el Programa Nacional de Posgrados de Calidad, me permito reconocer aquí al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por haberme otorgado una beca como alumno de tiempo completo para el cuatrienio 2012-2016, subsidio que desde luego fue indispensable para el desarrollo de este estudio. Así también expreso mi agradecimiento a los titulares de la Coordinación de la Línea en Historia y de la Asistencia de Posgrado, los cuales condujeron eficazmente la parte administrativa que toda investigación conlleva.

En el ámbito académico, hago manifiesto mi más sincero agradecimiento y reconocimiento a la doctora Luz María Uhthoff López, directora de esta investigación. Sus incontables y valiosos comentarios como su disposición siempre profesional y atenta, permitieron en todo momento guiar y reconducir, de principio a fin, los senderos de este trabajo. Del mismo modo, agradezco y reconozco atentamente el profesionalismo e interés mostrado por este estudio a la doctora María Cecilia Zuleta y al doctor Paolo Riguzzi de Mori. Como lectores de esta tesis doctoral, sus atinados y contundentes comentarios y sugerencias fortalecieron sin duda alguna los planteamientos y las argumentaciones centrales de la investigación.

De la misma manera, vaya también mi reconocimiento a los diversos archivos y bibliotecas del estado de Michoacán y de la Ciudad de México, así como a todo su valioso personal, por el hecho de haberme permitido el acceso a sus acervos, sitios en donde se llevó a cabo la consulta de importantes fuentes de información que son desde luego el sustento de este trabajo.

Finalmente, deseo expresar mi más cumplido agradecimiento y reconocimiento a mi familia, amigos y colegas, personas que en todo momento me alentaron para la consecución de esta investigación.

Diciembre de 2016.

RESUMEN

Esta investigación trata sobre la reorganización de la hacienda pública de Michoacán entre 1920 y 1944. Se parte del argumento de que la revolución mexicana fracturó, en distinta forma e intensidad, la hacienda pública como sistema, visto esto a través de sus distintas dimensiones. Por consiguiente, la reorganización de la hacienda michoacana significó un proceso largo y tortuoso, ya que debido a las características de esta institución, se involucró inexorablemente a un conjunto de problemáticas posrevolucionarias de distinta naturaleza: procesos de legitimación, arreglos políticos, centralización hacendaria federal, reformismo hacendario estatal, reforma agraria y economía regional; todas, problemáticas que eran fiel reflejo de los entresijos de una sociedad michoacana que demandaba más y mejores bienes y servicios públicos, esto bajo el marco de la formación del nuevo régimen revolucionario en México.

ABSTRACT

This research deals with the reorganization of the Treasury of Michoacan between 1920 and 1944. It starts with the argument that the Mexican Revolution broke, in different form and intensity, the Treasury as a system, seen this through its various dimensions. Therefore, the reorganization of the Treasury of Michoacan meant a long and tortuous process, because due to the characteristics of this institution, relentlessly involved a set of post-revolutionary problems of a different nature: processes of legitimation, political arrangements, centralization of the federal Treasury, reformism of the local Treasury, agrarian reform and regional economy; all, problems that were true reflection of the ins and outs of the society of Michoacan that demanded more and better public goods and services, this under the framework of the formation of the new revolutionary regime in Mexico.

INTRODUCCIÓN

I. Objetivo de la investigación y el estado de la cuestión

El objetivo central de esta investigación consiste en analizar la reorganización de la hacienda pública de Michoacán luego de su desarticulación en los años diez, más en específico entre 1920 y 1944, esto ante la puesta en marcha o cimentación del régimen revolucionario en esta entidad federativa. El análisis se centra en la detección de transformaciones y persistencias de mediano y largo plazo experimentadas por la hacienda pública estatal, producto de ciertos procesos internos y externos a ella, que, por su mayor impacto, no sólo determinaron su reestructuración y desempeño durante la temporalidad propuesta, sino que más íntegramente definieron y/o incidieron en la construcción del nuevo régimen en Michoacán. Se trata, de manera específica, de la necesidad de acrecentar y diversificar el gasto público para hacer frente a las demandas sociales revolucionarias; las consecuentes políticas fiscales estatales y federales para aumentar la capacidad recaudatoria; la reforma agraria; la economía rural predominante en la entidad, y el cierto repunte del mercado regional y nacional; y los propios intereses de las élites políticas y económicas y de grupos sociales emergentes en torno al renovado papel que debía ejercer la hacienda pública en los aspectos antes referidos. Así entonces, la pregunta principal del estudio es, ¿luego de su desarticulación en los años diez, en qué consistió y hacia dónde se orientó la reorganización de la hacienda pública de Michoacán particularmente entre 1920 y 1944? En este sentido, ¿qué factores determinaron su transformación, en qué medida y cómo lo hicieron?

Con la intención de problematizar estos cuestionamientos junto al objetivo general dicho, enseguida se plantea el estado de la cuestión que guarda el objeto de estudio. Al respecto,

es importante establecer de entrada que, hasta el momento, salvo algunas excepciones (que más abajo se citarán), no se han registrado estudios sobre la hacienda pública de Michoacán correspondientes a la etapa armada de la revolución ni tampoco sobre la fase subsecuente de reorganización hacendaria posbélica. Incluso, yendo aún más lejos, cabe decir que dicha condición historiográfica sobre la hacienda pública michoacana de esos años, difícilmente difiere respecto de lo que se puede observar para las demás entidades del país. Lo cual llama la atención, puesto que las haciendas públicas estatales, como la federal, constituyen, para esta significativa etapa de la construcción del nuevo régimen revolucionario, una generosa plataforma para analizar novedosamente el entramado de intereses económicos, políticos y sociales que determinaron a la sociedad michoacana y mexicana durante la posrevolución.

Ahora bien, si bien es cierto que el análisis de las haciendas estatales porfiristas y posrevolucionarias mexicanas está prácticamente por elaborarse, los avances que existen hasta el momento sobre ellas y sobre la hacienda pública federal, han sido de gran valía para esta investigación. Así, como el interés se centra en la variable de la reorganización hacendaria posrevolucionaria, y ésta no ha sido del todo bien amalgamada por la literatura disponible, se ha dividido la exposición historiográfica en las siguientes dimensiones: 1. Haciendas públicas de los estados en general, finanzas estatales y política. 2. Finanzas públicas estatales y revolución. 3. Federalismo fiscal: relaciones entre esferas fiscales estatales y federales. 4. Hacienda pública y contribuyentes-beneficiarios (relación entre los ciclos fisco-gasto y el mercado). Intentando articularlas, estas cuatro áreas definen en general, cuatro rasgos historiográficos relevantes que se asocian con el tema de la reorganización hacendaria posrevolucionaria en Michoacán y México: a) consenso entre los especialistas sobre el hecho de que la revolución generó un proceso de reorganización hacendaria en el país que llegó incluso

a prolongarse hasta los años veinte y los treinta; b) adopción de un enfoque de mediano y largo plazo, cuyo propósito es identificar básicamente persistencias y transformaciones hacendarias entre el régimen porfirista y el revolucionario; c) supremacía del enfoque hacendario federal sobre los estudios hacendarios estatales, y más aún sobre las haciendas de los municipios; d) un marcado desbalance entre las investigaciones que abordan la fiscalidad, que son la mayoría, y aquellas que estudian tanto la política de gasto público, como los impactos que ambas políticas hacendarias –fiscal y de gasto– tienen sobre los contribuyentes y los beneficiarios.¹

En cuanto a la primera dimensión enumerada, sobre las haciendas públicas estatales y su vertiente política, se destaca que el presente estudio constituye uno de los primeros trabajos registrados que discute, desde un enfoque regional, los procesos de reorganización hacendaria que se activaron en México con la revolución. En ese sentido, existen algunos estudios que ofrecen ciertos puntos de referencia sobre lo que se plantea aquí.

A partir de lo poco que se ha escrito en general sobre la hacienda pública michoacana, sobresale el texto coordinado por Jorge Silva, *Historia de la Hacienda Pública en Michoacán, 1786-1951. Una historia larga*.² En particular sobresalen los capítulos “La construcción de la Hacienda Pública en Michoacán, 1821-1896” y “Hacienda Pública y reformas fiscales en Michoacán, 1896-1951”, el primero de la autoría de Jorge Silva y el segundo de Abel Padilla. En ellos, con una perspectiva de largo plazo y con la incorporación de fuentes inéditas, los autores bosquejan, de manera preliminar, el proceso longevo y complejo que conllevó la

¹ En términos generales, estas apreciaciones se pueden detectar, en: Luis Aboites y Luis Jáuregui (coordinadores), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, 1ª. reimpresión, México, Instituto Mora, 2006, p. 14, pp. 18-19 y p. 29; y, Luis Aboites, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1970*, México, El Colegio de México, 2003.

² Jorge Silva (coordinador), *Historia de la Hacienda Pública en Michoacán, 1786-1951. Una historia larga*, México, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / El Colegio de San Luis, 2015.

construcción de la hacienda pública de esta entidad, a la par desde luego, de la organización del Estado nacional y de su dinámica subyacente de descentralización-centralización, y de la dinámica también presente de los ciclos del mercado regional.

En esta dirección, Silva enfoca su análisis en la construcción y organización de la hacienda pública michoacana a través de los efectos que tuvieron en ella las reformas liberales de la segunda mitad del siglo XIX, esto básicamente en términos tributarios, de gasto y administrativos. Su argumentación es valiosa para este trabajo, en la medida de que se suma a otra historiografía para discutir la formación de las haciendas públicas estatales bajo ese marco liberal decimonónico. Esto lo hace sobre todo, desde un enfoque de largo plazo, lo cual permite indagar posibles cambios y persistencias experimentados por la hacienda pública michoacana ya en la etapa posrevolucionaria. Por lo tanto, esta situación enriquece la hipótesis que se seguirá en este estudio, es decir, relativa al débil grado de madurez alcanzado por la hacienda pública michoacana porfirista, lo cual, se piensa, se constituyó en un elemento importante para la desarticulación del sistema hacendario en Michoacán durante la revolución. Asimismo, dado que el texto de Silva concluye en 1896, esta situación deja constancia de la necesidad que existe de un estudio detallado sobre la hacienda pública michoacana porfirista.

El texto de Padilla por otra parte, ofrece una perspectiva general y sintética de las principales reformas fiscales promovidas en Michoacán entre 1896 y 1950. El texto es útil para visualizar en lo general, algunos de los más notorios cambios y transformaciones que experimentó la estructura impositiva estatal, sobre todo aquellos relacionados con el proceso de centralización tributaria federal, proceso que operó a nivel fiscal y político, y que llegó incluso a constituirse en un propósito común entre el régimen porfirista y el revolucionario. Bajo este marco sin embargo, el autor no aborda el impacto de esas reformas fiscales en diferentes escalas,

tales como: la carga tributaria; la hacienda en su conjunto; y el lado político-contextual de cada reforma, esto con la intención de ubicar posibles resistencias a la centralización federal, tanto desde el ángulo estatal como desde los contribuyentes michoacanos.

En este último sentido político coyuntural del reformismo hacendario en Michoacán, se inscribe, desde la historia política michoacana, el texto de Martín Sánchez, *Grupos de poder y centralización política en México. El caso Michoacán, 1920-1924*.³ Si bien Sánchez aborda la disputa por el poder en Michoacán entre 1920 y 1924, de igual modo rescata un planteamiento sobre el papel que tuvo la variable financiera en todo ello. Esto lo hace con el propósito de ver al gasto y a los ingresos públicos como una vía para entender la problemática del gobierno de Mújica en general, y de su programa de gobierno en particular (1920-1922). Empero, no toca las inercias estructurales de la hacienda pública estatal, como tampoco su destrucción en los años diez, por lo tanto no dimensiona más finamente la coyuntura examinada; y más bien, aporta luces sobre los conflictos que la política fiscal mujiquista generó entre la clase propietaria, aunque no con todos los contribuyentes. Finalmente, el texto de Sánchez, y esta investigación propiamente, constituyen una novedad en la historia política michoacana, ya que ésta, tan profusa en su análisis de la posrevolución, no ha tocado a la hacienda pública en ningún sentido.⁴

Ahora bien, fuera de Michoacán, se registran algunos trabajos referentes a las haciendas estatales porfiristas y posrevolucionarias que son de gran ayuda para esta investigación, ya que permiten comparar el proceso de reorganización hacendaria posbélica que sufrieron las

³ Martín Sánchez, *Grupos de poder y centralización política en México. El caso Michoacán, 1920-1924*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1994.

⁴ En todo caso, se puede advertir que solamente se registran algunos autores que ofrecen un conjunto de datos sueltos sobre impuestos, gasto, o bien de información acerca de empleados de hacienda que llegaron a tener alguna importancia en la política michoacana. Por lo tanto, aquí sólo se menciona su existencia, ya que en el cuerpo de la investigación se llamará la atención sobre los títulos de los trabajos y los nombres de tales autores.

entidades federativas mexicanas durante las primeras décadas del siglo XX. En este sentido, se destacan dos textos, el de María Cecilia Zuleta, *De cultivos y contribuciones. Agricultura y Hacienda Estatal en México en la “Época de la Prosperidad”. Morelos y Yucatán 1870-1910*, y el de Paolo Riguzzi, “El difícil camino hacia la modernidad: la hacienda pública del Estado de México, 1870-1923”.⁵ En su conjunto, ambos estudios permiten observar el comportamiento de tres haciendas públicas estatales que, aún con sus diferencias, muestran no pocas similitudes respecto de lo que se aprecia para Michoacán, esto en cuanto a lo que interesa aquí, es decir, sobre el andamiaje hacendario con “arranque” porfirista, y su evolución durante la revolución.

Al igual que Silva, Riguzzi y Zuleta también abordan las principales transformaciones liberales que experimentaron las haciendas públicas de Yucatán, Morelos y el Estado de México. Zuleta por ejemplo, a través de un utillaje teórico-metodológico sobre la hacienda moderna liberal, y de una nutrida y novedosa información de fuentes de primera mano, teje las articulaciones existentes entre los impuestos, los contribuyentes y los cultivos del henequén yucateco y del azúcar morelense. Mientras que Riguzzi por su parte, hace lo propio a partir del análisis de las distintas reformas fiscales, de gasto y administrativas que los legisladores mexiquenses emprendieron sobre su hacienda, incluida también la de los municipios. Ahora bien, no obstante que los casos abordados por Zuleta concluyen en 1910, y el de Riguzzi abarca todavía el periplo revolucionario y su reformismo hacendario adjunto, se puede decir que, en términos generales, las tres haciendas estatales aludidas, muestran bastantes paralelismos con lo

⁵ María Cecilia Zuleta, *De cultivos y contribuciones. Agricultura y Hacienda Estatal en México en la “Época de la Prosperidad”. Morelos y Yucatán 1870-1910*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2006; Paolo Riguzzi, “El difícil camino hacia la modernidad: la hacienda pública del Estado de México, 1870-1923”, en Carlos Marichal, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la Hacienda Pública del Estado de México 1824-1923*, México, El Colegio Mexiquense / Gobierno del Estado de México, t. 1, 1994, pp. 191-260.

que hasta ahora se ha documentado para Michoacán. Situación que permite discutir, de manera comparada, y más con el caso mexiquense, los impactos de mediano y largo plazo que aquel reformismo liberal-revolucionario trajo consigo, especialmente sobre la formación y luego desarticulación del sistema hacendario estatal. Aunque por otra parte también, cabe subrayar que, debido justamente a sus cortes temporales, no profundizan propiamente sobre el proceso hacendario reconstructivo, que es lo que al final interesa aquí.

Un último texto referente a las haciendas públicas estatales, pero ahora relacionado de forma directa con su reorganización posrevolucionaria, es el de Armando Servín, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*.⁶ El texto de Servín –publicado en 1956–, abarca de 1900 a 1949, y desarrolla tres aspectos que son contributivos para esta investigación: a) ofrece una periodización financiera general sobre los impactos revolucionarios de mediano y largo plazo que experimentaron las haciendas públicas estatales, periodización que, en puntos generales, es suscrita por Michoacán; b) brinda elementos para discutir, desde la reforma agraria y la economía regional, la inelasticidad y una cierta diversificación tributaria que fueron distintivas de la recomposición hacendaria en Michoacán; c) permite problematizar el tema de la deuda pública estatal a través de los orígenes o bien las condiciones de reapertura del crédito público para fomento económico regional en la posrevolución. Ahora bien, no obstante todo lo dicho, y resaltando el punto de que el texto de Servín abarca ciertamente toda la temporalidad de estudio, en términos generales, se puede decir que el autor no profundiza de manera exclusiva sobre las finanzas públicas de Michoacán, y que sus indicadores sobre los ingresos y los egresos del estado, son mejorables, como de hecho se logró hacer para este trabajo.

⁶ Armando Servín, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956.

En cuanto a la segunda dimensión historiográfica, que está vinculada con la anterior y que tiene que ver con las finanzas públicas estatales y la revolución, se cita un trabajo de suma relevancia para este estudio. Es de la autoría de Paolo Riguzzi, “Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México, 1910-1928”.⁷ En este texto, el autor se plantea unos objetivos bastante afines a los perseguidos en esta investigación. A este respecto, bajo un marco temporal de mediano plazo, trata de medir el impacto de la revolución en las finanzas públicas, el sistema fiscal y la economía pública del Estado de México. Para ello desarrolla cuatro niveles de afectación: estructura fiscal y de gasto, organización hacendaria y control administrativo, legitimidad de la autoridad y estado de derecho, y economía regional. Sus resultados le conducen a varias cosas: desarticulación del aparato fiscal, inseguridad en los derechos de propiedad, fuerte deterioro de la economía pública, y a una pérdida de bases financieras, estadísticas y técnicas que llegaron a afectar el desempeño del sistema fiscal durante un largo plazo.

Es decir, el aporte de este trabajo es sustancial, ya que sirve como referente único por cierto, para discutir, en primera instancia, el proceso de desarticulación de la hacienda pública michoacana, para luego analizar su dilatada y sinuosa reorganización posbélica. En todo caso, lo que no aborda el texto, porque concluye en 1928, es el seguimiento más en el largo plazo de las variables que desarrolla, ya que algunas de ellas se verían afectadas por nuevos procesos, aún sin salir de los anteriores, como la reforma agraria, la centralización hacendaria federal, y la reanimación económica. Justamente en ese espacio es donde ubica la contribución de esta investigación.

⁷ Paolo Riguzzi, “Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México, 1910-1928”, en *Política y Cultura*, México, otoño, núm. 016, 2001, pp. 1-18.

Respecto a la tercera dimensión historiográfica, sobre las relaciones entre soberanías fiscales estatales y federales, se comenta lo siguiente. Cabe advertir de entrada, que esta variable –que se constituye en la historiografía fiscal más aventajada en México, y que ha venido siendo mayormente trabajada desde el ángulo federal–, no ha abordado propiamente la reorganización hacendaria a nivel local durante la posrevolución. Lo más que ha hecho, es explorar, desde un enfoque federal, el proceso posrevolucionario de centralización tributaria, fenómeno del cual es ciertamente parte dicha reorganización local. Por lo tanto, es en esta zona gris donde la presente investigación pretende aportar conocimiento nuevo, es decir, desde el análisis fiscal-financiero y político michoacano ante dicho proceso federal centralizador.

Al respecto, sólo se refieren algunos ejemplos representativos, que son de carácter federal-nacional. Por ejemplo, en esa tónica, se inscriben: de Luz María Uhthoff, “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, “Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930”, “La fiscalidad y la revolución constitucionalista” y *Las finanzas públicas durante la Revolución: el papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de la Hacienda*; y el texto coordinado por Leonor Ludlow, *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*.⁸

⁸ Luz María Uhthoff, “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, en *Historia Mexicana*, México, vol. LIV, núm. 1, 2004, pp. 129-178; “Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930”, en *Signos Históricos*, México, núm. 15, enero-junio, 2006, pp. 58-79; “La fiscalidad y la revolución constitucionalista”, en Aboites y Jáuregui, 2006, *op. cit.*, pp. 161-188; *Las finanzas públicas durante la Revolución: el papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de la Hacienda*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1998; y, Leonor Ludlow (coordinadora), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. II, 2002.

En términos generales, los trabajos aludidos establecen procesos largos de reformismo fiscal decimonónico y revolucionario, destacando al respecto, el acrecentamiento de poder que paulatinamente fue adquiriendo el centro político, ello acosta del debilitamiento fiscal estatal y municipal. Pero además también, en busca de continuidades al interior de esos mismos procesos largos de centralización, se detienen en el estudio de los efectos que la revolución causó a favor de otras fuerzas de regionalización de mediano plazo, proporcionales al parecer, al debilitamiento político del gobierno federal. Por lo tanto, en suma, y de acuerdo con el interés del objeto de estudio, dichos textos ofrecen una útil perspectiva nacional sobre las primeras políticas federales de centralización tributaria del naciente régimen revolucionario. Así ocurre por ejemplo, con la imposición predial y la contribución federal, dos temas sin duda significativos para la reorganización hacendaria michoacana. Y sin embargo por otro lado, también se destaca que los textos en cuestión, no se ocupan de las reacciones de los estados ante dichas políticas fiscales centralizadoras.

Un aporte de gran valía para este estudio, es la obra de Luis Aboites, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1970*.⁹ El autor se posiciona desde el análisis de la modernización tributaria y su vinculación con el mercado, destacando al efecto la etapa 1922-1949. La tesis de Aboites indica que la cuestión tributaria fue un elemento que favoreció el arreglo político posrevolucionario entre la federación y los estados; arreglo político que buscó fortalecer el centro político, en detrimento de entidades y municipios. Así entonces, reconstruyendo la modernización tributaria federal, el autor encuentra que ésta tiene cuatro características que ayudarían a explicar el citado arreglo político

⁹ Luis Aboites, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003.

centralizador: baja carga fiscal, centralidad, excepciones y privilegios fiscales. Ahora bien, a partir de su planteamiento, se inscriben al menos tres aspectos que son valiosos para este estudio: a) desde su modelo sobre excepciones y privilegios fiscales, es factible el análisis político de la exención fiscal ejidal en Michoacán; es decir, para indagar al respecto, si hubo negociación, imposición o resistencia; b) ofrece información valiosa de carácter cualitativo que refuerza la base estadística de esta investigación sobre el comportamiento declinante de las finanzas públicas a causa de la exención tributaria a los ejidos; c) problematiza la nueva hacienda pública municipal en México, básicamente sin propios ni arbitrios, esto debido a las inercias centralizadoras federales y estatales.

Empero por otra parte, además de que son pocas las referencias directas que hace el autor sobre Michoacán respecto a los puntos anteriores, puesto que su enfoque es nacional, también es cierto por otro lado, que deja fuera de su análisis a los sectores de contribuyentes que no encajarían en aquellos grupos que el propio Aboites destaca como favorecidos o exentados por el fisco. En concreto se trata de los que operaban en el comercio e industria de pequeño giro, mismos que representaron para Michoacán, como para bastantes entidades, una parte sustancial de la base de contribuyentes que se perfilaría a partir de los años treinta. Por ende, no se sabe cuál fue su papel (si es que lo tuvieron) en el arreglo político del que habla el autor, ya que bien pudieron representar un ejemplo de resistencia ante la centralización tributaria nacional posrevolucionaria.

En cuanto a la última dimensión historiográfica, sobre el tema de la hacienda pública y los contribuyentes-beneficiarios, enseguida se destacan algunos trabajos sobre la relación existente entre la economía pública y la economía privada. Cabe señalar en este sentido, que la

presente investigación ofrece un primer acercamiento para el caso michoacano, lo cual aporta conocimiento nuevo a la historia económica posrevolucionaria de esta entidad.

El tema de la economía pública posrevolucionaria en México, constituye un campo fértil que sin embargo ha sido muy poco explorado por los especialistas. Aun así, existen algunos aportes importantes para esta investigación. Es el caso por ejemplo, del texto de Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, y el de Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*.¹⁰ En relación con el trabajo de Carmagnani, se puede decir que el autor reconstruye, desde el modelo de Estado federal en México, la formación del presupuesto moderno a partir de la emergencia de la economía pública del liberalismo mexicano en la segunda mitad del siglo XIX (1850-1911), esto al debatir la relación de tensión –construida por los individuos– entre el Estado y el mercado a través del presupuesto. Mientras que la obra de Cárdenas por su parte, se circunscribe al inicio de la crisis mundial de 1929 y a las postrimerías del modelo de sustituciones de importaciones en México. Su enfoque es macroeconómico, y pone el acento ante todo, en las políticas monetaria y fiscal, con la intención de analizar el papel proteccionista que finalmente desarrolló la economía pública mexicana sobre el mercado interno.

En este sentido, las obras de Carmagnani y Cárdenas, aportan a este estudio, elementos para indagar, desde lo regional, el proceso de transformación de la economía pública michoacana posrevolucionaria, esto como parte de la propia reorganización hacendaria estatal posterior a los años diez. Lo anterior se refiere, de manera particular, respecto a los cambios en

¹⁰ Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, 1994; Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, 1994.

las condiciones y obligaciones que experimentó el Estado michoacano posrevolucionario en relación con sus gobernados, sus municipios y con el Estado mexicano, situación además, que ocurrió bajo un marco de centralización de la oferta de bienes y servicios públicos en México. Empero, por otro lado, cabe también señalar, que los textos aludidos tienen un enfoque federal, y por lo tanto no hacen referencia a las posturas de los estados ante dicha centralización de la economía pública mexicana.

Muy en consonancia con lo anterior, está el texto de James W. Wilkie, *La revolución mexicana (1910-1976): gasto federal y cambio social*.¹¹ En esta obra –publicada por primera vez en 1969–, Wilkie analiza los cambios sociales que trajo consigo la revolución mexicana. Así entonces, su análisis es de largo plazo, de 1910 a 1960, y se basa en el estudio del gasto público federal, tanto el proyectado como el efectivo. Con ello, a través de un índice de pobreza, busca interpretar la ideología (o interpretación de la revolución) de cada presidente de la república en relación con sus resultados concretos a favor del abatimiento de la pobreza en el México posrevolucionario. Busca pues, evaluar el impacto social que produjo el cambio económico de la época. Por otro lado sin embargo, con este mismo propósito, cabe señalar también, que debido a ciertas limitaciones documentales, no desagrega el comportamiento del gasto público federal por regiones a través del tiempo, para así poder analizar los cambios sociales por región. No obstante ello, en términos generales, se puede apuntar que la obra de Wilkie ofrece información valiosa que permite discutirla en contextos diferentes, tales como los políticos por ejemplo, donde fueron comunes enconos y lealtades entre el gobierno central y el gobierno michoacano,

¹¹ James W. Wilkie, *La revolución mexicana (1910-1976): gasto federal y cambio social*, 1ª. edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

relaciones políticas que por lo general llegaron a impactar en la economía pública michoacana de aquellos tiempos de reconfiguración del gasto estatal.

Ahora bien, por otra parte, en cuanto a la historiografía que se puede interpretar bajo la relación que guarda el comportamiento de los ingresos y del presupuesto de egresos con el de la economía michoacana, esto bajo la reorganización hacendaria estatal posrevolucionaria, se comenta lo siguiente. Cabe señalar de entrada, que la historiografía económica michoacana no se ha planteado esta relación, quizá en parte porque tampoco existen estudios que ofrezcan una visión global sobre la economía michoacana al menos entre 1910 y 1950. Por lo tanto entonces, ante esta fragmentación del análisis de la economía michoacana, enseguida se enuncian sólo algunos ejemplos que puedan ser representativos del tipo de reorganización-reanimación económica que observó Michoacán, y de la relación que ello produjo con las finanzas públicas estatales. Asimismo, cabe apuntar que los textos siguientes, de alguna manera también se encuadran en la vertiente hacendaria que promueve el estudio de los cambios y permanencias entre los regímenes porfirista y revolucionario, así como también sobre la idea de que, en Michoacán, se experimentó un proceso posbélico de reorganización económica, más corto eso sí, que el que padeció la hacienda pública.¹²

¹² Véase el planteamiento pionero de Womack sobre esta idea de una reorganización económica rápida tras la revolución, en: John Womack Jr., “La economía en la revolución (1910-1920). Historiografía y análisis”, en Enrique Cárdenas (compilador), *Historia Económica de México*, Lecturas 64, México, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 391-414, y su fructífero seguimiento en la actualidad, a través del tratamiento de los derechos de propiedad en un esquema de crecimiento económico con inestabilidad, en Stephen Haber, Armando Razo y Noel Maurer, *La política de los derechos de propiedad. Inestabilidad política, compromisos creíbles y crecimiento económico en México, 1876-1929*, 1ª edición en español, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2015. Por otro lado, llama la atención que ni Womack en su tiempo, ni ahora Haber, Razo y Maurer, se hayan cuestionado sobre los impactos de la revolución en las haciendas públicas estatales.

Según la revisión de la historiografía disponible sobre el comportamiento de los sectores agropecuario, minero y manufacturero de Michoacán, en particular para las décadas de 1910 a 1940, el sector agropecuario era, en buena medida, el eje en torno al cual giraba la economía privada y la economía pública, y por ende, en no menor grado, ya fuera directa o indirectamente, también la política michoacana del nuevo régimen revolucionario en esta entidad. En este sentido, para fundamentar lo anterior, sobre el sector primario, se consultaron los siguientes textos: de Gustavo Verduzco, *Una ciudad agrícola: Zamora. Del porfiriato a la agricultura de la exportación*; Alfredo Pureco, *Empresarios lombardos en Michoacán. La familia Cusi entre el Porfiriato y la posrevolución (1884-1938)*; Eric Léonard, *Una historia de vacas y golondrinas. Ganaderos y campesinos temporeros del Trópico Seco Mexicano*; y Fernando Salmerón, *Los límites del agrarismo. Proceso político y estructuras de poder en Taretan Michoacán*.¹³ Cabe indicar que en los trabajos citados, los autores abordan las principales regiones ofertantes de los más importantes cultivos y zonas pecuarias de la entidad.

Ahora bien, para el periodo de 1910 a 1940, desde un enfoque regional, todas estas zonas muestran ciertas particularidades y convergencias, enmarcadas a su vez por distintas etapas. Así, según la historiografía consultada, se pueden apreciar las siguientes: a) el tramo de 1913 a 1918, donde, en mayor o menor medida, prevaleció un ambiente de inestabilidad para la producción y comercialización del sector; b) los años veinte, donde el sector agropecuario michoacano mostró, en términos generales, un aletargamiento en su desempeño; c) las décadas de 1930 y

¹³ Gustavo Verduzco, *Una ciudad agrícola: Zamora. Del porfiriato a la agricultura de la exportación*, México, El Colegio de México / El Colegio de Michoacán, 1992; José Alfredo Pureco, *Empresarios lombardos en Michoacán. La familia Cusi entre el Porfiriato y la posrevolución (1884-1938)*, México, El Colegio de Michoacán / Instituto Mora, 2010; Eric Léonard, *Una historia de vacas y golondrinas. Ganaderos y campesinos temporeros del Trópico Seco Mexicano*, México, El Colegio de Michoacán / IFICDC / Fondo de Cultura Económica, 1995; Fernando Salmerón, *Los límites del agrarismo. Proceso político y estructuras de poder en Taretan Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, 1989.

1940, donde emerge una nueva dinámica económica en el sector agropecuario michoacano. En suma pues, aquí se plantea que todas estas fases que experimentó la economía agropecuaria michoacana, terminaron por impactar en el diseño y en la composición de los ingresos y los egresos estatales y aún municipales, y por ende en la propia reorganización de la hacienda pública michoacana.

Esta situación parece ratificarse con la poca historiografía disponible sobre los sectores minero pero sobre todo manufacturero de la entidad. A este respecto, se aprecian los siguientes ciclos: a) al igual que para el sector primario, para el sector industrial y minero, la producción y distribución se contrajo en los años diez; b) para el tramo de los años veinte a los cuarenta, tanto la manufactura como la minería michoacanas, revelarían más diferencias que afinidades; c) la minería, después de franquear relativamente rápido el ciclo armado, mostraría un buen desempeño hasta los años treinta, para luego observar un declive por más de tres lustros;¹⁴ d) el sector industrial, al no desarrollarse y fortalecerse lo suficiente durante el porfiriato, ocasionó que entre los años diez y los treinta, tuviera un comportamiento errático; e) hacia los años treinta y cuarenta, el sector industrial mostró un crecimiento y una cierta diversificación de la producción de mercancías básicas,¹⁵ aunque concentradas en pocas plazas.¹⁶

¹⁴ Véase José Alfredo Uribe, *Historia económica y social de la Compañía y Cooperativa Minera "Las Dos Estrellas"*, en *El Oro y Tlalpujahua, 1898-1959*, Morelia, CSIC-España / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010.

¹⁵ Véase Abel Padilla, *Estado, economía y empresarios en las cadenas productivas del aceite y la harina en Michoacán, 1930-1960. La otra cara del modelo de sustitución de importaciones en México*, tesis de maestría, Morelia, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010; Léonard, 1995, *op. cit.*; Salmerón, 1989, *op. cit.*

¹⁶ Siendo Morelia la principal, véase Abel Padilla, *Instituciones de fomento, estructura industrial y empresarios en la economía de Morelia, 1910-1950*, Morelia, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Secretaría de Educación Pública, PIFI, 2015, seguida por las de Uruapan, La Piedad y Zamora, consúltese: Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, *Primer Directorio Industrial Nacional, 1947-1948*, México, Publicaciones Rolland, 1947, pp. 303-310.

Así entonces, se puede decir que tanto la minería como la industria de la entidad, a partir de sus variables internas y externas que determinaron sus altibajos entre los años veinte y los cuarenta, también fueron actividades económicas decisivas en torno a las transformaciones y constancias experimentadas por la carga fiscal y por el gasto público michoacano durante ese tiempo.

II. Justificación temática y temporal

Una vez expuesto el objetivo central de la investigación y el estado de la cuestión que lo fundamenta, ahora se especifica su delimitación temática y temporal. El periodo comprendido entre las décadas de 1920 y 1940, circunscribe una etapa de la historia de Michoacán y México de suma relevancia para el análisis de los efectos de mediano y largo plazo que la revolución mexicana causó sobre la hacienda pública y la economía en general. Por lo tanto, la presente investigación pretende aportar conocimiento nuevo en esa dirección. Así entonces, estudiar la hacienda pública michoacana posrevolucionaria es significativo al menos por dos razones. Su ángulo de observación es incluyente, lo cual permite analizar a la sociedad casi en todas sus dimensiones, tales como su organización económica, política, social o cultural. Mientras que por otro lado, la hacienda pública es una institución distinta a otros organismos públicos y privados, ya que ésta evoluciona lentamente, y sus transformaciones implican por lo general procesos de legitimación, negociación o fricción social; así también, su grado de organización como su alcance geográfico, siempre son aspectos complejos de alcanzar, al menos de manera óptima. Por lo tanto, observar este proceso formativo y organizativo de la hacienda pública michoacana, así como su funcionamiento en general, ello bajo un escenario de guerra y luego

de posguerra, es un asunto de suma relevancia como novedoso, y exige un enfoque analítico necesariamente de mediano y largo plazo, que no se restrinja a los efectos inmediatos acaecidos.

En esta dirección, en cuanto a los componentes económicos, políticos y sociales que acompañan a este proceso de reorganización hacendaria en Michoacán, se apunta lo que sigue. Al respecto, entre las décadas de 1920 y 1940, se alcanzan a distinguir algunas variables externas e internas a la hacienda michoacana. En cuanto a las externas o nacionales por ejemplo, se advierte de entrada un proceso de fortalecimiento del centro político emprendido por la federación durante ese tiempo, mismo que a su vez, podría desagregarse en varias políticas afines: la económica, la hacendaria y la agraria básicamente. Mientras que por el lado de las variables internas o regionales, destacan: los impactos del ciclo armado en la hacienda pública; la política social y el gasto público posrevolucionario; reformas fiscales, el comportamiento de la economía y la reforma agraria; y el papel de los municipios en la reorganización hacendaria.

Respecto a las políticas nacionales aludidas, se destaca la política económica intervencionista que iría definiendo el Estado mexicano, para, en una primera etapa, comandar la reorganización económica nacional, y luego conducirla a una nueva fase de impulso decidido a la industrialización, donde se estimularía el mercado interno por medio de la sustitución de importaciones. Por tanto, su emprendimiento implicó definir por lo menos tres políticas instrumentales: dos orientadas a la regulación de la economía, principalmente en los planos monetario y bancario, y una tercera que sería la hacendaria, dirigida a capitalizar y estimular la economía. Es decir, la política hacendaria sería una política indispensable para el Estado mexicano en su papel de promotor y facilitador de la reactivación y el mejoramiento de la economía nacional. Para ello entonces –se decía–, era necesario poseer una postura centralizadora, hacendaria y políticamente, no obstante que ésta fuera en detrimento de las

finanzas públicas de los estados y los municipios. Mientras que por otro lado, la intención de consolidar un centro político poderoso, era indispensable tanto para darle legitimidad al nuevo régimen revolucionario en el poder, como para imprimirle viabilidad a su proyecto económico. En consecuencia, con este sentido centralizador, fue que se definió el reformismo hacendario federal de los años veinte a los cuarenta, reformismo que se concretó en términos fiscales y de gasto. Así entonces, en cuanto a la parte fiscal, la intención fue básicamente eliminar la anarquía y la concurrencia fiscal del sistema tributario mexicano en general, esto a través de la uniformidad y simplificación impositiva nacional, cuyo propósito principal sería liberar e incentivar el mercado interno. A este efecto, se crearon nuevos gravámenes –destacando los impuestos sobre la renta en 1925 y sobre ingresos mercantiles en 1948, acompañados por un bloque de tributos federales con participación a los estados y los municipios. Mientras que desde el gasto público, a lo largo de los años veinte a los cuarenta, el gobierno federal emprendió un proceso de transformación y centralización de la oferta de bienes y servicios públicos en el país.

Por otra parte, durante estas décadas posrevolucionarias, muy contigua a la política fiscal federal dicha, se desarrolló la política agraria y el reparto de tierras. Cabe decir que el reparto agrario también estuvo centralizado desde el gobierno federal, fenómeno que se tornó más claro durante el sexenio cardenista. En términos fiscal-hacendarios, lo importante de la reforma agraria es que exentó a los nuevos propietarios de la tierra de impuestos prediales por concepto de su posesión. Por lo tanto, tal exención fiscal a los ejidatarios traería consecuencias importantes para el proceso de reorganización hacendaria de los estados, o por lo menos tal fenómeno así se aprecia en Michoacán, una entidad donde el referido impuesto predial llegó a figurar (por mucho tiempo) como el tributo más rentable entre las rentas públicas del estado.

Ahora bien, bajo estas condiciones nacionales fue que se llevó a cabo la recomposición de la hacienda pública en Michoacán, por lo que aquí entran entonces las variables regionales antes mencionadas. La primera de ellas tiene que ver con la hacienda pública michoacana y el ciclo armado. Se parte de la idea de que si bien Michoacán no tuvo un papel descollante en la geografía militar de la revolución mexicana, dicha conmoción social no dejó de generar inestabilidad política, social y económica en el estado. En este contexto, la inestabilidad política alteró los derechos de propiedad y de justicia en Michoacán, mientras que la economía estatal se vio contraída debido a la alteración que sufrió el mercado por diversos factores (obstaculización de caminos, incautación del sistema bancario, inflación, tipo de cambio, fiscalidad extraordinaria). Todos estos aspectos terminaron por repercutir prácticamente en todos los niveles de la hacienda: fisco, gasto, control burocrático-administrativo y geográfico-rentístico, contabilidad, inmobiliario, y sobre la legitimidad del Estado ante el contribuyente. En síntesis, se puede decir que finalmente la hacienda pública se desplomó en los años diez, y que su reorganización sería, en el mejor de los escenarios, un proceso de mediano y largo plazo.

Así entonces, la reorganización de la hacienda michoacana tendría que ver por lo menos con los siguientes asuntos o variables: a su interior, con el reformismo hacendario conducente (fisco, gasto, organización, municipios) y hacia su exterior, tanto con asuntos estatales como la agenda política, el restablecimiento del estado de derecho y la economía regional, como con asuntos nacionales, relativos principalmente al proyecto hacendario federal centralizador y a la reforma agraria. La conjunción de todos estos factores permite argumentar lo siguiente sobre la delimitación temporal de esta investigación. El estudio parte del año de 1920 y concluye en el de 1944, y si bien ambos puntos corresponden respectivamente al comienzo del gobierno de Francisco J. Mújica y a la conclusión del mandato de Félix Ireta, debe advertirse que no sólo a

este criterio obedece tal periodización, pues antes bien, como líneas arriba se enlistan, existe una convergencia de factores hacendarios, económicos y políticos que estuvieron más o menos circunscritos a este periodo, y que le dan cohesión. Incluso no debe perderse de vista, que en busca de constancias y transformaciones, se contemplan, según convenga a los intereses de este estudio, los últimos años del gobierno michoacano porfirista y la década revolucionaria.

Así por ejemplo, en términos hacendarios y políticos, la temporalidad propuesta marca un tramo de reformas estatal-federales que delinearon el camino y ritmo de la reorganización hacendaria en esta entidad. Asimismo, dicho proceso se definió bajo proyecciones centralizadoras, tanto desde el gasto como desde el fisco, donde si bien la federación ganaría mayor terreno en detrimento del estado y de los municipios, también el estado por su parte intentaría hacer lo propio con éstos últimos. En este sentido entonces, en cuanto al gasto público michoacano, cabe decir que éste se circunscribió a una dinámica de reanimación y transformación de su estructura, a menudo vinculada con la agenda política estatal. Por lo tanto, para la clase política michoacana en el poder, no sería para nada sencillo lograr armonizar dos asuntos básicos: la necesidad de legitimar el nuevo régimen revolucionario en el estado, y la dura labor de reorganizar la hacienda pública; siendo además este último aspecto indispensable para poner en marcha el programa de la revolución en esta entidad. De igual forma por otra parte, esta labor parece más compleja si se toma en consideración la política social que en términos generales distinguiría por aquellos años a un segmento considerable de la clase gobernante michoacana, distinta en este sentido a su similar de ideas liberales porfiristas. Justamente por esta razón, se piensa que estas décadas posrevolucionarias son trascendentes, ya que delimitan un escenario específico a estados como Michoacán, Veracruz, Tabasco o San Luis Potosí, en el sentido de que dichas entidades abanderaron por ese tiempo una interpretación de

la revolución con un fuerte sentido social y regional, incluso la historiografía las interpretó como parte de un “laboratorio de la revolución”, previo al desempeño que tendría el régimen revolucionario mexicano en su faceta más social.¹⁷

Así entonces, en Michoacán, con esta política social, se observa una concepción del Estado más intervencionista, aunque financieramente débil, buscando estimular el progreso económico sí, pero fundamentado en la educación. Por ende, dicha política socioeducativa implicó la transformación del gasto, lo cual desde luego dependía en último término de la recomposición de la hacienda pública, proceso que en general comenzó con el gobierno de Mújica y se mantendría así por los siguientes lustros, hasta que la federación empezaría a hacerse cada vez más presente en la educación y en la economía pública estatales. Por otro lado, en ese mismo contexto, entre los años treinta y los cuarenta, con una mayor intervención del Estado mexicano en la economía, en específico sobre el desarrollo económico regional, se generó una nueva relación de dependencia entre el estado, los municipios y la federación, vía la reapertura de crédito y la inversión directa del gobierno federal. Así entonces, precisamente desde la inversión federal y la economía pública estatal, se expone otro elemento justificativo sobre el corte temporal de la investigación. A este respecto, el gobierno federal creó en 1947 el proyecto de la Cuenca del Tepalcatepec (1947-1960), un proyecto integral sin parangón hasta ese entonces en Michoacán, cuyo propósito fue impulsar el desarrollo económico y cultural de gran parte del amplio sur michoacano, y a cuya cabeza estaría el propio Lázaro Cárdenas del Río.¹⁸

¹⁷ Romana Falcón, *La semilla en el surco. Adalberto Tejeda y el radicalismo en Veracruz 1883-1960*, México, El Colegio de México, 1986; Romana Falcón, *El agrarismo en Veracruz. La etapa radical (1928-1935)*, México, El Colegio de México, 1977; Carlos Martínez Assad, *El laboratorio de la revolución mexicana. El tabasco garridista*, México, Siglo XXI Editores, 1979; Romana Falcón, *Revolución y caciquismo: San Luis Potosí 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984.

¹⁸ Por ejemplo, para el segundo año de operación, 1948, la Comisión del Tepalcatepec dispuso de un presupuesto de nueve millones de pesos, cuando para ese mismo año los egresos del estado habían ascendido a \$10'213,000 y

Por el lado de la fiscalidad y sus conexiones tributarias federales, con el mercado y los contribuyentes, y con la reforma agraria, se puede comentar lo siguiente. De entrada, el lapso de 1920 a 1944, delimita una agenda estatal de reformas fiscales orientadas a incrementar las rentas públicas a través de la transformación de la estructura fiscal del estado, proceso que igualmente se vio influido por el reformismo fiscal federal antedicho. Mientras que por otra parte, en dicha dinámica de ampliación de tributos directos e indirectos, y de la postura federal simplificadora contraria, se observan también otros fenómenos que incidieron en tal reformismo estatal-federal, y que por lo tanto reforzarían la cierta diversificación de la estructura tributaria michoacana que tuvo lugar hacia los años cuarenta: la reforma agraria y la economía regional.

En cuanto a la reforma agraria, según lo descrito anteriormente, el reparto de tierras significó la exención fiscal a los ejidatarios michoacanos por concepto de impuesto predial (posesión de la tierra), por lo que, en consecuencia, este fenómeno repercutió a nivel financiero, fiscal, catastral y sobre una cierta renovación de los contribuyentes prediales en Michoacán. Es decir, es posible que hacia la década de 1940, el padrón de causantes prediales en esta entidad se haya diversificado, comprendido ahora por igual, desde pequeños y medianos propietarios, hasta arrendatarios, aparceros, rancheros, propietarios de fincas urbanas en general, o incluso hasta los propios ejidatarios, pero ahora gravados por concepto de producción de la tierra, no por la posesión. Mientras que la economía regional entre las décadas de 1920 y 1940, también

los ingresos a \$11'118,000 (todas las cifras citadas corresponden a valores nominales). Lo importante de esta comparación es que prácticamente el presupuesto de la Comisión estaba a la par de la capacidad recaudatoria y de gasto del estado, cosa que al menos hasta donde se tiene conocimiento, no se había presentado antes. Para el dato de la Comisión, véase: Marco A. Calderón, "Desarrollo integral en las cuencas del Tepalcatepec y del Balsas", en Juan Ortiz Escamilla (coordinador), *La transformación de los paisajes culturales en la cuenca del Tepalcatepec*, México, El Colegio de Michoacán, 2011, p. 240; *Comisión del Tepalcatepec. Memoria de los trabajos realizados, 1947-1952*, México, Secretaría de Recursos Hidráulicos, 1952, y para los montos estatales, véase cuadro 1, en el apéndice de la investigación.

aparece como un factor particularmente clave en el rumbo y ritmo seguido por el reformismo fiscal dicho y por la propia reorganización hacendaria estatal en su conjunto. En este sentido, como antes se vio, después de unos inciertos años veinte posbélicos –donde había una fuerte disputa por los recursos naturales–, hacia los años treinta y cuarenta, la economía michoacana mostraría una cierta reanimación, sobre todo incentivada por el sector agropecuario y el mercado interno. De modo que la actividad industrial, comercial y de servicios comenzó a crecer, a cuya cabeza estaba una renovada clase patronal que ostentaba nuevos negocios, generalmente pequeños, situación que generó, en último término, nuevos y/o renovados contribuyentes, sobre todo en las ciudades. Así que, por lo demás, todo lo anterior supone, hipotéticamente, una cierta tendencia a acentuar las desigualdades económicas regionales en el estado de Michoacán, fenómeno que habría de modificarse en las décadas siguientes, ello en virtud del impacto del comentado proyecto de la Cuenca del Tepalcatepec.

Con este mismo argumento del espacio michoacano, aparece el papel que tuvieron los municipios y su hacienda pública en todo el marco hacendario estatal dicho. Cabe decir que sobre el tema se conoce poco en realidad, por lo tanto aquí sólo se enfoca la mirada en la parte más institucional del asunto. A este respecto, en esta investigación se intentará explicar que los municipios y su hacienda pública tuvieron un rol muy significativo en la dinámica de intereses políticos que manejó el Estado michoacano en torno a la reorganización del sistema hacendario estatal en general. Se parte de la idea de que se buscó edificar un gobierno estatal fuerte, que avanzara en la construcción de poder y control político regional. Por lo tanto entonces, se aprecia que, entre los años veinte, o incluso antes, y hasta la década de 1940, existió en Michoacán una política hacendaria centralista sobre los ayuntamientos. Ello no obstante que, de manera paralela, se desarrollara también una postura municipalista, la cual llegó incluso a definir la

soberanía fiscal de los municipios michoacanos. Sin embargo, este aparente fortalecimiento fiscal municipal, finalmente también estuvo sujeto a la revisión y aprobación periódica que hacia el Congreso del estado de los presupuestos de ingresos y de egresos de los ayuntamientos. Con todo, en síntesis, se puede apuntar que después de los episodios armados, la mayor prioridad para el Estado michoacano fue la centralización hacendaria y por ende política de la entidad, esto sobre todo a su interior, donde llegó a destacar un grupo de municipios. Así entonces, por lo demás, la centralización permitiría, al mismo tiempo de reconstruir la estructura burocrático-administrativa y geográfico-rentística, aspirar a controlar de mejor forma el sistema hacendario en su conjunto, ya fuera desde Morelia como a lo largo y ancho del territorio, pero también desde el plano político, es decir, desde las capacidades recaudatorias y de gasto de los ayuntamientos.

Finalmente, es preciso mencionar algunas variables o temáticas que no se abordarán en este estudio. A este respecto se puntualiza que si bien antes se dijo que la hacienda pública constituye un ángulo de observación incluyente, justamente por tal condición se presenta la necesidad de su delimitación temática. Por lo tanto, es importante advertir que esta investigación se enfoca fundamentalmente en la hacienda pública, y a partir de ella se problematizan algunos asuntos primordialmente políticos y económicos, incluso sociales (por lo que al gasto en educación se refiere), perspectiva de enfoque pues, que no favorece el estudio pormenorizado del impacto que la hacienda pública pudo haber tenido en cada uno de ellos. En este sentido, no se analizan básicamente dos vetas. Una es de carácter político-institucional, y tiene que ver con las posibles resistencias al proceso de centralización emanado desde la federación y dirigido al estado y los municipios, así como el que tuvo lugar en el propio gobierno estatal, orientado a éstos últimos. Mientras que una segunda línea es relativa a los contribuyentes y los beneficiarios

de la economía pública estatal, o sea, sobre sus reacciones, comportamientos e intereses en relación con la hacienda pública. En todo caso, lo que sí se ofrecerá, a lo largo de los capítulos de este estudio, será una problematización e hipótesis sobre ambas vetas de análisis.

III. Objetivos

Los objetivos de esta investigación son generales y particulares. Ya se comentó al inicio de esta introducción el objetivo central del estudio, así que ahora se especifican los objetivos particulares. Los objetivos particulares están en concordancia con cada uno de los cuatro capítulos que componen esta investigación. Así que, en cuanto al primero, el propósito es analizar en términos generales la reestructuración de la hacienda pública de Michoacán a partir de la dinámica política que desarrollaron los gobiernos michoacanos entre 1920 y 1944.

El segundo objetivo se aboca al estudio de la reorganización de la hacienda pública michoacana, pero ahora en términos exclusivamente financieros. Al respecto se analiza y describe la composición y el comportamiento de la carga tributaria entre 1920 y 1944, recuperando asimismo, alguna información cuantitativa disponible que permita ofrecer un primer acercamiento sobre el desplome de la capacidad recaudatoria de la hacienda pública a causa de la revolución.

El tercer objetivo completa el análisis financiero de la hacienda pública michoacana posrevolucionaria, ello mediante el tratamiento de la política de gasto público. En este sentido se estudia la estructura y el comportamiento del gasto programado en Michoacán entre 1920 y 1944, partiendo además, de la argumentación sobre la caída de la capacidad de gasto a consecuencia de la revolución.

El cuarto objetivo analiza el papel de los municipios y su hacienda pública en la reorganización hacendaria estatal durante los años veinte a los cuarenta. El propósito es detectar los mecanismos legislativo-hacendarios utilizados por el Estado michoacano conducentes a centralizar y controlar el funcionamiento hacendario municipal, esto, a partir, paradójicamente, del precepto revolucionario del municipio libre.

IV. Hipótesis

La hacienda pública de Michoacán colapsó en el decenio 1910-1920. Empero, dicho fenómeno aconteció en diferente forma e intensidad, visto esto a través de las distintas áreas de la hacienda pública sobre las cuales el Estado michoacano perdió control y centralización: fisco, gasto, organización burocrático-administrativa y geográfico-rentística, contabilidad, pérdida de información, desconfianza del contribuyente e incertidumbre sobre los derechos de propiedad. Así entonces, todo esto, en su conjunto, de cara a la posrevolución, configuró un proceso de recomposición hacendaria que duró por lo menos dos décadas.

Ahora bien, en su reorganización, la hacienda pública de Michoacán mostró un desempeño lento y tortuoso, lo cual se debió a que dicha reorganización estuvo influenciada por factores internos y externos a la hacienda pública que concurrieron entre los años veinte y los cuarenta, y que terminaron por marcarle los rumbos y ritmos a dicho proceso. En este sentido, se destacan, entre otros, la demanda social de mayores y mejores bienes y servicios públicos, el reformismo hacendario y agrario, la política social de muchos miembros de la clase política michoacana en el poder, y los ciclos del mercado regional y nacional.

Así entonces, se puede decir que bajo una constante insuficiencia presupuestaria entre los años veinte y los cuarenta, se llevó a cabo en Michoacán una reorganización hacendaria estatal y municipal, misma que se vio crecientemente intervenida por el gobierno federal y la centralización hacendaria que puso en marcha a nivel fiscal y de gasto, así como también desde la reforma agraria. Por ende, es posible que en dicho proceso centralizador vertical, haya habido más espacios de negociación que de disidencia, tanto entre la federación y el estado, como entre el estado y sus municipios. De igual modo, junto a este reformismo hacendario estatal-federal, la reactivación del mercado regional e interno también incidió en la transformación de la estructura impositiva y de gasto michoacanos, sobre todo porque generó –indirectamente– una cierta diversificación de rentas y de ramos del gasto público hacia los años treinta y cuarenta. Es decir, por esos años, estaba en reconfiguración la base de contribuyentes y beneficiarios de la hacienda pública michoacana, destacándose al respecto, el hecho de que el régimen revolucionario en Michoacán, se diferenciaría básicamente del porfirista o de otras entidades, por su política socioeducativa, la cual se proyectó como la base del desarrollo económico a escala regional, y que, por lo demás, le redituó políticamente legitimidad local al nuevo régimen.

V. Marco teórico-conceptual y metodológico

El marco teórico-conceptual y metodológico de esta investigación tiene que ver desde luego con la hacienda pública. De entrada cabe advertir que no es sencillo definir con claridad esta institución del Estado, pues a decir de los estudiosos del tema, sus acepciones van cambiando con el tiempo, esto de acuerdo con los intereses de la sociedad. En esta dirección por ejemplo, bajo un planteamiento liberal y de economía de mercado, la economía clásica consideró a la

hacienda y a las finanzas públicas como un problema de la distribución en el sistema económico, condición que les confirió un sentido estático. Por lo tanto, no sería sino hasta principios del XX, cuando la sociología fiscal alemana les ungió un sentido dinámico, ello porque, de acuerdo con Schumpeter, la hacienda pública, y más en específico el presupuesto de gasto o las cuentas públicas, eran un inmejorable ángulo analítico para observar los sistemas político, económico y social de cualquier comunidad delimitada en el tiempo. De modo que, vista así la hacienda y el gasto, que por lo demás conducía al tema de las cargas fiscales, permitía estudiar tanto las propias transformaciones hacendario-estatales, como los cambios experimentados por la sociedad en general. Así entonces, hasta donde fue posible, y a partir del enfoque planteado, esta idea de lo social y lo dinámico que envuelve a la hacienda pública, se intentó recuperar para llevar a cabo la interpretación de las fuentes documentales que sustentan este estudio.¹⁹

Por otra parte, a partir de estos argumentos sobre el discurrir conceptual de la hacienda pública, ahora se señalan algunas de sus funciones que se entienden como modernas. Con esta idea, cabe decir que el Estado y la hacienda pública, o el sector público si se quiere definir así, influyen sobre el mercado y sus imperfecciones en dos sentidos: por un lado, participando en la oferta y la demanda de bienes y servicios públicos, y por otro, regulando la economía en general. Así entonces, bajo este marco, las funciones o acciones de la hacienda serían las siguientes: asignación y provisión de bienes y servicios; distribución o transferencias; incidencia en la renta nacional; actividad pública empresarial; imposición; regulación de la economía.²⁰

¹⁹ Francisco Comín, *Historia de la Hacienda pública, I. Europa*, España, Editorial Crítica, 1996, pp. 24-26; Gabriel Franco, “La ciencia de la hacienda pública como una disciplina teórica de carácter puramente económico”, en *Revista Investigación Económica*, t. II, núm. 3, tercer trimestre de 1942, p. 276 y pp. 275-292; José A. Schumpeter, “La crisis del Estado fiscal”, en Alan Peacock, *International Economic Papers*, núm. 4, McMillan, 1948, pp. 5-38 (el original fue publicado en 1918).

²⁰ Para ver más a detalle las implicaciones conceptuales e históricas de estas funciones de la hacienda pública moderna, véase Franco, 1942, *op. cit.*, pp. 275-292; Comín, 1996, *op. cit.*

Ahora bien, de acuerdo con el planteamiento de este estudio, de todas las funciones o facultades hacendarias enunciadas, se pondrá énfasis solamente en dos de ellas, la de asignación y provisión de bienes y servicios públicos, y la de imposición. Ambas son de alguna manera la base del sistema hacendario moderno, ya que permiten indagar lo mismo sobre la organización y funcionamiento en general de esta institución pública, que sobre sus formas de vinculación con la ciudadanía. En este sentido, cabe apuntar algunos componentes teóricos. Por ejemplo, autores como Viti de Marco, Wicksell y Einaudi, establecen formas ideales de carácter democrático-representativas a través de las cuales todos los ciudadanos pueden verse representados en la economía pública estatal, esto es, en el presupuesto de gasto.²¹

Así también, en esta concepción ideal, Viti de Marco y Wicksell, señalan que el hecho de que los ciudadanos estén “presentes” en el presupuesto, favorece la búsqueda de la uniformidad o de un juicio colectivo sobre la imposición de los gravámenes que han de cubrir los costos generados por aquella provisión de bienes. Por lo tanto, a partir de esta conjetura, se pueden comentar dos cosas. Una es que se pone de relieve la necesidad de hacer corresponder el diseño de los egresos con el de los ingresos, tarea encomendada, para el modelo republicano, a los poderes Ejecutivo y Legislativo básicamente. Y la otra es relativa a la política tributaria que buscaba aquella uniformidad o juicio colectivo sobre la imposición (directa e indirecta), labor que, entre otras cosas, debía contemplar el sacrificio mínimo o la capacidad de pago (equidad y proporcionalidad) del contribuyente, ello como principio ineludible para poder

²¹ Véase al respecto sus postulados sobre la concepción de una hacienda pública proveedora de bienes y servicios con un fundamento cooperativista, en: Antonio De Viti de Marco, *Principios Fundamentales de Economía Financiera*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privato, 1934; Knut Wicksell, “Saggi di finanza teorica” en *Nuova Collana di Economisti*, vol. X, UTET, 1934; Luigi Einaudi, *Principios de hacienda pública*, México, Aguilar Editor, 1948; Comín, 1996, *op. cit.*, p. 27.

distribuir de la mejor manera posible la carga fiscal, es decir, la parte de la riqueza total generada por los individuos y sus bienes y que es retirada por el Estado a través del fisco.²²

Ahora bien, con estas proyecciones teóricas de Viti de Marco y Wicksell, los propios autores asientan que muy a menudo la asignación de los servicios públicos, y aquí se añadiría también la política impositiva, no siempre se establecen bajo criterios técnicos o puramente económicos, tal como dicta la teoría; pues antes bien, las dos políticas –asignación e imposición– son influenciadas por diversos sectores e intereses de la sociedad, los cuales van desde asuntos políticos, morales o coyunturales, hasta de otra índole, como es el concerniente a la problemática de la centralización-descentralización federal, esto en el caso de las sociedades regidas bajo este sistema de gobierno, como ocurre con Michoacán y México.²³

En este último sentido, por la importancia para esta investigación, cabe destacar algún punto sobre el federalismo fiscal que plantea R. A. Musgrave. Como los teóricos anteriores, Musgrave también recalca que en el caso de los pactos gubernativos a partir de los cuales se establece la estructura fiscal, éstos también vienen determinados por factores políticos, económicos y geográficos, no sólo por aspectos técnicos respecto a la asignación de las atribuciones impositivas entre las unidades miembro de la federación. De igual modo destaca que, dichas unidades, al estar incorporadas a una federación, pierden irremediamente parte de su soberanía a favor del centro; mientras que la federación por su parte, obtiene su legitimidad directamente del ciudadano, ello al margen del lugar de su residencia en las unidades miembro. Finalmente, en cuanto a la oferta de bienes y servicios públicos en una federación, si bien Musgrave resalta el sentido de preferencia que pueden llegar a tener unos bienes sobre otros,

²² Véase un resumen de todos estos aspectos en, Franco, 1942, *op. cit.*, pp. 275-292.

²³ *Ibid.*, pp. 285-286.

tampoco deja de señalar el hecho de que todos ellos deben de tener un nivel mínimo e uniforme a lo largo y ancho del territorio nacional, lo cual, como debe imaginarse, involucra, de nueva cuenta, además de argumentos técnicos, asuntos e intereses de orden político, económico y social, bajo coyunturas determinadas, donde se entrecruzan las clases gobernantes que representan a la sociedad en los tres niveles de gobierno (local, estatal y federal).²⁴

Ahora bien, a partir de todo el anterior bosquejo conceptual de la hacienda pública, resta por hacer un comentario sobre la situación de la hacienda pública michoacana en su condición de reorganización posrevolucionaria. Se trata de una dimensión poco atendida por los teóricos de la hacienda pública: su organización burocrática y la centralización como un principio de supuesta reducción de costos sociales, tanto al interior como al exterior de dicha institución. El punto es significativo, puesto que aquí se plantea que la revolución, si no destruyó completamente esta dimensión de la hacienda, sí lo hizo en una buena parte, sobre todo porque se tiene la hipótesis de que la formación y organización de la hacienda pública de Michoacán, aún estaba inconclusa hacia 1910. Por lo tanto, al concebirse la organización burocrática y la centralización de la hacienda como un proceso longevo y lleno de negociaciones y tensiones, aquí se advierte lo siguiente. Si se compara por ejemplo la hacienda con una empresa, el sentido de centralización no sólo jerárquica sino sobre todo espacial que tiene la primera, es al parecer más indispensable como compleja de alcanzar respecto de lo que lo es para la empresa privada. Es decir, sucede que la hacienda tiene un efecto dispersor de su burocracia a lo largo del espacio gobernado, y a la cual además, delega su representatividad hacendario-estatal ante el causante;

²⁴ Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, 5ª. edición, México, McGraw-Hill Interamericana, 1991, pp. 573-590; adicionalmente, véase Richard A. Musgrave, "Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism", en National Bureau of Economic Research, *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, NBER, 1961, pp. 97-134.

mientras que la empresa capitalista por el contrario, busca concentrar, para controlar, a sus trabajadores, los cuales no necesariamente la representan. Lo que se busca resaltar con esto pues, es que durante la revolución, la hacienda tenía más puntos (débiles) respecto de los que presentó la economía privada, lo cual generó, entre otras cosas, su desarticulación burocrático-centralista, situación que, por lo demás, duraría cerca de dos decenios para su recomposición.

Por otra parte, ahora se comenta algún apunte relativo a la metodología de esta investigación. En este sentido, vale decir que cuando se hacen estudios de mediano y largo plazo sobre una de las instituciones más fundamentales del Estado moderno, como es la hacienda, es indispensable la elaboración de bases de datos. Así que, como es el caso para la hacienda pública michoacana posrevolucionaria, la sistematización de información cuantitativa se constituyó en el componente clave para la organización y ordenación capitular del estudio, así como para su posterior interpretación y exposición escrita. Por lo tanto entonces, la información estadística consultada, se desglosó como sigue: ingresos y egresos estatales y su desagregación; ingresos y egresos municipales y su comparación con los del estado; así como también algunos indicadores menores, como el relativo al valor de la propiedad; todos, flanqueados, en mayor o menor medida, por la historiografía existente y por los elementos conceptuales dichos.

Ahora bien, como el tema es significativo y necesita de una explicación más puntual en los momentos más oportunos, se ha decidido mencionar aquí solamente lo siguiente. Los indicadores antedichos presentan fortalezas y debilidades; estas últimas sobre todo, se deben principalmente a huecos documentales que imposibilitan el estudio de dichos indicadores de manera anualizada y desagregada en el tiempo. Asimismo, otras consideraciones tienen que ver con la necesidad que hubo de deflactar los indicadores elaborados, ello debido a los procesos económicos inflacionarios que presenta el periodo de análisis. Así entonces, cabe advertir que

tanto en los capítulos de esta investigación como en el apéndice de la misma, se abordarán éstas y otras consideraciones metodológicas más sobre la construcción, deflación y representación gráfica y esquemática de los indicadores estadísticos disponibles.

VI. Fuentes de información

En términos de fuentes y bibliografía, el tema de la hacienda pública de Michoacán, sobre todo desde donde está enfocado, o sea, desde su reorganización posrevolucionaria en el mediano y el largo plazo, plantea por lo menos dos aspectos relevantes. El primero tiene que ver a su vez con dos elementos a contrapunto que presenta la información de primera mano específicamente para la temporalidad 1920-1944. A este respecto, cabe destacar el hecho de que el tema y la época favorecen la incorporación de fuentes nuevas, mismas que eventualmente generan interpretaciones nuevas, situación que, por lo demás, permite destacar justamente la relevancia de este trabajo. Mientras que por otro lado sin embargo, precisamente por la misma condición contextual posbélica, también es verdad que existen ciertos vacíos de información que dificultan el tratamiento pormenorizado de la hacienda pública michoacana en dicho periodo.²⁵ Mientras que el segundo aspecto a destacar, tiene que ver con lo señalado en el estado de la cuestión, es decir, acerca de la poca la historiografía existente sobre el objeto de estudio. Por lo tanto en suma, estas dos consideraciones permiten advertir que esta investigación cuenta con un soporte denso de fuentes primarias de origen diverso, mismas que al sistematizarse y discutirse con las ideas historiográficas sobre el tema, han posibilitado el diseño y el discurso explicativo sobre el

²⁵ Para mayor detalle sobre este punto, véase el apéndice de esta investigación.

planteamiento y los objetivos de este trabajo. En este sentido, ya antes se revisó la historiografía, por lo que aquí sólo se mencionarán algunas ideas generales sobre las fuentes primarias.

De entrada, cabe mencionar la procedencia física de la información consultada. En términos generales, la indagación de fuentes primarias y bibliográficas se llevó a cabo en archivos y bibliotecas ubicadas en el estado de Michoacán y en la Ciudad de México; de igual modo se consultó información en plataformas electrónicas (en línea) de instituciones nacionales, tales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Ahora bien, sobre las fuentes primarias en particular, y de acuerdo con el enfoque de estudio, se puede referir que por lo general éstas proceden de instancias oficiales, de los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal. En este sentido, cabe hacer la observación de que la información resguardada en dichas instituciones públicas, no sólo se refiere al desempeño de la clase gobernante y política michoacana, sino que también conserva documentación sobre la relación entre el Estado y otros sectores sociales, tales como los contribuyentes o los beneficiarios de la hacienda pública.

Así entonces, sin ser el objetivo en este momento entrar a detalle sobre una crítica de fuentes, ya que eso se hará en el cuerpo y/o en el apéndice de la investigación, se puede apuntar lo siguiente sobre las fuentes primarias consultadas. Por ejemplo, existe un bloque diverso de ellas proveniente de los siguientes archivos de adscripción estatal y municipal: *Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán (AGHPÉM)*, *Archivo Histórico del Congreso del Estado de Michoacán (AHCEM)*, *Archivo Histórico Municipal de Morelia (AHMM)*, y *Casa de la Cultura Jurídica “Ministro Felipe Tena Ramírez”*, aunque en realidad éste último es un acervo federal. En tales repositorios, se compiló información sobre asuntos de diversa naturaleza, destacándose al respecto, los relativos a: leyes de ingresos e impuestos; gasto y deuda pública; relación hacendaria entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y los municipios; y sobre

los contribuyentes, generalmente de propietarios, comerciantes o industriales que llegaron a tener algún conflicto que requiriera de la impartición de la justicia local-federal.

Ahora bien, cabe indicar que el mayor porcentaje de la información primaria se extrajo en realidad de las bibliotecas y hemerotecas de universidades y archivos públicos michoacanos y de la capital del país. En este sentido, según su contribución, se pueden distinguir tres niveles:

Primer nivel. Bibliotecas: “Lic. Eduardo Ruíz” del Congreso del Estado de Michoacán; del AGHPEM; “Luis González” de El Colegio de Michoacán; del Fondo Histórico Antonio Ortiz Mena de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Miguel Lerdo de Tejada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, plataforma electrónica e impresa “Estadísticas Históricas de México”).

Segundo nivel. Bibliotecas: “Daniel Cosío Villegas” de El Colegio de México; la Central de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Tercer nivel. Bibliotecas: “General Lázaro Cárdenas” de la Facultad de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; “Luis Chávez Orozco” del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México; de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa; “Ernesto de la Torre Villar” del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; Centro de Documentación e Información “Mtro. Jesús Silva Herzog” del Instituto de Investigación Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; del Banco de México.

En términos generales, se puede decir que en las bibliotecas y hemerotecas enlistadas, existe una gran cantidad de libros, revistas, documentos, obras de consulta y folletería de suma relevancia para esta investigación. Por ejemplo, en el bloque del primer nivel, se consultó

información relacionada con los tópicos siguientes: legislación hacendaria proveniente del Periódico Oficial del Estado de Michoacán y del Diario Oficial de la Federación; obras de consulta y folletería sobre compendios de normatividad hacendaria en general, y sobre estadísticas tanto de ingresos y egresos públicos estatales y municipales, como del comportamiento de algunos sectores de la economía michoacana; censos de población; leyes de ingresos y egresos; sobre el índice de precios al mayoreo de la Ciudad de México; entre otros. Mientras que en el segundo nivel, además de algunos de los rubros ya mencionados, destaca alguna información relativa a los informes de gobierno, así como de varias obras de consulta relacionadas con los ingresos estatales y sobre impuestos en general, mismos que permitieron tejer la relación fiscal entre el estado y la federación. En tanto que con el bloque del tercer nivel, sobresalen, básicamente, asuntos concernientes a: revistas y obras de consulta de la época de estudio que ofrecen una amplia información estadística de orden financiero y económico sobre el estado; así como folletería y otros documentos con información cualitativa valiosa sobre la relación fiscal entre la federación, el estado y los municipios michoacanos.

VII. Estructura de la investigación

Esta investigación está compuesta por cuatro capítulos, que corresponden a cuatro dimensiones del objeto de estudio, o sea, la reorganización de la hacienda pública de Michoacán en la posrevolución. En el capítulo 1, se aborda brevemente la reestructuración de la hacienda pública de Michoacán a partir de la dinámica política que desarrollaron los gobiernos michoacanos entre 1920 y 1944. Con este propósito, la temática inicia con un planteamiento general sobre el colapso del sistema hacendario en los años diez, para luego abordar su recomposición

entrecruzando tres variables de análisis: la dinámica política en general en la entidad; el problema de la insuficiencia y el equilibrio presupuestal de las finanzas públicas estatales; y la política fiscal estatal y la modernización tributaria federal.

El capítulo 2 por su parte, analiza la reorganización de la hacienda pública de Michoacán en términos específicamente financieros. Allí se aborda la estructura y el desempeño de la carga tributaria entre 1920 y 1944, pero además también, se incorpora alguna información cuantitativa disponible que permita ofrecer un primer diagnóstico sobre el desplome de la capacidad recaudatoria de la hacienda pública a causa de la revolución. Así entonces, todo lo anterior se entreteje tomando en consideración procesos internos y externos a la hacienda pública michoacana, tales como el desempeño económico y las reformas tributarias estatal-federal y agraria, fenómenos que llegaron a influir de manera significativa en las transformaciones que experimentó la carga impositiva estatal durante esa temporalidad, principalmente sobre la imposición predial y la actividad comercial e industrial michoacana.

El capítulo 3 completa el análisis financiero de la hacienda pública michoacana posrevolucionaria con el estudio de la economía pública de la entidad. Al efecto se estudia la composición y el comportamiento del gasto programado en Michoacán entre 1920 y 1944, partiendo además, de la explicación sobre la caída de la capacidad de gasto a consecuencia de la revolución. Así entonces, se trata de identificar y problematizar, tras dicho colapso financiero de los años diez, la reconstrucción y el comportamiento de la política de gasto de los primeros gobiernos michoacanos revolucionarios y de sus principales intenciones políticas y limitaciones presupuestales en materia social, económica y administrativa, visto todo esto justamente desde la programación de los egresos. Conviene asimismo, llamar la atención desde ahora, sobre el hecho de que en esta investigación no se estudia el gasto efectivo, ya que las fuentes consultadas

sobre el particular no permiten su desagregación, así entonces, en todo caso, a cambio de ello, se ofrece un análisis sobre sus montos totales. En su momento se ampliará más sobre este punto.

El capítulo 4 intenta ofrecer elementos preliminares –para estudios futuros– sobre el funcionamiento de la hacienda pública michoacana posrevolucionaria en relación con procesos concretos, elegidos a partir de las mayores evidencias investigativas encontradas. De acuerdo con esta postura entonces, el tema seleccionado lo constituye el papel que jugó la hacienda pública municipal en la reorganización hacendaria estatal durante estas primeras décadas posrevolucionarias. En este sentido, el capítulo abre con un análisis del grado de distribución y concentración de los ingresos estatales y municipales en Michoacán entre 1925 y 1944, para posteriormente abordar los mecanismos legislativo-hacendarios utilizados por el Estado michoacano tendientes a centralizar y controlar el funcionamiento de los sistemas hacendarios municipales; esto último se plantea primordialmente en tres niveles: normatividad hacendaria en general, reformismo sobre las leyes de ingresos y egresos municipales, y el papel del Estado michoacano en el gasto público de los ayuntamientos de la entidad.

CAPÍTULO 1. CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO Y LA REORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA EN MICHOACÁN DURANTE LAS PRIMERAS DÉCADAS POSREVOLUCIONARIAS

Sin duda alguna la historiografía que ha estudiado la revolución mexicana en Michoacán es considerable; ha generado bastante conocimiento desde distintas apuestas teórico-metodológicas y temáticas, destacándose al respecto las áreas de la historia política, la económica, y últimamente la historia social y cultural. Empero, ante tan sugerente panorama historiográfico, los investigadores afines a estos temas revolucionarios michoacanos, aún no incorporan en sus presupuestos analíticos la variable de la hacienda pública, tanto en su papel durante la lucha revolucionaria, como en las décadas inmediatas, es decir, en la construcción y reproducción del régimen revolucionario en el contexto local. Ciertamente existen contribuciones valiosas, como en su momento se destacarán, pero en su mayoría son aportes “aislados o sueltos” sobre temas fiscales o de gasto, o sobre nombres de personajes cercanos a la hacienda pública, pero que no toman justamente a la hacienda como su objeto de análisis.

Por ello se propone estudiar la hacienda pública, ya que se piensa que lo hacendario fue una más de las demandas revolucionarias en Michoacán, no obstante que ésta no tuviera la misma expresión masiva y popular que caracterizó a las más conocidas, como el reparto y la restitución de tierras, el mejoramiento de las condiciones de trabajo o el impulso a la educación. Lo cierto es que, en todo caso, la hacienda era justamente el vehículo para intentar ofrecer soluciones a tales demandas masificadas y populares. En este sentido, durante y después de la contienda armada, la hacienda pública michoacana cumplió funciones particularmente significativas en los ámbitos político, económico y social de la entidad, amén de su desempeño

estrictamente administrativo, como institución fundamental del Estado michoacano. Lo que se quiere decir con esto, es que la hacienda pública en México, principalmente desde la escala estatal, constituye una sugerente ventana para observar los alcances, las limitaciones y los conflictos que experimentaron todas las entidades del país al poner en marcha el programa revolucionario, y más en específico aquellas entidades que se distinguieron por su política social y/o radical, como Michoacán, Veracruz, Tabasco o San Luis Potosí, razón por la cual, sus intentos de cambio social, en algunos casos más que en otros, estarían llenos de frenos estructurales. En ese esquema, Michoacán parece ser un buen ejemplo de tal experimentación posrevolucionaria en su vertiente hacendaria.

Al respecto, en el Michoacán posrevolucionario se aprecia que la hacienda pública fue un instrumento constructor de poder político y económico, al margen de su delicada condición posterior a la contienda militar. De manera que esta institución –que influía en la sociedad michoacana como ésta lo hacía en aquélla– se debe de indagar a partir de los intereses habidos entre quienes estaban detrás como delante de la hacienda: básicamente el Ejecutivo, el Congreso y la burocracia hacendaria por un lado, y sus contribuyentes y beneficiarios por otro, que teóricamente sería la sociedad en su conjunto, misma que financiaba el sostenimiento de la propia hacienda pública, y aun al Estado en general. En esta idea, correlacionar la dinámica política con el funcionamiento de la hacienda pública posterior a la fase armada de los años diez, permite establecer tanto los derroteros, ritmos y tensiones que observó la hacienda pública en su reestructuración y modernización, como su impacto en la construcción del régimen revolucionario y del poder regional en esta entidad federativa.

Así entonces, la política es una variable indispensable para entender el comportamiento de la hacienda pública michoacana luego de su desarticulación durante la lucha revolucionaria,

situación que se complica aún más por su entrelazamiento con problemáticas como la reforma agraria, la educativa y la crisis económica posbélica. Ante tal panorama, como producto de tales cruces, se aprecia que particularmente algunas coyunturas político-económicas en Michoacán fueron más proclives a incidir no sólo en el reformismo hacendario de la época, que apuntaba a reorganizar la hacienda, sino que también llegaron a afectar de manera directa la entrada de recursos públicos. Ejemplo de ello fueron los gobiernos de los Generales Francisco J. Mújica y Lázaro Cárdenas. En este sentido, aunque enmarcadas en condiciones históricas distintas, ambas gubernaturas destacaron por sus políticas hacendarias afines en cuando al fundamento social de sus proyectos de gobierno, razón por la cual se distinguieron respecto de otros gobiernos michoacanos de corte más moderado o de plano conservador. Sin embargo, reformar la hacienda pública al mismo tiempo de atender las demandas sociales, en un contexto de bancarrota y de crisis como la que sufría el gobierno michoacano, no sería una labor nada sencilla, puesto que ambas labores se constituían en un arma de doble filo. Es decir, si por un lado se intentaba mejorar el fisco e incrementar las rentas para poder así encauzar sus proyectos sociales, dicho reformismo por otro lado, generó crispación con el contribuyente, como le ocurrió a Mújica, o bien, se tuvo que soportar la caída del rendimiento del gravamen predial, el tributo más valioso para Michoacán, ello a causa de la reforma agraria y la exención impositiva a los ejidos, situación financiera que padecerían todos los gobiernos michoacanos de los años treinta y parte de los cuarenta.

Ahora bien, por otra parte, también debe contemplarse que cualquier proyecto gubernativo michoacano, desde el más radical hasta más conservador, todos por igual, se vieron influenciados y/o determinados en alguna forma por la política nacional que tendió cada vez más a una mayor centralización, situación que provocó cierta radicalidad en la interpretación

local de la revolución, y repercutió por ende en el autonomismo con que cada uno de los gobiernos michoacanos en turno pudo guiarse.

A la sombra entonces del poder político y hacendario federal, los gobiernos michoacanos del periodo de estudio intentarían recomponer y reformar la hacienda pública, ello en tanto que la hacienda era una pieza sencillamente indispensable en su propósito de construir poder político regional y darle viabilidad a sus programas gubernativos, programas que en última instancia además, debían ser afines al nuevo régimen. En tan ardua tarea, si bien los gobiernos estatales mostrarían semejanzas en cuanto a su intención de llevarlo a cabo, también expresarían, según su contexto, una manera distinta de emprenderlo, así como también de las formas de beneficiarse de la propia hacienda pública. Quizá por ello, los cambios en el sistema hacendario michoacano entre 1920 y 1944, parecen menos conflictivos desde el gasto que desde el fisco, reflejándose esto en las mayores permanencias que presentó el sistema fiscal respecto del presupuesto de egresos, ya que la modernización tributaria implicaba dilatados conflictos y tensiones con la federación y con los diversos grupos de contribuyentes; entre estos últimos por cierto, destacaron, además de los grandes y pequeños industriales, comerciantes y propietarios, los campesinos organizados, intermediarios, caciques, entre otros. Mientras que por otra parte, desde el gasto público, durante el tramo examinado, la hacienda michoacana también fue objeto de beneficio por parte de distintos actores sociales, esto al menos en dos sentidos: monetaria y políticamente. En ambos puntos estarían los ya citados operadores de la misma, o sea, el Congreso, el Ejecutivo y eventualmente la burocracia hacendaria –como tesoreros estatales y municipales, administradores y receptores de rentas, o inspectores, es decir, todos aquellos empleados de hacienda que tenían contacto directo con los contribuyentes en cualquier rincón del estado. Consecuentemente, estos mismos personajes llegaron a valerse de la hacienda

pública para utilizarla como trampolín político, o como fuente de poder sociopolítico ante la sociedad, por lo cual dicha institución era susceptible de funcionar, lo mismo como espacio de negociación, que como afluyente de fraude y corrupción.

En suma, a partir de lo dicho, el objetivo de este capítulo es estudiar en términos generales la reestructuración de la hacienda pública de Michoacán a partir de la dinámica política que desarrollaron los gobiernos michoacanos entre 1920 y 1944. Se busca responder a lo siguiente: ¿Qué papel tuvo la hacienda pública en los gobiernos michoacanos bajo el marco de la formación del régimen revolucionario en Michoacán? ¿Cómo la posrevolución, a nivel político-local, impactó en la reorganización de la hacienda pública michoacana luego de su colapso en los años bélicos?

Se parte de la idea de que la crisis política y económica experimentada durante la revolución, con antecedentes en los últimos tiempos porfiristas por cierto, poco a poco fue desarticulando la hacienda pública michoacana en diferentes formas e intensidades, viéndose así afectadas las políticas fiscal, de gasto, y el componente geográfico-administrativo de esta institución. Esto ocurrió a tal grado que, al final de la década revolucionaria, con unas finanzas en bancarrota, las funciones básicas del Estado michoacano quedaron reducidas al mínimo. Así, de esta manera, fue como dio inicio en Michoacán el régimen revolucionario y con éste la compleja labor de reconstrucción de la hacienda pública. Por lo cual, con un ambiente menos tenso, o al menos no tan permanentemente militarizado, la reconstrucción hacendaria estatal observó en los años veinte un reformismo hacendario de experimentación, mientras que a partir de los años treinta, en dicha reconstrucción hacendaria, se fue haciendo cada vez más patente la injerencia de la centralización hacendaria federal. En consecuencia, la tensión y/o el consenso en el quehacer político de los gobernantes michoacanos y la dinámica económica estatal, ambos

factores presentes en la formación del régimen revolucionario en Michoacán, determinaron, en buena medida, el rumbo y ritmo tomado por la reorganización hacendaria en esta entidad. Como reflejo de ello, la hacienda pública mostraría una persistente irregularidad e insuficiencia presupuestaria para hacer frente al cúmulo de demandas dejadas por la revolución de 1910.

1.2 Las secuelas de la revolución: crisis política y económica y desarticulación de la hacienda pública

De acuerdo con el objetivo del capítulo, la intención de este primer apartado es analizar los efectos de la lucha revolucionaria en la hacienda pública michoacana. Se busca indagar por qué, en qué medida y cómo se dieron tales efectos, si es que éstos ocurrieron. Se piensa que abordar este tópico es trascendente, ya que ello ayudará a comprender el proceso hacendario posterior.

La revolución mexicana fue una conmoción social cuyas causas se ubican en el régimen del General Porfirio Díaz (1877-1911). En tanto que en Michoacán dicho modelo porfirista fue emulado básicamente por el gobierno de Aristeo Mercado (1891-1911). De esta manera entonces, en la entidad, con tal política porfirista, se estableció una serie de instituciones y prácticas de corte liberal que permearon en buena medida su estructura política, económica y social. Además, como parte de ese mismo contexto, ideas positivistas como orden y progreso fueron seguidas con ahínco, pero no así aquellas orientadas a practicar una auténtica igualdad y libertad para todos los individuos. Por lo tanto, el marco institucional michoacano porfirista favoreció a las reducidas clases propietarias e industriales, nacionales y extranjeras; ya que les facilitó tanto la inversión en la economía regional como la adquisición de recursos naturales y la concentración de la riqueza generada en la entidad. Mientras que en contraparte, bajo este

mismo modelo excluyente, se encontraba la mayoría de los michoacanos, mismos que vieron perder en aquel tiempo bienes y libertades, lo cual se tradujo, ya al final del régimen, en un deterioro del nivel de vida para ellos.¹

De igual modo, estas ideas liberales, en términos políticos como económicos, determinaron el camino que debía tomar la hacienda pública, es decir, como un instrumento más de la maquinaria porfirista, aunque en la práctica también, por su definición, fungiera como una ventana fiel de los avances y las limitaciones del modelo. Por lo tanto, en su lento camino modernizador, la hacienda pública michoacana, de corte pretendidamente liberal, si bien mostró progresos, igualmente abonó a reproducir el *statu quo* social porfirista, ya que terminó por establecer una carga fiscal repartida desigualmente sobre el trabajo y los bienes de la población, así como también por favorecer más claramente a las élites desde la redistribución del gasto y la oferta de bienes y servicios públicos.² De modo que la hacienda en este escenario era parte de las instituciones porfirianas que pese a lo dicho no debía fenecer, sino reconstruirse o redirigirse, esto según la agenda política de los primeros rebeldes michoacanos maderistas.

Así, a lo anterior se suma el hecho de que aquel descontento social –que cundía entre las clases menesterosas pero también entre los sectores medios, tanto del campo como de la ciudad, por un modelo que no sólo los excluía sino que los había despojado de sus bienes o que poco los había hecho participar de la generación de la riqueza–, empezaría a tomar mayor fuerza a

¹ Sobre este tema del deterioro del nivel vida al final del porfiriato en Michoacán, puede consultarse: Gerardo Sánchez, “Las crisis agrícolas y la carestía del maíz. 1886-1910” y “Los cambios demográficos y las luchas sociales”, en Enrique Florescano (coordinador), *Historia General de Michoacán*, vol. 3, Morelia, Gobierno del Estado, 1989, pp. 251-265 y pp. 287-305; y para ver algunos matices que aminoraban o bien extendían aquel debilitamiento del bienestar, ya fuera en el ámbito rural o en zonas mineras, consúltese: Pureco, 2010, *op. cit.*, pp. 271-276 y Uribe, 2010, *op. cit.*, pp. 382-392.

² Para ver los principales contribuyentes y beneficiarios del Estado michoacano porfirista, en los capítulos 2 y 3 se aborda con mayor precisión la estructura de la carga fiscal y del gasto público en el último tercio del régimen.

partir de la crisis económica mundial de 1907 y de las malas cosechas registradas en esta entidad hacia 1909.³ Por lo que, finalmente, dicha situación socioeconómica, junto a los rumores de la sucesión presidencial de Díaz y a la achacosa salud del gobernador Mercado, terminaron por generar un caldo de cultivo que condujo al derrocamiento de aquel régimen.

Ahora bien, derribado el gobierno porfirista, según se tratará de plantear, el ciclo revolucionario vivido en Michoacán marcó la pauta del proceso de colapso de la hacienda pública en esta entidad federativa. Así que todas las arterias que componían el sistema hacendístico de Michoacán, se fueron mermando en diferente forma e intensidad al compás del rumbo que fue tomando la revolución. Conviene por ello, revisar tal contexto político. Entre 1910 y 1918, siendo sensible a los acontecimientos nacionales, Michoacán encontró adeptos y contrarios al maderismo, huertismo, villismo, zapatismo y constitucionalismo, no obstante que la proclamación del *Plan de San Luis* en 1910 por Francisco I. Madero, en Michoacán no hubiese tenido inicialmente mayor trascendencia para la continuidad de la vida política y económica de la sociedad.⁴

En este escenario, ya desde finales de 1910, pero sobre todo a partir de 1911, en diversas regiones del estado, se fueron conformando grupos de rebeldes comandados por varios líderes que apoyaban al maderismo. Entre ellos, destacaron los hermanos Gildardo y Conrado Magaña en el noroeste de la entidad, junto a Miguel T. Regalado en el epicentro de esa misma zona, en el Bajío zamorano; Martín Castrejón y Salvador Escalante en el centro del estado; y Francisco

³ En particular con el maíz. Véase *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XL, vol. 18, Talleres de la Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1911, pp. 363-368.

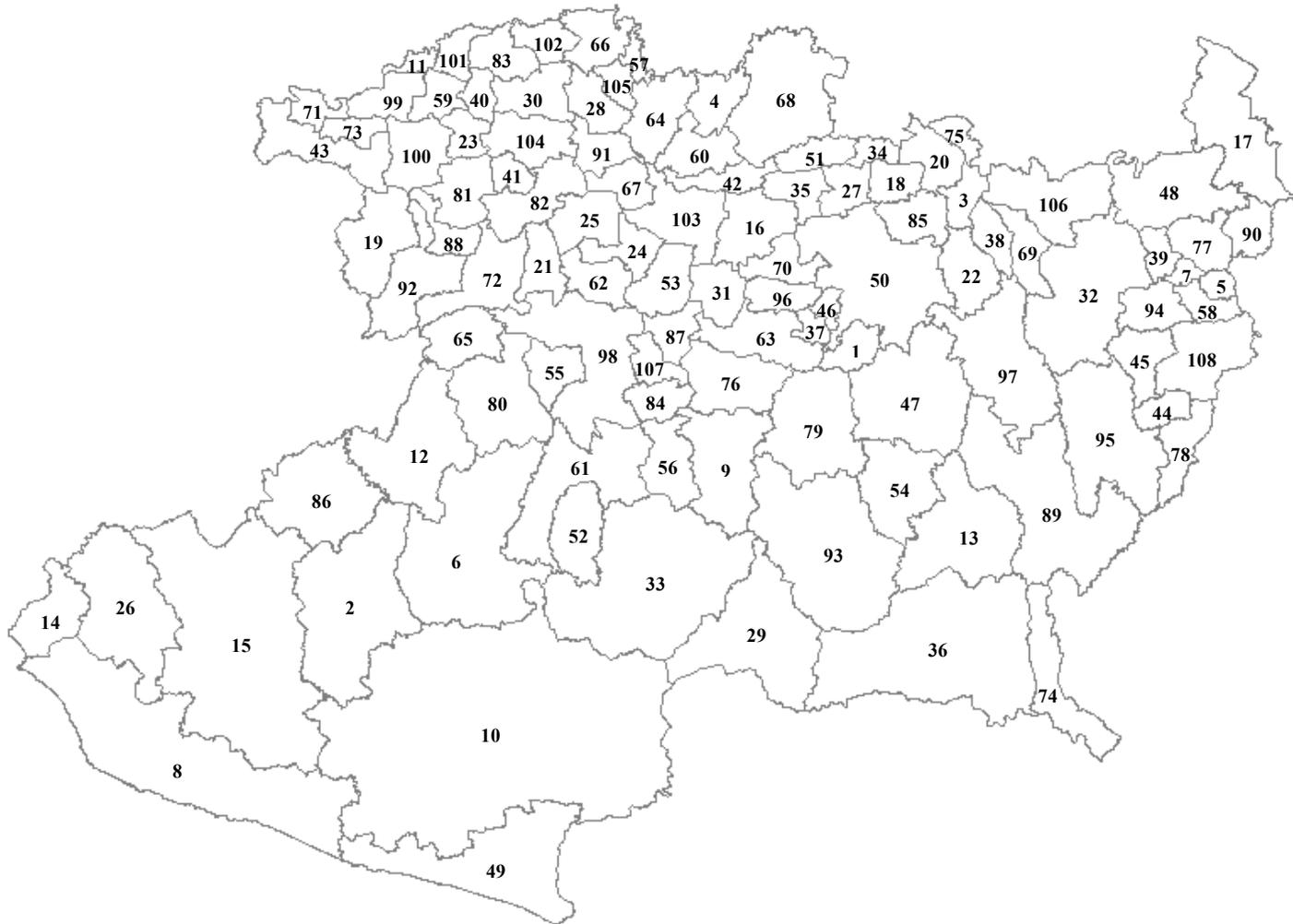
⁴ Tanto así que, aún y con la debilidad de su gobierno por los antecedentes dichos, Mercado todavía otorgó dos concesiones a particulares en 1909 para el establecimiento de dos ferrocarriles en el estado. *Recopilación*, t. XL, 1911, *op. cit.*, pp. 209-210, p. 370 y *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLI, vol. 19, Talleres de la Escuela Industrial Militar, 1913, pp. 200-201.

J. Mújica y José Rentería Luviano en la región de Huetamo, al noreste de la entidad, colindante con el estado de Guerrero.⁵ Finalmente, Salvador Escalante entró a la capital Morelia el 11 de mayo, precipitando por ello la salida de Mercado el día 13, a unos días de que Porfirio Díaz hiciera lo propio en el plano nacional. Luego de la partida de Mercado, primero como gobernador provisional y luego constitucionalmente electo, el Doctor Miguel Silva condujo las riendas del gobierno michoacano de mayo de 1911 a mayo 1913.⁶

⁵ La historiografía sobre la revolución en Michoacán es bastante generosa, así que para ver a detalle las campañas y grupos militares que operaron en el estado durante esta revuelta social vivida en México, véase, entre otros, Verónica Oikión, *El Constitucionalismo en Michoacán. El periodo de los gobiernos militares, 1914-1917*, México, CONACULTA, 1992; Eduardo Mijangos, *La Revolución y el poder en Michoacán 1910-1920*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1997; Álvaro Ochoa, “La revolución llega a Michoacán”, en Florescano, vol. 4, 1989, *op. cit.*; Eduardo Mijangos y Alonso Torres (coordinadores), *Revalorar la Revolución Mexicana*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011; Ramón A. Pérez, *La Revolución en el Oriente de Michoacán, 1900-1920*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / H. Ayuntamientos Constitucionales del Oriente de Michoacán, 2005-2007, 2005; Álvaro Ochoa y Martín Sánchez, *Repertorio Michoacano 1889-1926*, 2ª edición, México, El Colegio de Michoacán / Casa de la Cultura del Valle de Zamora / Morevallado Editores / Universidad Pedagógica Nacional, 2004, pp. 94-95, p. 155, pp. 245-246, p. 280, p. 327 y pp. 343-345; y, adicionalmente, Enrique Guerra, “La Revolución mexicana. El debate revisionista y antirevisionista”, en Mijangos y Torres, 2011, *op. cit.*, pp. 33-68

⁶ Conviene precisar que el periodo constitucional de Silva correspondió de septiembre de 1912 a septiembre de 1916, sin embargo éste se interrumpió debido al cuartelazo dado por Victoriano Huerta y la venida a Michoacán de gobernadores huertistas. Además, de septiembre de 1911 a septiembre de 1912, fungieron como gobernadores provisionales los licenciados Primitivo Ortiz y Vicente Maciel. *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, pp. 157-158, p. 195, p. 198, p. 295, pp. 404-405; *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLII, vol. 20, Talleres de la Escuela Industrial Militar, 1919, pp. 50-52, p. 54 y p. 56.

Michoacán hacia 1950. División municipal



Michoacán hacia 1950. División municipal

1	Acuitzio	31	Erongarícuaro	61	Parácuaro	91	Tlazazalca
2	Aguililla	32	Hidalgo	62	Paracho	92	Tocumbo
3	Álvaro Obregón	33	La Huacana	63	Pátzcuaro	93	Turicato
4	Angamacutiro	34	Huandacareo	64	Penjamillo	94	Tuxpan
5	Angangueo	35	Huaniqueo	65	Peribán	95	Tuzantla
6	Apatzingán	36	Huetamo	66	La Piedad	96	Tzintzuntzan
7	Aporo	37	Huiramba	67	Purépero	97	Tzitzio
8	Aquila	38	Indaparapeo	68	Puruándiro	98	Uruapan
9	Ario de Rosales	39	Irimbo	69	Queréndaro	99	Venustiano Carranza
10	Arteaga / Salazar	40	Ixtlán	70	Quiroga	100	Villamar / Guarachita
11	Briseñas	41	Jacona	71	Cojumatlán	101	Vista Hermosa
12	Buenavista	42	Villa Jiménez	72	Los Reyes	102	Yurécuaro
13	Carácuaro	43	Jiquilpan	73	Sahuayo	103	Zacapu
14	Coahuayana / Villa Victoria	44	Juárez	74	San Lucas	104	Zamora
15	Coalcomán	45	Jungapeo	75	Santa Ana Maya	105	Zináparo
16	Coeneo	46	Lagunillas	76	Santa Clara / Salvador Escalante	106	Zinapécuaro
17	Contepec	47	Villa Madero	77	Senguio	107	Ziracuaretiro
18	Copándaro	48	Maravatío	78	Susupuato	108	Zitácuaro
19	Cotija	49	Melchor Ocampo del Balsas	79	Tacámbaro		
20	Cuitzeo	50	Morelia	80	Tancítaro		
21	Charapan	51	Villa Morelos	81	Tangamandapio		
22	Charo	52	Mújica / Zaragoza	82	Tangancícuaro		
23	Chavinda	53	Nahuatzen	83	Tanhuato		
24	Cherán	54	Nocupétaro	84	Taretan		
25	Chilchota	55	Nuevo Parangaricutiro	85	Tarímbaro		
26	Chinicuila	56	Nuevo Urecho	86	Tepalcatepec		
27	Chucándiro	57	Numarán	87	Tingambato		
28	Churintzio	58	Ocampo	88	Tingüindin		
29	Churumuco	59	Pajacuarán	89	Tiquicheo		
30	Ecuandureo	60	Panindícuaro	90	Tlalpujahua		

Nota: De acuerdo con el *Séptimo Censo General de Población* publicado en 1950, el estado de Michoacán contaba con 104 municipios, sin embargo, antes de concluir dicho año, se crearon cuatro municipios más, mismos que ya no fueron registrados por el censo de referencia, se trata de los casos de Briseñas (11), Huiramba (37), Lagunillas (46) y Nuevo Parangaricutiro (55). Por lo tanto, hacia septiembre de 1950, finalmente Michoacán registraba 108 municipios. *División Territorial del Estado de Michoacán de Ocampo de 1810 a 1995*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1997, p. 71.

Fuente: *Séptimo Censo General de Población. Estado de Michoacán*, México, Secretaría General de Economía, 1950, p. 6; Jesús Romero, *Geografía del Estado de Michoacán*, Morelia, Talleres Tipográficos de la E. T. I. “Álvaro Obregón”, 1958, pp. 74-93; *División*, 1997, *doc. cit.*, pp. 57-73.

Si bien Silva fue un hombre conciliador, el michoacano no logró la pacificación de su estado, ya que las posturas de los grupos revolucionarios se fueron tornando cada vez más radicales, al igual que el acrecentamiento de los episodios armados en territorio estatal. En esta coyuntura, el campesinado y algunos sectores sociales medios,⁷ empezaron a coincidir en torno a un cúmulo de exigencias, tales como la dotación y la restitución de tierras, una mayor apertura y/o mejoramiento de las condiciones generales de trabajo, de la vida misma o de operatividad en el mercado. Silva sin embargo, con una política moderada, como la del propio Madero, no atendió a estas primeras exigencias que atentaban contra la propiedad privada de la oligarquía económica michoacana, incluso se inclinó por seguir fomentando la economía regional y mantener la inercia de los proyectos de negocios de aquella élite.⁸

Posteriormente, con el golpe de Estado dado por Victoriano Huerta a inicios de 1913, llegaron a hacerse cargo del gobierno de Michoacán los huertistas Generales Alberto Yarza y Jesús Garza.⁹ Con ellos se iniciaría un periodo de gobiernos militares que duraría hasta 1917. Mientras tanto, secundando al *Plan de Guadalupe*, proclamado por Carranza en el mes de marzo de 1913, en territorio michoacano se reveló el 27 de abril el *Plan de Parácuaro*, el cual desconocía el poder presidencial de Huerta y a los gobiernos estatales que de éste hubiesen

⁷ Desde pequeños propietarios, comerciantes, industriales y empleados públicos de baja y mediana categoría, como sería el caso de la burocracia de la hacienda pública estatal y la de los municipios.

⁸ Muestra de este interés por fomentar la economía –sin perder de vista que muchos de estos integrantes de las burguesías regionales lo apoyaron para su ascenso al poder– es que se continuó con las concesiones a ferrocarriles, las cuales sumaron seis entre 1911 y 1914. Empero, no obstante este interés porque no cayera la economía, ya hacia finales de 1912, tanto los grandes propietarios e industriales, como los pequeños y medianos comerciantes, rancheros, arrendatarios e industriales, empezarían a sufrir las consecuencias de los saqueos y exigencias de recursos pecuniarios o en especie por parte de los rebeldes, así como la obstrucción cada vez más incesante para la entrada al estado de insumos industriales y la salida del mismo de mercancías terminadas. De modo que este proceso de ampliación de la red ferroviaria (con origen porfirista), y por ende del mercado regional, se vería truncado a partir de estos años. Véase: *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, p. 219, pp. 291-292, pp. 386-387; *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, pp. 15-16, pp. 155-156, pp. 212-214 y pp. 392-393.

⁹ Quienes se mantuvieron en el poder de junio de 1913 a julio de 1914. *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, pp. 157-158 y p. 172.

emanado.¹⁰ Conforme a este prescripto entonces, los bandos revolucionarios en la entidad multiplicarían las asonadas en buena parte del territorio, no obstante que Huerta encontrara apoyo entre las élites rurales y urbanas del estado. Incluso, en correspondencia con este gesto de las clases pudientes michoacanas, Yarza y Garza decretaron leyes cuyo objeto fue permitir a los propietarios defender sus propios intereses ante eventuales ataques y saqueos a manos de los rebeldes, esto mediante el establecimiento de cuerpos sociales con cierto adiestramiento militar.¹¹ Sin embargo, con todo y esta política huertista a favor de los propietarios, finalmente se asistía a un panorama de inestabilidad sociopolítica cuyo resultado tangible fue la desaceleración de la economía michoacana en general, ya para entonces por cierto, con serios perjuicios para el erario público.

Pero más aún, este contexto político-económico, y su impacto en la hacienda pública de la entidad, lejos de apaciguarse en los años siguientes, empeoraría, pues el ciclo revolucionario marcaría una nueva etapa a partir de la renuncia de Huerta a la Presidencia en julio de 1914, y de la Convención de Aguascalientes tres meses después. Así, tras estos eventos, ascendieron al poder en Michoacán, los Generales Gertrudis G. Sánchez y Alfredo Elizondo, ambos con filiación constitucionalista.¹² Ahora bien, este periodo de 1914 a 1917, de gobiernos militares

¹⁰ Ochoa y Sánchez, 2004, *op. cit.*, p. 327.

¹¹ Véase las circulares del 1 de julio y del 8 de agosto de 1913, las cuales precisaban las condiciones para que el gobierno federal proporcionara armas y municiones para la defensa de los intereses de agricultores e industriales ante el desarrollo del bandidaje. *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, p. 162 y p. 174. Cabe referir que esta postura huertista por crear cuerpos militares ya era una práctica común en 1913 entre los propietarios de fincas y fábricas en Michoacán.

¹² Conforme al *Plan de Guadalupe*, Sánchez gobernó provisionalmente y como comandante militar de agosto de 1914 a febrero de 1915, y Elizondo lo hizo, con igual categoría, de abril de 1915 a febrero de 1916. Cabe destacar que entre ambos periodos, por unas cuantas semanas, estuvo al frente del Ejecutivo el villista General José I. Prieto, mientras que de febrero de 1916 a agosto de 1917 –con la venia del Primer Jefe, Venustiano Carranza–, gobernó el estado el General José Rentería Luviano, completándose así los gobiernos militares constitucionalistas. Posteriormente sería gobernador el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio, electo constitucionalmente en 1917, como luego se verá. Manuel Soravilla, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el*

constitucionalistas en Michoacán, fue particularmente importante en la desarticulación del sistema hacendario de esta entidad. La razón se debe al comentado agravamiento de la inestabilidad generalizada que vivió el estado, cuyos detonantes principales fueron de orden político-militar y económico; cabe destacar asimismo, que dichos factores tuvieron la particularidad de concurrir en esta fase revolucionaria, no obstante su distinto origen: unos por efecto acumulativo venían previos a 1914, mientras que otros se fraguarían al calor de los acontecimientos.

Por ejemplo, entre los más trascendentes, por sus serias consecuencias para la hacienda pública, destaca el reavivamiento de los eventos beligerantes y el bandolerismo en buena parte del territorio michoacano, ello a causa de la indefinición de los principales líderes revolucionarios por inclinarse al bando carrancista o al convencionista. Otros hechos sustantivos tienen que ver con que Sánchez y Elizondo, apenas tomaron el poder, y según el *Plan de Guadalupe*, desconocieron al Congreso y al Poder Judicial del estado.¹³ El objetivo –según el *Plan* consignado– de desconocer los Poderes, era para facilitar la rápida pacificación de la entidad y establecer un poder provisional que normalizara la administración pública y satisficiera las necesidades más elementales de orden económico, político y social de los michoacanos.¹⁴ Siendo justamente la hacienda pública una institución clave a normalizar, hecho insalvable para luego poder así normalizar la administración pública en general.

Estado de Michoacán, Morelia, t. XLIII, vol. 21, Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios, 1923, p. 3, p. 297 y pp. 285-286.

¹³ Sánchez lo hizo el día 2 y el 6 de agosto de 1914, véase: *Ibid.*, pp. 7-9. Mientras que Elizondo hace lo propio el 14 de mayo de 1915. Véase, junto con otras reformas y el restablecimiento del Poder Judicial en 1916: *Ibid.*, pp. 302-304.

¹⁴ Un ejemplo concreto de tales necesidades a cubrir, es que, en pro del restablecimiento del orden constitucional y de generar legitimidad del Estado ante la sociedad michoacana, tanto Sánchez como Elizondo y Rentería Luviano, pusieron en marcha una serie de reformas para el mejoramiento de la educación michoacana (venida a menos desde el porfiriato), sobre todo a nivel institucional-regulatorio, ya que a nivel infraestructural no había recursos para su

Ahora bien, junto a los factores político-militares señalados, otros componentes de carácter económico complementan un conjunto de elementos externos a la hacienda pública que determinaron su colapso, desde luego, sumados a los internos a esta institución. Es menester por ello completar el panorama general con la vertiente económica, para después abordar el funcionamiento de la hacienda pública michoacana durante estos años. Al respecto, bajo este contexto de inestabilidad y de guerra en general, tanto Sánchez como Elizondo implementaron una serie de medidas que a la vez que intentaron proteger y regular la economía, también incidieron en su contracción y crisis. En consecuencia, las condiciones del sistema económico en la entidad apuntaban cada vez más a una economía en caída libre.

Dicho proceso económico empezaría a manifestarse a partir de 1913, ello debido a la concurrencia de diferentes factores que contrariaban el mercado en Michoacán. En este sentido, algunos de los primeros obstáculos serios a la economía fueron la destrucción de las vías de comunicación (el telégrafo, el teléfono y el ferrocarril) y el bandidaje, con los cuales se hacía casi imposible la circulación de mercancías, tanto las introducidas al estado como las exportadas del mismo. Mientras que por el lado de la producción, también empezó a resentirse el ataque a la propiedad, en particular con el bandidaje en todo el ciclo armado, pero sobre todo con la confiscación de bienes a los llamados enemigos de la revolución, siendo éste un nuevo mecanismo institucional para financiar la guerra aparecido a partir de 1914.¹⁵ En el mismo tenor,

desarrollo. Para profundizar sobre dichas reformas educativas, véase: *Ibid.*, pp. 72-133, pp. 370-374, pp. 419-421 y pp. 434-435.

¹⁵ Para el tema del bandidaje en Michoacán, véase: Oikión, 1992, *op. cit.*; Álvaro Ochoa, *La violencia en Michoacán (Ahí viene Chávez García)*, México, Gobierno del Estado de Michoacán / Instituto Michoacano de Cultura, 1990; Pureco, 2010, *op. cit.*; Luis G. Ibarrola, *Mis treinta años de administración en la empresa de luz y fuerza "La Trinidad"*, Morelia, 1942. Para la confiscación de bienes o el producto de ellos, véase el decreto que crea en septiembre de 1914 a la Comisión de Administración de Fincas Rústicas y Urbanas en el Estado, en: Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 31-33. Y para conocer su impacto, véase el caso de Morelia, en Claudia González, "¿Y para costear los gastos de la revolución? La ocupación de bienes en Morelia durante la etapa constitucionalista",

tanto el gobierno en turno como los diversos grupos revolucionarios y de bandoleros, todos por igual, exigieron préstamos forzosos, dinero en metálico o saquearon y/o quemaron bienes inmuebles y muebles. Las víctimas por su parte, considerando las regiones más ricas del estado o las peores comunicadas, o bien por coyunturas de mayor inseguridad, llegaron a recorrer por igual desde el pequeño hasta el grande propietario de fincas rústicas y urbanas, de giros mercantiles, industriales y de servicios.¹⁶

A los factores anteriores se suman otros elementos. Dos de orden natural: la extensión y diversidad geofísica de la entidad, lo cual hacía que por entonces fuera un territorio mal comunicado; y el otro sería, que eventualmente se presentaron malas cosechas originadas por alteraciones climatológicas, resaltando las del ciclo agrícola de 1914-1915. Mientras que por otra parte, a estos factores naturales, se agrega el desajuste registrado en el sistema monetario en Michoacán, esto a causa de la emisión de diferentes billetes de circulación forzosa a partir de 1913.¹⁷ En su conjunto, dichos papeles fiduciarios provocaron una hiperinflación en el mercado, que aumentó los precios de los cereales y de otros bienes de primera necesidad que eran indispensables para mantener operando la economía. Así que las fuentes primarias consultadas refieren, por un lado, una escasez de moneda fraccionaria y una volatilidad-depreciación del papel moneda, mismo que el comercio se negaba a usarlo, y por otro, un ocultamiento y

en Verónica Oikión y Martín Sánchez (coordinadores), *Vientos de rebelión en Michoacán. Continuidad y ruptura en la revolución mexicana*, México, El Colegio de Michoacán / Gobierno del Estado de Michoacán / Secretaría de Cultura, 2010, pp. 155-167.

¹⁶ En cuanto a los préstamos forzosos, las fuentes consultadas registran tres. El primero fue silvista (1912), el segundo garzista (1913) y el último sanchista (1914). Los criterios para su cuantificación eran tomados principalmente de los impuestos predial y de patente, y los encargados de ejecutarlos eran los empleados de la hacienda pública. Véase otras especificaciones en: *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, pp. 8-10, pp. 294-296 y Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, p. 31.

¹⁷ A partir de diciembre de 1913 y hasta aproximadamente 1916, llegaron a circular en Michoacán hasta siete diferentes billetes “revolucionarios” (seis nacionales y uno estatal). Véase *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, pp. 248-250; Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, p. 65, pp. 71-72, pp. 275-276, p. 279, pp. 283-285, p. 288 y p. 296.

especulación de mercancías de consumo básico que el propio gobierno constitucionalista michoacano trató de combatir, al paralelo de establecer una normatividad fiscal (en algunas veces alcabalatoria) tendiente a prohibir la extracción de este territorio de cereales y ganado a otras entidades circunvecinas.¹⁸

Finalmente, todo el anterior escenario desde luego que afectó la capitalización de la economía michoacana, y con ella devino la crisis, pues además de que el Estado había dejado prácticamente de lado el fomento económico durante estos años, por su parte las élites económicas regionales, lastimadas financieramente por la guerra, redujeron su inversión (reduciendo por lo tanto la producción), o incluso llegaron eventualmente a paralizar la actividad económica en sus fincas y fábricas.¹⁹ Estando así el panorama económico en Michoacán, en crisis, y con un deterioro del nivel de vida considerablemente agudo, la hacienda pública sufriría graves consecuencias.

Así entonces, en cuanto al funcionamiento de la hacienda pública de Michoacán en estos años de conmoción social, ahora se bosquejan brevemente las políticas fiscal, de gasto y

¹⁸ Por lo general los mecanismos fiscales consistieron en aumentar el impuesto de patente, establecer multas (y decomiso de mercancías) a los comerciantes extractores, y eventualmente imponer tributos alcabalatorios, como ocurrió con Sánchez en octubre de 1914, o con Elizondo en mayo de 1915, donde el sesgo alcabalatorio se observa a través del pago de multa por extracción. *Ibid.*, pp. 40-43, p. 58, pp. 306-308, pp. 369-370 y pp. 384-387.

¹⁹ Como se esbozó en la introducción de esta investigación, la historiografía muestra evidencias que permiten afirmar que, en términos generales, durante estos años álgidos de la revolución, el aparato productivo y distributivo michoacano se contrajo, tanto en el ámbito rural como en el urbano (al margen de observar este fenómeno por actividades y espacios en particular). Por lo tanto entonces, se tornó difícil cultivar, cosechar y vigilar la producción agropecuaria, pero también se llegó a amagar con parar la producción industrial, como sucedió con algunas empresas mineras, como la *ASARCO* o *Las Dos Estrellas*, o la fábrica de textiles *La Virgen*, las tres ubicadas en el oriente michoacano. Asimismo, en esta visión declinante de la economía michoacana, los autores destacan el grave problema para el ejercicio mercantil, ante todo para transportar mercancías y equipo a sus mercados finales o de transformación. Véase, entre otros autores: para el Bajío zamorano, Verduzco, 1992, *op. cit.*, pp. 89-94; para Tierra Caliente, Pureco, 2010, *op. cit.*, pp. 311-314; para la región de Morelia, Ibarrola, 1942, *op. cit.* y Abel Padilla y José Alfredo Uribe, “Industria y Revolución Mexicana en la economía local. El caso de los empresarios y empresas del sector eléctrico en Morelia”, en Juan Manuel Romero (coordinador), *La revolución en las regiones: una mirada caleidoscópica*, México, Universidad de Sonora, 2012, pp. 468-516; para el oriente estatal, Uribe, 2010, *op. cit.*, pp. 392-405 y Ramón A. Pérez, “Los grupos de poder e interés durante la revolución en el oriente de Michoacán”, en Mijangos y Torres, 2011, *op. cit.*, pp. 139-160.

organizacional durante el proceso revolucionario.²⁰ La hacienda pública de Michoacán, como podría ser para la de cualquier otra entidad en México, se le puede ver al menos desde dos ángulos en el proceso revolucionario. Uno es observarla como un mecanismo institucional protagónico de la revolución, es decir, como una instancia financiadora de la guerra, no obstante que dicha función extraordinaria implicase en último término su propia desarticulación. Y el otro es entenderla como una más de las demandas revolucionarias en ciernes –junto al reparto y restitución de tierras, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la reforma educativa–, en tanto que era una institución que debía cambiar su sello porfirista promotor de la desigualdad social. Como se ve, la primera postura asume un sentido más inmediato, al fragor revolucionario, y la segunda, aun cuando empieza a descollar en los años bélicos, más bien tiene que ver con el proceso de reorganización de la hacienda pública y su función en la construcción del régimen revolucionario en las décadas posrevolucionarias.

A partir de ambas perspectivas, ahora se aborda el funcionamiento hacendario durante el periodo 1913-1917. En primer término, es necesario exponer que entre 1911 y 1918, la hacienda pública michoacana mostró una notable caída en el volumen de sus ingresos y egresos,

²⁰ Pero antes de abordarlas, cabe subrayar un apunte historiográfico. Hasta el momento, el único trabajo que se ha detectado y que estudia el desempeño de la hacienda pública en el proceso revolucionario, no es sobre Michoacán, sino sobre el Estado de México. Riguzzi, 2001, *op. cit.*, pp. 1-18. En este texto, el autor define cuatro niveles de afectación de un grupo de factores que desarticulaban la hacienda pública mexiquense en estos años diez: impositivo y de gasto; organización hacendaria y control administrativo; legitimidad de la autoridad y el estado de derecho; y la economía regional. Situación que, como se viene argumentando, fue bastante similar a lo acontecido en Michoacán. Mientras que por otra parte, como se dijo al inicio del capítulo, aunque la historiografía michoacanista sobre la revolución es generosa, hasta ahora los estudiosos han dejado de lado el importante tema de la hacienda pública durante estos años, y si bien existen aportes “sueltos” sobre impuestos, gastos y nombres de funcionarios de hacienda, no ha sido esta institución el objeto de estudio de esos autores, por lo tanto no se ha intentado problematizar su función en el proceso revolucionario. Entre otros aportes, véase los de Oikión, 1992, *op. cit.*; Ochoa y Sánchez, 2004, *op. cit.*; González, en Oikión y Sánchez, 2010, *op. cit.*; José Alfredo Uribe, “Minería y poder empresarial en Michoacán: la contrarrevolución en Tlalpujahua”, en *Relaciones*, México, núm. 32, vol. VIII, 1987, pp. 76-97; Mijangos y Torres, 2011, *op. cit.*; Eduardo Mijangos, *La Dictadura enana: las prefecturas del porfiriato en Michoacán*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2008; Mijangos, 1997, *op. cit.*

mismos que en su declive, guardan incluso sincronía (véase gráfica 1, p. 79). Así entonces, si bien los ingresos a finales de 1909 y 1910 mostraron un leve descenso (de \$2'929,392 a \$2'681,156), hacia 1918, la situación financiera en Michoacán sencillamente colapsó, puesto que apenas se alcanzó a recabar la cantidad de \$649,071, es decir, el equivalente a 24% del total de los ingresos obtenidos a finales de 1910, o bien el 17% respecto de los de 1912/13.²¹

De modo que ante unas finanzas en bancarrota y por ende obstruido el crédito público, las capacidades del Estado michoacano se vieron diezmadas seriamente. Las razones político-militares y económicas ya se dijeron, por lo que éstas determinaron para las autoridades hacendarias y gubernamentales la pérdida del control de la geografía rentística o del espacio fiscal del estado, y con él la caída de la recaudación y del gasto. Así que la hacienda terminó por fragmentarse institucional y geográficamente, a imagen y semejanza de lo que les había ocurrido a los grupos revolucionarios en Michoacán. De la misma manera, sumado a todos estos problemas, que provocaron que la política fiscal y de gasto ordinaria (leyes de ingresos y programación del presupuesto de egresos) se viniera abajo, todavía apareció una política fiscal y de gasto extraordinaria, cuya mayor atención obedeció a la necesidad de financiar la pacificación del estado y si acaso a intentar regular el mercado mediante el fisco, en detrimento desde luego, de la inversión en bienestar cultural y material. Como se ve pues, permeaba una economía de guerra, donde la hacienda pública operaba en condiciones de franca anormalidad. Así entonces, como parte de este mismo ambiente hacendario de políticas extraordinarias, cabe subrayar la fiscalidad fuera de la legalidad que se presentó bajo la coexistencia en el poder de las aludidas facciones revolucionarias que operaron en el estado, ya que cada grupo por su parte,

²¹ Cantidades citadas en pesos de 1929, véase gráfica 1 y otras advertencias al respecto, p. 25.

llegó a recaudar contribuciones ordinarias y extraordinarias, sobre todo en sus zonas de influencia, que por lo general eran inciertas y movibles.

Así, en torno a esta política extraordinaria que se sostenía sobre alfileres, en cuanto a los egresos, al ordenar cronológicamente las fuentes primarias de estos años, se observa una política de gasto que muestra continuidades y nuevas funciones. Por el lado de la continuidad, ésta se presentó en la perenne y grave precariedad del erario público para pacificar al estado –la demanda principal en tiempos de revueltas. Mientras que en relación con las nuevas funciones, además de ser la hacienda para los revolucionarios un instrumento de procuración del orden y de la pacificación del territorio en todos los años diez, adquiere asimismo, en particular después del derrocamiento de Huerta en 1914, una nueva función en el proceso de restablecimiento del orden constitucional.

Acorde a lo anterior entonces, se aprecia que entre los gobiernos del maderista Silva y el huertista Garza (1912-1914), el presupuesto de egresos lo mismo se modificó para aumentarse que para reducir gastos, creando así tensión en las finanzas públicas. De modo que cuando se aumentaron los gastos extraordinarios, los principales ramos favorecidos fueron los de seguridad pública (milicia y gendarmería), hacienda (rentas de inmuebles y pago a administradores de rentas) y sólo en algunas ocasiones los de instrucción pública y fomento económico.²² Mientras que cuando hubo la necesidad de recortar los gastos del gobierno, se sacrificaron los renglones de obra pública, de instituciones educativas, el sueldo a empleados públicos, así como los costos de alimentación de presos y cárceles, incluso se legisló la facultad de poder abolir municipios (reducirlos a tenencias) en el caso de que éstos no lograsen su

²² Véase cinco decretos al respecto, que van de mayo de 1912 a junio de 1914: *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, p. 381, pp. 411-412; *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, pp. 37-38, pp. 246-247 y pp. 390-391.

autonomía financiera.²³ En tanto que entre 1914 y 1917, en el periodo constitucional de bancarrota, se empieza a definir una política de gasto más institucional, es decir, con reformas educativas principalmente, que no con fuerte respaldo monetario; intentos que en todo caso funcionarían como antecedentes de la etapa posrevolucionaria, pero que durante los años bélicos tendrían un fuerte sentido sociopolítico, revolucionario, que intentaba incidir en nuevos pactos entre las élites, o al menos acuerdos efímeros que abonaran a la demeritada legitimidad, justicia y gobernabilidad del nuevo régimen en ciernes.

Aunque por otra parte, si bien es cierto que la hacienda pública durante el proceso revolucionario se utilizó como un mecanismo para negociar y pacificar desde el gasto, también es verdad que generó tensión entre los contribuyentes desde el fisco, tema de por sí sensible al final de porfiriato. Por ende, la política fiscal que se interpreta en las fuentes primarias, refleja también, como los egresos, persistencias y nuevos sesgos, ya que ésta se mostró sensible a los acontecimientos político-militares acaecidos en Michoacán. En este sentido, con las permanencias, al parecer hasta los gobiernos huertistas (julio de 1914) o incluso antes, la política fiscal en Michoacán aún se basaba íntegramente en la ley de ingresos decretada cada año.²⁴ Sin embargo, este panorama fiscal empezaría a transformarse con el retorno del constitucionalismo a esta entidad, por lo que, dicho factor político, junto a otros elementos más (citados abajo), terminaron por generarle nuevos sesgos a la política fiscal michoacana.

²³ Véase: *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, pp. 173-174, pp. 179-181, pp. 199-200, pp. 241-242, pp. 255-256, pp. 285-287; *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, pp. 180-183, pp. 193-195, pp. 245-246, pp. 312-320 y Xavier Tavera, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidos en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLIV, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 1978, pp. 11-12.

²⁴ Al margen de que eventualmente se aumentarían las tarifas en algunos impuestos o se decretarían empréstitos; al respecto por ejemplo, el Doctor Silva decretó dos de ellos, en octubre y en diciembre de 1912: uno por 600 mil y el otro hasta por un millón de pesos. *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, pp. 8-10 y pp. 27-28.

A este respecto, con esta política fiscal extraordinaria, que apuntaba a cualquier parte, se citan tres ejemplos. Con el primero, se refiere el aumento experimentado en la tarifa de algunos impuestos directos e indirectos (predial, patente, timbre),²⁵ lo cual generó presión fiscal entre los contribuyentes.²⁶ Pero más aún, se advierte que dicho aumento tarifario no obedecía solamente a allegarse recursos de súbito y de esta exclusiva manera, sino que estaba conectado con otros problemas fiscal-económicos latentes: la comentada legislación de préstamos forzosos (1912-1914), la emisión de billetes (1913-1916), la inflación derivada, y con ésta última el castigo fiscal a los comerciantes especuladores. Un segundo ejemplo lo constituye el gravamen predial, mismo que además de sufrir el aumento tarifario, también experimentó algunos intentos encaminados a la reactualización del catastro de la entidad.²⁷ Con este hecho, se comentan dos ideas. Una, que el catastro en Michoacán, era un problema a tal grado importante, que se consideraba como una más de las demandas de la revolución.²⁸ Y otra, que el predial y el catastro eran parte de un mismo entramado de intereses, el cual vinculaba la confiscación de bienes a los enemigos de la revolución, con los primeros pronunciamientos carrancistas en Michoacán

²⁵ El predial se aumentó en enero de 1915 y el patente en enero y en mayo del mismo año. Mientras que entre los tributos indirectos estatales, estaría el impuesto alcabalariorio mencionado antes, creado efímeramente por Sánchez en octubre de 1914. Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 138-141, pp. 306-308 y pp. 384-385.

²⁶ Véase algunos decretos al respecto: *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, pp. 210-211; *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, pp. 170-171, pp. 235-236, p. 442; Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 11-12, pp. 301-306, pp. 385-387 y pp. 397-419.

²⁷ Es de rescatar que en este proceso de reactualización del catastro a cargo de juntas valuadoras, donde la Tesorería General del Estado tendría la facultad de modificar con justicia los valores de los predios, estaba por entonces, a cargo de ésta, Donaciano Carreón, uno de los hombres más importantes en la hacienda pública michoacana de esos años y hombre muy cercano a Lázaro Cárdenas, como luego se verá.

²⁸ Así lo dejaba ver Elizondo en un “considerando” de decreto que obligaba a los propietarios a manifestar sus predios: “... que la revolución iniciada por el pueblo mexicano, entre un sinnúmero de causas que la motivaron, existe la de la absoluta desproporción en el pago de los tributos, muy esencialmente de la propiedad raíz, porque, entretanto el pequeño propietario ha satisfecho sus contribuciones sobre el valor intrínseco, el opulento magnate paga tomando como base una décima parte o menos del valor de su propiedad, faltando ostensiblemente al más sagrado de los principios de equidad y de justicia, norma esencial que debe subsistir en la asignación de los impuestos, como prueba irrefutable de que el pueblo supo conseguir uno de sus más caros anhelos: la igualdad ante la ley”. Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 351-355. Lo cual deja ver la importancia de lo fiscal entre las demandas de la revolución, por cierto, a nuestro parecer, desestimada por la historiografía.

conducentes a la reactualización del valor de la propiedad y al reparto agrario, mismo que implicaba trabajos técnicos de valuación catastral.²⁹ Mientras que un tercer ejemplo a destacar es que, como parte de este marco de crisis económica, la hacienda pública michoacana llegó a presentar graves dificultades para cobrar y gastar una parte de sus recursos en papel moneda.³⁰

Esta situación fiscal de por sí compleja por la caída de la capacidad recaudatoria en general, se agravaba aún más con lo que las fuentes primarias sugieren sobre la pérdida del control del espacio fiscal (a nivel territorial, burocrático y presupuestal), y que al parecer confirman el colapso de la hacienda. A este respecto, ya se dijo que la hacienda pública se desarticuló, pero antes de precisar otros aspectos anexos, es pertinente decir que la revolución no desarticuló un sistema hacendario que ya estuviera bien estructurado durante el porfiriato, ya que los factores de control fiscal de que se habla, estaban apenas conjuntándose cuando la dictadura cayó, por lo que, en la antesala de la revolución, el gobierno porfirista de Mercado y sus altas autoridades hacendarias, aún no poseían un control total sobre el territorio michoacano, como tampoco a nivel burocrático en los distritos rentísticos. De modo que este proceso de profesionalización burocrático y centralizador se retrasó, o mejor dicho, se empeoró con la revolución, donde el resultado tangible fue el colapso financiero.³¹ Por eso es que en los años

²⁹ Para el reparto agrario, véase la creación en 1915 tanto de la Comisión Nacional Agraria y la Local en el estado, como de la Oficina de Reclamaciones en el Estado de Michoacán para el repartimiento de tierras a los indígenas, en: *Ibid.*, pp. 142-146, pp. 308-314, pp. 345-347, pp. 347-351, pp. 365-366, pp. 367-369 y p. 432.

³⁰ Se citan dos medidas tendientes a hacer menos problemático este asunto. Una, Sánchez, al justificar el incremento de la tarifa de patente en enero de 1915, señalaba que si bien las casas comerciales del estado habían subido los precios pretextando depreciación del papel moneda de circulación forzosa, aseguraba: “Considerando que si bien esa depreciación puede motivar el alza del valor de los efectos de comercio, el Estado también debe dictar sus medidas aumentando los ingresos para nivelar sus gastos y en consecuencia, percibir los impuestos en la proporción debida toda vez que éstos se satisfacen en la Oficinas de Rentas con el papel moneda referido”. Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 140-141. Otra medida fue la decretada por Elizondo en diciembre de 1915, consistente en que el impuesto minero estatal debía pagarse en oro nacional, ufánándose el General de ser Michoacán rico en minería (pero no en su recaudación, véase capítulo 2), *Ibid.*, p. 438.

³¹ Cabe destacar que este lento e inacabado proceso de profesionalización burocrática y de centralización hacendaria en Michoacán, obedecía también al planteamiento modernizador y centralizador del secretario de

bélicos se ve una persistente legislación tendiente a controlar y centralizar la vida hacendaria de los municipios, ello sin distingos de facciones revolucionarias en el poder.

Hasta 1912 por ejemplo, el gobierno silvista, ante las condiciones de precariedad del erario antedichas, publicó diferentes decretos solicitando a prefectos y autoridades municipales el apoyo a los empleados de hacienda para el cobro de impuestos, adeudos, embargos y sobre el control de los ingresos y los gastos llevados a cabo por los tesoreros municipales.³² Empero, esta intención del gobernador Silva de controlar y centralizar el espacio fiscal estatal, decaería entre 1913 y 1917, ya que por estos años devino la inestabilidad del gobierno militar michoacano a causa de los comentados conflictos entre los grupos revolucionarios. Esto hacía que el gobierno en turno no tuviera el total control hacendario del estado, y que en algunas regiones lo compartiera, sobre todo monetariamente, con algunos grupos de rebeldes.³³ Así, con este panorama incierto, por lo general, al ascender al poder, los gobiernos constitucionalistas optaron por colocar a su gente de confianza en los altos mandos de hacienda,³⁴ ya que el control de la

Hacienda porfirista José I. Limantour, por lo que, con seguridad, esta relación geográfico-burocrática del estado con la federación, llegó a generar tensión, sobre todo por la indefinición de qué instancia hacendaria (federal, estatal o municipal) debía recaudar qué, y cómo debía distribuirse el recurso. Empero, dicha relación hacendaria estatal-federal debió alterarse con la revolución, producto del cierto autonomismo regional derivado del ciclo armado.

³² Véase cinco decretos relacionados con este asunto entre noviembre de 1911 y octubre de 1912, en: *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, pp. 217-218, pp. 227-228, pp. 292-294, pp. 391-395 y *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, pp. 12-13.

³³ Es posible que en este contexto, los administradores de rentas así como los tesoreros municipales, o entregaran forzosamente los recursos a los rebeldes, o bien lo hicieran con cierta convicción, sobre todo cuando políticamente congeniaban con el grupo revolucionario en cuestión. Ello ocurrió por ejemplo, al inicio de la revolución, cuando un gran número de empleados de hacienda (que operaban en los municipios) apoyaron al maderismo, o también al constitucionalismo años más tarde. Esta hipótesis se plantea a partir de un ejercicio prosopográfico que se elaboró al efecto, y que registra la postura política de estos empleados, pero que no asegura su convicción o no, ni la entrega de dinero público a los rebeldes. Finalmente, como haya sido, lo cierto es que existen decretos del gobierno michoacano (Sánchez en octubre de 1914, por ejemplo) que les pide a dichos empleados de hacienda como a los presidentes municipales, moralidad, apoyo y cooperación en la recaudación, ya que los ingresos estaban bajando notablemente. Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, p. 44. La información de los empleados de hacienda se seleccionó de Ochoa y Sánchez, 2004, *op. cit.*

³⁴ Elizondo por ejemplo, tuvo como tesorero general a Donaciano Carreón, y Rentería Luviano a José Alvarado Díaz, ambos tesoreros conocedores de la hacienda michoacana. Ochoa y Sánchez, 2004, *op. cit.*, p. 39 y p. 90.

burocracia hacendaria media y baja, fue mucho más difícil de conseguir, puesto que ello dependió de la capacidad de aquéllos para pacificar y tomar el control íntegro del territorio conforme afianzaban su poder, labor, desde luego, que como se ha comentado, no fue nada sencilla.

En este tenor, el caso del General Sánchez es ilustrativo sobre la pérdida del control del sistema hacendario en esos años. A días de asumir el gobierno, el 6 de agosto de 1914, además de desconocer el Poder Judicial, Sánchez también desconoció a los ayuntamientos del estado; de modo que esta determinación impactaría en la fragmentación del sistema hacendario y generaría tensión con las tesorerías municipales cuyos ayuntamientos no se declarasen afectos al constitucionalismo. Por tanto, dicha determinación vino seguida de un acuerdo, con fecha del día siguiente, el día 7, y que refuerza lo anteriormente dicho:

Dígase a la Tesorería General del Estado que proceda desde luego a reorganizar el servicio hacendario en el Estado, para lo cual deberá dictar las determinaciones que estime convenientes; advirtiendo a los empleados de Hacienda que se encuentren en esta capital y en algunas otras poblaciones fuera de sus Oficinas, que deberán volver a encargarse de ellas; en el concepto de que por lo que ve a los empleados cuyo paradero se ignora, deberá la misma Tesorería proponer personas que se pongan al frente de las respectivas Oficinas.³⁵

Cabe mencionar, que el contexto adverso que se cita, se nutrió aún más con los bajos salarios pagados a una actividad hacendaria que se volvió riesgosa por el caos social imperante, esto aunado a la inseguridad, la insuficiencia y/o la destrucción de las comunicaciones (sobre todo las del extenso sur estatal); razón por la cual fue común la emigración y la movilización de administradores y receptores de rentas a ciudades más seguras. Esta situación, en suma,

³⁵ Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 7-9.

ocasionó la pérdida del registro de la contabilidad y la deuda públicas; la incineración de padrones de causantes y mobiliario; corrupción, desconfianza y fraude, por una fiscalidad que a menudo funcionaba fuera de la legalidad. Así que, tanto Garza como Sánchez y Elizondo, decretaron diversas leyes y publicaron una amplia correspondencia dirigida a los prefectos, presidentes municipales y empleados de hacienda, cuyo principal propósito era controlar, centralizar y reorganizar la hacienda pública estatal, así como ir definiendo incipientemente su nueva relación con las tesorerías municipales.³⁶ Sin embargo, no obstante toda esta normatividad ajustadora, la recomposición o reposición de la pérdida de información, capital humano capacitado y la confianza con el contribuyente, serían procesos dilatados que no se reestablecerían en el inmediato plazo.³⁷

1.3 La reorganización de la hacienda pública michoacana en la época posrevolucionaria. La insuficiencia presupuestal como base

Una vez que se ha planteado la idea de que la hacienda pública en Michoacán colapsó durante los años revolucionarios, ahora se estudia en términos generales la reorganización de la hacienda pública a partir de la dinámica político-económica prevaleciente en el estado entre 1917 y 1944. Se intenta explicar, como se dijo al inicio del capítulo, tanto el papel que tuvo la hacienda pública en los gobiernos michoacanos bajo el marco de la formación del régimen revolucionario

³⁶ Incluso, como parte de esta coyuntura constitucionalista de reorganización hacendaria, también se puede analizar la supresión de las prefecturas en Michoacán en 1915. Véase diferente material legislativo sobre este proceso hacendario, en: *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, pp. 306-307; Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 13-14, p. 16, p. 44, pp. 45-50, pp. 286-287, pp. 290-293, p. 319 y pp. 375-376.

³⁷ En este sentido se concuerda con Riguzzi, quien observa una situación similar para el Estado de México. Riguzzi, 2001, *op. cit.*, p. 9.

en la entidad, como también a la inversa, es decir, analizar cómo la posrevolución, en su dimensión política, impactó en la reorganización de la hacienda pública michoacana luego de lo ocurrido en los años bélicos. Para ello, primero se exponen brevemente algunas ideas generales sobre el comportamiento de las finanzas públicas durante estas décadas, para luego establecer una conexión entre la dinámica político-económica vivida en este estado, y el contexto financiero y de reformismo hacendario de la temporalidad señalada. Por lo mismo, tratando de enfatizar coyunturas y contextos locales, la exposición de la temática se divide cronológicamente por periodos de gobierno.

La hacienda pública siempre ha sido un termómetro de la política y la economía de una sociedad, van recíprocamente inmiscuidos, por lo que Michoacán, para el periodo que se estudia, no fue la excepción. De modo que la desarticulación de la hacienda pública michoacana porfirista durante la revolución, y luego su reorganización, con sus avances y retrocesos, sus ritmos y rumbos, fueron reflejo del panorama político-económico que planteó la institucionalización de la revolución mexicana en el estado. Al menos así lo deja ver la gráfica 1. En torno a ello, en primera instancia, en términos generales, se aprecia una crónica irregularidad presupuestal de las finanzas públicas de Michoacán, sin distinguir entre el porfiriato, la revolución y la posrevolución, o bien, entre gobiernos conservadores, moderados o radicales. Es decir, eran comunes las caídas y subidas, de un año a otro, tanto de los ingresos como de los egresos y los presupuestos programados; condición ésta que hacía sumamente complicado mantener unas finanzas públicas sanas, indispensables para restablecer el crédito público, fortalecer la hacienda y generar la tan anhelada autonomía financiera. Este punto es importante, porque ello significa que siempre existió incertidumbre para desarrollar programas de gobierno a mediano y a largo plazo, como sin duda lo exigía el cúmulo de demandas dejadas

por la revolución. Por lo tanto, esta misma incertidumbre presupuestal, se tradujo en un problema frecuente de ineficacia e ineficiencia en la hacienda pública, el cual traspasaba todos sus niveles (fisco, gasto, administración-recaudación), al margen por supuesto, de que esta misma problemática interna a la hacienda, se vigorizó por la crisis política y económica que generó y retroalimentó el caos social gestado a partir de 1910.

En otro sentido, la gráfica 1 también revela tres etapas: 1897-1918, 1919-1930 y 1931-1944. La primera fase, porfirista-revolucionaria, se caracteriza por una notoria irregularidad financiera, con años de superávit y déficit, algunos de ellos muy marcados, así como también por un desacato a la programación anual del presupuesto, lo cual parece creíble, considerando el escenario sociopolítico decadente del porfiriato y de crisis durante la revolución. Es pues, una política financiera inestable y débil, como la hacienda en su conjunto, ya que primero muestra sesgos ortodoxos de acuerdo con la idea liberal del equilibrio presupuestal, para luego romper con tal principio liberal al final del porfiriato, trayendo consigo, ya durante la conmoción social revolucionaria, la bancarrota (véase gráfica 1).³⁸ Expresión de la bancarrota del Estado michoacano es que, hacia 1910, los ingresos alcanzaron la cantidad de \$2'681,156, mientras que hacia 1918, cayeron a tan sólo \$649,071, es decir, apenas se alcanzó a recabar 24% del total de las rentas públicas registradas al inicio de la revolución.³⁹

³⁸ Conviene advertir el sentido aproximado que tienen sobre todo los datos para el lapso 1910-1913; éstos son aportados por Servín, y no se pudieron cotejar con alguna otra fuente. Se destaca este punto porque los datos ofrecidos por el autor citado, sobre los ingresos y los gastos efectivos, parecen bastante crecidos, como no había ocurrido antes, y si bien los gastos en este periodo crecen, sobre todo los militares, apenas empezarían a hacerlo, en tanto que el ciclo revolucionario también recién iniciaba. Véase anexo de Servín, 1956, *op. cit.*, s/n.

³⁹ La caída de los ingresos y los egresos estatales es tan pronunciada inclusive, que permite señalar el sentido aproximado de los datos correspondientes al año fiscal de 1917/18. Ello porque, ante la inestabilidad gubernativa aludida, la recaudación de este ejercicio fiscal se acotó a 10 meses, y no a 12. Lo que se quiere puntualizar con esto, es el efecto negativo de la revolución sobre la operatividad en el registro de la contabilidad pública, es decir, a partir de 1913 y hasta aproximadamente el año fiscal de 1917/18, es posible que las propias autoridades michoacanas no hubiesen podido registrar las cantidades realmente ingresadas y gastadas, ello a consecuencia de la ya comentada pérdida del control hacendario. Lo cual, sin embargo, por las enormes distancias respecto a lo

Luego de consumada la revolución en su parte bélica, deviene una segunda fase definida por el inicio del proceso de reconstrucción hacendaria. Por lo tanto, esta fase es parte de un tramo temporal de experimentación sobre el ramo, y si bien por ello se observa una cierta recuperación financiera acotada a los primeros años de la década de 1920, en términos generales, a lo largo de esta etapa, más bien prevaleció la irregularidad presupuestal en los ingresos y los egresos, condición que hacía hasta cierto punto relativa la labor anual de programación del gasto público. Así entonces, con este comportamiento financiero errático, se deja ver, por un lado, que quizá hubo cierta tensión y/o poca coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso, y por otro, que la economía michoacana estaba en plena crisis, lo cual no aseguraba una cantidad estimada a recaudar a lo largo del año fiscal. Consecuentemente, esta poca claridad para organizar las leyes de ingresos y de egresos, produjo una tendencia deficitaria que se extendió por casi tres lustros de duración, donde la mayor constancia fue la precariedad financiera, no habiendo por lo tanto, la capacidad suficiente en el Estado michoacano para acelerar la reorganización de la hacienda pública, y poder así recuperar el control sobre todos sus componentes, en particular sobre la geografía rentística y la burocracia hacendaria. De la misma manera, tampoco existía la solvencia monetaria para el desarrollo cultural y económico de los michoacanos, en tanto que la hacienda mantenía una deuda pública para amortizar básicamente gasto corriente. Con todo entonces, se puede decir que esta etapa se caracterizó por la no autonomía financiera, ni política, donde es posible que el Estado michoacano dependiera en alguna medida del centro y de la

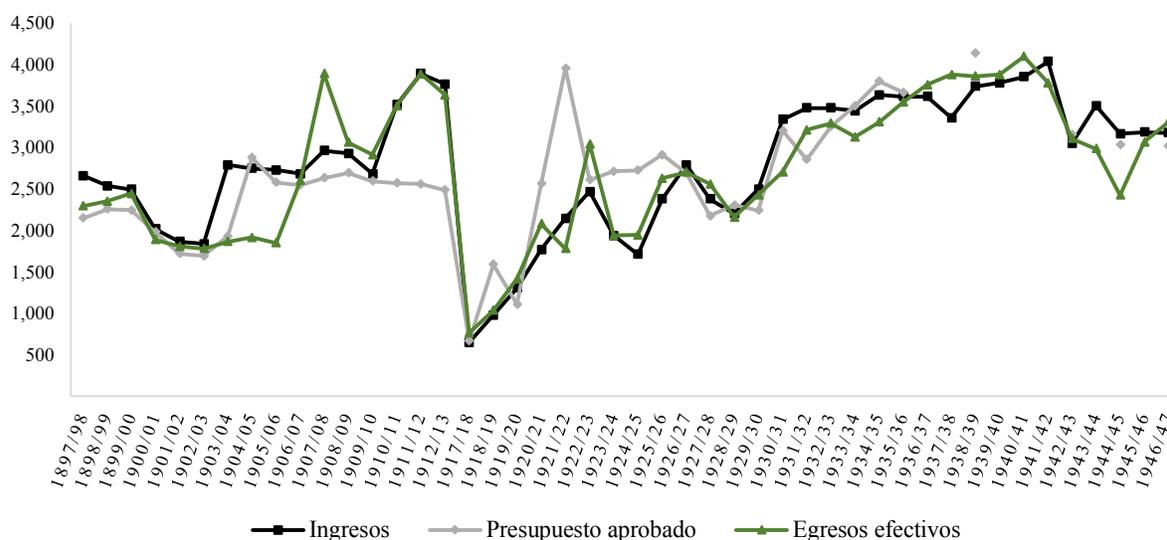
ingresado hacia 1910, y a la información cualitativa disponible, no altera el estado de bancarrota que la hacienda pública registró.

economía privada, a excepción del experimento mujiquista, que sin embargo ya se verá su resultado.⁴⁰

Una tercera fase, que parte de 1931 –en la apertura de una relativa estabilidad social, o al menos no militarizada–, se caracterizó por la continuación de la reorganización hacendaria estatal, aunque en ella se presenta una novedad, consistente en la cada vez mayor injerencia de la centralización hacendaria federal. Asimismo, según la gráfica, esta fase también se distingue por un cierto incremento de los ingresos, cuyas causas principales se vinculan con el reformismo hacendario cardenista y con la reanimación de la economía regional, limitada en algún punto por la crisis económica mundial. Además, con esta tendencia alcista, los niveles recaudatorios porfiristas disponibles se rebasaron, no obstante que hacia el primer lustro de 1940, los ingresos y los egresos caen, esto debido probablemente al acuse de los primeros efectos de la propia centralización fiscal federal. En suma pues, si bien se experimentó una mayor estabilidad financiera –sin salir del rango aproximado de los tres y los cuatro millones de pesos durante más de 10 años– y un mayor apego a la programación de los ingresos y los egresos, también es cierto que esa estabilidad generó estancamiento, por lo tanto no hubo progresividad en las finanzas. Así entonces, dicho estancamiento financiero, trajo consigo, además de años deficitarios, la reafirmación de la incapacidad presupuestaria del Estado michoacano para desarrollar más vigorosamente las demandas revolucionarias en materia de educación y de economía primordialmente, cuyas causas estaban directamente relacionadas, en no menor medida, con asuntos políticos.

⁴⁰ Por lo dicho entonces sobre esta etapa, se concuerda en términos generales con Servín, ya que este autor destaca que la política financiera de los estados durante 1912 a 1925, correspondió a un lapso de crisis financiera perpetua, la cual “... consistió, simplemente, en concretarse a obtener recursos pecuniarios a como diese lugar y a gastarlos del mismo modo”. Servín, 1956, *op. cit.*, p. 106.

Gráfica 1. Las finanzas públicas en Michoacán, 1897-1947
(miles de pesos de 1929)



Nota 1: En la elaboración de la base de datos para esta etapa (1897-1944), para los tres indicadores (totales efectivos de ingresos y egresos, y el presupuesto programado), concurren diversas fuentes primarias. Ahora bien, las mayores dificultades se presentaron en la sistematización de los ingresos y los egresos efectivos, pues si bien en varias ocasiones se pudo elegir entre dos o más registros para unos mismos años, para otros tantos no ocurrió así, o peor aún, en algunas ocasiones sólo se llegó a disponer de datos parciales para un sólo año.

Nota 2: Los años fiscales disponibles, tanto para el gasto programado como el efectivo, al compararlos en todo el periodo de estudio, no coinciden en los meses que abarcaba cada ejercicio fiscal de cada indicador, en particular después de 1919. Sucede que, para el presupuesto programado, de 1897/98 a 1918/19, los años fiscales iniciaban a mediados de año y concluían a igual altura del año posterior; luego viene un periodo irregular de 1919 a 1921, donde los años fiscales abarcan de marzo o mayo, a diciembre del mismo año. Así, sería hasta 1922 cuando se cambia el periodo del año fiscal y se hace compatible con el año natural, iniciando en enero y concluyendo en diciembre. Por su parte, los datos para los egresos efectivos siempre se mantuvieron, en todo el tramo de estudio, con el periodo de entre años, registrable para la época porfirista en las memorias de gobierno, y para la época posrevolucionaria en los informes del mismo.

Nota 3: El gasto efectivo no incluye el registro de la deuda pública. Mientras que por otra parte, no se puede precisar si este indicador del gasto efectivo también incluyese gastos extraordinarios; esto se debe a que generalmente las fuentes consultadas no ofrecen la desagregación de los gastos finalmente ejercidos. Así que, por el momento, en esta investigación, se piensa que el gasto efectivo expresado en esta gráfica, no incluye los gastos extraordinarios. Véase más sobre estas limitaciones de las fuentes consultadas en el capítulo 3.

Nota 4: Los datos para el gasto efectivo que proporciona Servín deben considerarse aproximados, pues a menudo, cuando se poseía una fuente más cercana, como los informes de gobierno, aquéllos no coincidían con éstos últimos.

Nota 5: Hasta el momento no se ha registrado un índice de precios para Michoacán, en consecuencia, el índice utilizado –Precios al Mayoreo de la Ciudad de México– para la deflación de los ingresos y los egresos de la hacienda pública michoacana, presentó algunas limitaciones metodológicas. La principal, sin duda, corresponde al hecho de que este índice mide justamente los precios al mayoreo que permearon en la capital del país, no los que prevalecieron en las principales ciudades michoacanas. Por lo tanto, esta limitación metodológica debe tomarse en consideración, ya que por el momento es imposible precisar el grado de variabilidad de los precios en ambos mercados, situación que desde luego incide en la deflación realizada sobre las finanzas públicas de esta entidad.

Nota 6: Los años índice de 1914 a 1917 no están disponibles, por lo tanto no fue posible deflactar las cantidades nominales de los años fiscales de 1913/14 a 1916/17.

Nota 7: Otras advertencias sobre la disponibilidad de fuentes (a causa de la revolución) y sobre el índice de precios, se tratarán en los capítulos 2 y 3 y en el apéndice de la investigación.

Fuente: Cuadros 1 y 2. Por lo referido en las notas precedentes, la información contenida en esta gráfica debe considerarse como aproximada.

1.4 Los primeros intentos de reorganización hacendaria en el gobierno de Pascual Ortiz Rubio

El periodo de gobiernos militares concluyó con la elección del Ingeniero Pascual Ortiz Rubio como gobernador constitucional del estado, quien despacharía de agosto de 1917 a mayo de 1920. En estos tres años, la vida político-hacendaria de Michoacán volvería a presentar persistencias y novedades. En cuanto a éstas últimas, sin duda alguna que las promulgaciones tanto de la Constitución general de 1917 como la de la Constitución Política del estado de Michoacán en 1918, fueron los hechos político-institucionales más destacados; así queda constancia por ejemplo, con la Constitución local, en su capítulo *De la Hacienda Pública*, que fundamentaría algunas de las novedades fiscales que líneas abajo se tratarán.

En cambio, las mayores persistencias pasaron por la influencia carrancista en general sobre el gobierno de Ortiz Rubio, así como por el desastre de las finanzas públicas, la crisis económica y el bandolerismo. En esta tesitura, la administración ortizrubista planteó un gobierno moderado, principalmente por motivos político-hacendarios.⁴¹ Así entonces, la política de Carranza de reactivar la economía antes de iniciar el reparto agrario, encontró cabida en Michoacán, puesto que al emprenderla, Ortiz Rubio fue apoyado por la oligarquía económica estatal, ello por el hecho de salvaguardar sus intereses, principalmente por dejar de intervenir sus bienes, ya que por el lado de la inversión pública en infraestructura, el Estado siguió estando ausente.⁴² A cambio, los terratenientes michoacanos intentarían reactivar la economía, aunque en realidad, poco se pudo revertir el ciclo económico de crisis.

⁴¹ Véase un sucinto recorrido por el gobierno de Ortiz Rubio en: Verónica Oikión, "El Constitucionalismo en Michoacán y la gubernatura de Pascual Ortiz Rubio", en Florescano, 1989, *op. cit.*, pp. 29-49.

⁴² Cabe decir que dicho apoyo brindado por los grupos de pudientes michoacanos al gobierno de Ortiz Rubio, se dejó sentir incluso desde su campaña electoral contra el entonces candidato General Francisco J. Mújica.

Tal condición económica parecía irreversible entonces, en tanto que además de lo dicho, se sumaron otros hechos relevantes. Por un lado, se volvieron a registrar malas cosechas, ahora en 1918, y con ellas, sobrevino el consiguiente alza de precios, y por otro lado, a finales de ese mismo año, el bandolerismo se reavivó por casi todo el territorio michoacano, incluso se llegó a decir que Ortiz Rubio sólo era gobernador de Morelia.⁴³ Sorprende por otra parte, que estando la hacienda en deplorables condiciones, el Congreso estatal aprobara a Ortiz Rubio el proyecto de ley que creó la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en 1917.⁴⁴

Ahora bien, pese a este ambiente aún de inseguridad, de economías pública y privada deprimidas, y con poca legitimidad del régimen constitucionalista revolucionario entre sus gobernados, justamente con la gestión de Ortiz Rubio, empezaría a tomar forma un periodo largo de reorganización hacendaria en Michoacán.⁴⁵ Dicho proceso se extendería hasta los años treinta, y abarcaría prácticamente todos los componentes de la hacienda pública (fisco, gasto, administración). Por lo pronto aquí, según lo sugieren las fuentes primarias, se pretende señalar sólo dos de las primeras y más sustantivas novedades de estos primeros años posbélicos. Una

⁴³ Ante tan apremiante condición, y sin fondos públicos, ya desde octubre de 1917, Ortiz Rubio había contratado un empréstito con el gobierno federal hasta por 500 mil pesos, cuyo destino fue la pacificación del estado, pero también para pagar deuda pública (quizá para cubrir sueldos insolutos a empleados públicos), fomento de la instrucción y captación de agua potable para la capital Morelia. Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 96-97 y Eduardo Mijangos, “El rebelde José Inés. La huella del bandolerismo en Michoacán”, en Mijangos y Torres, 2011, *op. cit.*, p. 170. Asimismo, con facultades extraordinarias en el ramo de Guerra, Ortiz Rubio impuso un préstamo forzoso hasta por 500 mil pesos a la industria, el comercio y las propiedades mayores a cinco mil pesos. Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 122-123.

⁴⁴ Empero, precisamente por la insuficiencia presupuestal, la Universidad empezaría a funcionar hasta 1919. Oikión, en Florescano, 1989, *op. cit.*, p. 47 y Xavier Tavera, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidos en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLV, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 1979, pp. 229-253.

⁴⁵ Incluso ya desde los gobiernos de Elizondo y de Rentería Luviano se pueden apreciar algunos antecedentes. Llama la atención por otra parte, las acciones de continuidad que los gobiernos michoacanos procuraban ejercer bajo este marco de inestabilidad hacendaria. Un ejemplo de ello fue dar continuidad a los altos mandos de hacienda, como sucedió con Donaciano Carreón, quien estuvo al frente de la Tesorería General del Estado tanto en el gobierno militar de Elizondo (1915-1916) como en el de Ortiz Rubio, separándose del cargo sólo por unos cuantos meses, cuando fue gobernador provisional Rentería Luviano. Ochoa y Sánchez, 2004, *op. cit.*, p. 39 y p. 90.

de ellas es la separación de la esfera fiscal estatal respecto a la de los municipios, y la otra lo constituye una serie de reformas al impuesto predial.⁴⁶

El deslinde fiscal entre la hacienda estatal y la municipal, para estos años de debilidad institucional, aparece como uno de los componentes más problemáticos al ponerse en marcha un cúmulo de reformas tendientes a la municipalización de la administración pública en Michoacán. En este esquema, hechos legislativos como la supresión de las prefecturas (1915), la ley de gobierno municipal (1916) y las Constituciones políticas federal (1917) y estatal (1918), trazaron un escenario que posibilitaría la municipalización de la hacienda pública en Michoacán. Sin embargo, por las condiciones político-económicas que permeaban por entonces en el estado, la influencia de esta premisa del municipio libre ejercida por el Primer Jefe y luego presidente de México, Venustiano Carranza, sobre los gobiernos militares y constitucionales michoacanos (1915-1920), planteó serias dificultades para su desarrollo. Con este asunto, al parecer este intento por municipalizar la hacienda pública, tenía como finalidad, en el inmediato plazo, fortalecer a los ayuntamientos en su soberanía fiscal, prácticamente inexistente para la mayoría de ellos durante la guerra. Al menos esto se interpreta en el acuerdo firmado por el gobernador Rentería Luviano el día 27 de junio de 1917, denominado “Acuerdo sobre Arreglo de Hacienda del Estado y Municipal”. Este arreglo “preconstitucional” fue ratificado por la ley del 29 de noviembre de 1917, decretada por Ortiz Rubio y por la nueva Legislatura “Constituyente”.⁴⁷ Tal ratificación se dio sobre la distribución de las estructuras impositivas entre la hacienda estatal y la municipal. En este sentido, entre las principales novedades que se

⁴⁶ Por su trascendencia, ambas reformas –más todas las que se refieran de aquí en adelante–, sólo se mencionan en este capítulo, dimensionando sobre todo su contexto, puesto que en los capítulos 2 y 4 se abordarán a mayor detalle.

⁴⁷ Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 73-76 y pp. 185-190.

confirmaban, estaba el significativo cambio del impuesto de patente que pasó de la esfera fiscal estatal a la de los municipios.⁴⁸ Pero por otro lado, la ley de noviembre también expresaba cambios que quizá ofrecen elementos para entender la debilidad imperante tanto a nivel institucional como en su ejecución.

Estos cambios estaban relacionados con la reorganización de la administración hacendaria entre la burocracia hacendaria estatal y la de los municipios, cuya razón básica fue la comentada pérdida del control de la geografía rentística por parte del gobierno estatal y la bancarrota derivada. Bajo este delicado contexto, al intentar congeniar con las ideas de Carranza (establecidas después en la Constitución de 1917), a favor de la libertad de los municipios de nombrar a sus tesoreros y manejar su hacienda, estas determinaciones fueron acatadas en Michoacán y por su Constitución, sumadas a establecer asimismo, la libertad de los municipios para elaborar sus planes de arbitrios y de gasto, aun cuando debían someterlos al Congreso para su aprobación, así como también sus cuentas públicas ante la Contaduría General de Glosa. Empero, al llevar a la práctica lo anterior, se observa que ni la hacienda estatal tenía el control de todos los municipios, ni todos éstos lo tenían de sí mismos. Por lo tanto, la ley de noviembre de 1917, establecía que los recaudadores de rentas estatales podían, si así lo dispusieron los ayuntamientos, fungir también como tesoreros –idea centralizadora–, pero también preveía que algunos tesoreros municipales podían cobrar impuestos estatales, esto en los municipios en donde las oficinas hacendarias del estado aún no se hubieran reestablecido.⁴⁹

⁴⁸ Mientras que el impuesto a ventas, suprimido en 1911, al parecer se restableció, puesto que en febrero de 1918 se decretó que los giros mercantiles e industriales cuyo capital fuese mayor a dos mil pesos, debían cubrirlo ante la hacienda estatal, mientras que aquellos capitales menores a tal cantidad, debían hacerlo ante los municipios. Como se aprecia, ante la precariedad financiera, la práctica fiscal en estos años se caracterizó por ser irregular y experimental (véase capítulo 4). *Ibid.*, pp. 250-251.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 188-189.

Parece claro entonces, que al no poseer Ortiz Rubio el control total del territorio, estaba imposibilitado para fortalecer a los municipios mediante la idea constitucionalista de la municipalización de la hacienda estatal; en todo caso, primero era necesario fortalecer a la propia hacienda del estado, esto a través del acrecentamiento de sus rentas e impulsando la economía, para poder así entonces fortificar después a sus municipios. Quizá por ello es que se emprendieron reformas al impuesto predial, el tributo más rentable del estado. La novedad en este sentido es que por primera vez apareció el sistema de amillaramiento en la ley fiscal de 1917/18. Con este sistema, se dejó de lado la tarifa única a favor de una clasificación tarifaria que gravaba proporcionalmente de acuerdo con intervalos ascendientes de capital. Esta reforma era parte de otra más integral, que tomaba como eje la construcción del catastro del estado.⁵⁰ Estas modificaciones al predial, dejaban ver otra de las debilidades institucionales del naciente régimen revolucionario en Michoacán: el rompimiento del pacto fiscal entre el Estado y los contribuyentes. Por tanto, los propietarios pudientes sobre todo, rechazarían tales reformas, quizá envalentonándose por ostentar el manejo de la decaída economía y por su relación “cercana” con Ortiz Rubio, justificándose además, por el deterioro que habrían sufrido sus predios durante la revolución, tanto en su infraestructura como en su rendimiento productivo, y por ende en su valor fiscal.⁵¹

De modo que las condiciones político-económicas que persistieron en el estado durante el primer gobierno constitucional revolucionario en Michoacán, dieron cuenta de que la

⁵⁰ Cabe señalar que estas novedades sobre el amillaramiento ya tenían antecedentes en 1915, ello con algunos decretos destinados a aumentar el impuesto territorial, o mediante multas a los propietarios que no manifestasen el valor de sus predios (véase capítulo 2). Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 138-141 y pp. 355-359.

⁵¹ Incluso, el rechazo a la reforma predial por parte de este grupo de terratenientes parece haber tenido eco positivo para ellos ante el gobierno michoacano, ya que éste emprendió una política de condonación y/o reducción de dicho gravamen (véase capítulo 2).

reorganización hacendaria en la entidad sería tortuosa y paulatina, y que estaría condicionada a la sombra de la influencia del gobierno federal y de la frontera a negociar con los contribuyentes michoacanos. Pero si todavía esto fuera poco, Ortiz Rubio concluiría su mandato con un par de meses (abril-mayo) con facultades extraordinarias en los ramos de Gobierno, Hacienda y Guerra, cuyos resultados crisparon aún más el escenario adverso que predominaba en la entidad, ello a causa de su adhesión en abril de 1920 al *Plan de Agua Prieta*, que desconocía a Carranza. En tales condiciones, la hacienda se vería trastocada una vez más.⁵²

1.5 Los claroscuros del gobierno de Francisco J. Mújica

Al inicio de los años veinte, cuando en Michoacán había cesado el bandolerismo y aminorado los efectos del militarismo revolucionario en la sociedad en general, llegaría al poder el General Francisco J. Mújica.⁵³ Con Mújica a nivel estatal, y a la sombra del grupo sonoreense en el

⁵² Además de adjudicarse la facultad de deponer los Poderes Legislativo y Judicial, Ortiz Rubio decretó una serie de leyes tendientes a controlar y centralizar la hacienda pública y a las tesorerías municipales, puesto que las tierras michoacanas serían una vez más fragmentadas conforme al bando del Ejército Revolucionario y al de los constitucionalistas. Entre otras determinaciones del gobernador michoacano, destaca la creación de una Dirección General de Hacienda, cuyo propósito fue recaudar los recursos necesarios para la administración pública y para la campaña militar en puerta; intervino además, en el rendimiento del impuesto federal del timbre, creando así cierta tensión con la hacienda federal; autorizó nuevamente la incautación y la expropiación de bienes; facultó a la Comisión de Hacienda para hacer una emisión de papel moneda hasta por cuatro millones de pesos y colocar un empréstito hasta por dos millones de pesos en bonos redimibles en oro nacional. Desde luego que por el corto tiempo de su vigencia y por las condiciones de su aparición, todas estas determinaciones seguramente se derogaron en breve tiempo. Tavera, t. XLV, 1979, *op. cit.*, pp. 465-531 y p. 562. Incluso, según Oikión, en 1921, a Ortiz Rubio se le acusó de abuso de confianza y peculado, habiendo dejando presumiblemente –según señalaba el Congreso michoacano– un desfalco de cerca de un millón de pesos –cuando la recaudación para el periodo junio 1919-junio 1920 había sido de \$1'688,666.14 (valores nominales, véase el apéndice de la investigación)–, y aunque la autora citada no precisa más al respecto, es posible que, de ser cierto, tal desfalco haya ocurrido en estos últimos meses de su administración, cuando ostentaba facultades extraordinarias en el ramo hacendario. Oikión, en Florescano, 1989, *op. cit.*, p. 44.

⁵³ El entonces gobernador interino General Lázaro Cárdenas entregó el poder a Mújica en septiembre de 1920, quien sólo gobernó de esta última fecha a marzo de 1922, más adelante se exponen las causas de ello. Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 558. El trabajo más completo sobre el gobierno del General Francisco J. Mújica es el de Sánchez, 1994, *op. cit.*, ya que, hasta el momento, es el único que ha intentado problematizar el tema hacendario

escenario nacional, en Michoacán empezó a configurarse a lo largo de la década de 1920 un nuevo andamiaje de arreglos y disputas entre las élites políticas y económicas y otras fuerzas sociales en pro de la definición y reproducción del régimen revolucionario. Ciertamente fue aquella década un periodo de inestabilidad no sólo para Michoacán, sino para todas entidades federativas. Por lo tanto entonces, bajo tales condiciones, Michoacán empezaría la década con inestabilidad política, esto debido a la visión radical de la revolución y de autonomía regional con que Mújica guío su gobierno, ideología que marcó a su administración con una perenne inestabilidad en todo sentido, y que terminó por influir en su pronta conclusión.⁵⁴

Empero, aunque acotada y conflictiva, la experiencia gubernamental mujiquista fue trascendente porque colocó en primer plano a la hacienda pública, tanto por ser una institución que debía reformarse, como también por ser el principal medio para el progreso socioeconómico de los michoacanos. En este entendido, según Sánchez, con el cual se concuerda, tres fueron los ejes nodales del programa de gobierno de Mújica: la educación, la independencia financiera y la autonomía política, por lo que, a partir de la integración de estos tres rubros, se atenderían las demandas agrarias y laborales. En consecuencia, por los intereses involucrados, tales ejes le traerían a Mújica una firme confrontación con las oligarquías terrateniente y religiosa, así como con el gobierno del General Álvaro Obregón.⁵⁵

como una variable explicativa de la administración mujiquista y su relación con las clases y grupos sociales predominantes en estos años.

⁵⁴ Incluso, por tal circunstancia, el General michoacano tuvo persistentemente la necesidad de separarse del Ejecutivo con el objeto de atender asuntos administrativos en la capital de país. Sánchez, 1994, *op. cit.*, p. 195.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 133. Con los terratenientes y el clero michoacanos, los conflictos se darían por el reparto agrario, reformas fiscales y por las ideas anticlericales de Mújica primordialmente. Mientras que con el gobierno federal, el punto más álgido fue por la disputa del control de las defensas rurales en el estado, problema que tocaba los intereses de defensa de los terratenientes michoacanos apoyados por Obregón, en contra de los de los agraristas mujiquistas. *Ibid.*, pp. 216-229. Cabe mencionar, que estos últimos grupos sociales, conformaban precisamente la base de apoyo o de clientelismo político de Mújica, destacando entre ellos, campesinos, trabajadores urbanos, defensas rurales y miembros de la clase media baja, incluso algunos caciques, concentrados todos en buena medida en el altiplano central de la entidad. *Ibid.*, pp. 41-43.

El grado de radicalismo de las políticas de gobierno de Mújica fue definido sobre todo por el agitado contexto político y por sus actores sociales que vieron en aquéllas afectados sus intereses. Tanto así, que el programa de gobierno fue ejecutado parcial y débilmente. Ello tiene sus razones. Por ejemplo, en cuanto a la búsqueda de la independencia financiera, que conducía a la autonomía política y en sí al desarrollo de su proyecto social, Mújica centró toda su atención en una reforma hacendaria que básicamente estuvo dirigida a la tributación sobre la tierra, a la expansión del gasto con sentido social, y al diseño de un código fiscal para el estado. Así que, por lo demás, este conjunto de temas, permiten subrayar que, al tomar el poder, Mújica ya poseía una visión bastante completa sobre el angustioso estado que en general guardaba la hacienda pública de la entidad, ello en tanto que, al igual que otros gobernadores michoacanos del periodo de estudio, no era ningún neófito en el campo hacendario, puesto que ya antes de 1910 había tenido “experiencia profesional como administrador de rentas en algunas cabeceras municipales”.⁵⁶ Y sin embargo, en materia hacendaria, el inicio de su gobierno no sería nada prometedor, puesto que el propio Mújica, en su informe de gobierno de 1921, exponía al Congreso michoacano:

Al hacerme cargo del Ejecutivo del Estado, el 22 de septiembre próximo pasado, tropecé con la dificultad insuperable de una marcada hostilidad de parte de todo el personal hacendario, habiendo procedido desde luego, por esta circunstancia, a la destitución de todos aquellos empleados que notoriamente desempeñaban sus cargos con fines políticos y la consinación [sic], ante las autoridades correspondientes, de los que, por obstruccionar al Gobierno de mi cargo, abandonaran las oficinas sin entregar los fondos o los documentos de la inversión legal de los mismos...⁵⁷

⁵⁶ *Ibid.*, p. 168. Se resalta este conocimiento hacendario previo de Mújica (como lo tuvieron también otros gobernadores sucesivos), ya que éste pudo ser decisivo sobre todo en el sentido práctico y político de la operatividad de la hacienda pública en general, puesto que quizá la parte más técnica se dejó a los tesoreros generales del estado, o eventualmente a asesores externos, lo cual sugiere finalmente, una vinculación muy estrecha entre la figura del Ejecutivo estatal y la de su tesorero general.

⁵⁷ *Informe rendido... por el C. Gral. Francisco J. Mújica*, Morelia, Talleres Tipográficos de la Escuela de Artes y Oficios, 1921, p. 51.

Así entonces, bajo este estigma en su relación con la burocracia hacendaria, que al parecer no desapareció del todo en su breve periodo de gobierno, en materia fiscal, y pese a las también reticencias del Congreso, Mújica logró incorporar reformas en las dos leyes de ingresos (1921 y 1922) que le tocó diseñar.⁵⁸ En ellas se destacan al menos tres reformas: una, la principal, estuvo orientada al impuesto predial y al catastro; otra se avocó al registro de nuevos tributos, entre los cuales figuró el que gravaba la explotación forestal;⁵⁹ y una tercera consistió en la mayor presión ejercida para hacer efectivos los impuestos al comercio e industria, en específico aquellos que causaban los grandes agroindustriales y las compañías eléctricas.⁶⁰

A mayor detalle sobre lo dicho, la novedad con el predial, consistió en el perfeccionamiento en ambas leyes del sistema de amillaramiento heredado del gobierno de Ortiz Rubio;⁶¹ pero también, para el año fiscal de 1922, sobresalen dos nuevas y más altas tarifas prediales: una, de 15 al millar anual, que gravaba a aquellos latifundistas que poseyeran tierras abandonas y sin cultivar, y la otra, de 20 al millar anual, que debía cubrir cualquier propietario de terrenos agrícolas utilizables no cultivados. Por lo tanto, como se ve, dicha reforma predial

⁵⁸ Al respecto, si bien Sánchez sólo refiere este tema de las reformas para la aprobación de la ley de ingresos de 1921, su argumento permite observar el entorno de dificultades que se presentó. En relación con ello, destaca que, para el diseño como iniciativa de ley, previamente Mújica había encargado rigurosos estudios sobre ésta a Idelfonso Valencia –personaje del cual, hasta ahora, no se tiene registro sobre su formación profesional o de su vínculo político con Mújica. Luego, ya en el debate de la ley al interior del Congreso –que se juntaba además con la iniciativa de ley de egresos para el mismo año fiscal–, Sánchez describe la indebida participación que tuvo el propio Mújica en el seno de la legislatura en turno, refiriendo al respecto, que a través de tal intervención, el gobernador michoacano pretendía, “de viva voz”, hacer ver a los diputados contrarios a su presencia en el Congreso como a sus iniciativas de ley de ingresos y de egresos, que en ellas residía el éxito de su administración. Finalmente, tras estos conflictos, y otros más –como la cierta división entre los diputados mujiquistas, la oposición católica en el Congreso y las continuas ausencias de Mújica en el Ejecutivo estatal–, ambas leyes fueron aprobadas. Sánchez, 1994, *op. cit.*, pp. 158-161.

⁵⁹ Véase tabla 1 al final del capítulo. Este tributo forestal, por derrama anual a pagar, todavía se incrementó de 200 a 300 mil pesos entre ambos años fiscales. Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 143 y p. 466.

⁶⁰ Véase capítulo 2.

⁶¹ Las modificaciones consistieron en incrementar los intervalos de capital a gravar, y el aumento tarifario progresivo de 1918 a 1922. Véase: Sánchez, 1994, *op. cit.*, pp. 160-161 y Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 125 y p. 451 y capítulo 2.

pone de relieve la presión ejercida sobre los terratenientes desde el fisco, tanto para incrementar las rentas públicas como para obligarlos a reactivar la economía, ya que sobre este último punto el Estado se encontraba inhabilitado financieramente.⁶² En consecuencia, con tal escenario de presión –al cual se suma el reparto agrario y el ambiente rural-militar dominante–, desde luego que se acrecentó la enemistad de las clases terrateniente y empresarial michoacanas hacia Mújica, situación que provocó su inmediata reacción para tratar de frenar aquella reforma fiscal.⁶³

Asimismo, como parte de aquella reforma hacendaria, a pocos días de renunciar al cargo del Ejecutivo estatal –y en medio de una fuerte tensión entre la milicia local y algunas rebeliones antimujiquistas y la consiguiente intervención militar federal en la entidad–, el 24 de febrero de 1922, Mújica obtuvo del Congreso michoacano facultades extraordinarias para crear, en el término de dos años, un código fiscal en el estado, mismo que desde luego no alcanzaría a expedirlo él, sino su sustituto, el General Sidronio Sánchez Pineda. Así, de este modo fue como se estableció el Código Fiscal del Estado de Michoacán el 31 diciembre de 1922, el cual entraría en vigor el 1 de enero de 1923.⁶⁴ Este código refleja sin duda la necesidad que había de reorganizar un sistema hacendario que continuaba desarticulado a causa de la revolución, además también de que fortalecía en términos generales el reformismo fiscal de Mújica, ya que

⁶² Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 451.

⁶³ Y al parecer lo lograron, al menos los propietarios, esto mediante el amparo de la justicia federal, dilatando por ello el incremento de los ingresos públicos y por ende el propio desarrollo del programa de gobierno social de Mújica. Véase 14 casos de propietarios solicitando justicia ante la Suprema Corte de Justicia de la Federación, en: Sánchez, 1994, *op. cit.*, pp. 161-165. Incluso, paralelamente, Mújica llegó a ejercer una política de condonación de contribuciones en general, no sólo por concepto predial, aunque se piensa que dicha política estuvo más bien dirigida a pequeños contribuyentes. Véase, Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, pp. 8-9, pp. 343-344 y p. 557.

⁶⁴ Aún no se tiene información para determinar si este código de 1922 modificaba otro anterior, que de ser el caso, sería de origen porfirista, o bien, para afirmar que dicho código sería el primero legislado en Michoacán. Lo cierto es que sí fue el primero en la etapa posrevolucionaria, y, hasta donde se pudo apreciar, constituyó un marco jurídico-hacendario mucho más integral que la ley económico-coactiva que constantemente sufría alteraciones, y de cuyas materias de contenido, en algunas partes sobre todo, existió semejanza con las del Código.

atendía, en suma, en mayor o menor grado, y de acuerdo con el contexto político-económico que se viene relatando, los distintos componentes de la hacienda pública de Michoacán. Conviene, por ello, desagregarlo. El Código se divide en 27 capítulos. Del I al XV, se refiere al total de los impuestos del sistema fiscal estatal –que por cierto, eran los mismos que daban cuerpo a la ley de ingresos de 1922, misma que ya estaba en vigencia–, sumados a otros pormenores sobre el servicio público de telégrafos y teléfonos y sobre bienes inmuebles mostrencos. Mientras que del capítulo XVI al XXVII, se enumeran los rubros: Catastro; De la facultad económico-coactiva; De las Oficinas de Hacienda; De los visitadores de Hacienda; Contabilidad; Distribución de caudales; Cuentas; De las fianzas o cauciones; De la intervención judicial en asuntos fiscales; Licencias y substituciones; Penas y Disposiciones generales.⁶⁵

De manera sucinta, se puede decir que el Código intentaba precisar mejor qué y cómo gravar, cómo recaudar y cómo distribuir lo recabado.⁶⁶ En cuanto al capitulado de la estructura impositiva, cabe mencionar que si bien básicamente es la misma estructura que estaba en vigor por la ley de ingresos mujiquista de 1922, en el Código se trató de clarificar mejor los objetos imponibles, las formas de pago y de recaudación y otros aspectos afines. Mientras que por otro lado, en cuanto a la parte operativa de la hacienda pública, el Código permite observar un aspecto importante: el pulso de los problemas que permeaban por entonces en el funcionamiento hacendario. Así que este ordenamiento derogó y/o modificó legislación anterior para ponerla al día, y atender, en síntesis, cuatro grandes necesidades: incrementar los ingresos, organizar la distribución de éstos, retomar el control de la contabilidad, y centralizar y controlar la hacienda

⁶⁵ *Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Tipografía de la Escuela de Artes, 1922.

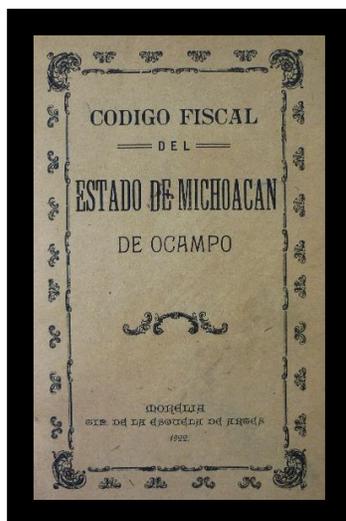
⁶⁶ En el capítulo 2 se aborda el desarrollo de estos aspectos del sistema fiscal michoacano, ello cuando se explique la composición y el comportamiento de la carga fiscal durante todo el periodo de estudio.

en los planos burocrático y geográfico-rentístico. Ahora bien, como el Código era parte de un proceso de reorganización hacendaria largo y complejo, y el cual apenas estaba echando sus raíces institucionales, desde luego que encontró oposición entre los varios sectores de contribuyentes que más se vieron afectados.⁶⁷

Cabe subrayar además, sobre la trascendencia y temprana aparición del Código fiscal michoacano, la similitud que éste tendría, en cuanto a objetivos, no obstante su diferente jurisdicción, con el estudio de un nuevo código fiscal federal a cargo del secretario de Hacienda Luis Montes de Oca, funcionario que destacó precisamente por su gestión reestructuradora de la hacienda federal particularmente entre 1927 y 1929.⁶⁸ Asimismo, no se sabe si el Código michoacano contenía también, por la coyuntura de su elaboración (1922), una cierta expresión de autonomismo del gobierno de Mújica respecto al de Obregón, ya que se originó en un contexto donde, hacendariamente, el proyecto centralizador orquestado por la federación y por la Secretaría de Hacienda aún no tomaba fuerza, esto para hacer al código local dependiente y afín al eventual código federal, y donde, políticamente, permeaba justamente un panorama de rebeldía de Mújica ante Obregón.

⁶⁷ Además también, el nuevo Código Fiscal michoacano implicaba reformar otros Códigos, como el Penal y el Civil, la Ley Orgánica de Tribunales y la Ley de Notariado. Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 528. Incluso, como muestra de esa necesidad, en su segundo informe de gobierno (1923), Sánchez Pineda señalaba la existencia de una incompatibilidad entre los Códigos vigentes en el estado, y que por ello éstos constituían una rémora en la administración de Justicia. *Informe rendido por el C. Sidronio Sánchez Pineda*, Morelia, 1923, p. 44.

⁶⁸ Carmen Solórzano, “Luis Montes de Oca: reorganización de la Hacienda Pública y reforma monetaria”, en Ludlow, 2002, *op. cit.*, pp. 414-417.



*El Código Fiscal del Estado de Michoacán de 1922,
fue parte esencial en la reorganización hacendaria posrevolucionaria*

Por otro lado, esta reforma hacendaria mujiquista tuvo en el inmediato plazo un éxito menor, esto debido en buena medida al mencionado rechazo de ésta por parte de los terratenientes, los explotadores forestales y las compañías eléctricas, así como de otras circunstancias adversas más que líneas abajo se citan. Por consiguiente, la política expansiva en la programación del gasto mujiquista sobrepasó con mucho (sobre todo en 1922) al comportamiento efectivo de los ingresos y los egresos en ambos años (véase gráfica 1, p. 79). Esta situación trajo consigo claras limitaciones para implementar un gasto que mejorara significativamente la decaída infraestructura educativa y docente, así como para acelerar el reparto agrario y mejorar las condiciones laborales de campesinos y obreros, y no menos dificultades financieras se presentaron para impulsar la también deprimida economía michoacana. Por lo tanto, si bien es cierto que existieron avances diferenciados en los anteriores

rubros, también es verdad que Mújica nunca alcanzó la independencia financiera, y por lo mismo, tampoco la autonomía política proyectada.⁶⁹

Así que, no obstante su tenaz ideología sobre la autonomía estatal, el debilitamiento de su gobierno llevó a Mújica a solicitar préstamos al gobierno federal incluso desde 1921.⁷⁰ De modo que esta inestabilidad gubernamental impactó políticamente a Mújica, pero también a la propia hacienda pública michoacana. Había claroscuros. Por un lado, cabe destacar que el radicalismo del programa de gobierno mujiquista no necesariamente significaba siempre inestabilidad y cosas negativas, ya que con Mújica también se asiste a un nuevo sesgo hacendario del Estado moderno, o al menos en su diseño, que es una mayor intervención del Estado en la sociedad y en la economía, buscando un sentido social en la gobernabilidad. Sin embargo, por otro lado, a contracorriente de lo anterior, hacia 1920, la hacienda pública michoacana traía tras de sí un puñado de años en bancarrota, lo cual significaba, en otras palabras, que la hacienda poseía un ritmo distinto y distante del proyecto mujiquista, ya que

⁶⁹ En cuanto a los avances socioeconómicos referidos, destaca, en las leyes de ingresos de 1921 y 1922, un gravamen nuevo: “impuestos adicionales”, cuyo destino sería el fomento de las vías de comunicación y de la educación en el estado. Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 144 y p. 467. De igual modo, en materia educativa, Mújica construyó y mejoró escuelas de instrucción primaria, mientras que a nivel profesional retomó el control (dejado por Ortiz Rubio) sobre la Universidad Michoacana. Sánchez, 1994, *op. cit.*, pp. 134-149 y pp. 167-183. En cuanto al reparto de tierras, se empezaron a incrementar las solicitudes y dotaciones, no obstante que, a decir del propio Mújica, “... el Agrarismo se encuentra rodeado de una muralla casi indestructible, formada por los clericales y los latifundistas con el apoyo del militarismo.” *Informe*, 1921, *doc. cit.*, p. 22. En materia laboral decretó la Ley del Trabajo del Estado de Michoacán en agosto de 1921. Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, pp. 198-270. Mientras que en el renglón de fomento económico, intentó reactivar la agricultura entre los indígenas; desazolvar ríos; controlar la tala forestal inmoderada; y con las vías de comunicación, ya fuera con dinero público o por concesión, intentó construir y/o mejorar carreteras, tramos ferrocarrileros y la red telegráfica y telefónica. Sin embargo, todos estos rubros de fomento, observaron resultados menores, esto debido a la inestabilidad social, a la falta de recursos y a la crisis económica predominante. Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 525 y p. 555. Para todos los temas de esta cita, véase además, *Informe*, 1921, *doc. cit.*

⁷⁰ Se trataba de préstamos hasta por 50 mil pesos mensuales. Aunque, posteriormente, es posible que Obregón suspendiera tal apoyo económico cuando su relación con Mújica empeoró. Sánchez, 1994, *op. cit.*, pp. 165-166. O bien, que lo mantuviera, como una expresión centralizadora hacia Michoacán, en términos pecuniarios y políticos. Uhthoff, 2004, *op. cit.*, p. 155. Por otro lado, llama la atención que en el Periódico Oficial del estado no haya registro sobre tales préstamos, en tanto que de haberlo, implicaría su aprobación por parte de los legisladores michoacanos.

permeaba una incompatibilidad de intereses hacendarios de Mújica con los contribuyentes. Empero, hasta lo ahora indagado, no se sabe si Mújica fue consciente de ello, pero si lo fue, quizá esto explique su convicción justamente por modernizar la hacienda pública como la única alternativa para darle viabilidad a su proyecto social, y mantenerse así en el poder, aun cuando entendía segura la confrontación con los contribuyentes.

Como producto de tal tensión, y la condición hacendaria derivada, acontecía entonces una limitación esencial de un Estado moderno: Mújica nunca logró tener el control total del territorio michoacano que gobernaba –aunque tampoco lo tuvieron los gobiernos militares revolucionarios y el constitucional ortizrubista. Por eso es que la hacienda pública no podía operar íntegramente. Esto ocurrió así porque, siguiendo la historiografía, el gobierno de Mújica sólo fue poderoso allí donde residía su poder político clientelar, es decir, en las zonas rurales agraristas del altiplano central (Zacapu, Pátzcuaro, meseta tarasca) y en menor medida en núcleos urbanos (Morelia y su región), sin lograr penetrar por lo tanto, en las ricas regiones del Bajío zamorano y de la Cuenca del Tepalcatepec, donde los terratenientes eran los dominantes, ni tampoco logró controlar asimismo, los grandes municipios del litoral marítimo michoacano.⁷¹

Así entonces, la hacienda pública michoacana seguiría rearmándose lentamente, alejada por tanto de poder controlar y centralizar la geografía rentística y la burocracia hacendaria en toda la entidad, y donde más bien los asuntos políticos fueron los que impusieron el camino y el ritmo a seguir por dicho proceso hacendario, mismo que se encausó entre prácticas regionalizadas informales y la normatividad hacendaria en vigor. Por eso es que la debilidad del

⁷¹ *Ibid.*; Enrique Guerra, *Caciquismo y orden público en Michoacán, 1920-1940*, México, El Colegio de México, 2002, p. 32, pp. 36-37 y Heather F. Salamini, “Caudillos revolucionarios en la década de 1920: Francisco Mújica y Adalberto Tejeda”, en David Brading (coordinador), *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

gobierno de Mújica para controlar su territorio y su hacienda pública, así como para ampliar su base social clientelar e imponerse ante sus adversarios (clases dominantes michoacanas y el propio Obregón), fueron factores que finalmente contribuyeron a consumar su renuncia en marzo de 1922. Habría que esperar otros tiempos por tanto, para ver cómo evolucionó la hacienda pública con gobiernos conservadores.

1.6 Tiempos de precariedad: Sidronio Sánchez y Enrique Ramírez

Los Generales Sidronio Sánchez Pineda y Enrique Ramírez gobernaron Michoacán de 1922 a 1924 el primero, y de 1924 a 1928 el segundo. La historiografía coincide en señalar que con ellos principia la centralización política en Michoacán, esto porque los Ejecutivos estatales empezarían a ser nombrados por el centro, y no por las fuerzas políticas regionales de la entidad.⁷² Asimismo, los estudiosos destacan que ambos, apoyados por Álvaro Obregón para acceder al poder, al inicio de sus mandatos no poseían cuadros políticos propios en el estado, más allá de los de su zona de influencia conquistada (Huetamo para Sánchez y La Piedad para Ramírez) como producto de su adhesión al obregonismo bajo el *Plan de Agua Prieta* y ante la rebelión delahuertista (1923-1924). Todo ello influyó para que ambos gobernadores implementaran una política conservadora y moderada en sus administraciones, contraria por ende a la mujiquista.⁷³

⁷² Verónica Oikión, *Los hombres del poder en Michoacán, 1924-1962*, México, El Colegio de Michoacán / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2004, pp. 23-24; Sánchez, 1994, *op. cit.*, pp. 231-248, p. 251 y Guerra, 2002, *op. cit.*, p. 46.

⁷³ Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 47 y Guerra, 2002, *op. cit.*, p. 39.

Se podría decir, que este proceso de centralización política y de aquella política moderada, se vio fortalecido por la precariedad e insuficiencia financiera que se experimentó en Michoacán durante estos años. Además también, por las mismas razones financieras expuestas, este efecto de dependencia política convergió con otro importante efecto de dependencia económica. Es decir, no sólo para los años veinte sino también para los años treinta, en cuanto a la conducción y reanimación de la decaída economía, el Estado michoacano estuvo sujeto en no menor medida a la inversión privada, una relación que, a diferencia de la política con el centro y con los grupos regionales, se visualiza poco vigorosa e inclusive conflictiva. Esto se piensa así, ya que existió, durante ese tiempo, por un lado, una disputa ante el Estado por los recursos naturales, y por otro, a que los hombres del capital en Michoacán entrarían en un proceso de renovación, reflejo de los cambios lentos y ligeros que la economía empezaría a manifestar a partir de los años treinta.⁷⁴

En suma, ante la injerencia política Obregón-Calles, el problema financiero y la economía estancada, tanto Sánchez como Ramírez intentaron crear sus propias redes políticas al interior del estado. Sánchez por ejemplo, trató de ganarse, sobre todo, la confianza de la clase

⁷⁴ Este proceso económico se aborda a mayor detalle en el capítulo 2. Mientras tanto, aquí sólo se destaca la mínima atención gubernamental para la reactivación de la economía michoacana. Con Sánchez por ejemplo, cabe mencionar el mejoramiento de las redes telegráficas y telefónicas, así como el impulso de la actividad ferroviaria, aunque los beneficiarios fueran personajes muy concretos, como Santiago Slade, un extranjero que sobreexplotaba los recursos forestales del estado; así como también la sociedad “Pomposo Solís”, vinculada con Vidal Solís, secretario de gobierno de Sánchez; o el exgobernador José Rentería Luviano. En contraste con lo anterior, con la construcción de carreteras, el propio gobernador decía en su primer informe (1922) que “... por las difíciles circunstancias del Erario, [las carreteras] han quedado hasta hoy en estado de planificación...”, o en el mejor de los casos sólo se pretendió conservar las existentes, como aseguraba el mismo Sánchez en 1923. *Informe de Gobierno rendido por el C. Sidronio Sánchez Pineda*, Morelia, 1922, pp. 47-51; *Informe*, 1923, *doc. cit.*, pp. 26-29; Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 72 y Xavier Tavera, *Recopilación de leyes y decretos expedidas en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLVII, vol. 25, Secretaría de Gobierno, 1984, pp. 119-122. Con tan pocos avances en obra pública, Ramírez impulsó hasta donde pudo (que no fue mucho) la construcción de carreteras y de redes telegráficas y telefónicas, la captación de aguas y el otorgamiento de una concesión para un ferrocarril a los italianos agroindustriales Cusi. Verónica Oikión, “Las luchas políticas y las vicisitudes de los ideales revolucionarios, 1920-1928”, en Florescano, 1989, *op. cit.*, pp. 65-66.

terratiente, y la de algunos sectores agraristas no mujiquistas. Mientras que Ramírez por su parte, intentó fortalecer su gobierno con una postura más inclusiva respecto a la de antecesor, todo ello dependiendo de las coyunturas políticas. En este sentido, una de las más importantes que se presentó durante estos años veinte, fue sin duda la que envolvió a la reforma agraria. Así que esta necesidad de ambos gobernantes por construir redes, quizá ayudé a explicar la mayor dotación de tierras otorgadas durante el periodo 1922-1928, en comparación con el de 1917-1922. Y es que este uso político del agrarismo parece más factible si se toma en cuenta el emergente proceso de institucionalización que tuvo la causa agraria en Michoacán durante este tiempo,⁷⁵ el cual, finalmente, tanto Sánchez como Ramírez, intentaron anular y/o regular, en tanto que no fue un proceso orquestado por ellos mismos, es decir, “desde arriba”, sino por líderes agraristas regionales.⁷⁶

Este desarrollo agrarista chocaría con otro fenómeno no menos costoso para Michoacán: la rebelión cristera. Dicho movimiento religioso, originado por la política anticlerical del presidente Calles, revistió también un problema político y social, y tuvo asimismo impactos económicos de cierta consideración en el estado, ello a causa sobre todo, de su mediana duración (1926-1929) y por la debilidad de la economía pública y privada prevaleciente. De modo entonces que a Ramírez le tocó enfrentar dicha revuelta, misma que llegó a extenderse por buena parte de la geografía de la entidad: en el Bajío zamorano, el sureste, el noroeste y el centro norte estatal.⁷⁷ Por lo tanto, y ante un cierto empuje agrarista, es posible que Ramírez hubiese

⁷⁵ Con la formación de partidos políticos, sindicatos y ligas por buena parte del territorio michoacano, destacándose sobre todo la Liga de Comunidades y Sindicatos Agraristas del Estado de Michoacán. Guerra, 2002, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 40 y p. 46.

⁷⁷ Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 84. Acorde con la política callista sobre la Iglesia Católica mexicana, véase la ley del 5 de marzo de 1926 que reglamentó la limitación del número de ministros de cultos en el estado, y que generó los levantamientos antedichos en la entidad: Xavier Tavera, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidos en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLVIII, Congreso del Estado, 1988, pp. 406-408.

entregado tierras para obtener la ayuda de los agraristas y enfrentar así a los cristeros, o bien, para evitar que parte del campesinado pasara a las filas de los fanáticos. Por otro lado, para completar este tenso panorama, los propietarios, además de organizar sus guardias blancas, también buscaron el auxilio de las tropas federales para defenderse de los agraristas. En suma, la política de Ramírez terminó por ser de centro, buscando apoyo tanto con los hacendados como con los agraristas, cuyo fin último fue sofocar la rebelión, cosa que sin embargo no sucedió sino hasta meses después, ya bajo el gobierno del General Cárdenas.⁷⁸

Así entonces, desde luego que este complejo panorama –que entretejió asuntos político-clientelares con el reparto agrario, la rebelión cristera, y más aún con el tema de la crisis económica y la centralización política federal–, impactó también a nivel hacendario. Esto porque imposibilitó tanto a Sánchez como a Ramírez para emprender su obra gubernamental, donde por cierto destacó significativamente la educación (véase capítulo 3). Por lo tanto, conviene exponer el papel que tuvo la hacienda pública michoacana durante las administraciones sanchezpinedista y ramirista.

Por principio se expone que se resolvió juntar ambos gobiernos dado que, por una parte, en materia hacendaria, durante este lapso de tiempo, se registraron más persistencias que cambios, por lo cual no se alteró estructuralmente la hacienda pública, y por otra, debido a que, como ya se mencionó arriba, existió afinidad de políticas y problemáticas sociales a las cuales los dos gobiernos se enfrentaron. En consecuencia, aquí se plantea que entre 1922 y 1928, impactaron más en la hacienda pública michoacana los movimientos rebeldes delahuerista, agrarista y de los cristeros, que la puesta en marcha del proceso de modernización con

⁷⁸ Guerra, 2002, *op. cit.*, pp. 42-46.

centralización hacendaria federal, esto mediante las convenciones nacionales *Catastral* (1923) y *Fiscal* (1925) principalmente, ya que el impuesto sobre la renta (1925) sólo empezaría a ser significativo a partir del segundo lustro de los años cuarenta.⁷⁹ Es necesario mayor explicación.

En primera instancia, cabe apuntar que, tanto Sánchez como Ramírez, antes de asumir el poder, ya poseían un conocimiento hacendario respetable, por lo que quizá este aspecto se sumó a los demás factores antedichos para definir una política fiscal también moderada, incluso igualmente pudieron haber aprendido de lo acontecido a Mújica.⁸⁰ Por ejemplo, acorde con esta postura fiscal moderada, tomando como referencia las leyes de ingresos de 1922 a 1928, con el impuesto predial (que seguía siendo el gravamen más rentable), se continuó con un proceso largo de actualización catastral, mismo que se extendería a la gubernatura de Cárdenas. Por ende, durante estos años, el sistema de amillaramiento sólo modificó las tarifas a cubrir, apretando así, moderadamente, a pequeños, medianos y grandes propietarios, no obstante que Sánchez tendiera a beneficiar más a estos últimos. Lo cierto es que, en suma, los cambios, como quiera que fueran, no dejaron de imprimirle incertidumbre a la propiedad, ya fuera ésta

⁷⁹ A mayor abundamiento, se puede decir que por el tipo de economía rural y en algún punto diversificada que poseía Michoacán, todavía en los años veinte el sistema federal de participaciones sobre el rendimiento de algunos impuestos era marginal en la composición de la carga fiscal del estado, por lo que no sería sino hasta la siguiente década cuando empezaría a tomar mayor presencia, como luego se verá (véase además capítulo 2). *Convención Nacional Catastral*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Editorial Cultura, 1924 y *Primera Convención Nacional Fiscal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1926. Para observar el proceso íntegro nacional de modernización hacendaria con centralización, véase: Aboites, 2003, *op. cit.*

⁸⁰ Sánchez por ejemplo, fue jefe de la sección de herencias de la Tesorería General del Estado en el gobierno de Rentería Luviano (1917). Luis Sánchez, “José Rentería Luviano...”, en Mijangos y Torres, 2011, *op. cit.*, p. 124. Mientras que ya durante su gestión, su tesorero general fue José Alvarado, quien también lo había sido intermitentemente del gobernador Ortiz Rubio (1917-1918); Alvarado fue un conocedor y empleado de hacienda desde 1904. Ochoa y Sánchez, 2004, *op. cit.*, p. 39. Adicionalmente, se refiere que al concluir su interinato, a Sánchez Obregón lo mandó a la Administración Principal del Timbre en Nuevo Laredo, en el estado de Tamaulipas. Guerra, 2002, *op. cit.*, p. 42. Por su parte, Ramírez también conocía el funcionamiento técnico de la hacienda pública, puesto que había estudiado contaduría en la ciudad de Guadalajara, en el estado de Jalisco. Ochoa y Sánchez, 2004, *op. cit.*, p. 339. Incluso, José Valdovinos –diputado federal entre 1924 y 1926, hombre identificado con el agrarismo michoacano–, decía que el celo de Ramírez por administrar las rentas del estado “tocaba los linderos de la comicidad”. Citado por Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 75.

explotada o sin explotarse. Por otro lado, también se establecieron impuestos nuevos: unos eventuales como lámparas y teléfonos (1923), y otros permanentes como el *Income tax* federal y sobre vehículos (ambos aparecieron por primera vez en 1926), además del registro de nuevos gravámenes municipales. En tanto que a otros tributos se les dio continuidad, como a los mujiquistas sobre explotación forestal, loterías e impuestos especiales con subvenciones a municipios (véase tabla 1, al final del capítulo). De igual manera varios gravámenes aumentaron sus tarifas. Y en cuanto al objeto impositivo y la reglamentación para la recaudación, existe también persistencia con las ideas mujiquistas, vistas éstas desde las leyes de ingresos por él decretadas, como desde el Código fiscal publicado por Sánchez en 1922.⁸¹

Ahora bien, a los anteriores cambios y constancias que delinearon la normatividad fiscal-hacendaria entre 1922 y 1928, se suman otras determinaciones que surgieron bajo el marco de las coyunturas políticas ya enunciadas, determinaciones que tuvieron lo mismo un sesgo político-factual que técnico-fiscal, y que son, finalmente, parte de las confluencias que se presentaron en torno a la reorganización de la hacienda pública michoacana de estos años veinte. Por ejemplo, bajo la delicada situación política (con los mujiquistas y agraristas) y de economía pública en que se encontraba el gobierno de Sánchez, se destaca la política contraccionista de este gobernador al finalizar el ejercicio fiscal de 1922, sobre todo por el señalamiento que hace sobre la política de gasto expansiva de su antecesor Mújica, esto al tildar la ley de egresos de ese año fiscal –decretada justamente por Mújica–, de no tener un sustento real (véase gráfica 1, p. 79). Pero ahora bien, lo anterior contrasta, cuando años más tarde, el propio Sánchez generó

⁸¹ Esta sujeción al Código Fiscal es explícita en las leyes de ingresos de 1926 a 1930, y continuaría en los ejercicios fiscales siguientes, véase por ejemplo, ambos extremos citados, en: Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*, pp. 256-257 y Xavier Tavera, *Recopilación de leyes y decretos del H. Congreso de Michoacán*, Morelia, t. L, H. Congreso del Estado, 2002, pp. 235-237.

un descontrol hacendario bajo la coyuntura de la rebelión delahuertista en Michoacán. Ocurrió que, con facultades extraordinarias en el ramo de hacienda, modificó constantemente la ley de ingresos de 1924, esto a causa de la expedición de la ley del 19 de enero de ese mismo año, la cual exigía un préstamo forzoso a todo contribuyente del estado y de los municipios.⁸²

Como era de esperarse, meses después de haberse anulado el delahuertismo en el país y en Michoacán, en septiembre de 1924, al tomar el mando de la gubernatura, Ramírez encontró en total desorden la hacienda y la administración pública en general, además de recibir unas finanzas públicas con una considerable caída de los ingresos y los egresos, comportamiento financiero sintomático de la precariedad económica de estos años (véase gráfica 1). Como producto de lo anterior, Ramírez se enfrentaría a la falta de legitimidad del Estado michoacano ante los contribuyentes, así como de confianza ante sus propios empleados públicos, por lo que, pese a las condiciones financieras aludidas, todavía tuvo que decretar condonación de impuestos –por rezagos– a los primeros, y expedir bonos –por sueldos insolutos e insuficiencia presupuestal– a favor de los segundos. Destaca con esto último, que bajo la breve ocupación delahuertista, los rebeldes hubieran destruido el Archivo de la Tesorería General del Estado, por lo que, hacia 1926, se desconocía el importe de la deuda pública por concepto de gasto corriente, que databa desde 1916.⁸³

Así, sin duda alguna que la política fiscal y la hacienda pública michoacana eran fiel reflejo del escenario social en que se vivía, por lo que, aunado a lo antedicho, la rebelión cristera

⁸² *Informe*, 1922, *doc. cit.*, pp. 90-91 y Tavera, t. XLVII, 1984, *op. cit.*, pp.149-151. A los cinco días de haberse decretado esta última ley, la capital Morelia fue tomada por las fuerzas delahuertistas, mismas que permanecieron en ella hasta el 18 de febrero, incluso nombraron un nuevo gobernador para esos días. Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 60.

⁸³ Este hecho es significativo, sin embargo la fuente consultada no refiere más detalles al respecto. Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*, p. 230 y pp. 424-426.

impactó en la capacidad de recaudación y distribución de los recursos en tiempos ramiristas (véase gráfica 1), así como en prolongar la falta de control y centralización de la hacienda pública desde Morelia. Con este asunto, un factor que pudo haber sido decisivo fue el hecho de que el gobernador Ramírez, pese a sus esfuerzos, no logró cimentar redes políticas lo más extendidas posible en el estado, las cuales fungieran como instrumentos para hacer factible el enderezamiento de la reorganización hacendaria posrevolucionaria.⁸⁴

Estando así las cosas por Michoacán, no debe entonces llamar la atención que tanto la *Convención Nacional Catastral* de diciembre de 1923 como la *Fiscal* de agosto de 1925 –cuyos resultados se proclamaron como “recomendaciones a implementar”–, no hubieran tenido eco en esta entidad durante este lapso de tiempo. Se piensa que la dinámica política y económica que prevalecía entonces en el territorio michoacano, influyó en postergar su posible incorporación al sistema fiscal estatal. Esto porque, mientras se llevaba a cabo la *Convención Nacional Catastral*, Michoacán estaba en vísperas del inicio de la rebelión encabezada por Adolfo de la Huerta, con sus consecuencias ya expuestas; a lo cual se suma además, la incertidumbre que había entre la clase terrateniente por el amago que sufrían sus propiedades ante el reparto agrario y por el fisco. En tanto que con la *Fiscal*, es pertinente insistir que el camino gubernamental de Ramírez había sido complicado desde un inicio,⁸⁵ de manera que hacia 1925, al mandatario michoacano lo ocupó ante todo la referida necesidad de fortalecer su gobierno procurando crear redes políticas tanto al interior del Congreso estatal como al exterior, sobre todo por el avance

⁸⁴ Incluso, debido a tal contexto político-hacendario, se presentaron serias dificultades para implementar incipientemente una política de sometimiento de los municipios, ello a través del diseño de sus leyes de hacienda, sobre todo para 1926-1927 (véase capítulo 4).

⁸⁵ Los primeros meses de su gobierno fueron difíciles, puesto que ante el desorden dejado por Sánchez, Ramírez otorgó cargos públicos claves de su administración a diferentes personajes que, a decir de sus contrarios políticos, tenían pasado delahuertista e inclusive huertista. Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 69, p. 72 y p. 75.

del agrarismo michoacano. A lo cual se añade además, en una perspectiva de mediano plazo, que Michoacán sufriría la comentada rebelión cristera, asonada que absorbió a Ramírez en demasía, tal como se nota en las pocas innovaciones fiscales de su mandato.

En suma, se piensa que estos temas locales de urgente atención, pospusieron cualquier recomendación fiscal federal en Michoacán, máxime cuando no se sabía a ciencia cierta si dichas recomendaciones golpearían la soberanía estatal sobre los de por sí pobres ingresos michoacanos.⁸⁶ Así que tal indiferencia local, por las causas que hayan sido, debe subrayarse, puesto que finalmente se presentó en la década de consolidación de la égida sonoreense, cuya postura centralizadora fue tanto hacendaria como política, y en donde en todo caso esta última fue más clara que la primera. De este modo entonces, es posible que el canal político Obregón-Calles con Sánchez-Ramírez, no haya sido tan estrecho en materia hacendaria, para que, en acato a las recomendaciones de las convenciones, Michoacán participara de la idea federal de uniformar el régimen fiscal mexicano, mismo que implicaba definir las competencias tributarias entre la federación, los estados y los municipios, y cuyo resultado último sería impulsar el crecimiento e integración de la economía nacional. Habría pues, al menos desde el caso michoacano, que esperar otros tiempos para reconocer productos tangibles.⁸⁷

⁸⁶ Aunque conviene referir que hasta donde se ha investigado, en particular en el seno del Congreso michoacano, ni las convenciones ni el establecimiento del impuesto sobre la renta, llegaron a generar alguna discusión o convencimiento declarado al respecto, lo cual no quiere decir por otro lado, que no hubiera habido tales posturas políticas.

⁸⁷ *Convención*, 1924, *doc. cit.*, pp. 8-9; *Primera*, 1926, *doc. cit.*, s/n. y Aurora Gómez-Galvarriato, “La política económica del nuevo régimen. Alberto J. Pani. 1923-1927, 1931-1933”, en Ludlow, t. II, 2002, *op. cit.*, pp. 383-385. Se sabe que la postura michoacana no fue exclusiva en el entorno nacional, a decir de Servín, ésta fue parte del pobre impacto que en general causaron ambas convenciones en los estados a la distancia de dos o tres años de su realización, donde con seguridad, la razón principal pasó por la tensión que éstas generaban entre las soberanías fiscales de los estados y la federal. Empero, cosa distinta ocurría después, como líneas abajo se verá. Servín, 1956, *op. cit.*, pp. 34-35.

1.7 Cambios con moderación: Lázaro Cárdenas

La historiografía sobre Lázaro Cárdenas y su gestión como gobernador de Michoacán (1928-1932) es abundante, por lo que aquí sólo se busca resumir la dinámica política desarrollada durante su gobierno en relación con la reorganización hacendaria del estado. Cabe apuntar de entrada, que salvo algunos datos “suelos”, los estudiosos de Cárdenas aún no se han planteado como objeto de análisis dicha relación, y ello sorprende porque, al final de cuentas, en mayor o menor proporción, estos autores han estudiado los mecanismos de construcción y reproducción del poder regional que llegó a desplegar este caudillo michoacano, donde justamente la hacienda pública es uno más de esos instrumentos constructores de poder.

A diferencia de los gobiernos michoacanos que ya se han abordado, las condiciones políticas de orden nacional y estatal de fines de los años veinte e inicios de los treinta, plantearon a Cárdenas un contexto favorable para empezar a desarrollar un proyecto social razonado, de corte moderado (aunque con sesgos radicales), al mismo tiempo de alimentar y hacer reproducir su poder regional.⁸⁸ En el plano nacional, las relaciones que Cárdenas procuró con Plutarco Elías Calles y con los presidentes circunscritos al periodo conocido como Maximato, en particular con Emilio Portes Gil y con el michoacano exgobernador del estado Pascual Ortiz Rubio, fueron estrechas. Hubo entonces del centro político cierta tolerancia al gobierno de Cárdenas. Tolerancia por otra parte, que tenía lugar en un contexto ambivalente en torno a la familia revolucionaria, en el que si bien la centralización política parecía fuerte al presionar a los estados para suspender en ellos el reparto agrario, también permeaba en las altas esferas del grupo

⁸⁸ Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 107 y Guerra, 2002, *op. cit.*, p. 48.

callista un escenario de crisis política; crisis política por otro lado, que también se entremezclaba con la crisis económica mundial, y con la rebelión cristera en su última etapa. En suma, fueron factores todos que le dieron un sesgo de deterioro a la autoridad central, y que desembocarían finalmente en la creación del partido oficial del Estado, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929.⁸⁹ Así entonces, bajo este escenario favorable, fue que Cárdenas logró estrechar sus vínculos políticos con el centro, justo cuando a partir de octubre de 1930, atendiendo al llamado de Calles, tomó la presidencia nacional del PNR.⁹⁰

Las relaciones políticas cautas con el centro, le permitieron a Cárdenas actuar en el estado con suficiente autonomía, condición que desde luego aprovechó para construir una amplia red política por buena parte del territorio. Cabe decir que la finalidad de esta red fue el fortalecimiento de su gobierno, no obstante que éste se consolidara hasta el segundo bienio de su gestión. Así entonces, según la historiografía, los mecanismos para llevar a cabo tal clientelismo político, fueron al menos los siguientes: subordinación de los Poderes Legislativo y Judicial;⁹¹ control municipal a través del PNR en Michoacán;⁹² control y centralización masiva del campesinado, obreros, maestros, etcétera, ello a través de la creación de la Confederación

⁸⁹ Guerra, 2002, *op. cit.*, pp. 64-67; Eitan Ginzberg, *Lázaro Cárdenas. Gobernador de Michoacán (1928-1932)*, México, El Colegio de Michoacán / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1999, pp. 17-18 y Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 126. Para ver el funcionamiento del PNR en sus inicios en Michoacán, véase de la misma autora, Oikión, pp. 111-123 y pp. 132-137.

⁹⁰ Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 133. Para ello solicitó al Congreso michoacano licencia para separarse del Ejecutivo estatal. Esta licencia, junto con otras más, caracterizarían, al igual que con Mújica por cierto, a su mandato.

⁹¹ Guerra, 2002, *op. cit.*, pp. 50-58. Si bien no era una subordinación total, tanto en todos los niveles burocráticos como por todos los rincones del estado, sí, por ejemplo, por primera vez en la etapa posrevolucionaria, se lograba un Congreso con una mayoría considerable, en este caso asociada a los grupos cardenistas.

⁹² Como todos los ayuntamientos debían elegir a sus delegados del Partido en su jurisdicción, Cárdenas buscó con esto (aunque no siempre podía), que en ellos se hicieran fuertes los grupos agraristas y de obreros, ya que de este modo sus intereses se verían representados en una instancia legal. Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 115. Además, al igual que Mújica, Cárdenas puso en práctica la creación de nuevos municipios, esto como mecanismo para reforzar su poder en el estado, aunque en este sentido, él obtuvo mejores resultados que Mújica. Ginzberg, 1999, *op. cit.*, pp. 81-96. Véase además capítulo 4.

Revolucionaria Michoacana del Trabajo (CRMDT) en 1929;⁹³ redes con intermediarios, caciques y líderes agrarios en la entidad.⁹⁴

Como se ve, Cárdenas llegó a poseer una base social de apoyo diversa, condición de la cual ninguno de los gobernadores precedentes dispuso. Asimismo, su programa de gobierno, a decir de Ginzberg, era un proyecto social integrado –que comprendía el reparto agrario, la reforma educativa y laboral, infraestructura y obra pública– que buscaba transformaciones estructurales en la composición social, económica y política de Michoacán, y donde el Estado sería el eje de poder hegemónico.⁹⁵ Sin embargo, ante tan altas aspiraciones, que provocaron una movilización social significativa en la entidad, los resultados a finales de 1932 fueron necesariamente diferenciados, pues la complejidad que revestía cada problemática de la sociedad michoacana era muy diversa. Así por ejemplo, pese al desacuerdo de los terratenientes michoacanos, hubo avances notables en el reparto agrario,⁹⁶ se amplió la infraestructura

⁹³ La CRMDT fue una institución pensada “desde arriba”, por Cárdenas, y que, a diferencia de lo hecho por los gobernadores Sánchez y Ramírez, e incluso por Mújica, ésta logró aglutinar a todas las fuerzas proagrarias del estado que proliferaron a lo largo de los años veinte. De manera que con su control al interior de la CRMDT, Cárdenas iniciaba así sus prácticas de poder con sesgos corporativos y centralizadores. Este instrumento institucional de poder cardenista ha sido bastante trabajado, véase una síntesis en Oikión, 2004, *op. cit.*, pp. 123-132; Ginzberg, 1999, *op. cit.*, pp. 61-80 y el clásico trabajo de Jesús Mújica, *La Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo*, México, Editorial Eddisa, 1982.

⁹⁴ Este tema también ha sido bastante atendido, véase por ejemplo, Guerra, 2002, *op. cit.*; Jesús Tapia (coordinador), *Intermediación social y procesos políticos en Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, 1992; Pablo Vargas, *Lealtades de la sumisión. Caciquismo: poder local y regional en la Ciénega de Chapala, Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, 1993. Aunque también cabe advertir por otra parte, que la historiografía sobre la intermediación política y el caciquismo en Michoacán, aún no ha discutido por ejemplo, el papel desempeñado por estos actores sociales en coyunturas de reformismo fiscal, ya que en cuanto a las formas de negociación del gasto público, sí existen algunos planteamientos, aunque por lo general superficiales.

⁹⁵ Ginzberg, 1999, *op. cit.*, p. 18.

⁹⁶ Al final del cuatrienio, las hectáreas repartidas sumaron más de 10 mil respecto a todas las dotadas entre 1917 y 1928. Vale referir también que el número de hectáreas repartidas durante el gobierno de Cárdenas, se aglutinó sobre todo en el último bienio (1931-1932), ello porque se conjuntaron aspectos políticos con presupuestales. A saber, el contexto político estuvo definido por la oposición del gobierno federal y de los hacendados michoacanos a una reforma agraria radical, por lo que no fue sino hasta la segunda mitad de su gobierno, cuando el poder regional cardenista tomó mayor fuerza, que se incrementaron las solicitudes y el reparto de tierras. Mientras que el aspecto presupuestal se subordinó a lo político referido, es decir, hasta que finalmente Cárdenas pudo consolidar su autonomía local, fue que aumentó el personal técnico de la Comisión Local Agraria, en 1931, esto aun cuando desde el inicio de su gobierno y a la constante tirantez del presupuesto de egresos, bien pudo haber hecho reajustes

educativa y de cuadros docentes,⁹⁷ se empezaron a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores del campo y de las ciudades,⁹⁸ así como también se continuó con el desarrollo de las redes de comunicación y de obra pública para la agricultura.⁹⁹

Empero, las limitaciones más serias en la mayoría de los anteriores rubros fueron de carácter financiero. Lo cual pone de relieve entonces, la influencia que sobre la política de gobierno cautelosa de Cárdenas tuvo un factor más longevamente predeterminado: la fragilidad de las finanzas públicas. Por lo tanto aquí, se piensa que dicha debilidad financiera contribuyó a definirle un sendero moderado al proyecto social cardenista, y que por consiguiente cuatro años de gobierno fueran totalmente insuficientes para su consolidación. Con todo, conviene preguntarse si, ¿tomando en cuenta el estado de precariedad de la hacienda pública que se ha venido destacando, el gobierno de Cárdenas poseía los suficientes recursos pecuniarios para desarrollar su proyecto social? Esto implica indudablemente saber si el General michoacano

a éste con el fin de ampliar el personal de la Comisión, y acelerar así desde un principio el reparto agrario (véase capítulo 3). *Informe que el C. Gral. de División Lázaro Cárdenas rinde al H. Congreso...*, Morelia, Tipografía Arte y Trabajo, 1932, p. 5 y Ginzberg, 1999, *op. cit.*, pp. 180-190. Por otro lado, también sobresale una ley de fomento a fincas rústicas y urbanas en 1930 y otra sobre el fraccionamiento de latifundios y fomento agrícola en 1932. Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, pp. 333-335 y *Periódico Oficial del Estado de Michoacán* (POEM), Morelia, t. LIII, núm. 2, 9 de junio de 1932, p. 1.

⁹⁷ La educación, concebida en la idea cardenista –siendo quizá la política más radical del programa social de Cárdenas, por su sentido socialista–, se reafirmó como uno de los instrumentos nodales del Estado para transformar la conciencia social revolucionaria en Michoacán. Empero, al final de la gestión cardenista, debido a varios obstáculos presupuestales y culturales, como dice Ginzberg en algún subtítulo de su obra: “pese a lo hecho, casi todo queda por hacer”. Ginzberg, 1999, *op. cit.*, pp. 113-132 e *Informe*, 1932, *doc. cit.*, pp. 8-13.

⁹⁸ Esto por medio de la socialización del derecho sindical obrero y de los campesinos en torno a los conflictos a dirimir en el seno de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje. Del mismo modo, también se impulsó la formación de cooperativas como forma de organización social de la producción. *Informe*, 1932, *doc. cit.*, p. 17.

⁹⁹ Destaca la ley sobre vías de comunicación en el estado de 1929. Igualmente sobresale la inversión que hacía el gobierno estatal conjuntamente con la federación para continuar con la construcción de la carretera nacional más importante de Michoacán: la México-Morelia-Guadalajara, y sus ramales derivados. Figuran además, dos ferrocarriles, uno en concesión a particulares y otro en proyecto con la Secretaría de Hacienda, para extender la red ferroviaria estatal a Huetamo y a la Cuenca del Balsas. También se mejoró la red telegráfica y telefónica; y se trabajó tanto en la captación de aguas como en el encauzamiento y desecación de ríos, ya fuera con o sin el apoyo monetario de propietarios. *Ibid.*, pp. 19-24 y Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, pp. 128-137.

incluyó a la hacienda pública como parte de su proyecto social –como lo hizo Mújica–, y si fue el caso, ¿cuál fue entonces el papel de ésta en su gobierno?

No obstante la prácticamente nula historiografía, y sobre todo que las fuentes primarias consultadas no son explícitas para responder a tales cuestionamientos, se piensa que al menos indirectamente, éstas sí sugieren que la hacienda pública fue una más de las variables del proyecto social-estadista de Cárdenas. Empero, se plantea la siguiente hipótesis. Conforme a la historiografía –que tiende a destacar la capacidad de Cárdenas para negociar con cualquier sector social–, parece claro que el caudillo michoacano avanzó en una primera etapa que fue la de forjar poder regional, centralizándolo lo suficiente como para poder así plantear entonces un escenario político menos crispado, que le diera viabilidad a un reformismo hacendario; un *status* pues, en donde el Estado habría avanzado en su legitimación ante el contribuyente. Y sin embargo, aquí es donde menos luces investigativas existen, puesto que falta por aclarar, hasta qué punto Cárdenas, optando por cambios moderados e incluyentes, y sobre todo desde la hacienda pública, llegó o no a pactar algún arreglo fiscal con la oligarquía económica.¹⁰⁰ En el mismo tenor, tampoco se conoce en qué medida estuvo presente (si la estuvo) la actitud

¹⁰⁰ Existe por ejemplo el tema de la industria eléctrica, sector en el que Cárdenas, en un primer momento, canceló algunos contratos firmados en tiempos porfiristas a varias empresas del ramo, haciéndolas cubrir los enteros por impuestos de los que el antiguo régimen las había exentado, pero luego, en un segundo momento, volvió a pactar con ellas contratos para el suministro del fluido eléctrico en varias regiones de la entidad. Así que, por lo demás, esta postura cardenista deja ver la complementariedad que había entre la necesidad de allegarse recursos, y la modificación consiguiente de la política económica local, cuyo resultado fue que ésta última generó incertidumbre institucional por su interpretación y aplicación conforme a la Constitución de 1917. Por otro lado, otro ejemplo más periférico de esta visión, es el hecho de que en el interinato del General Dámaso Cárdenas –luego de que su hermano Lázaro Cárdenas hubiera solicitado licencia para separarse del Ejecutivo estatal por unos meses– se decretó una ley de fomento industrial en 1929, la cual otorgaba concesiones fiscales, y sin embargo, no hubo reacción entre los capitalistas para solicitar tales franquicias. Esta situación pone de manifiesto que además de la incertidumbre generada por aquellos cambios en la política económica cardenista en torno a la inversión del capital en el estado, prevaleció en Michoacán un ambiente de inconformidad entre los sujetos económicos, esto justamente porque dicha política económica no terminaba por definir con claridad en qué actores económicos habría de recaer el despegue de la economía, y en qué condiciones fiscales operarían éstos. Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, pp. 143-147, pp. 182-184, pp. 304-305 y pp. 431-433.

negociadora de Cárdenas entre los comerciantes, industriales y ofertantes de servicios de pequeño giro, mismos que a partir de los años treinta empezarían a constituirse en la base social sobre la cual habría de recaer buena parte de la carga tributaria (véase capítulo 2).¹⁰¹

Entonces, con la hacienda pública como una variable más del proyecto estatista de Cárdenas, y de acuerdo con la idea del párrafo anterior, se observa que en materia hacendaria en Michoacán, Cárdenas guardó, con excepción de algunos puntos, similar sintonía de moderación que en su planteamiento político en general. Quizá en ello tuvo que ver también, su conocimiento previo a ser gobernador sobre la hacienda pública michoacana. A este respecto, con el binomio hacienda/política en Cárdenas, se puede decir que el General michoacano inició simbólicamente su carrera política y su relación con las instituciones locales, justamente cuando fue meritorio en la administración de rentas de su natal Jiquilpan hacia 1909, para luego continuar su acercamiento hacendario, una vez pasados los años diez, como gobernador interino en 1920.¹⁰² De tal forma que al hacerse cargo del gobierno del estado en 1928, Cárdenas ya conocía bastante bien la problemática que experimentaba la hacienda pública, por lo que quizá este conocimiento pudo haber tenido alguna influencia para determinar su política hacendaria. En este sentido, ya como gobernador, su política hacendaria y financiera no mostró cambios radicales –en comparación, por ejemplo, con lo hecho por Mújica años atrás–, donde las

¹⁰¹ Este planteamiento sobre la existencia o no de un pacto fiscal entre el Estado y los contribuyentes en Michoacán, de algún modo está relacionado con el ejercicio que hace Aboites en el plano nacional. Este autor destaca una política federal que, en aras de centralizarse, en cuanto a la fiscalidad utilizada como instrumento para tal fin, exentó de impuestos al sector ejidal mexicano, mientras que a los grupos empresariales más significativos que operaban en la gran industria nacional y en la agricultura de exportación, los cubrió con privilegios fiscales. Finalmente, este manejo político de la fiscalidad le dio legitimidad al régimen revolucionario. Véase: Aboites, 2003, *op. cit.*

¹⁰² En la oficina rentística de Jiquilpan, Cárdenas tuvo la oportunidad de acercarse por primera vez a la problemática de los impuestos sobre la propiedad raíz, el comercio y la industria, mientras que como gobernador interino, pudo percatarse del costoso impacto que la lucha revolucionaria causó en el sistema hacendario estatal. Lázaro Cárdenas, *Obras. I-Apuntes 1913-1940*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. 1, 1972, p. 9 y ss.

mayores inercias y/o frenos provinieron de la centralización hacendaria federal, del fisco estatal en reorganización y de los contribuyentes. En su conjunto, dichas fuerzas se vieron encapsuladas en la ley de ingresos o de hacienda del estado para el ejercicio fiscal de 1931, ya que esta ley concentró mucho de la reforma hacendaria cardenista correspondiente a toda su gestión.¹⁰³

Los antecedentes de esta nueva ley datan desde el comienzo mismo de la gestión de Cárdenas en Michoacán.¹⁰⁴ Así que, a unas semanas de asumido el cargo, en octubre de 1928, con un sesgo lo mismo político y cauteloso de aceptación de dependencia al centro, que auténticamente necesario por las desastrosas condiciones en que se encontraba la hacienda pública michoacana, Cárdenas solicitó al entonces secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, el apoyo especializado para evaluar “el estado que guarda la Hacienda Pública” en Michoacán, sugiriéndole al efecto atender tres ejes nodales: financiero, legal y contable.¹⁰⁵ Cabe destacar con ello, que dichos ejes estaban en total conexión con el Código Fiscal estatal y con la *Primera*

¹⁰³ La ley fue decretada por el entonces gobernador interino Licenciado Gabino Vázquez, hombre de todas las confianzas de Cárdenas, y quien lo suplió cuando éste obtuvo nuevamente del Congreso una licencia para separarse del cargo, en este caso para asumir, como ya se dijo, la presidencia del PNR en octubre de 1930. Si bien la ley no fue decretada por Cárdenas, dicha reforma hacendaria ya la venía trabajando él mismo desde el inicio de su mandato.

¹⁰⁴ Además de su referido conocimiento sobre la hacienda pública michoacana previo a ser gobernador, es oportuno señalar también la posible asesoría teórica y práctica recibida por Cárdenas de sus tesoreros generales para las reformas que sobre el ramo habría de implementar. Al respecto, como meritorio en la administración de rentas de Jiquilpan en 1909, Cárdenas pudo conocer a quien sería su tesorero general del estado entre 1928 y 1930, Donaciano Carreón, quien por entonces había llegado a Jiquilpan para hacerse cargo de dicha oficina. Carreón, hombre también de todas las confianzas de Cárdenas, tenía una trayectoria ciertamente considerable en el ramo hacendario michoacano, pues a partir de 1902 y hasta 1928, llegó a ser cajero, receptor y administrador de rentas en distintos municipios, para luego ser el tesorero general del estado. Cárdenas igualmente lo promovió para una diputación federal (1930-1932), y, posteriormente, en 1937, le encomendaría la Contaduría Mayor de Glosa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además también, Carreón fue autor de algunos textos relacionados con la hacienda pública: *Extracto de leyes y circulares de Hacienda, Pláticas Hacendarias y Diccionario Enciclopédico de Hacienda*. Ochoa y Sánchez, 2004, *op. cit.*, p. 90. Empero, hasta el momento, no se ha podido consultar ninguno de ellos. Por otra parte, la Tesorería General del Estado para el lapso 1930-1932, fue ocupada por otro personaje cercano a Cárdenas, Daniel T. Rentería A., quien ya antes se había desempeñado como jefe de la sección de minería del gobierno del estado en 1917, y como diputado local suplente en 1928-1930. Al igual que a Carreón, a Rentería Cárdenas también lo incorporaría a su gabinete presidencial, en este caso como tesorero general de la Nación en 1934. *Ibid.*, p. 344.

¹⁰⁵ Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 105.

Convención Nacional Fiscal de 1925. Por lo tanto en suma, se puntualiza que desde 1929 la Secretaría de Hacienda estudiaba y aconsejaba al gobierno de Michoacán sobre la reforma a su legislación fiscal. Esta relación por otro lado, entre la Secretaría de Hacienda y el gobierno michoacano, es significativa, ya que embona claramente con la política hacendaria centralizadora federal que por entonces operaba, es decir, tendiente a incentivar a los estados a reformar su régimen fiscal de acuerdo con las conclusiones de la *Convención* de 1925. El incentivo consistía en exentar total o parcialmente a las entidades del pago de contribución federal (20%) que éstas hacían conforme a sus leyes de ingresos estatales y municipales.¹⁰⁶ En ese contexto, Cárdenas solicitó para Michoacán tal exención, misma que le fue otorgada por el propio Luis Montes de Oca, y avalada por el presidente Pascual Ortiz Rubio el 31 de diciembre de 1930, previa reforma fiscal comprendida en la mencionada ley de ingresos de 1931, y la cual entraría en vigor a partir del 1 de enero.¹⁰⁷

En esta correlación de hechos hacendarios también se observan hechos políticos. Si bien el secretario de Hacienda Luis Montes de Oca al ofrecer la exención del pago de contribución federal a Michoacán intentaba centralizar el régimen fiscal, uniformándolo, simplificándolo y definiendo competencias fiscales entre la federación y el estado, para Michoacán por su parte, que experimentaba una coyuntura financiera errática, también aparecía como un posible apoyo para modernizar el sistema fiscal estatal. Por lo que, de cuajar éste, podría entonces mejorarse la capacidad recaudatoria y el manejo contable, e incluso hasta generar un efecto a favor del

¹⁰⁶ Véase las consideraciones por la que la federación y la Secretaría de Hacienda se decidieron por elegir a la contribución federal como incentivo para implementar reformas tributarias en los estados, en: Servín, 1956, *op. cit.*, pp. 36-40; Uthoff, 2004, *op. cit.*, pp. 129-178; Uthoff, 2006, *op. cit.*, pp. 58-79.

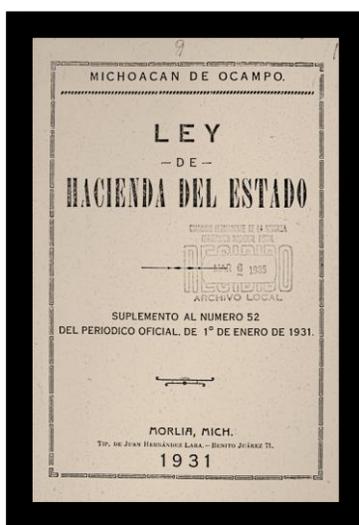
¹⁰⁷ *Diario Oficial* (DO), Sección Primera, México, t. XLIV, núm. 8, 10 de enero de 1931, p. 7. Michoacán fue uno de los 13 estados que entre 1929 y 1930 obtuvieron algún tipo de exención de la contribución federal. Los resultados fueron variados, pero, en general, no del todo exitosos. Véase: Servín, 1956, *op. cit.*, pp. 36-40.

contribuyente, quien finalmente era el que pagaba la contribución federal. Por lo tanto, es posible que la situación de insuficiencia financiera crónica que presentaba Michoacán, haya influido en Cárdenas para negociar la distribución de competencias fiscales con la federación, entendiéndolo que a través de un potencial incremento recaudatorio derivado de dicho reformismo, pudiera él darle mayor viabilidad a su proyecto social. Pero de la misma manera, no sólo para darle mayor viabilidad sino también para darle mayor celeridad a su proyecto social, un interrogante apuntaría al por qué de la relativa tardanza para la puesta en marcha de la nueva ley de ingresos. Al respecto, quizá en ello tuvo que ver el hecho de que esta ley se publicara hasta cuando Cárdenas logró afianzar su poder regional, y no antes, y que por lo mismo habría tenido también la venia del presidente Ortiz Rubio y de la Secretaría de Hacienda.¹⁰⁸ Además también, con este mismo punto sobre el por qué y el cuándo de Cárdenas para negociar las competencias fiscales señaladas, es posible que influyera en él su estrategia política de ampliar su presencia clientelar en el plano nacional, ya iniciada por cierto, cuando hacia octubre de 1930 había aceptado la presidencia del PNR. De modo entonces que en aras de mejorar la hacienda pública estatal, el gobernador michoacano habría aceptado la dependencia hacendaria federal, dependencia que igualmente le redituaría su incursión en el espacio político nacional, canal indispensable para continuar y ampliar su proyecto social iniciado justamente en Michoacán.

Volviendo al aspecto hacendario, sobre la exención de la contribución federal, en cuanto a los requerimientos más importantes que solicitaba la Secretaría de Hacienda, además de uniformidad y simplificación fiscal y la distribución de competencias aludida, estaba la

¹⁰⁸ Situación similar se dio con la aceleración del reparto agrario en Michoacán, que, como se dijo antes, se dio hasta 1931-1932, aunque a diferencia de la reforma hacendaria de 1931, la reforma agraria en el estado se vio con recelo desde el centro.

inmediata derogación de impuestos alcabalatorios o de cualquier otro tributo que entorpeciera la fluidez mercantil a lo largo y ancho del territorio, o que beneficiara a causantes de alguna localidad sobre los provenientes de otros sitios.¹⁰⁹ Por lo tanto, en acato de ello, en términos generales, el sistema fiscal michoacano se reorganizó y se simplificó en 1931. Así entonces, de acuerdo con la reforma, destacó ante todo el establecimiento del impuesto general al comercio e industria –el cual otorgaba además participación a los ayuntamientos, siempre y cuando se derogara de la fiscalidad de éstos el impuesto de patente, según prescribiría la *Convención*–, además de algunos cambios en la forma de imposición del gravamen predial (véase tabla 1).¹¹⁰



La ley de Hacienda del Estado de 1931 incorporó algunas de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal

¹⁰⁹ Dejaría de causar efecto la exención otorgada, si el gobierno michoacano legislara reformas en contra de lo señalado por la *Convención*, particularmente si estableciera algún tributo anticonstitucional o alcabalatorio. Véase las reglas generales que debían cumplir los estados al respecto, en la circular del 10 de enero de 1929, en: DO, Sección Primera, México, t. LII, núm. 16, 19 de enero de 1929, pp. 3-4.

¹¹⁰ Véase la ley de hacienda municipal de 1931 en: POEM, Morelia, núm. 52, Tipografía de E. Ibarra, 1 de enero de 1931, p. 24. Se concuerda con Servín respecto de estos cambios fiscales más significativos, mismos que también se presentaron en otras entidades, Servín, 1956, *op. cit.*, pp. 35-36.

Asimismo, en el sentido de la organización, bases y procedimientos de recaudación de los impuestos, también existió conexión entre las conclusiones de la *Convención* y las inercias de las reformas fiscales exclusivamente estatales que se habían venido decretando desde inicios de los años veinte. Fueron dos las más significativas. Por un lado, la inercia fiscal estatal más longeva fue la actualización catastral relacionada con el impuesto a la propiedad raíz. Al respecto, Cárdenas potenció la formación de un padrón de causantes de bienes territoriales con valores fiscales actualizados, cuya novedad fue que dicha actualización se llevaría a cabo mediante una base técnica de “unidades-tipo”, asimismo, también incentivó el incremento progresivo de las tarifas del sistema de amillaramiento en las leyes de ingresos de 1929 a 1931.¹¹¹ Mientras que por otra parte, para la sujeción en general de todos los gravámenes que conformaban los ingresos ordinarios, la ley de 1931 incluyó los siguientes capítulos, del XIII al XVI: Obligaciones en materia fiscal de los terceros, de los funcionarios encargados de llevar la fe pública y de autoridades auxiliares; De las infracciones fiscales y de las sanciones correspondientes; Del recurso de revisión; De las garantías en materia fiscal.¹¹² El punto a destacar con este nuevo marco regulatorio, es que muestra compatibilidad con el contenido del Código Fiscal del estado, lo cual indica por tanto, que en ambos ordenamientos, la finalidad era procurar una mayor institucionalización y eficiencia en la recaudación, misma que proveyera al

¹¹¹ Véase la ley de ingresos de 1931 y una ley catastral decretada en diciembre de 1930, donde se incorporaron las recomendaciones de la *Convención Fiscal* y la *Catastral* para la formación de un catastro con base en “unidades-tipo”, mecanismo que incluso ya se dejaba ver en el Código Fiscal michoacano y en la ley de ingresos mujiquista de 1922. Por otro lado, donde no convergieron, fue en el hecho de que la ley de 1931 gravaba a la tierra desnuda de mejoras, cosa que no contemplaba el Código michoacano ni la *Convención Catastral*. POEM, Suplemento, Morelia, núm. 52, Tipografía de Juan Hernández, 1 de enero de 1931, p. 6; POEM, Suplemento, Morelia, núm. 52, Tipografía de Juan Hernández, 1 de enero de 1931, pp. 3-4; *Código*, 1922, *doc. cit.*, pp. 6-7, pp. 33-41; *Convención*, 1924, *doc. cit.*, p. 20 y Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 472.

¹¹² POEM, Suplemento, Morelia, núm. 52, Tipografía de Juan Hernández, 1 de enero de 1931, pp. 32-37.

gobierno de mayor control hacendario en general, para así poder entonces incrementar las rentas.¹¹³

Con todo, la reforma hacendaria cardenista, influenciada y posiblemente negociada con el centro, determinó un nuevo avance en la reconstrucción de la hacienda pública posrevolucionaria en Michoacán, avance que por otro lado, generó al menos dos efectos codependientes. Por una parte, hubo un efecto inmediato de acrecentamiento de los ingresos, mismo que se mantendría, y que daría por ello un sesgo de mayor regularidad presupuestaria a por lo menos toda la década de 1930 (véase gráfica 1, p. 79);¹¹⁴ aunque tampoco debe perderse de vista que dicho comportamiento alcista no fue obra exclusiva de la reforma fiscal, sino que también fue imprescindible en ello la reactivación relativa del mercado, hecho fundamental que no se había presentado antes, y sin el cual, a mediano plazo (puesto que en el inmediato se presentó la coyuntura de la crisis mundial), difícilmente podría haberse sostenido el leve mejoramiento de los ingresos. Mientras que por otro lado, este incremento de las rentas estatales implicó una mayor presión fiscal tanto para aquellos propietarios de fincas rústicas y urbanas —que además muchos de ellos estaban sujetos a la reforma agraria—, como a cualquier empresario de giros comerciales, industriales y de servicios.¹¹⁵ En suma, al finalizar el gobierno cardenista, si bien es cierto que hubo en el estado sectores sociales movilizados y beneficiados, también es

¹¹³ Sin embargo, la ley de 1931 no especifica si ésta habría de sustituir al Código, se piensa que no; en todo caso es posible que ambas legislaciones pudieran haberse retroalimentado, y/o habría espacio para reformarlas y hacerlas lo más compatibles posible, y engrosar así, el marco jurídico sobre la vigilancia recaudatoria en Michoacán.

¹¹⁴ Cabe decir que esta mayor regularidad no era imaginable aún en 1929, cuando Cárdenas argumentaba que la caída de las rentas en su primer año de gobierno se había debido a la contracción de los ingresos en algunas regiones del sur del estado, esto a causa de la rebelión cristera. Igualmente dejaba ver que ante un escenario rebelde, su gobierno todavía no era lo suficientemente fuerte para mantener el también aún endeble control de la geografía rentística desde de la hacienda pública. *Informe de Gobierno que rinde el C. Gral. de División Lázaro Cárdenas*, Morelia, 1929, pp. 3-4.

¹¹⁵ Incluso esta situación fiscal sobre los contribuyentes llevó a Cárdenas a mantener la política de condonación que acompañó a los gobiernos revolucionarios anteriores. Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 238.

posible la existencia de otros que esperarían condiciones distintas para desarrollar sus intereses, particularmente económicos, ello debido a que finalmente el proyecto social cardenista quedó inconcluso, y donde la hacienda pública fue un factor determinante.

1.8 Hacienda pública, gobiernos michoacanos y el cardenismo en acción política

La dinámica política y hacendaria que tomó curso en Michoacán entre 1932 y 1944, expresa diversas vicisitudes coyunturales sobre un telón permanente. Ello se interpreta así, puesto que se distinguen ciertas persistencias y características significativas que le dan cohesión a dicha temporalidad. Entre ellas figuran, por del lado político, el cardenismo, cierta tensión política y la relación de la clase política con los capitalistas. En tanto que sobre la vertiente hacendaria, destaca la insuficiencia financiera y sus conectores de dependencia, sobre todo por la aparición de nuevas fases de vinculación, mismas que impactaron a nivel fiscal y administrativo-hacendario. Por lo tanto, el objeto de este último apartado es exponer dicho entramado de componentes.

Una de las permanencias más fundamentales, en cuestión de política, es que la base del poder regional construida por Cárdenas, bajo distintas aristas, llegó a arraigarse cuando el michoacano fue presidente de México (1934-1940). Por lo tanto entonces, se puede decir que el cardenismo aparece como un “actor social” persistente durante todo este tramo de institucionalización del régimen revolucionario en Michoacán y a nivel nacional. Así, gobernaron Michoacán, siempre con la consulta y/o imposición de Cárdenas: Benigno Serrato

(1932-1934), Rafael Sánchez (1934-1935),¹¹⁶ Rafael Ordorica (1935-1936),¹¹⁷ Gildardo Magaña (1936-1939), Arnulfo Ávila (1939),¹¹⁸ Conrado Magaña (1939-1940) y Félix Ireta (1940-1944). Si bien todos estos personajes eran nacidos en Michoacán, varios de ellos eran paradójicamente cardenistas no locales o desconocidos en el estado al momento de asumir la gubernatura, incluso Serrato fue de plano contrario a Cárdenas.¹¹⁹

De acuerdo con la lectura de la obra de Oikión –quizá la obra más completa sobre la construcción del poder en el Michoacán del siglo XX–, otra significativa permanencia que se observa durante estos años, fue la constante tensión política que se dio en torno al acceso al poder en Michoacán, ello tanto desde el pulso político-electoral como desde el aparato estatal.¹²⁰ Por lo tanto, en la pugna por alcanzarlo, se aprecia una movilización social constante y extendida por buena parte del territorio michoacano, donde es tan clara la intervención de diversos sectores de la sociedad, como el frecuente encono que ello producía. Cabe decir además, que en las escalas de representatividad de dicha movilización social y de poder regional, destacaron instituciones e intermediarismos políticos y caciquiles, niveles donde generalmente aparecería la tensión política, pero también desde luego, cuando era el caso, los acuerdos políticos. Esto se revela por ejemplo, en coyunturas como la originada por los conflictos entre los grupos

¹¹⁶ Luego de dejar la gubernatura interina en 1935, a Sánchez Cárdenas lo promueve como titular de la Secretaría de Economía Nacional. Sánchez, 2004, *op. cit.*, p. 368.

¹¹⁷ Antes de ser nombrado gobernador sustituto de Sánchez, tenía a su cargo la Tesorería General del Estado. *Ibid.*, p. 294.

¹¹⁸ Previo a ser nombrado gobernador interino por cuatro meses, dirigía la Tesorería General del Estado en la gubernatura del propio Magaña, y luego, hacia 1962, volvería a tomar los hilos de la Tesorería estatal. También fue delegado de la Secretaría de Economía Nacional en Morelia. *Ibid.*, p. 59.

¹¹⁹ Oikión, 2004, *op. cit.*

¹²⁰ Prácticamente no hubo año en que no existiera algún proceso electoral para la elección de ayuntamientos, diputaciones locales y federales, de gobernador, presidenciales, o bien, para definir organigramas de diversas organizaciones de poder local y nacional, mismas que ya funcionaban o empezaban a hacerlo, como la CRMDT, el PNR-Partido de la Revolución Mexicana (PRM), la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC), o las diversas ligas principalmente de comunidades agrarias regionales. Véase capítulos cuarto, quinto y sexto, *Ibid.*, pp. 147-315.

cardenistas y serratistas (1932-1935),¹²¹ o la desarrollada en el año de 1938, con la desaparición de la CRMDT en febrero, y seguida de la expropiación petrolera y la creación del PRM en el mes de marzo. En su conjunto, estos tres eventos, se tradujeron en Michoacán, lo mismo en reacciones en contra de Cárdenas por parte de los ex confederados, que en incertidumbre por la política corporativista que el propio Cárdenas habría de emprender en el estado, esto por el eventual establecimiento de la CTM, la CNC y el PRM. Panorama por otra parte, que fue amainado en algún grado por el halo nacionalista que trajo consigo la expropiación petrolera y la consiguiente confirmación de lealtad que las fuerzas cardenistas profirieron a su líder.¹²²

Como parte entonces de este panorama político, aparece la relación hacendaria del Estado michoacano con los diversos capitalistas de esta entidad. Al respecto, quizá convenga partir del tema de la insuficiencia financiera experimentada por los gobiernos michoacanos de estos años, ya que de dicha condición se desprende el hecho de que el Estado no tuviera la suficiente autonomía para regentar la economía regional. Con esta idea, al parecer, los hombres del capital en el estado, continuaron siendo, en buena proporción, los que conducían la economía, o bien, dicho lo anterior de otro modo, si la economía mostraría una cierta reanimación a partir de la década de 1930, es posible que dicho repunte se haya debido más a la

¹²¹ Vale referir que el gobierno de Serrato tuvo una orientación conservadora, por lo que, apoyado por la clase terrateniente, llegó a debilitar el reparto agrario en la entidad, así como también a someter en algún punto a los grupos agraristas y de obreros cardenistas adheridos a la CRMDT. Ello lo hizo mediante su remoción de cargos públicos, que iban desde los ayuntamientos hasta las diputaciones. *Ibid.*, p. 154 y p. 159.

¹²² *Ibid.*, pp. 212-218. En los años treinta, la CRMDT fue un importante instrumento político de Cárdenas y para los cardenistas en la labor de crear poder político regional en Michoacán y acceder al aparato estatal. Por ende, luego de su desaparición (en 1938), Ireta –con una política de unidad estatal/unidad nacional preconizada por el presidente Manuel Ávila Camacho– trató de controlar las distintas fuerzas políticas ex confederadas, aunque sin mucho éxito, o al menos no al grado de como lo harían posteriormente las centrales obreras y campesinas nacionales. Por su parte, Guerra incluso, resume e interpreta el escenario político michoacano de 1932 a 1938 por medio del funcionamiento de la CRMDT. Guerra, 2002, *op. cit.*, pp. 68-81.

fuerza del mercado que a la fuerza del Estado michoacano.¹²³ Lo que se quiere decir con esto es que, a excepción del gobierno de Ireta (1940-1944), y con sus matices, parece no aclararse en los años treinta quiénes serían los sujetos económicos estratégicos para la reactivación de la economía michoacana, porque, de lo contrario, existiría la posibilidad de estimularlos fiscalmente, y optimizar así el sistema impositivo. Esta política tributaria de fomento fue común en la época, por lo tanto, al definir al sector beneficiado, se definían también sus necesidades: si sería entonces el campesinado ejidal el sector favorecido; o lo serían los grandes pero contados empresarios mineros o agroindustriales; o si sería la mayoría de los contribuyentes, que operaban en la pequeña industria, el comercio y los servicios, o bien, de plano, todos en general. Lo cierto es que, hasta lo ahora indagado, más allá de la exención fiscal ejidal, no se aprecian en Michoacán pactos fiscales entre el Estado y los agentes económicos.¹²⁴

Por eso es significativa la cuestión hacendaria en este contexto político-económico michoacano, ya que la insuficiencia presupuestaria, o lo que es lo mismo, la no autonomía financiera del Estado en Michoacán, fue evidente e inmutable. En consecuencia, esta compleja problemática posrevolucionaria que presentaba no sólo Michoacán sino todos estados, y aun la

¹²³ Al menos esto parece indicar una cierta reactivación de la demanda en el sector comercial, sector que lo mismo movía productos agropecuarios michoacanos, que mercancías transformadas tanto dentro como fuera de la entidad, así como también ejercía alguna influencia sobre el brote de un conjunto extenso de servicios básicos (véase capítulo 2).

¹²⁴ Al respecto, en este contexto de institucionalización de las prácticas, y de acuerdos o de desencuentros informales a nivel fiscal, quizá indique algo la ausencia de los empresarios michoacanos en la política estatal. Al menos esto ocurrió con los grandes empresarios, los cuales generalmente no abundaban en la política. Mientras que los pequeños comerciantes e industriales, más bien empezaron a agremiarse en uniones y cámaras empresariales, y en todo caso habría alguna presencia de ellos en la palestra política como afiliados al Partido Acción Nacional, luego de que este partido creara en Michoacán su primer comité en 1939. Por otra parte, otro aspecto a destacar, que tiene que ver con este asunto de la inestabilidad política y la insuficiencia presupuestal que privaba en el estado, es la ausencia nuevamente de los capitalistas para atender al llamado del gobierno michoacano, tendiente a impulsar la industria estatal, puesto que el gobernador Ordorica decretó una nueva ley de fomento industrial en 1936, la cual se sumaba, con iguales resultados negativos, a la de 1929. POEM, Morelia, t. LVII, núm. 11, 11 de mayo de 1936, pp. 4-5.

federación, de ser incapaces de ofertar una base mínima de bienes y servicios públicos, condujo al Estado michoacano, a partir de los años treinta, a una cada vez más marcada dependencia respecto de la economía federal y de la economía privada; ello dependió, y por ende fue distinto en términos monetarios y concesionarios, del tipo de bien o de servicio público ofertado. Así, bajo esta condición de dependencia hacendaria estatal, y bajo la referida tensión política que permeaba constantemente entre las élites estatales, Michoacán entraría en una nueva fase de centralización político-hacendaria, cuya fuerza sería ahora más integral, es decir, no sólo desde el plano fiscal que se ha venido revisando, sino ahora también por el lado del gasto público. Esto último porque Michoacán reactivó, entre otras cosas, su crédito –paralizado por los efectos de la revolución– exclusivamente para el fomento de la economía, y no para cubrir gasto corriente. Cabe subrayar al respecto, que en este proceso centralizador fisco-gasto, la injerencia del General Cárdenas fue notoria, primero desde la gubernatura, y luego desde la presidencia de la república (véase capítulos 2, 3 y 4).¹²⁵

Por otro lado, en cuanto a este proceso de centralización político-hacendario federal, se puede decir resumidamente lo que sigue. Entre los años veinte y los cuarenta, la política fiscal centralizadora de la Secretaría de Hacienda introdujo una serie de reformas tributarias que comprendieron el establecimiento del impuesto sobre la renta, y un sistema de participaciones a los estados y a los municipios del país que habría de culminar con la instauración del impuesto

¹²⁵ Por lo general la historiografía, que no es abundante, si bien destaca este proceso posrevolucionario de centralización hacendaria federal sobre los estados, lo hace preferentemente desde el ángulo fiscal, cuyo exponente más completo es Aboites, 2003 *op. cit.* Mientras que por el lado del gasto público, se registran menos luces, empero, por el momento, cabe citar el clásico trabajo de Wilkie, 1978, *op. cit.*, y una discusión que tuvo lugar en los años cincuenta sobre los criterios que habrían de servir para la distribución de la oferta de los servicios públicos en México, en: Eduardo Bustamante, “Actitud recomendable al Gobierno Federal frente a los problemas hacendarios de los estados”, en *Investigación Económica*, México, vol. 16, núm. 4, cuarto trimestre, 1956, pp. 525-564.

sobre ingresos mercantiles en 1948.¹²⁶ Dichas reformas fueron monitoreadas y negociadas desde la *Primera Convención Nacional Fiscal* de 1925, así como desde la *Segunda* y la *Tercera*, que tuvieron lugar en 1933 y en 1947, respectivamente. En estos espacios, a los cuales Michoacán envió delegados,¹²⁷ se reiteraba que, de implementar sus conclusiones, entre los objetivos a conseguir, estaban los de potenciar la “unidad económica nacional”, esto mediante la comentada uniformidad y simplificación fiscal. Mientras que por otro lado, dicho régimen fiscal nacional, también intentaría resolver el grave problema de la insuficiencia presupuestaria de los municipios, los estados y de la federación.¹²⁸

Ahora bien, el impacto en Michoacán de la centralización hacendaria federal se puede ver en términos fiscales y burocrático-administrativos. Con lo primero, cabe apuntar que, por las características de gradualidad que presentaban las reformas fiscales federales antedichas (sobre todo con el sistema de participaciones), en términos generales, la política fiscal-hacendaria en Michoacán durante estos años no presentó un reformismo exhaustivo y condensador, tal como aconteció con los casos del Código Fiscal de 1922 y con la ley de ingresos

¹²⁶ Véase este proceso detenidamente en Aboites, 2003 *op. cit.*

¹²⁷ En la *Primera Convención Nacional Fiscal* Michoacán estuvo representado por el Licenciado Luis Garrido; en la *Segunda*, los delegados fueron el Licenciado y diputado Agustín Leñero, J. Izacc Rivera y el Ingeniero José D. Báez; y a la *Tercera* acudieron Santiago Aguirre, Salvador Silva y Arnulfo Ávila. Empero, hasta lo ahora investigado, no se reconoce a estos delegados por su conocimiento en materia hacendaria en Michoacán, donde sólo Ávila y Leñero llegaron a sobresalir. Sobre todo Ávila, quien antes de 1947, como ya se señaló, había sido tesorero general del estado entre 1938 y 1939, y luego gobernador interino en 1939. Leñero por su parte, también destacó, pero lo hizo particularmente en la administración de justicia estatal durante el gobierno de Cárdenas (1928-1932), incluso, cuando Leñero acude a la *Segunda Convención*, lo hace ostentando el cargo de diputado federal (1932-1934). Jesús Romero, *Diccionario michoacano de historia y geografía*, México, Imprenta Venecia, 1972, pp. 299-300. Quizá Leñero fue enviado por Cárdenas para atender la parte jurídico-política de la agenda fiscal a tratarse, no tanto por el aspecto técnico, que en todo caso correspondería al Ingeniero Báez. Sin embargo, al hacer una revisión de las sesiones de las tres convenciones, se nota que la participación en las discusiones de todos los delegados michoacanos citados fue casi nula. *Primera*, 1926, *doc. cit.*, p. 13; *Segunda Convención Nacional Fiscal*, 4ª. edición, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1947, p. 15 y *Tercera Convención Nacional Fiscal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, t. 1, 1947, p. 15.

¹²⁸ *Tercera*, t. 3, 1947, *doc. cit.* y Servín, 1956, *op. cit.*, pp. 53-62.

de 1931. Más bien dicha política planteó una serie de modificaciones fiscales que obedecían, conjuntamente, tanto a aquella centralización fiscal federal, como a los movimientos del mercado regional.

En esta dirección entonces, cuando la Secretaría de Hacienda ampliaba las participaciones federales en la ley de ingresos de Michoacán con impuestos especiales a la industria y a algunos recursos naturales,¹²⁹ se observa que la política hacendaria estatal, si bien sin desarrollar cambios radicales respecto a la ley de ingresos de 1931, incorporó nuevos impuestos o reestableció otros, tales como los registrados en la ley de ingresos de 1938, la ley más representativa del periodo: especiales sobre producción y compraventa de alcoholes; compraventa de cerveza; compraventa de ajonjolí; ganados; espectáculos públicos; vehículos y un adicional para carreteras (véase tabla 1).¹³⁰ Ahora bien, no es posible precisar si este ensanchamiento tributario que se presentó en el segundo lustro de 1930 fue, además de una reacción fiscal que intentaba gravar la reactivación económica, una expresión de descontento político estatal, e incluso de desobediencia de los gobiernos michoacanos hacia la Secretaría de Hacienda y aún al presidente Cárdenas. Es decir, esto debido a que la política hacendaria federal modificó a partir de 1934, el acuerdo de coordinación fiscal que exentaba al cien por ciento a Michoacán del pago de contribución federal, reasignándole desde entonces la tarifa de 5%.¹³¹

¹²⁹ Donde destacaban los rubros sobre gasolina, energía eléctrica, alcoholes, cervezas, actividad forestal y minería. Véase ley de ingresos de 1938, POEM, Segunda Sección, Morelia, t. LVIII, núm. 78, 16 de septiembre de 1937, pp. 1-7. Para completar la lista a nivel nacional, véase *Tercera*, t. 3, 1947, *doc. cit.*, pp. 11-12 y Aboites, 2003 *op. cit.*, pp. 163-179. Con esta vertiente centralizadora con impuestos especiales a la industria y sobre algunos recursos naturales en específico, Aboites destaca que hay una continuidad desde fines del periodo callista y hasta los primeros años del gobierno de Ávila Camacho, donde, en el terreno tributario, parecen no tener sentido los periodos presidenciales, como sí lo tuvo la permanencia de los secretarios de Hacienda Luis Montes de Oca (1927-1932) y Eduardo Suárez (1935-1946), p. 156.

¹³⁰ POEM, Segunda Sección, Morelia, t. LVIII, núm. 78, 16 de septiembre de 1937, pp. 1-2.

¹³¹ Al parecer Michoacán no había faltado a las reglas generales que debían seguirse para conservar tal exención, y más bien Servín pensaba –en los años cincuenta– que este hecho, no privativo de Michoacán sino de todas las entidades beneficiadas, se debió a la intención del centro de emparejar el tratamiento desigual que éste mismo había

Como haya sido, se nota que si bien los gobiernos michoacanos intentaban incorporar las sugerencias de la Secretaría de Hacienda y de las convenciones fiscales en el sistema tributario estatal, no siempre alcanzaban el cometido. Esto se debió al menos a tres razones: incapacidad técnico-presupuestal, indisposición política y la necesidad de incrementar sus ingresos de súbito, situación que los hacía multiplicar los tributos sobre las actividades económicas que empezaban a reactivarse y a ser rentables. Y sin embargo, finalmente aquel ensanche impositivo nunca terminó por reflejarse en el incremento de los ingresos (véase gráfica 1, p. 79).¹³² De modo que, ante tal panorama hacendario michoacano, durante el *Primer Plan Sexenal*, al parecer Cárdenas se tomó muy en serio la centralización hacendaria en México, o al menos eso parece desde su natal Michoacán. Al respecto, ya se puntualizó su injerencia en los nombramientos de gobernadores, así como en asuntos de toda índole, desde temas agrarios, laborales, político-electorales y aun religiosos. De manera que en materia hacendaria, además de lo desarrollado al respecto por el General michoacano, sobresale un hecho que quizá coadyuvó a facilitar la centralización hacendaria sobre Michoacán a partir del sexenio de Ávila Camacho, o dicho en otros términos, se le dio continuidad a dicha centralización hacendaria en manos del secretario de Hacienda Eduardo Suárez. Este hecho se refiere a que el gobierno federal de Cárdenas y la Secretaría de Hacienda, mediante la Dirección General de Inspección Fiscal, llevarían a cabo exhaustivos estudios de carácter histórico-económico-fiscal sobre los

generado entre los estados que sí llegaron a gozar de tal privilegio, y aquellos que no lo hicieron. Servín, 1956, *op. cit.*, pp. 42-43.

¹³² Entre otras importantes causas de ello, figura la caída de las rentas estatales por la exención predial al campesinado ejidal, véase capítulo 2.

estados, siendo justamente Michoacán el tercero de los elegidos, después de Guanajuato y de Morelos. Finalmente, el estudio sobre Michoacán fue publicado en 1940.¹³³

Es de subrayarse que este estudio, que contenía información desglosa por municipios, tenía efectos no sólo fiscales sino más integralmente hacendarios, puesto que estaba dirigido a fortalecer el control sobre la geografía rentística organizada según el esquema federal, cuyo objetivo último era hacer más eficiente la recaudación federal y la coordinación con la hacienda estatal y la municipal.¹³⁴ Cabe decir que dicho planteamiento era por entonces muy necesario, esto debido a las reformas fiscales que estaban en marcha, pero al mismo tiempo también, parecía políticamente adecuado, sobre todo para la política avilacamachista de unidad nacional, ya que así se sumaba a la idea de “unidad económica y fiscal nacional”, perseguida desde los años veinte.

Desde luego que este reformismo administrativo-recaudatorio, que secundaba a las reformas impositivas federales, incidió también en la parte geográfico-rentística del proceso de reorganización hacendaria de Michoacán. Durante estos años, sobre el particular, el Estado michoacano, en su reorganización hacendaria, al igual que el gobierno federal, continuó con la búsqueda del fortalecimiento sobre el espacio gobernado, problemática por cierto, con data decimonónica. Ahora bien, en dicha labor, trascendieron algunas novedades, unas hacendarias

¹³³ El título fue, *Estudios Histórico-Económico-Fiscales sobre los Estados de la República. III. Michoacán*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos tomos, 1940. Si bien hasta el momento no se tiene conocimiento de que este tipo de estudios continuaran elaborándose sobre otras entidades federativas, sí dejan ver por lo menos el deseo que existía en la Secretaría de Hacienda por conocer la condición económico-fiscal de los estados, ello con miras a completar una verdadera reforma fiscal, punto con el cual se concuerda con Luis Jáuregui, “Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México”, en *Historia Mexicana*, México, vol. 52, núm. 3, enero-marzo de 2003, p. 741.

¹³⁴ Estas intenciones federales ya tenían incluso antecedentes desde 1927-1929, cuando el secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, reestructuró administrativamente la hacienda federal. Vale especificar que dicho reformismo hacendario estaba orientado a hacer más eficiente el proceso administrativo-recaudatorio del impuesto sobre la renta y de los demás tributos con participación a los estados y a los municipios. Solórzano, en Ludlow, 2002, *op. cit.*, pp. 414-417.

y otras políticas. Con éstas últimas por ejemplo, según se dijo antes, en Michoacán existió una considerable movilización sociopolítica en la entidad, así que es posible que dicha movilización ayudara a integrar hacendariamente al estado, esto, sobre todo, a través de la operatividad de la burocracia hacendaria de mediana y baja categoría, así como también desde los ayuntamientos y desde la participación del caciquismo y del intermediario político regional. Mientras que con relación a lo novedoso hacendario, con los mismos fines integracionistas, se centró la atención en la imposición al ejercicio del comercio, sin olvidar igualmente la interminable actualización catastral. Derivado de todo ello, se implementaron algunas reformas administrativas que intentaban jerarquizar y definir competencias sobre la recaudación y la administración del rendimiento de algunos impuestos a la producción y al comercio. En suma, lo principal de este proceso hacendario, es conocer hasta qué punto dicho reformismo fiscal estatal-federal fue compatible o generó tensión en la organización burocrática recaudatoria municipal-estatal-federal en la entidad.

Quizá algunas luces podrían encontrarse en otro hecho hacendario trascendente ocurrido en Michoacán. A meses de haber asumido la gubernatura el General Dámaso Cárdenas en 1950, cuando las fuerzas políticas en la entidad estaban en su mayoría a su favor, y de acuerdo con las recomendaciones de la *Convención* de 1947, el gobernador michoacano convino con la Secretaría de Hacienda la incorporación de Michoacán al impuesto sobre ingresos mercantiles, con lo cual concluía, legislativamente hablando, la centralización fiscal federal en este estado. Lo que resalta de este hecho es que la recaudación de este importante tributo –mismo que rebasaría en su rentabilidad al predial–, quedaría en manos de la Tesorería General del Estado, y no bajo la jurisdicción de la Secretaría de Hacienda y de sus oficinas ubicadas en la entidad,

tal como se había convenido inicialmente.¹³⁵ Como quiera que sea, la reorganización de la hacienda pública de Michoacán, ya en los años treinta y en los cuarenta, quedó sujeta, en mayor o menor grado y forma, a la centralización hacendaria federal, misma que dependió a su vez, no en menor proporción, de los asuntos políticos que por entonces intentaban consolidar al régimen revolucionario en el país.

Finalmente, como producto y reflejo de este complicado entramado que envolvió a la hacienda pública michoacana durante los años treinta y los cuarenta, se puede decir que los avances habidos en cuanto al desarrollo socioeconómico de Michoacán continuaron mostrando distintos ritmos y resultados. En materia educativa por ejemplo, si bien la insuficiencia presupuestal fue la regla para limitar la expansión de la infraestructura educativa y docente, también se revela que fue el gasto más cuantioso y permanente entre todos los gobiernos analizados, amén de que la SEP empezaría a tomar mayor presencia en la entidad, ello debido a la determinación federal que postulaba una educación de corte socialista, con una función social-cultural definida (véase capítulo 3).¹³⁶ Asimismo, no se entendía el acceso a la educación sin resolver también el acceso a la tierra, de modo que, conforme al *Plan Sexenal* cardenista, y a la puesta en vigor del Código Agrario en 1934, la Comisión Agraria Mixta en Michoacán registró el mayor número de hectáreas repartidas en relación con los gobiernos anteriores, ello no

¹³⁵ POEM, Morelia, t. LXXII, núm. 72, 14 de mayo de 1951, pp. 1-4.

¹³⁶ Al respecto, en Michoacán se decía que la Universidad Michoacana procuraba “la cultura al servicio del pueblo”, por lo cual sus egresados buscaban inculcar normas estrictamente humanas para mejorar la distribución de la riqueza. *Informe que presenta... el C. Rafael Ordorica*, Morelia, 1936, pp. 36-41 e *Informe rendido... C. Gral. de División Gildardo Magaña*, Morelia, 1938, p. 16. Esta idea socialista de la educación la trató de modificar en 1943 el rector de la propia Universidad nicolaita, Victoriano Anguiano –uno de los mayores críticos del cardenismo–, lo cual provocó un conflicto político más entre las fuerzas políticas estatales que dominaban por entonces la palestra política michoacana. Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 302; Miguel Ángel Gutiérrez, *En los límites de la autonomía. La reforma socialista en la Universidad Michoacana, 1934-1943*, México, El Colegio de Michoacán, 2011.

obstante el descontento generado entre los agraristas por el gobernador Magaña, luego de que éste diera a conocer su apoyo a la pequeña propiedad entre 1938 y 1939.¹³⁷

Por otro lado, en materia agropecuaria, se intentó fortalecer la producción mediante las vías fiscales, de obra pública y de regulación, así como también con la procuración del relativo entendimiento entre los propietarios y los agraristas, ya que ambos sectores vivían en un conflicto permanente, mismo que por lo general, como se vio, desembocaba en problemas políticos.¹³⁸ Mientras que en el ramo de las comunicaciones, dependiendo del sector, es donde mayor afluencia monetaria se entremezcló, ya fuera proveniente del gobierno estatal, de la federación, de los particulares, y eventualmente de los municipios, siendo el sector de las carreteras el caso más notorio.¹³⁹ Asimismo se procuró el mejoramiento de la red telegráfica y telefónica estatal,¹⁴⁰ mientras que con el sector eléctrico, el gobierno michoacano tomó un papel menos protagónico.¹⁴¹

¹³⁷ *Informe*, 1936, *doc. cit.*, pp. 9-11 e *Informe*, 1938, *doc. cit.*, p. 25. En este caso, la muestra de simpatía de Magaña por la pequeña propiedad se relacionaba con su inquietud por ganar adeptos (no ejidales) a favor de su precandidatura presidencial. Oikión, 2004, *op. cit.*, pp. 225 y p. 234.

¹³⁸ Al efecto, la agricultura se fomentó mediante: una ley de aparcería (1935); la exención fiscal predial para granjeros y productores de algunas semillas destinadas a industrializarse (1942); coadyuvar en la apertura del crédito federal a los municipios para la introducción de agua potable (véase capítulo 4) y reconocer concesiones otorgadas por la Secretaría de Agricultura y Fomento para el aprovechamiento de aguas en riego; así como establecer, con el auxilio federal, zonas de veda forestal, dado el severo problema ambiental y fiscal que la tala inmoderada ocasionaba (véase capítulo 2). Véase, POEM, Suplemento, Morelia, t. LV, núm. 92, 21 de marzo de 1935, pp. 1-7; POEM, Morelia, t. LXIII, núm. 42, 28 de mayo de 1942, pp. 3-4; POEM, Morelia, t. LXIII, núm. 89, 9 de noviembre de 1942, pp. 1-2; POEM, Morelia, t. LV, núm. 99, 11 de abril de 1935, pp. 1-2 y POEM, Morelia, t. LVII, núm. 95, 1 de marzo de 1937, pp. 1-2.

¹³⁹ Las carreteras constituían el sector que quizá mayores recursos demandaba, y por ello sus construcciones llegaban a ser lentas. Por lo tanto, con el apoyo federal y de particulares, a lo largo de los años treinta y los cuarenta, se desarrollaba en el territorio michoacano una red carretera que pretendía comunicar mejor el norte con el distanciado sur del estado. Se buscaba integrar el territorio. Por ejemplo, hacia 1936, se continuaba la construcción de carreteras con rumbo a Huetamo, Arteaga y Coalcomán; situación reafirmada en 1942, cuando Ireta refería que esta red de carreteras estaba, de un modo u otro, conectada con la carretera nacional México-Morelia-Guadalajara, inaugurada en 1939. Véase, *Informe*, 1936, *doc. cit.*, pp. 15-16; *Informe... del C. Gral. Félix Ireta*, Morelia, 1942, s/n y POEM, Morelia, t. LXII, núm. 60, 14 de agosto de 1941, pp. 1-3.

¹⁴⁰ *Informe*, 1936, *doc. cit.*, p. 41 e *Informe*, 1942, *doc. cit.*, s/n.

¹⁴¹ Ello debido a que la legislación constitucional daba a la federación facultades exclusivas sobre el manejo de los recursos naturales de la nación, por lo cual el gobierno michoacano estaba incapacitado para otorgar concesiones por explotación de aguas (correspondientes sólo al Ejecutivo federal, o a secretarías como la de Industria, Comercio

Con todo, como se ha visto, se puede decir que la dinámica política estatal se constituyó en una variable fundamental en el rumbo y ritmo que tomó la reorganización de la hacienda pública de Michoacán durante la posrevolución. Incluso, en el trayecto de los años diez, la hacienda michoacana presentó una estrecha correspondencia entre su desarticulación y la inestabilidad político-económica que generó la revolución en este estado. Mientras que en las décadas de los años veinte a los cuarenta, a menudo dicho proceso hacendario reorganizador, se vio determinado por diferentes coyunturas surgidas en torno a los también distintos intereses e ideologías políticas sobre la revolución, esto tanto al interior de la clase gobernante y de los grupos sociales dominantes michoacanos, como con su relación con el centro político. En consecuencia, se observa que el lento y tortuoso proceso de reorganización hacendaria en Michoacán, estuvo vinculado al tratamiento político de asuntos que llegaron a mostrar concurrencia entre sí, tales como la centralización hacendaria federal, la reforma agraria, la economía rural estatal y los intereses de los sujetos económicos adjuntos, o bien algunos conflictos regionales de carácter agrario-militar, incluso religiosos. En este sentido entonces, la hacienda pública michoacana terminó por reflejar los consensos y contradicciones de una sociedad que estaba llena de frenos estructurales, y que aun así empezó a demandarle más y mejores bienes y servicios públicos al nuevo régimen revolucionario en Michoacán; situación por otra parte, que teóricamente desde luego, legitimaba al nuevo régimen, puesto que en la práctica sin embargo, no siempre ocurrió así, lo cual es observable en la dinámica que se

y Trabajo), y sólo se limitó a recibir participaciones de la Secretaría de Hacienda sobre este rubro, o bien a contratar con las empresas del ramo el servicio de energía eléctrica para los municipios. Véase el caso de la capital Morelia y del oriente del estado, en: POEM, Morelia, t. LIII, núm. 47, 14 de noviembre de 1932, pp. 1-4, POEM, Morelia, t. LIX, núm. 26, 2 de junio de 1938, pp. 1-3 y POEM, Morelia, t. LXIII, núm. 32, 23 de abril de 1942, pp. 1-3.

estableció entre lo político y lo técnico-hacendario, es decir, en el constante escrutinio, que generaba tensión por cierto, de a quién y cómo se gravaba, y cómo se repartía lo recaudado.

Tabla 1. El sistema tributario en Michoacán, 1918-1943

1918/19	1920	1921	1922	1930	1931	1938	1943
Predial (rústica y urbana)	Predial (rústica y urbana)	Propiedad rural	Propiedad rural	Propiedad rural	Propiedad raíz, rústica y urbana	Propiedad territorial (rústica y urbana)	Propiedad rural
Profesiones	Arrendamiento de fincas rústicas	Propiedad urbana	Propiedad urbana	Ganados de cría	Producto de inversión de capitales	Inversión de capitales	Propiedad urbana
Alcoholes y tabacos	Trasmisión de la propiedad	Trasmisión de la propiedad	Trasmisión de la propiedad	Propiedad urbana	Trasmisión de la propiedad	Trasmisión de la propiedad	Trasmisión de la propiedad
Trasmisión de la propiedad	Créditos escriturarios	Créditos escriturarios	Arrendamientos	Trasmisión de la propiedad	General al comercio e industria (7 grupos)	General al comercio y a la industria	Inversión de capitales
Contratos	Capitales industriales	Capitales industriales	Herencias y legados	Herencias, legados o donaciones	Producción de alcoholes y aguardientes	Producción de alcoholes y aguardientes	Al comercio y a la industria
Créditos escriturarios	Minería	Minería	Capitales impuestos a rédito	Créditos escriturarios	Producción de azúcar y piloncillo	Producción de azúcar y piloncillo	Producción de alcoholes y aguardientes
Minería	Alcoholes	Alcoholes	Minería	Minería	Explotación de bosques	Capitales adquiridos accidentalmente	Producción de azúcar y piloncillo
Arrendamiento de fincas rústicas	Tabacos	Expendio alcoholes	Capitales industriales	Capitales industriales	Especial de compraventa	Especial sobre compraventa de alcoholes, aguardientes, mezcals, sotoles, vinos y licores	Compraventa de primera mano
Sucesiones	Títulos profesionales	Tabacos	Alcoholes	Fábricas de alcoholes, aguardientes, etc.	Ejercicio de profesiones y oficios	Especial sobre compraventa de cerveza	Herencias, legados y donaciones
	Sucesiones	Herencias y legados	Expendio alcoholes	Expendio alcoholes	Herencias y legados	Especial sobre la compraventa de ajonjolí	Ganado
	Certificados y copias certificadas	Certificados y copias certificadas	Tabacos	Tabacos	Donaciones	Ganados	Espectáculos públicos
		Explotación de bosques	Certificados y copias certificadas	Certificados y copias certificadas		Espectáculos públicos	Variaciones catastrales de bienes sucesorios
		Impuestos adicionales	Explotación de bosques	Explotación de bosques		Vehículos	Adicional para carreteras
			Loterías nacionales y extranjeras	Loterías nacionales y extranjeras		Adicional del 10% para carreteras	
			Impuestos adicionales	Vehículos			
				Adicional carreteras			

Nota. El criterio de selección de las leyes enlistadas obedece a priorizar las reformas fiscales más significativas legisladas en la temporalidad señalada. Asimismo, la tabla sólo muestra los impuestos, y omite los derechos, productos, aprovechamientos y participaciones federales que completan las leyes de ingresos citadas.

Fuente: Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 278-307; Tavera, t. XLV, 1979, *op. cit.*, pp. 287-341; Xavier Tavera, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidos en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLVI, Congreso del Estado, 1980, pp. 125-171, pp. 451-509; Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, pp. 214-239; POEM, Suplemento, Morelia, núm. 52, Tipografía de Juan Hernández, 1 de enero de 1931, pp. 6-30; POEM, Segunda Sección, Morelia, t. LVIII, núm. 78, 16 de septiembre de 1937, pp. 1-2 y POEM, Segunda Sección, Morelia, t. LXIII, núm. 99, 14 de diciembre de 1942, p. 1.

CAPÍTULO 2. EL FISCO MICHOACANO Y LA CARGA IMPOSITIVA, 1920-1944

En los capítulos 2 y 3 de esta investigación se busca profundizar sobre la reorganización posrevolucionaria de la hacienda pública michoacana, pero ahora en términos exclusivamente financieros. Por lo cual, el objetivo de este capítulo 2, es analizar la composición y el comportamiento de la carga fiscal entre 1920 y 1944, recuperando asimismo, alguna información cuantitativa disponible que permita ofrecer un primer acercamiento sobre el desplome de la capacidad recaudatoria de la hacienda pública a causa de la revolución. Todo ello considerando, en mayor o menor grado, los procesos o factores internos y externos a la hacienda pública estatal que influyeron en la carga impositiva durante esta temporalidad, mismos que ya se han bosquejado en el capítulo anterior. Con todo, se plantean los siguientes interrogantes: ¿Cómo estuvo estructurada la carga fiscal en Michoacán y cuál fue su comportamiento entre 1920 y 1944? ¿Qué cambios y qué permanencias se experimentaron con la posrevolución, a qué se debieron éstos, o dicho de otro modo, cómo influyó, por ejemplo, el ciclo económico y las reformas fiscal y agraria en la carga impositiva en Michoacán?

Para responder al objetivo y a las preguntas planteadas, se ha recopilado y sistematizado la mayor información posible, proceso complejo que requiere de subrayar previamente algunos aspectos sobre crítica de fuentes y advertencias metodológicas. Además, para contextualizar el posterior análisis de tal información, se ha creído oportuno abrir el capítulo con una breve precisión sobre algunos de aquellos factores externos e internos que influyeron en la reestructuración de la hacienda pública michoacana.

Contexto hacendario en Michoacán

La disponibilidad –y posterior sistematización– de la documentación particularmente cuantitativa sobre los ingresos públicos en Michoacán, está estrechamente relacionada con el proceso de reestructuración de la hacienda pública que vivió esta entidad posterior al movimiento revolucionario de los años diez. Como ya se dijo en el capítulo anterior, la hacienda pública, como sistema integrado, se destruyó durante aquella conmoción social. Esto ocasionó la pérdida del control del espacio fiscal, del rompimiento del tejido burocrático-recaudatorio, y por lo tanto fue inevitable el colapso de la capacidad extractiva de recursos y de gasto públicos, perdiéndose así, en último término, la contabilidad pública del Estado michoacano. En consecuencia, dicho escenario produjo obstáculos en las décadas inmediatas para reorganizar, desde la fiscalidad, la capacidad recaudatoria, y reestablecer por lo mismo su capacidad de gasto. No hay duda de que la hacienda pública era fiel reflejo de la sociedad y de la economía michoacana posbélica.

Ante tal marco hacendario, hasta la última información consultada, se sabe que el Estado michoacano dejó de registrar la contabilidad de 1911 a 1917, o por lo menos, de tenerla, no la hizo pública, o bien, si fue éste último el caso, se habría destruido en algún momento. Como haya sido, lo cierto es que para indagar de manera cuantitativamente pormenorizada la carga impositiva correspondiente a este periodo, se tienen serias dificultades, situación que ha orillado a dejar de lado dicha labor en esta investigación. Pero no obstante ello, en el apartado que sigue, se ofrece una comparación sugerente entre la etapa previa y la posbélica, como antecedente de lo que se estudiará después.

Justamente para el tramo de 1920 a 1944, otra limitante para seguir la estructura y el comportamiento de la carga fiscal lo constituyen las fuentes primarias. Así, para esta etapa posrevolucionaria, fueron primordialmente valiosos los informes de gobierno, así como también alguna obra de consulta, como fue la de Fernando Foglio, *Geografía Económica Agrícola del Estado de Michoacán*. A este respecto, en cuanto a los informes de gobierno, se advierte que se encontraron por lo menos dos dificultades para observar la composición y el desempeño de los ingresos públicos durante el periodo mencionado. Una tiene que ver con la ausencia de varios informes de gobierno, y la otra, que los existentes, por lo general, no muestran un mismo formato de exposición de las principales rentas del estado, evidenciando, por ende, un irregular grado y formato de agregación. Desde luego que esto se refleja en las gráficas 1, 3, 4, 5 y 6 de este capítulo, aunque por otra parte, no obstante tal restricción, es conveniente señalar que dicho material gráfico ofrece evidencias para atender al objetivo del capítulo trazado.¹

En confluencia con lo referido, por la temporalidad de estudio, compleja en la relación fisco-contribuyente, otro aspecto a referir sobre el grado de representatividad del material estadístico disponible, es la baja carga fiscal predominante en Michoacán, uno de los principales problemas de orden estructural que presentó la hacienda pública de esta entidad. Así que, por lo demás, dicha condición dificulta medir la dimensión de la evasión, subvaluación y quizá sobrecarga fiscal, así como para determinar en qué sectores económicos y en qué medida se inclinaron más estos problemas fiscales. Aun así, en su momento se ofrecerán algunos avances al respecto.

¹ En las notas sobre las gráficas antedichas, se incorporan otros elementos sobre las limitaciones de su contenido.

Por otro lado, una vez sistematizada la carga fiscal de Michoacán, cuyo registro fue sobre valores nominales, hubo la necesidad de deflactarlos, esto con el propósito de precisar de mejor manera el comportamiento en el tiempo de los rendimientos de los ingresos michoacanos, sobre todo por el efecto inflacionista de la época revolucionaria y de la Segunda Guerra Mundial. Con esta labor, se señala dos advertencias. Una, la ausencia de los años índice correspondientes al lapso 1914-1917, por lo que, cuando fue el caso de disponer de cantidades nominales sobre esos años, así fuera esporádicamente, no se logró deflactarlas. Dos, hasta el momento no se ha registrado un índice de precios para Michoacán, por lo que el índice utilizado para deflactar la información sistematizada y expresada en todas gráficas de este capítulo (1-6, excepto la gráfica 2, que expresa porcentajes no cantidades de dinero), es el Índice General de Precios al Mayoreo de la Ciudad de México. Esta situación generó algunas limitaciones metodológicas, puesto que dicho índice presenta, además de un grado de depuración siempre mejorable, la condición de que mide los precios al mayoreo de la Ciudad de México, no los que prevalecieron en las principales ciudades michoacanas. Por lo tanto, esta limitante debe tomarse en consideración, ya que por el momento es imposible precisar el grado de variabilidad de los precios en ambos mercados, situación que desde luego incide en la deflación realizada sobre las finanzas públicas de esta entidad.²

En suma, en razón de lo dicho sobre las fuentes y la metodología para el manejo de la información, el material cuantitativo que sirve de base para este capítulo, debe considerarse como aproximado.

Ahora bien, respecto a los procesos externos e internos que influyeron en la reorganización de la hacienda pública michoacana, además de lo apuntado en el capítulo

² Para ahondar en las limitaciones dichas y en otras relacionadas, véase el apéndice de esta investigación.

anterior, sobre la dinámica política en la entidad, aquí se pretenden destacar otros elementos claves, estrictamente vinculados con la fiscalidad y con las rentas públicas en Michoacán. Éstos tienen que ver con el desempeño económico, la reforma agraria y el reformismo fiscal estatal (sobre los objetos y sujetos de imposición), relacionados todos con el modelo hacendario federal centralista. Dichos componentes tienen una integración particularmente importante entre las décadas de los años veinte y los cuarenta, ya que definieron una época de reconstrucción y experimentación, de causa y efecto, casi en todo sentido. En esta conjetura, en materia hacendaria en Michoacán, más en específico en torno al fisco, se intentó gravar a un mercado en crisis y luego levemente reanimado, donde concurrieron los principales grupos de poder y sobre los cuales recayó la labor de la generación de la riqueza –pública y privada– de estos años: grandes propietarios, agricultores, rancheros, ejidatarios, industriales y comerciantes, diversos todos por su capacidad y actividad económica. Por lo tanto, ante tales condiciones del fisco y del mercado en esta entidad, se generó un contexto donde costaba mucho generar la riqueza, de modo que la dinámica política se erigía allí como un canal fundamental para acelerar la reactivación de la economía privada y la pública. Empero, como se vio, los resultados, desde la política, no siempre trajeron consensos. Ejemplo de ello fueron las tensiones concentradas en el fisco michoacano. Éstas se desprenden, por un lado, de la creciente injerencia en él por parte del gobierno federal mediante las reformas impositiva y agraria, y por otro, de la obligación tributaria, diseñada en el estado e influenciada por el centro, que tenían que soportar los contribuyentes michoacanos, esto a favor, como señalaba la federación, del estímulo al mercado interno y a la unidad económica nacional, a la cual Michoacán debía integrarse.

Así entonces, para entender a quién, qué y cómo gravaba el sistema fiscal michoacano, es necesario considerar el grado de desarrollo que mostró la economía estatal durante estas mismas décadas de construcción del régimen revolucionario, y de establecer cómo este ciclo económico, junto al sistema fiscal estatal, se conjugó con la centralización tributaria federal y con los impactos financieros derivados de la reforma agraria emprendida en Michoacán, una de las principales demandas dejadas por la revolución.

Con el tema económico, como ya se comentó en el capítulo anterior, cierto es que la revolución causó crisis en los flujos de producción y circulación de bienes y servicios, pero no obstante ello, no destruyó su estructura de cuño porfirista. Cabe entonces mencionar el proceso de modernización que la economía michoacana experimentaba ya en el ocaso del régimen de Díaz. Dicho proceso capitalista, estimuló una cierta diversificación de la estructura económica, sobre todo en algunas regiones altamente modernizadas, donde sobresalieron tres o cuatro procesos productivos agroindustriales e industriales de buena rentabilidad. En este sentido, el sector minero del noreste estatal, junto con algunas industrias y agroindustrias de manufactura básicas repartidas entre el norte y el centro-norte del territorio michoacano, abanderaron tales cambios económicos, mientras que el resto de la actividad económica, que era la mayoría, continuó siendo rural. En otros términos, se podría decir que en vísperas de la revolución, en Michoacán permeaba una economía débilmente diversificada, al margen de sus regiones económicamente más modernizadas.³

³ Sobre todo si se le compara con las economías regionales más articuladas por entonces en el país, como fue la de Jalisco por ejemplo, véase el anexo de Servín, 1956, *op. cit.*, s/n.; y por lo mismo también, la modernización económica michoacana no se basó en la especialización de agroindustrias que dinamizaran la organización socioeconómica regional, tal como ocurrió en otras entidades como Morelos o Yucatán. Véase Zuleta, 2006, *op. cit.*

Ahora bien, estas transformaciones porfiristas en la geografía económica michoacana, con sesgos modernizantes e industrializadores, y con cierto grado de encadenamiento productivo-laboral en sus regiones de localización, fueron las que trascendieron a la revolución. En las décadas sucesivas sin embargo, no todas estas actividades económicas corrieron con la misma suerte, puesto que algunas perecieron y otras decayeron –como luego se verá– ante procesos tales como la reforma agraria, el movimiento obrero, la política social estatal, la disputa por los recursos naturales y los ciclos del mercado interno y externo –influenciados por la crisis económica mundial y por la segunda guerra mundial. Esta situación produjo que hacia los años treinta la estructura económica del estado mostrara nuevos signos de desarrollo respecto de sus características porfirianas. En consecuencia, paralela y paulatinamente, emergerían nuevos nichos de mercado, y con ellos la demanda de productos agropecuarios y de otros bienes de consumo básico con algún grado de transformación; justo allí residían los cambios. Es decir, ya bien entrada la cuarta década del siglo XX, el sector industrial reivindicó, aunque con otras características, sobre todo no mineras, su presencia en la economía michoacana, síntoma de que la economía del estado ya pasaba por un proceso de reanimación, y del cual el sector agropecuario fue el motor principal. Bajo esas condiciones entonces, fue que la economía de Michoacán impactaría en los flujos de un mercado interno protegido, o sea, bajo el marco del impulso a la industrialización nacional, no obstante que a la larga tal impulso no lograría potenciar sustantivamente la diversificación de la estructura económica michoacana de antaño.

En tanto que por otro lado, este ciclo económico regional a la vez que influenció se vio influido por el reformismo fiscal en Michoacán, cuyo resultado se observa, pretendidamente, en las transformaciones y persistencias que experimentó la carga impositiva durante el periodo

de análisis. En este tejido de inercias, el gobierno central y la Secretaría de Hacienda, con sus reformas tributarias centralistas y la exención fiscal a los ejidatarios por concepto de impuesto predial, terminaron por impactar cualitativamente en la fiscalidad y en la carga tributaria michoacana. A este respecto, teniendo como marco de diálogo las convenciones catastral y fiscales nacionales, el paquete fiscal centralizador del gobierno federal en Michoacán lo compuso, básicamente: el impuesto sobre la renta (1924-1925), un sistema federal de participaciones al estado y a los municipios michoacanos –sobre el rendimiento de un conjunto de impuestos, tales como los que gravaban a la minería, la producción y consumo de energía eléctrica, el consumo de gasolina, la explotación forestal, la venta de bebidas embriagantes y cerveza, la elaboración y consumo de tabacos, entre otros–,⁴ y más tarde el impuesto sobre ingresos mercantiles (convenido en 1950) cerró dicha centralización impositiva en la entidad.

Así entonces, con dicho paquete fiscal, que llegó incluso a requerir de reformas constitucionales para su confección, la Secretaría de Hacienda y el gobierno federal, dejaban en claro la necesidad de intervenir en los sistemas fiscales estatal y municipal, pues en su concepto, tales sistemas adolecían de un sinnúmero de problemáticas en su desempeño. En este sentido, dicha visión es palpable en los principales objetivos de aquel reformismo tributario centralizador. Así por ejemplo, con la finalidad de impulsar la unidad económica nacional, el planteamiento federal advertía la necesidad de armonizar los costos de producción del país y liberar de impuestos a la circulación de mercancías, esto a través de la

⁴ El tema de las participaciones federales para el estado y los municipios michoacanos se incluye en el apartado 2.5 y en la tabla 6 (al final del capítulo), cuando se indaga su impacto en la carga impositiva. Por lo pronto, para ver pormenorizadamente la instauración de estos impuestos federales a nivel nacional, y sus implicaciones con impuestos estatales y municipales análogos, consúltese Aboites, 2003, *op. cit.*, pp. 163-189.

simplificación y uniformidad impositiva nacional, para lo cual –sostenían–, era indispensable eliminar en los sistemas fiscales de los ayuntamientos y de los estados, toda normatividad hacendaria que produjera o protegiera cualquier viso de anarquía, inequidad, evasión, concurrencia fiscal, o de tributación alcabalatoria.⁵ Otro objetivo era procurar una recaudación más cómoda y menos engorrosa para el contribuyente, y más eficaz y económica para el Estado, para lo cual, decían las autoridades de la Secretaría de Hacienda, la maquinaria administrativa hacendaria federal estaba más capacitada respecto de lo que podían hacer las instancias locales. De igual manera, también se pensaba en alcanzar una suficiencia presupuestal nacional, tanto para la federación como para los estados y los municipios, de modo que pudieran así las tres instancias de gobierno hacer frente a sus compromisos de gasto. Con todo sin embargo, al paralelo de los objetivos aludidos, también es cierto que había en el centro una intención de obtener una mayor participación en los impuestos estatales directos e indirectos más rentables, producto del repunte de la economía. En suma pues, se pretendía, finalmente, crear un centro político poderoso –intención, por cierto, no nueva, sino con antecedentes decimonónicos–, que hiciera paulatinamente a los gobiernos estatales más dependientes respecto del centro.⁶

⁵ Véase el tratamiento que hace Aboites sobre el trascendente papel jugado por los impuestos alcabalatorios en el siglo XX, esto bajo el marco de la modernización con centralización hacendaria, y de la construcción del centro político y del proyecto nacional del régimen revolucionario, en: Luis Aboites, “Alcabalas posporfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, en *Historia Mexicana*, México, vol. LI, núm. 2, 2001, pp. 363-393. No obstante, en el análisis del autor, no se ahonda sobre el factor mercado. Se cita dicho factor puesto que, según el caso michoacano, éste habría jugado un significativo papel durante el modelo de economía protegida, incluso podría multiplicar hipótesis, junto a otros casos regionales, sobre el por qué, cómo y qué funciones tuvieron estos tributos con características alcabalatorias en el siglo XX.

⁶ Véase la tesis de Luis Aboites acerca de la modernización fiscal con centralización en México en el siglo XX, en: Aboites, 2003, *op. cit.*, y en el mismo sentido, dándole acaso continuidad a esta intención fiscal con trasfondo político centralizador, con antecedente en el siglo XIX, Marcello Carmagnani, “El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano”, en *Historia Mexicana*, México, vol. XXXVIII, núm. 3 (151), enero-marzo de 1989, pp. 471-496. Además, para ahondar en los objetivos federales enunciados, véase Servín, 1956,

Ahora bien, a partir de lo reseñado sobre las relaciones entre la economía michoacana y la fiscalidad estatal-federal, para concluir este apartado introductorio, se destaca brevemente el diseño de los objetos y los sujetos del sistema impositivo en Michoacán, mismos que determinaron el rumbo de la carga fiscal en la temporalidad de estudio.⁷

La hacienda pública michoacana, quizá al igual que la de cualquier otra entidad en México, fue una de las instituciones que mayor deterioro sufrió con la revolución. Esta convulsión social destruyó la estructura impositiva y por ende la política de gasto; ello principalmente por la pérdida de la capacidad recaudatoria ordinaria y por la aparición de una política fiscal extraordinaria, no sujeta a la ley de ingresos decretada anualmente, que terminó por perturbar el funcionamiento normal del sistema hacendario. En consecuencia, entre 1920 y 1944, se observa en general una fase de reconstrucción, un tiempo de cierta transformación hacendaria imbuida a menudo por prácticas experimentales. Etapa por otra parte, que daría pie a una nueva, hacia finales de los años cuarenta, marcada en buena medida por la centralización federal tanto por el lado de la distribución de las rentas públicas como desde el gasto.⁸ Así entonces, a lo largo del tramo de estudio, se aprecia una irregularidad fiscal que obstruía la proyección del gasto, y por ende limitaba al Estado michoacano para hacer frente a las demandas revolucionarias.

De acuerdo con la tabla 1, aquella irregularidad fiscal, que determinaba a la carga impositiva, se debió por lo menos a las siguientes causas: 1, estructura impositiva inelástica, aunque iría diversificándose hacia los años treinta; 2, inequidad en la distribución impositiva;

op. cit. y las convenciones nacionales fiscales, en particular el tomo III de la *Tercera Convención*, en *Tercera*, t. 3, 1947, *doc. cit.*, que aborda la mayoría de ellos.

⁷ Adicionalmente, para completar una perspectiva general y sintética sobre la tributación estatal y la carga fiscal, véase las principales reformas impositivas que se emprendieron en Michoacán entre 1896 y 1951, en Padilla, 2015, *op. cit.*, pp. 185-255.

⁸ Para el gasto público, véase capítulo 3.

3, progresividad tributaria casi nula; 4, deficiencia en las técnicas fiscales y objetos impositivos; 5, evasión y subvaluación; 6, concurrencia tributaria con los municipios y con la federación; 7, en cuanto al aparato administrativo-recaudatorio, como se vio en el capítulo anterior, por lo general fue complicado encontrar y mantener el control sobre la geografía fiscal del estado, por lo que, dependiendo del gravamen y de su sitio de origen, fueron habituales recaudaciones costosas para el gobierno y engorrosas para el contribuyente.

Cabe asimismo destacar otros puntos más sobre los aspectos enlistados. Así entonces, se puede referir que si bien en términos generales la fiscalidad en Michoacán se basó en impuestos directos e indirectos, al considerar sin embargo los cambios impositivos derivados tanto de los impactos de la revolución como los de la posterior centralización tributaria federal, se puede subrayar que la preponderancia de los gravámenes directos sobre los abocados al consumo se acrecentó, esto según la consigna modernizadora federal. En tanto que, por otro lado, como parte de aquel mismo reacomodo de la carga fiscal estatal, cabe puntualizar también, que al mismo tiempo de que esta inclinación hacia los gravámenes directos tenía lugar, hacia inicios de los años cuarenta, se advierte una mayor presencia federal en la distribución de las rentas públicas michoacanas en general. Por tanto, en la práctica, el gobierno federal habría logrado superar la idea tácita subyacente del constituyente de 1857 y el de 1917, en cuanto a que los tributos directos eran de exclusividad local, y los indirectos de la federación.

Por tanto, a partir de lo anterior, en relación con lo que sucedía en Michoacán, entre los gravámenes directos más rentables y/o duraderos –cuyo objeto impositivo era el capital, el trabajo, los ingresos obtenidos, la producción, la explotación o la posesión de bienes por parte de los individuos–, se encontraba el impuesto más significativo de todo el fisco michoacano,

es decir, el que gravaba a la propiedad raíz. A éste le seguía el gravamen general al comercio e industria, tributo derivado del reformismo cardenista de 1931 e influenciado por el centro. Mientras que más abajo figuraron otros impuestos como los referentes a la explotación minera y forestal, ambas actividades federalizadas en 1926 y 1936, respectivamente; así como el que gravaba a los capitales industriales y al ganado; y el impuesto al ejercicio profesional, oficios y al trabajo en general, gravamen que fue irregular en todo el periodo de análisis, tanto en su rendimiento como en su registro y objeto impositivo, ello no obstante el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1925.⁹

Mientras que entre los tributos indirectos que llegaron a representar alguna importancia en los ingresos michoacanos, se encuentran los que gravaban a la transmisión de la propiedad;

⁹ Cabe insistir sobre la irregularidad de este último tributo estatal, puesto que por lo general su objeto y sujeto impositivos fueron confusos y cambiantes, incluso aún más por presentar algunos aspectos relacionados con el antiguo tributo de capitación. Así que, por la relevancia del tema, por principio de cuentas, es preciso distinguir que a diferencia del tributo de capitación que estuvo en vigencia en el Michoacán decimonónico, el cual gravaba una porción –esencialmente no proporcional– de la renta de todo varón de entre 18 y 50 años, el impuesto al trabajo en general por su parte, que existió en este estado durante la primera mitad del siglo XX, gravaba los ingresos por trabajo y las utilidades obtenidas por la explotación del capital, y aún sobre su posesión, especificándose al efecto las actividades lucrativas gravables del ciudadano tanto como persona física como persona moral (empresas por ejemplo), incluso llegó a extenderse a los empleados públicos. De igual modo es importante mencionar que el impuesto de capitación a lo largo del siglo XIX en Michoacán, si bien mantuvo su presencia, en diferentes coyunturas de reformismo fiscal se buscó suprimirlo, ello con la idea de gravar solamente un porcentaje proporcional de los ingresos de los individuos, medida de todo punto liberal que intentaba modernizar las contribuciones directas en el estado. Para ver a mayor detalle este proceso, consúltese Silva, en Silva, 2015, *op. cit.*, pp. 120-123, p. 134, p. 142, p. 146, p. 153, pp. 156-169 y p. 173. Empero, aún falta por conocer la participación en específico de la contribución personal o capitación no sólo en el rendimiento en particular de las contribuciones directas –que al menos para inicios del siglo XX algunas de las características de este impuesto se aprecian en el rendimiento del tributo de patente–, sino también en la suma total de la riqueza pública generada por la hacienda estatal michoacana. Por el momento, hipotéticamente, se piensa que su participación en tiempos porfiristas, tanto en los impuestos directos como en el total de las rentas públicas, no debió ser realmente significativa. Este aspecto financiero se remarca aquí, puesto que en otras entidades, como ocurrió en el Estado de México por ejemplo, la aportación de la contribución personal llegó a ser destacada, ello al menos hasta antes del inicio de la revolución, previo a que el gobierno mexiquense derogara tal gravamen. Véase Riguzzi, 1994, *op. cit.*, pp. 228-243. El tema sin duda es complejo, e implica estudios detenidos, en particular sobre la evolución de la imposición a la renta y al trabajo en las entidades entre el siglo XIX y/o el porfiriato y la revolución-posrevolución, ya que los estados, aun con el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1925, siguieron gravando el trabajo en general o en particular, sobre los oficios y las profesiones, con algunos sesgos del gravamen de capitación. Consúltese la tabla 1 para ver otros aspectos relacionados con la imposición al trabajo en general en Michoacán, particularmente sobre su ubicación y evolución en el interior de la estructura fiscal en la temporalidad examinada.

la compraventa de alcoholes, en concurrencia con la federación y con los municipios; la adquisición accidental de bienes; los créditos escriturarios o producto de inversión de capitales; el especial de compraventa de producción agrícola y agroindustrial; y cabría aquí también mencionar al propio y rentable impuesto general al comercio e industria, porque, finalmente, en el ejercicio de compraventa, este gravamen lo soportaba el consumidor, no el productor ni el comisionista, basado, por cierto, en una tarifa de patente, fórmula posalcabalatoria de cuño porfirista.¹⁰

Así entonces, como se ve, los objetos y los sujetos impositivos en Michoacán se vieron alterados por las reformas tributarias estatal-federales y agraria, así como por el desempeño de una economía predominantemente rural. De modo que bajo dichas condiciones, la fiscalidad michoacana, a la sombra del modelo tributario federal, pretendió distribuir de mejor manera la carga fiscal, aunque ello a menudo, en la práctica, sólo quedara en discurso, esto debido a las resistencias de los contribuyentes, o bien, a que por lo general el reformismo tributario, que siempre intentaba gravar actividades económicas a la alza, lo hacía de manera menos hábil que el movimiento del mercado y de la economía gravada, mismos que se movían más a prisa que la fiscalidad. Aun así, valiéndose de nuevas formas de entender la proporcionalidad, no tan sujetas a la acepción liberal del término en el siglo XIX, y al seguimiento de la progresividad en algunos impuestos, se logró establecer una relativa diversificación de las fuentes de riqueza, la cual redundó en un incremento de los ingresos públicos, ambos resultados

¹⁰ Desde 1932 y aún en 1947, dicho gravamen se causó con una tarifa de patente, es decir, los giros mercantiles e industriales estaban ordenados alfabéticamente y con tarifas *mínimum* y *máximum*, por lo tanto no se agruparon según su condición de consumo básico, de lujo y nocivo, tal como se había planteado en el establecimiento del propio impuesto en 1931, y a sugerencia de la *Convención Nacional Fiscal* de 1925. Algo de esto lo mencionaba en 1947 Manuel Yáñez en su obra *Datos para el estudio del problema fiscal de la República*, México, 1947, pp. 34-35.

abanderados a su vez por dos fenómenos aparentemente a contrapunto: la reactivación económica y los efectos financieros adversos del reparto agrario.

Empero, como haya sido, con la aplicación de este reformismo fiscal, el sistema impositivo michoacano seguía adoleciendo, en mayor o menor grado, de los factores antedichos generadores de irregularidad fiscal, y con ellos, en suma, se retroalimentaban dos sustantivas persistencias a lo largo del periodo de estudio: la baja carga fiscal y el relativo apego a la técnica económica sobre la capacidad de tributar de los contribuyentes michoacanos. Por lo tanto entonces, sin duda alguna que estas dos continuidades que subyacen a los cambios tributarios, se vieron reflejadas en la composición y en el desarrollo de la carga fiscal. Así que, si bien ambas fuerzas –cambios y perseverancias– exigen estudios en específico por tipo de actividad económica gravada y/o individuos exentados o privilegiados por el fisco, que permitieran dimensionar el fenómeno de la subvaluación y evasión fiscal, por el momento, en esta investigación, se ofrece un panorama general sobre la estructura y el desempeño de la carga impositiva michoacana posrevolucionaria.

Tabla 1. Transformación y continuidad en el sistema tributario en Michoacán, 1918-1946 *

Vigencia	Impuesto	Sujeto	Objeto	Tasa	Instancia recaudadora
Antes de 1918-1946	1. Predial (rústico y urbano)	Propietario / productor ejidal	Valor fiscal de la tierra; producción	Tarifas según sistema de amillaramiento sobre valor fiscal; 5%	Adm Rentas
Antes de 1918-1946	2. Trasmisión de la propiedad	Comprador	Transacción bien inmueble sobre valor catastral o del contrato	Variable, según condiciones	Adm Rentas
Antes de 1918-1946	3. Capitales adquiridos accidentalmente (herencias, legados y donaciones)	Herederos y legatarios	Adquisición bienes muebles e inmuebles (capital)	Variable por capital y ascendencia	Adm Rentas
Antes de 1918-1930, 1935-1946	4. Ganados de cría	Propietario / arrendatario	Valor de los semovientes	Variable por clase, raza y número de cabezas	Adm Rentas
Antes de 1918-1930	5. Minería		Valor de los minerales	Variable por tipo y presentación del mineral	
Antes de 1918-1920, 1922-1930, 1941, 1942	6. Propiedad minera	Propietario / arrendatario / explotador	Valor fiscal de los predios	Variable por valor fiscal predial	Adm Rentas
Antes de 1918-1920, 1931-1935, 1941	7. Ejercicio de profesiones y oficios	Individuo / profesionista / compañía, corporación u oficina pública	Sobre el trabajo o beneficio recibido; arte u oficio; título profesional	Mensual o anual, por tipo de profesión u oficio	Adm Rentas
Antes de 1918-1946	8. Certificados y copias certificadas	Propietario	Certificados que acreditan inscripción / valor de propiedades en el catastro; otros	Cuotas variables según capital o valor de la propiedad; otros	Adm Rentas
1917-1946	9. Créditos escriturarios / Producto de inversión de capitales	Persona acreedora	Valor de escritura pública sobre operación crediticia; ingreso obtenido	Porcentaje al millar anual, variable por operación crediticia	Adm Rentas
1918-1928	10. Arrendamiento de fincas rústicas	Propietario / arrendatario	Renta anual de la tierra	10 al millar anual	Adm Rentas
1918-1930, 1936-1940	11. Compraventa de alcoholes	Persona física o jurídica que comercie	Compraventa de bebidas embriagantes	Variable por presentación y clase del giro	Adm Rentas

1918-1930	12. Tabacos	Fabricante / expendedor	Producción y venta	Cuota por tipo de mercancía y categoría del giro; mensual y anual, variable con el tiempo	Adm Rentas	
1919-1930	13. Capitales industriales	Propietario o encargado de empresas industriales	Monto de capital invertido, expresado en su valor fiscal	Al millar anual, variable por tipo de industria, y con el tiempo	Adm Rentas	
1921-1924, 1930, 1935-1946	14. Impuestos adicionales	Todo contribuyente del estado y de los municipios	Todo entero por concepto de impuestos, derechos y rezagos de las leyes de ingreso estatal y municipales	Variables con el tiempo: 25%, 30%, 5%, 10%, 15%	Tesorería Gral Edo / Adm Rentas	
1922-1930	15. Loterías nacionales y extranjeras	Agente de loterías	Valor de los billetes	10% sobre billetes nacionales, y 15% sobre los extranjeros	Adm Rentas	
1926-1930, 1938-1946	16. Vehículos	Propietario	Automóviles públicos y privados; motocicletas y bicicletas; placas	Variable por tipo de unidad, se causa por mes, semestre u otros	Adm Rentas	
1931-1946	17. General al comercio e industria	Persona física o jurídica que haga operaciones comerciales e industriales	Monto global sobre los ingresos brutos percibidos por año	Tarifas distintas (7 grupos, y por tipo de giro)	Adm Rentas	
1931-1940	18. Especial industria y agricultura	Alcoholes, aguardientes Azúcar y piloncillo Explotación de bosques	Productor / explotador	Producción total por año	\$0.5 litro alcohol y \$0.4 litro mezcal y aguardiente \$0.0075 kg. azúcar y \$0.0025 kg. piloncillo	Adm Rentas
				Productos forestales	Variable por clase, unidad y medida	Tesorería Gral Edo / Adm Rentas
1931-1935, 1941-1946	19. Especial de compraventa	Vendedor o comprador	Compraventa de producción agrícola y agroindustrial	Variable por categoría de operaciones y tipo de mercancía	Adm Rentas	
1936-1946	20. Espectáculos públicos	Persona física o jurídica que explote el ramo	Espectáculos públicos: cines, toros, circo, otros	Porcentaje sobre entradas brutas, variable por tipo de espectáculo y lugar de expedición	Tesorería Gral Edo / Adm Rentas	
1938-1940	21. Especial compraventa de cerveza	Vendedor o comprador	Compraventa dentro del estado	Pesos (\$) por presentación de mercancía, variable con el tiempo	Adm Rentas	
1939, 1940	22. Especial compraventa de ajonjolí	Comprador	Compraventa de primera mano dentro del estado	Pesos (\$) por kilo o tonelada, variable con el tiempo	Adm Rentas	
1941, 1942	23. Minerales no metálicos	Propietario / arrendatario /	Ventas de primera mano	1%	Adm Rentas	

		explotador			
1942-1943	24. Variaciones catastrales de bienes sucesorios	Propietario	Valor fiscal de bienes sucesorios	1 ½ %	Adm Rentas

* El propósito de la tabla es proporcionar una imagen lo más representativa posible sobre algunos de los principales componentes del sistema tributario estatal y sobre su comportamiento en general entre 1918 y 1946. Para ello se amplió el rango de revisión de la fuente consultada (leyes de ingresos), a saber, de 1909 a 1946, incluso en algunas ocasiones se examinaron leyes aún más anteriores (1897). Cabe precisar que el principal criterio de selección de la tabla, fue la incorporación de los impuestos más rentables y/o más persistentes del sistema fiscal michoacano en la temporalidad establecida; omite por ende, los tributos de menor cuantía o efímera duración, así como también los derechos, productos, aprovechamientos y las participaciones federales que constantemente registraba la ley de ingresos del estado. En tanto que la lógica de ordenación de los gravámenes seleccionados –que pretende explicitar los cambios y continuidades del fisco–, obedece primeramente a la permanencia y aparición de nuevos impuestos (vigencia), mientras que el objeto impositivo (tributación directa e indirecta) y la actividad económica gravada, quedaron como un segundo criterio organizativo. Cabe también referir, que justamente por la combinación entre el dinamismo que presenta la aparición de los gravámenes estatales y el (eventual) traslado a otras esferas fiscales de éstos y otros gravámenes, y en menor medida por su abolición, se hace complejo establecer periodos fiscales temporales en la tabla, sobre todo bien definidos, más allá de que la tabla sí evidencia una cierta diversificación de la estructura tributaria del estado que empezó a ganar notoriedad en los años treinta.

Nota: En cuanto a la “Vigencia” de los gravámenes enumerados, cada uno de ellos necesita de algunas precisiones:

1. El tributo predial existe antes de 1918 y permanece en 1946.
2. El tributo sobre transmisión de la propiedad existe antes de 1918 y permanece en 1946.
3. La tributación a los capitales adquiridos accidentalmente (herencias, legados y donaciones) entre 1909 y 1916, se localiza en el impuesto a la transmisión de la propiedad, aparece como un antecedente. Mientras que entre 1917 y 1946, se aísla y se perfecciona.
4. El impuesto sobre ganados de cría, que se registra ya en 1909, se ubica, hasta 1916, en el bloque (de cuño porfirista) de impuestos al comercio, industria y ejercicios lucrativos. Luego, de 1917 a 1925, se remueve a los aprovechamientos de la ley de ingresos estatal. Mientras que entre 1926 y 1930, vuelve a registrarse como impuesto, y así continúa entre 1935 y 1946, a excepción del lapso 1931-1934, que no aparece en la ley.
5. El gravamen a la minería, entre 1909 y 1916, aparece en el bloque de impuestos al comercio, industria y ejercicios lucrativos. Mientras que de 1917 a 1930, se registra como un tributo aislado, aun cuando desde 1926 esta actividad económica ya se había federalizado.
6. La imposición por propiedad minera (haciendas de beneficio y oficinas metalúrgicas), en el lapso 1909-1920, se localiza como parte del gravamen predial. En tanto que para el tramo 1922-1930, se traslada al tributo a capitales industriales. En 1931, ya se ubica en el bloque de participaciones federales, no obstante su efímera reaparición en 1941 y 1942, como impuesto estatal.
7. La imposición al ejercicio de profesiones, oficios y trabajo tiene la siguiente movilidad: por lo menos desde 1897 y hasta 1911, se registra como un impuesto al salario, sueldo, jornal, pensión, congrua o gratificación que reciba cualquier individuo, compañía, corporación u oficina pública. Ahora bien, de 1911 a 1916, grava sólo el ejercicio de profesiones, y de 1918 a 1920, grava tanto el ejercicio como la expedición de títulos profesionales. Mientras que para los años de 1931 a 1935, y de 1941, vuelve a gravar la actividad lucrativa de los oficios, además de la de las profesiones. Asimismo, dicha tributación desaparece de la ley de ingresos en los lapsos 1921-1930, 1936-1940 y 1942-1946. Por otro lado, en cuando a su ubicación en la ley de ingresos, por lo menos desde 1897 y hasta 1911, se registra dentro del impuesto de patente, siendo éste último a su vez parte del bloque impositivo al comercio, industria y ejercicios lucrativos. Luego, de 1912 a 1916, aparece como arbitrio municipal, ubicado en los aprovechamientos de la ley de ingresos. Mientras que a partir de 1918, vuelve a registrarse como gravamen estatal, y ya de manera aislada.
8. La imposición sobre los certificados y copias certificadas entre 1909 y 1919, se registra en los aprovechamientos de la ley de ingresos. En tanto que a partir de 1920 se aísla, y así permanece hasta 1930, puesto que a partir de 1931 se envía a los derechos de la ley de ingresos, esto porque al final de cuentas, más que un impuesto, era una contraprestación por un servicio que el Estado ofertaba.
9. El gravamen sobre créditos escriturarios o producto de inversión de capitales o a rédito, se registra entre 1917 y 1946. Aunque ya desde 1915, e incluso antes, aparece algo difuso en el bloque de impuestos al comercio, industria y ejercicios lucrativos.
10. El gravamen sobre arrendamiento de fincas rústicas funcionó entre 1918 y 1928.

11. El gravamen sobre compraventa de alcoholes, aguardientes, mezcales, sotoles, vinos y licores, mantiene su vigencia en los lapsos 1918-1930 y 1936-1940 como un impuesto estatal aislado o especial; mientras que en los intervalos 1931-1935 y 1941-1946, se registra dentro del impuesto general al comercio e industria.
12. La tributación a la producción y a la compraventa de tabacos tiene registro entre 1918 y 1930; posteriormente, en 1931, se remueve al impuesto general al comercio e industria. Ahí permanece hasta 1939, ya que de 1940 a 1946, la producción tabacalera aparece federalizada, en tanto que el comercio al menudeo del tabaco quedó, al parecer, en estos años cuarenta, bajo la tributación estatal.
13. El impuesto a capitales industriales funcionó entre 1919 y 1930.
14. Los impuestos adicionales se registran en los lapsos: 1921-1924, 1930 y 1935-1946, y desaparecen en 1925-1929 y 1931-1934.
15. El impuesto sobre loterías nacionales y extranjeras estuvo en vigencia entre 1922 y 1930.
16. El gravamen sobre vehículos presenta la siguiente movilidad: en los periodos 1926-1930 y 1938-1946, opera aisladamente. Mientras que entre 1931 y 1936 su objeto impositivo se divide, trasladándose tanto al impuesto general al comercio e industria, como a los productos de la ley de ingresos, esto último por concepto de venta de placas.
17. El impuesto general al comercio e industria se establece en 1931 y perdura en 1946. Tiene un antecedente claro con el tributo estatal de patente, gravamen que llegó a ser significativo durante el porfiriato, y que luego se trasladó, en 1917, a la esfera fiscal municipal (véase capítulo 4).
18. El impuesto especial a la industria y a la agricultura, de 1931 a 1940, grava tanto la producción de alcoholes, azúcar y piloncillo, como la explotación de bosques, no obstante que esta última actividad se suprime a partir de 1938, debido a su federalización. Luego, con la supresión de este impuesto especial en 1940, la producción de alcoholes, azúcar y piloncillo pasó a ser gravada por el impuesto general al comercio e industria. Cabe asimismo apuntar, con la producción de alcoholes en específico, que antes de su registro en este impuesto especial (1931), dicha actividad agroindustrial ya se gravaba aisladamente, desde 1918.
19. El impuesto especial de compraventa, en específico sobre producción agrícola, se establece en 1931 y funciona hasta 1935, cuando desaparece. Luego, entre 1941 y 1946, reaparece, pero ahora incorporando a la compraventa de producción agrícola, la agroindustrial, e incluso la de automóviles (1941).
20. La tributación sobre espectáculos públicos funcionó entre 1936 y 1946.
21. El impuesto sobre compraventa de cerveza sólo operó como gravamen especial de 1938 a 1940.
22. El tributo especial sobre compraventa de ajonjolí se registra en 1939 y en 1940, y luego se traslada al impuesto sobre compraventa en 1941, y continúa en 1946.
23. El impuesto sobre minerales no metálicos sólo funcionó en 1941 y en 1942.
24. El tributo sobre variaciones catastrales de bienes sucesorios sólo operó en el bienio 1942-1943.

Fuente: Leyes de ingresos 1909-1946: *Cuenta General del Erario del Estado de Michoacán de Ocampo... de 1° de Julio de 1897 á 30 de Junio de 1898*, Morelia, Taller de Tipografía de la Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1899, s/n.; *Recopilación*, t. XL, 1911, *op. cit.*; *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*; *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*; Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*; Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*; Tavera, t. XLV, 1979, *op. cit.*; Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*; Tavera, t. XLVII, 1984, *op. cit.*; Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*; Xavier Tavera, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidos en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLIX, Congreso del Estado, 1989; Tavera, t. L, 2002, *op. cit.* y POEM (1931-1946).

2.2 La caída de la capacidad recaudatoria, 1897-1919

No es el propósito aquí reseñar el contexto revolucionario, eso ya se hizo en el capítulo anterior, sino solamente ofrecer una idea sobre la caída de la capacidad recaudatoria de la hacienda pública michoacana. Ya se dijo también sobre las limitaciones de información para profundizar en ello, en particular la ausencia de datos para los años 1911-1917. Por eso es que no se debe perder de vista que dicha caída de la capacidad recaudatoria es parte de la destrucción misma del sistema hacendario en su conjunto durante aquella coyuntura.

De acuerdo con la gráfica 1, el ingreso total entre 1897 y 1919 muestra un comportamiento claramente irregular. Para los años porfiristas por ejemplo, la recaudación hacia 1898 fue el orden de \$2'459,392, pero cinco años después, en 1903, se redujo a \$1'839,019, caída a partir de la cual iniciaría un periodo de más de un lustro, con término en la antesala del colapso del régimen porfirista, donde las rentas públicas del estado crecieron, pues pasaron de \$2'682,905 en 1907, a \$2'929,392 en 1909. Entre otros factores determinantes de tal desempeño, figuran, en primera instancia, el reformismo fiscal estatal emprendido entre 1895 y 1900, mismo que obedeció a la abolición de las alcabalas, y que se logró condensar, en buena medida, en una nueva ley de ingresos, la de 1896/97. Por lo tanto entonces, según los datos expuestos, se sugiere que, en los primeros años de su implementación, esta nueva legislación generó dificultades tanto al interior del sistema hacendario en su conjunto, como entre los contribuyentes afectos a ella. Lo anterior explicaría que la capacidad extractiva del sistema tributario michoacano, lejos de recaudar más ingresos en el inmediato plazo, o siquiera mantener los que venía percibiendo, mostrara por el contrario un declive en la recaudación, tendencia que se prolongaría hasta por lo menos el año de 1903.

Mientras que para el tramo de incremento de las rentas, parece ser que fue hasta ese entonces cuando finalmente aquel reformismo fiscal empezaría a rendir frutos, eso sí, en correspondencia con el grado de desarrollo alcanzado por el comercio michoacano y por el dinamismo e integración del mercado regional e interno porfirista, y quizá por eso también, hipotéticamente, no se resintió en demasía los efectos de la crisis económica mundial de 1907.

Ahora bien, con la caída del régimen porfirista y el advenimiento de la revolución, al término de los episodios bélicos, la capacidad extractiva del sistema fiscal michoacano muestra un notorio desplome. Así se tiene que, si bien los ingresos en 1909 y 1910 sufrieron un ligero descenso (de \$2'929,392 a \$2'681,156), hacia 1918 apenas se alcanzó a recabar la cantidad de \$649,071, y hacia 1919 la de \$980,104, es decir, aun cuando hacia 1919 hubo una leve recuperación respecto de 1918, dichos montos equivalieron, respectivamente, a tan sólo 24 y 37% del total de los ingresos obtenidos por el tesoro estatal a finales de 1910.¹¹ Desde luego que el colapso de las rentas tiene causales internas y externas a la hacienda pública, cuyo trasfondo tiene que ver con el movimiento armado. Entre las primeras por ejemplo, sobre el resquebrajamiento de la hacienda, se destacan tres. En cuanto al fisco, cabe señalar que se rompió la fiscalidad posalcabalatoria y coexistió una fiscalidad extraordinaria, en ocasiones ilegal. Respecto a la vertiente de la recaudación y administración, ocurrió una pérdida del control tanto de la geografía rentístico-burocrática como de la contabilidad pública y del padrón de causantes. Por lo que, en consecuencia, el gasto público también experimentó un proceso de desarticulación y colapso. Mientras que por otra parte, en cuanto a las causas externas, sobresalen también tres significativas. Una es relativa a la ruptura del pacto fiscal

¹¹ Para el dato de los ingresos del ejercicio fiscal de 1909/10, véase *La hacienda pública de los estados*, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, vol. II, 1911, p. 423. También cabe advertir que el año fiscal de 1917/18, sólo registra 10 meses de recaudación, en tanto que el siguiente, 1918/19, se reestablece a 12 meses.

entre el Estado y el contribuyente, por lo que permeó un debilitamiento de los derechos de propiedad y de legitimidad ante la autoridad, reflejado a menudo en prácticas de morosidad y fraude fiscal entre los causantes.¹² Otra causa está relacionada con los estragos que experimentó la economía regional, es decir, con el rompimiento del intercambio mercantil, la obstaculización de las comunicaciones, la hiperinflación y la pérdida del poder adquisitivo de la población. Mientras que una última tiene que ver con una mayor exigencia fiscal federal, en particular con el aumento de la contribución federal, como más adelante se verá.¹³

Por otra parte, en cuanto al comportamiento de los impuestos más rentables en este periodo, se argumenta lo siguiente. Como lo respalda la gráfica 1, tanto en el periodo porfirista como en los años diez, el gravamen a la propiedad raíz fue la fuente de riqueza más significativa y más segura que poseyó la hacienda pública michoacana. Su comportamiento, en comparación con el de los demás impuestos y con el del ingreso total, si bien es irregular también, no es tan radical como el de aquéllos. Así entonces, para los años porfiristas, la recaudación por predial muestra un proceder muy parejo, ya que si bien por un lado su rendimiento no cae tanto –siendo 1903 el punto más bajo: \$942,810–, por otra parte también, dicha recaudación se mantiene estancada, sobre \$1'114,701 (1898) y \$1'194,763 (1909). Por ende, dicha situación sugiere que hubo pocos avances y muchos obstáculos en torno a la aplicación de la reforma fiscal posalcabalatoria que aumentó la tarifa predial e inició la reactualización catastral. Mientras que por otro lado, durante la revolución, el rendimiento del gravamen predial bajó considerablemente, ya que hacia 1918, los ingresos por este tributo

¹² Esta idea sobre el debilitamiento de los derechos de propiedad y de legitimidad ante la autoridad, permite interrogarse si en la relación Estado-contribuyente, se creó en Michoacán algún tipo de espacio informal que pudieran amainar dicho contexto, tal como lo sugieren para la relación Estado-mercado, a nivel nacional, los autores Haber, Razo y Maurer, en Haber, Razo y Maurer 2015, *op. cit.*

¹³ Para revisar a mayor detalle ambos tipos de causas, internas y externas, véase capítulos 1 y 3.

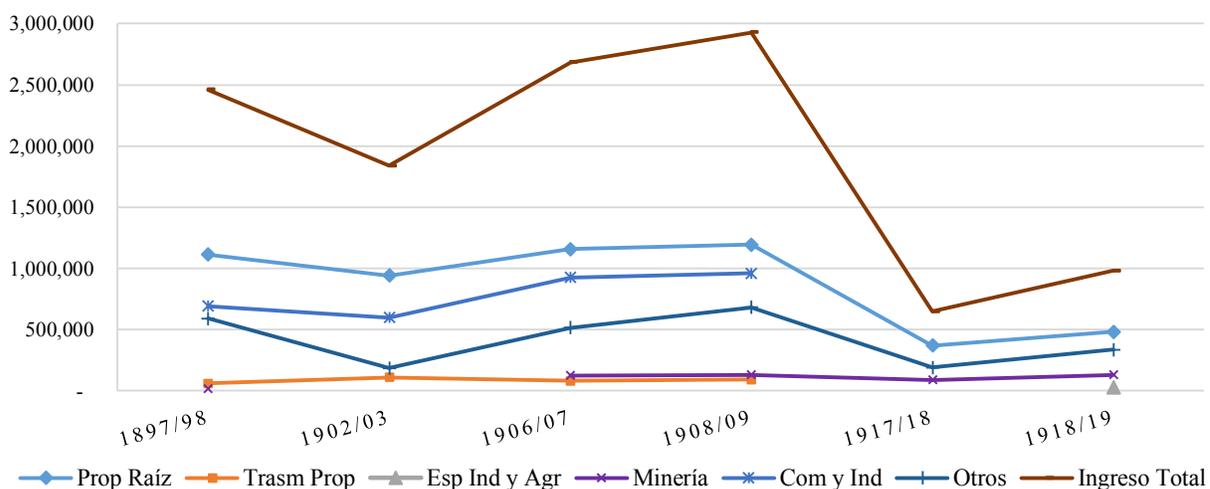
cayeron a \$368,843, y en 1919, a \$481,712, es decir, correspondientes a 31 y a 40%, respetivamente, respecto de lo recaudado por este concepto a finales de 1909.

Como se observa entonces, no obstante los labores emprendidas tanto por el gobierno porfirista como por los gobiernos revolucionarios para continuar reformando el impuesto predial,¹⁴ estas intenciones se vieron rebasadas por la coyuntura de caos que permeó en los años revolucionarios. Es decir, un escenario en donde se propagó un ambiente de ilegitimidad fiscal del Estado ante cualesquiera propietarios, ya fueran éstos pequeños, medianos o grandes poseedores de fincas rústicas o urbanas. Por consiguiente, cabe pensar en la hipótesis de que dicha situación de ilegitimidad, entre otras cosas, expresaba resistencia al fisco por parte de los diversos propietarios, y por ende, estas expresiones de resistencia e ilegitimidad, al estar imbricadas en un entorno convulsionado, habrían incidido en la pérdida del registro de causantes y en el incremento de la evasión fiscal, y esto, en último término, en la caída de la capacidad recaudatoria.¹⁵

¹⁴ Tarea donde destacó lo mismo la legislación del gobernador porfirista Aristeo Mercado que la de los revolucionarios Doctor Miguel Silva, el General Gertrudis G. Sánchez y el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio (véase apartado 2.4). Véase: *Recopilación*, t. XLII, 1919, *op. cit.*, p. 21; Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 45-48; Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 102-104; *Informe rendido... por el C. Ing. Pascual Ortiz Rubio*, Morelia, Talleres de la Escuela de Artes, 1919, p. 72.

¹⁵ Quizá por todo esto también, el gobierno carrancista trató de intervenir directamente en el proceso formativo de un catastro nacional, aunque con igual resultado adverso que el obtenido por el gobierno michoacano.

Gráfica 1. Ingresos de la hacienda pública de Michoacán, 1897-1919 (pesos de 1929)



Nota 1: El rubro “Otros”, incluye la recaudación por concepto de impuestos particularmente no desagregados en la gráfica, así como también por productos, derechos y aprovechamientos consignados por la ley de ingresos en vigencia.

Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en los cuadros 3 y 4.

Fuente: Elaborada con base en los cuadros 3 y 4.

Otros gravámenes fundamentales en la carga fiscal michoacana entre 1897 y 1919, se agrupan en el bloque de impuestos al comercio, industria y ejercicios lucrativos. Al respecto cabe referir que al interior de dicho bloque, según su primera aparición en la comentada ley de ingresos de 1896/97, sobresalió el establecimiento del impuesto a ventas y el impuesto de patente, ambos gravámenes sustitutos de las alcabalas recién derogadas. Así entonces, en una apreciación general sobre ello, se puede decir que si bien dichas reformas fiscales al consumo y a la producción de mercancías elaboradas en tierras michoacanas llegaron a influir determinantemente en el ciclo de la carga impositiva, también se expone que éstas se vieron seriamente afectadas por la propia revolución, proceso que terminó por marcar dos fases financieras distintas, una porfirista y una posrevolucionaria.

Acorde con estas etapas entonces, con la primera de ellas, que abarca los años porfiristas disponibles, se aprecia que el rendimiento del bloque tributario a la producción y el consumo en Michoacán muestra en general una curva ascendente, ello pese al descenso de 1903 (\$600,102).¹⁶ Así, los ingresos por este concepto crecieron de \$693,417 en 1898, a \$926,433 en 1907, y a \$960,328 en 1909 (véase gráfica 1).¹⁷ ¿A qué obedeció esta alza? Principalmente a un mayor dinamismo fiscal-recaudatorio y económico. Es decir, los impuestos de ventas y patente, y otros en menor medida, como la minería y la actividad pecuaria,¹⁸ comenzaron a recaudar más recursos en la medida que el mercado interno y el exterior se vigorizaban, incentivando por ende la integración económica regional michoacana a otros procesos y encadenamientos productivos y laborales de carácter interestatal, apuntalada dicha integración asimismo, por un proceso (más longevo) de crecimiento poblacional en la entidad.¹⁹ Por lo tanto entonces, este crecimiento de las rentas públicas de que se habla, derivado de los impuestos a la producción y el consumo, refleja sin duda los esfuerzos del

¹⁶ Esta leve caída tal vez refleje cierta tensión con los contribuyentes que se vieron afectados por el reformismo fiscal aludido, principalmente en los primeros años de su puesta en vigor. Véase: Amador Coromina, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XXXII, vol. 12, Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1899, pp. 316-349.

¹⁷ Dicho crecimiento expresado en la proporción con que este bloque tributario participaba en el ingreso total estatal entre 1898 y 1909, indica un alza, de 28 a 35%. Aunque por otro lado, en tiempos anteriores a 1896, cuando aún estaba en vigencia el régimen alcabalatorio, por tal objeto impositivo, la hacienda michoacana llegó a percibir entre 35 e inclusive 40% del total de sus rentas. Gloria Peralta destaca esta importancia alcabalatoria que Michoacán compartía con otras entidades. Citada por María Cecilia Zuleta, en: “De viejos y nuevos impuestos: el estado y los contribuyentes frente a la abolición de las alcabalas en México a finales del siglo XIX”, en Brian Connaughton (coordinador), *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX. Instituciones y cultura política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Miguel A. Porrúa, 2003, pp. 460-461.

¹⁸ *La hacienda*, vol. II, 1911, *op. cit.*, p. 422.

¹⁹ En 1877, Michoacán contaba con 648,857 habitantes, en 1900 con 935,808, y para 1910 se contabilizaban 991,880 personas. Esta variable del crecimiento poblacional y de cómo ésta impactó en la fiscalidad y en el gasto público durante el régimen porfirista a lo largo y ancho del territorio michoacano, reviste un objeto de estudio en específico, el cual rebasa el interés de este capítulo. *Estadísticas Históricas de México, 2009*, México, INEGI, t. 1, 2009, p. 100.

gobierno de Aristeo Mercado por diversificar las concentradas fuentes de riqueza de la hacienda pública michoacana porfirista.

Empero, esta cierta diversificación de rentas fue sólo coyuntural, ya que la revolución la destruyó, abriéndose así una segunda fase en su rendimiento financiero.²⁰ Básicamente lo hizo a través de dos frentes. Uno fue por medio de la legislación fiscal estatal, y el otro fue por los efectos de la crisis económica. Con el primero, se destaca la desaparición del bloque impositivo al comercio e industria,²¹ y con ésta, la derogación del impuesto a ventas en 1911 y el traslado del gravamen de patente a la esfera fiscal municipal en 1917, así como otras modificaciones más, como “aislar” en la ley de ingresos al impuesto minero.²² En tanto que con la crisis económica, la revolución contribuyó a ella al afectar el aparato productivo pero sobre todo los circuitos mercantiles, con lo cual la actividad económica se contrajo severamente, reflejándose esta situación con fidelidad en la caída de las rentas públicas durante estos años, y por lo tanto en suma, reafirmandose el impuesto predial como el brazo principal de la alicaída administración pública estatal.

Producto de estos cambios fiscal-económicos y su impacto negativo en las finanzas públicas, la minería se erigió entonces como una entrada de recursos pecuniarios que alivió en algo aquel desastre financiero. Al respecto, según la gráfica 1, el rendimiento por impuesto minero en Michoacán entre 1897 y 1919, presentó el siguiente desempeño: en 1898 aportó al erario estatal la cantidad de \$19,114, mientras que hacia 1907 y 1909, la recaudación creció

²⁰ Incluso la crisis económica de 1907 ya había generado un efecto contraccionista en los ingresos provenientes de dicha diversificación (véase gráfica 1).

²¹ La ley de ingresos de 1915/16, fue la última que presentó este formato.

²² Para la derogación del tributo a ventas, véase la ley de ingresos de 1911/12, en: *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, pp. 158-172; y para el traslado del patente a la hacienda municipal, y lo que ello implicó en un entorno discursivo a favor del municipio libre, véase: Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 73-76 y pp. 185-190 y capítulo 4, aunque al parecer dicho traslado ya tenía antecedentes años atrás.

considerable, pues alcanzó los montos de \$125,684 y de \$131,980, respetivamente. En tanto que una vez concluida la revolución, hacia 1918, registró la suma de \$89,946, y en 1919, la de \$131,655. Ahora bien, dicho comportamiento por otra parte, indica varios aspectos. Por un lado, que pese al aumento en la recaudación en el último decenio porfirista, en general sorprende la relativa baja aportación de esta significativa actividad económica de exportación, quizá la más moderna del estado, al erario michoacano.²³ Existen varias razones que pueden explicar su bajo rendimiento. Entre otras, debe considerarse tanto la baja tarifa del gravamen como las eventuales concesiones y privilegios fiscales de que gozaban las empresas del ramo, esto conforme a la política de fomento del entonces secretario de Hacienda José I. Limantour, y de las gestiones hechas al respecto por parte de los explotadores mineros, sin contribuir por ende, a las rentas estatales, según su real capacidad de pago;²⁴ o bien, además de pagar al fisco estatal, las compañías contribuyentes también llegaron a cubrir impuestos federales (timbre) y municipales; el hecho de no beneficiar los metales en Michoacán;²⁵ adeudos a la hacienda estatal, como el que presentaba hacia 1918 la importante Cía. Minera “Dos Estrellas”;²⁶ los

²³ Cabe destacar que los primeros establecimientos de compañías mineras de capital extranjero en la entidad se pueden ubicar desde 1893, así que, conforme fueron avanzando los mejores años del régimen, mayor desarrollo minero se experimentó en Michoacán. Véase: Uribe, 2010, *op. cit.*, pp. 129-131.

²⁴ Durante este periodo de análisis, la tarifa llegó a variar entre 2 y 1 ½ % sobre el metal o sustancia explotada. Sandra Kuntz Ficker, *Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización, 1870-1929*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 194-198; Coromina, t. XXXII, 1899, *op. cit.*, p. 317; *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XXXVIII, vol. 16, Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1906, p. 236; Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 102-120.

²⁵ Como ocurrió en Angangueo, con la *American Smelting and Refining Company*, que beneficiaba los metales michoacanos en sus plantas localizadas en el estado de Aguascalientes, véase: *Angangueo, el pueblo que se negó a morir*, México, Impulsora Minera de Angangueo, S.A. de C.V., 1983, p. 50.

²⁶ Por una comunicación oficial, se daba a conocer el adeudo por \$32,177.23 (pesos corrientes) que dicha compañía tenía con el fisco estatal, adeudo generado del 1 de enero de 1918 al 28 de abril de 1919. Por consiguiente entonces, atendiendo al periodo señalado, dicha cantidad debió ser menor a la registrada hacia el mes de julio o agosto de 1918, cuando se realizó el corte de caja en la hacienda pública, en tanto que el año fiscal de 1917/18, comprendió de noviembre de 1917 a agosto de 1918. *Informe*, 1919, *doc. cit.*, p. 62.

efectos por derrama, a favor del fisco, que poseía esta actividad económica al incentivar otras ramas productivas y comerciales, generalmente agropecuarias.²⁷

Asimismo, cabe insistir en el importante papel que jugó el tributo minero –al igual que el impuesto a la propiedad raíz–, para que no cayeran todavía más las rentas públicas durante los años diez, sobre todo ante la debacle de los ingresos provenientes del comercio y de la industria en general. Así entonces, su importancia se debió a factores internos y externos a la hacienda pública. Con los internos, por la coyuntura de inestabilidad reinante, quizá merezca destacarse el hecho de que esta actividad económica, al tener un objeto impositivo fijo (como lo tenía también el predial con la tierra), resultaba menos complicado de seguirla fiscalmente en comparación con el alicaído comercio. En tanto que con los externos, debe subrayarse que la minería michoacana se vio estimulada en algún punto por los efectos de la guerra mundial, lo cual hacía que dicha actividad siguiera operando, y por lo tanto, es posible que contribuyera a la fiscalidad extraordinaria y “forzosa” decretada por los gobiernos michoacanos revolucionarios, puesto que era una actividad que pagaba y operaba con dinero metálico.²⁸ Por lo dicho entonces, durante los años más convulsos de la revolución, se aprecia un cierto reacomodo entre las principales fuentes de riqueza pública y los contribuyentes michoacanos.

Sobre la variable “Otros” de la gráfica 1 –que incluye la recaudación tanto de impuestos no desagregados como la de los productos, derechos y aprovechamientos del estado–, cabe apuntar sobre todo, la ampliación que tuvo hacia finales del régimen porfirista la oferta de bienes y servicios públicos relacionados con asuntos de corte civil y económico. Por

²⁷ Esta postura metodológica de la derrama fiscal ha sido abordada recientemente por Sandra Kuntz, cuyo aporte es mostrar cómo las actividades de exportación (entre ellas la minería) impactaron en las haciendas públicas estatales durante la etapa 1870-1929, véase: Kuntz, 2010, *op. cit.*

²⁸ Situación parecida expone Riguzzi para la hacienda mexiquense, donde la tasación de la minería llegó a representar la tercera e inclusive la segunda entrada más importante entre 1905 y 1925, véase: Riguzzi, 1994, *op. cit.*, pp. 246-247.

tanto, esta situación demuestra que el Estado creció, cuyo punto más alto registró la cifra de \$681,800 en 1909. Mientras que en los años revolucionarios por el contrario, como ya se dijo en el capítulo anterior, el Estado redujo sus dimensiones, al menos esto fue bastante notorio desde los servicios públicos, puesto que la recaudación por estos conceptos, cayó a \$190,281 en 1918, y a \$336,631 en 1919. Lo cual indica, por lo demás, que la reconstrucción hacendaria, y con ella la carga fiscal en las décadas sucesivas, estaría colmada de persistencias sobre las transformaciones que proyectaría el régimen revolucionario.

Adicionalmente, para concluir este apartado, se hace alguna mención sobre la contribución federal durante los años diez.²⁹ En primera instancia, vale referir que a diferencia de algunas entidades que por aquellos años poseían actividades económicas de cierta rentabilidad, y/o que eran parte de zonas de exportación, es decir, estados en donde la tributación local estuvo en mayor tensión con la federación, en entidades como Michoacán, y muchas otras, la variable de la contribución federal se constituye en una inmejorable veta para medir la real fuerza que ostentaba el Primer Jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, ante los estados, ello para atender o no, su política fiscal centralizadora. Sin embargo, para el caso de estudio, Michoacán, por la pérdida de la contabilidad pública ya comentada, es imposible documentar dicha relación, al menos en términos financieros. Ahora bien, no obstante ello, justamente por esa misma pérdida de la contabilidad, y sobre todo por el estado que guardaba la hacienda pública estatal, aquí se plantea la hipótesis de que, aun cuando Carranza pudo tener injerencia política sobre el gobernador Ortiz Rubio, debió ser muy difícil que el gobierno

²⁹ La contribución federal consistía en una porción que del total de los enteros por contribuciones locales debían aportar los estados y los municipios a la federación. Durante la década revolucionaria, dicha porción llegó a crecer de 20 a 25%, y luego de 50 a 60%. Para ver a detalle la historia de la contribución federal, consúltese Aboites, 2003, *op. cit.*, pp. 156-163 y Uhthoff, 2004, *op. cit.*, pp. 129-178.

michoacano pagará a la federación, de manera expedita y con precisión, la contribución federal, y más aún cuando ésta llegó a decretarse sobre el 50 y el 60% respecto del total de los pocos recursos que generara la ley de ingresos estatal, así como por conceptos extraordinarios. En todo caso, sin saber sobre la remisión (total o parcial) de recursos michoacanos por contribución federal al gobierno del centro, y sobre la postura de los gobiernos de la entidad ante el aumento de ella, Carranza por otro lado, como parte de esa misma política fiscal centralizadora, y por sus necesidades financieras, también dirigió el brazo fiscal a las grandes negociaciones mineras y agroindustriales ubicadas en el estado, como fue con la Cía. Minera “Dos Estrellas” y la *NAVAMSA* de los italianos Cusi.³⁰

2.3 El impuesto predial: tierra, reparto agrario y economía en la entidad

Una vez que se ha planteado la caída de la capacidad recaudatoria estatal causada por la revolución, ahora se aborda la estructura y el comportamiento de la carga fiscal en Michoacán entre 1920 y 1944. Un primer indicador de ella es, sin duda, el impuesto sobre la propiedad territorial. Por tanto, a partir de su rendimiento y de los componentes contextuales que lo determinan, en este apartado y en el que sigue, se analiza hasta qué punto y cómo el reformismo hacendario orientado a ampliar el gasto, así como el repunte económico y la reforma agraria en el estado, impactaron en la carga tributaria y en la preponderancia del impuesto predial en ella.

³⁰ Para ver dicha política fiscal centralizadora en general, que contempló actividades económicas significativas como el petróleo, la minería y otras mercancías agrícolas, consúltese Uhthoff, en Aboites y Jáuregui, 2006, *op. cit.*, pp. 161-188. Y en particular sobre Michoacán, véase, para el tema minero y la tributación federal de exportación, Uribe, 2010, *op. cit.*, p. 401, y sobre las plantaciones de arroz de los Cusi y la nueva imposición sobre el uso del agua, Pureco, 2010, *op. cit.*, pp. 323-332.

Conviene por tanto iniciar con una idea general sobre el tema del repunte económico, más en particular sobre la actividad agrícola (por la obvia relación que guarda con el tributo territorial), ya que las reformas hacendaria y agraria se estarán mencionando a lo largo de ambos apartados. Así entonces, a partir de las evidencias que anteriormente se expusieron sobre la contracción que en general presentó la agricultura michoacana en los años diez, ahora sólo se abordan algunos puntos sobre las décadas siguientes.³¹ De entrada, se puede decir que si bien al estado de Michoacán lo cruzan amplias zonas serranas, tiene sobre todo en su parte norte importantes valles de buena rentabilidad para la agricultura. Por lo tanto, un primer punto revelador, es señalar el crecimiento de la superficie laborable que presentó el campo michoacano entre 1925 y 1950, ya que pasó de 409,382 hectáreas cultivadas a 1,074,741.³² Asimismo, hacia 1950, de dicha superficie, 59.9% era de propiedad ejidal, mientras que el restante 40.1% era de propiedad particular. En relación con la población económicamente activa, para ese mismo año, destaca que el 72% siguiera dedicándose al trabajo agropecuario michoacano.³³

Por otro lado, hasta antes de mediar el siglo y de que empezara a descollar la horticultura, la agricultura michoacana ya alcanzaba una gran variedad de cultivos, no obstante que no todos eran rentables o representativos, según su valor mercantil o por la superficie cultivada, por lo tanto, quizá sólo siete u ocho fueron los más significativos. Por ejemplo, a lo

³¹ Cabe advertir aquí, la insuficiencia de información estadística pormenorizada para analizar estos primeros decenios posrevolucionarios, tal como se aprecia en la tabla 2.

³² En 1925, Michoacán fue incluso el tercer estado con mayor superficie cultivada en el país, sólo por debajo de Guanajuato, que fue el primero, y de Jalisco. Empero, ya hacia 1950, la superficie laborable citada, representó 5.4% de la total registrada para toda la república. *Algunos Cuadros Sintéticos de Estadísticas de México*, México, Departamento de la Estadística Nacional / Dirección de Exposición Estadística, 1929, p. 14; *Programa de Gobierno del Estado de Michoacán*, Secretaría de Economía / Gobierno del estado de Michoacán, México, 1957, p. 78.

³³ *Programa*, 1957, *doc. cit.*, pp. 78-79.

largo de los complicados años veinte, los cultivos con más sementeras y de mayor volumen de producción, fueron el maíz, el trigo, el frijol y la caña de azúcar, es decir, productos básicos de consumo inmediato, o bien ligados de antaño con la industria harinera y la azucarera y alcoholera (véase tabla 2). Lo cual sugiere, respecto del porfiriato, pocas novedades, ya que permeaba por entonces una cierta incertidumbre sobre los derechos de propiedad, y quizá por ello se habría afectado la inversión en la agricultura.

Posteriormente, ya en los años treinta y cuarenta, con reforma agraria incluida, la tabla 2 sugiere cambios cuantitativos y algunos elementos cualitativos sobre una base de continuidad. La continuidad está dada por el hecho de que no emergieron –con fuerza– nuevos cultivos que alteraran la concentrada producción agrícola michoacana. En tanto que los cambios obedecen al incremento de la producción en general, destacando por igual los cultivos tradicionales y los llamados comerciales.³⁴ Al respecto, con la ampliación de la superficie cultivada, tanto ejidal como particular, tanto el trigo, el ajonjolí y en menor medida el arroz, abanderaron los enlaces más rentables del sector agrícola con la agroindustria, en este caso con las agroindustrias harinera, aceitera y arrocera.³⁵ Así, durante estas décadas caracterizadas por el cambio de régimen de propiedad y por el repunte del mercado, se revela que Michoacán figuró, respectivamente, entre los primeros tres y los primeros cuatro productores de ajonjolí y de trigo a nivel nacional, por lo cual, dichas semillas dejan ver, junto al arroz, que llegaron a

³⁴ A reserva de algunas excepciones, como el frijol y la caña de azúcar, que más bien muestran un descenso (véase tabla 2).

³⁵ Un cuarto ejemplo sería el maíz, como insumo de la producción de masa y de tortilla.

tener capacidad de dinamizar en algún grado y por algún tiempo, la economía regional de la Tierra Caliente y de grandes franjas del norte michoacano.³⁶

Asimismo, cabe también destacar que la producción agrícola michoacana, hacia 1950, era consumida en su mayoría por la población estatal y nacional, ya que por entonces los productos agrícolas michoacanos no se exportaban en cantidades considerables.³⁷ Siendo ésta una característica de suma relevancia para la agricultura de Michoacán, ya que la distinguía así de otras entidades, sobre todo las del norte, donde hubo una fuerte oferta agrícola relacionada con el mercado de los Estados Unidos.³⁸ Por otro lado, el ganado y la actividad forestal, por su clasificación tarifaria en la entidad, se abordarán en el apartado 2.5.

Tabla 2. Principales productos agrícolas en Michoacán, 1926-1950

Cultivo / Año	1926			1933			1940			1950		
	Sup	Vol	Valor	Sup	Vol	Valor	Sup	Vol	Valor	Sup	Vol	Valor
Maíz	231,893	165,450			6'901,136		173,113		408,797		111'313,966	
Trigo	72,216	33,894			5'730,882		34,000		76,532		35'513,416	
Ajonjolí	10,935	5,460			603,840		10,000		37,871		12'336,193	
Garbanzo	25,212	10,635			402,700		10,750		31,869		10'657,363	
Frijol	53,629	11,966			645,983		6,000		16,948		10'183,023	
Caña	5,311	251,543			1'909,897		200,000			220,459	9'904,000	
Arroz	9,052	14,999			1'051,740		16,500			17,361	5'428,000	

³⁶ Para ver el ajonjolí, consúltense Léonard, 1995, *op. cit.*; para el arroz, Pureco, 2010, *op. cit.*; y para ver la producción ajonjolinería y triguera, Padilla, 2010, *op. cit.*, pp. 266-269.

³⁷ La fuente *Programa*, 1957, *doc. cit.*, p. 86, solamente refiere los casos del limón y el melón, pero quizá desde mucho tiempo atrás, desde los años veinte, pudo estar también el garbanzo entre los principales productos michoacanos exportados a los Estados Unidos básicamente. Véase algunos aspectos de la exportación del garbanzo mexicano al vecino país del norte, en Haber, Razo y Maurer, 2015, *op. cit.*, p. 374, p. 376 y p. 398; Eduardo Frías, “Regiones productoras y vías de comercialización del garbanzo en Sinaloa (1920-1940)”, en Jesús Méndez y Gustavo Aguilar (coordinadores), *Debates sobre el noroeste de México. Agricultura, empresas y banca (1906-1940)*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa / Universidad Autónoma de Baja California, 2012, pp. 155-193.

³⁸ Véase por ejemplo los casos del tomate y el algodón, en Arturo Carrillo y Mario Cerutti (coordinadores), *Agricultura comercial, empresa y desarrollo regional en el noroeste de México*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León / Universidad Autónoma de Sinaloa / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2006, y Luis Aboites, *El norte entre algodones. Población, trabajo agrícola y optimismo en México, 1930-1970*, México, El Colegio de México, 2013.

Nota: La superficie (*sup*) está representada en hectáreas, el volumen (*vol*) en toneladas y el valor en pesos nominales. Los datos deben considerarse como aproximados.

Fuente: *Algunas Estadísticas de Michoacán*, México, Departamento de la Estadística Nacional, 1931, pp. 48-49; *Estudios*, t.1, 1940, *op. cit.*, pp. 64-67; Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, *Primer Directorio Industrial Nacional, 1947-1948*, México, Publicaciones Rolland, 1947, p. 302; *Censos Agropecuarios*, México, Secretaría de Industria y Comercio / Dirección General de Estadística / Departamento de los Censos, 1959, p. 57; *Programa*, 1957, *doc. cit.*, pp. 101-104.

Ahora bien, por otra parte, tras la afectación del sistema hacendario en Michoacán con la revolución, y las condiciones posrevolucionarias a partir de la cuales se iniciaría su reorganización, en los años veinte y gran parte de los treinta, desde el gasto público, el Estado michoacano poco pudo incentivar la economía regional y el desarrollo cultural de la entidad (véase capítulo 3). Por lo tanto entonces, con la imperiosa necesidad de allegarse recursos para atender las mínimas demandas de bienes y servicios públicos, este escenario obligó a los primeros gobiernos michoacanos posrevolucionarios, a diseñar reformas tendientes a modernizar prácticamente todo el edificio hacendario.

Así, en relación con tan ardua labor, y de acuerdo con una revisión pormenorizada sobre la legislación michoacana específicamente fiscal, que comprende desde la revolución y hasta mediar los años cuarenta, se pueden apreciar hasta dos etapas o tendencias fiscales, no obstante que su delimitación no sea del todo clara. En este sentido, con la primera de ellas, que va de los años diez a los años treinta, existe una copiosa normatividad fiscal-hacendaria, donde la legislación sobre la tierra, su posesión, explotación y su comercialización como sus productos, cubren la mayoría. La otra abarca los años treinta y los cuarenta, lapso donde mengua la actividad legislativa hacendaria en general, esto en comparación con los años anteriores, puesto que si bien se continúa legislando sobre la tierra, ahora la mayor información fiscal proviene de los impuestos sobre la producción y el consumo. Ahora bien, recuérdese que estas dos tendencias legislativas finalmente también influyeron, y a la vez se

vieron influenciadas, por las reformas en materia agraria y hacendaria federal, y por la economía michoacana.

Cabe hacer mención asimismo, que estas dos etapas legislativas fiscales, más los factores externos aludidos, sirven de referencia para analizar los apartados 2.3, 2.4 y 2.5 de este capítulo. Así, para el presente apartado y el siguiente (2.4), donde se estudia el impuesto territorial, se recurre, sobre todo, a la información fiscal de la primera de dichas tendencias legislativas. En tanto que en el apartado 2.5, se tomará mayor atención a la segunda tendencia, esto para analizar los gravámenes a la producción y la distribución de bienes y servicios.

Conforme a lo trazado entonces, sobre la participación del impuesto predial en la carga tributaria del estado, se encuentra lo siguiente. De entrada, como se observa en las gráficas 2 y 3, llama la atención la importancia del tributo a la propiedad raíz en el tesoro público de Michoacán en todo el tramo examinado. Así, desde la abolición de las alcabalas en 1896, y hasta el año fiscal de 1934/35, en la antesala de la reforma agraria emprendida por el presidente Lázaro Cárdenas, el tributo a la propiedad rústica y urbana del estado fue la fuente de riqueza más rentable de que dispuso la hacienda pública michoacana.³⁹ Por ende, durante dicho periodo (39 años), el promedio anual con que el predial participó en los ingresos estatales fue de 49%.⁴⁰

³⁹ Aunque también cabe apuntar que, según datos de Silva, sería más precisamente desde el año de 1892 cuando el gravamen predial tomaría tal supremacía sobre el resto de las rentas del estado, ya que para antes de ese año, las alcabalas eran el principal ingreso de la hacienda michoacana. Silva, 2015, *op. cit.*, pp. 153-154 y pp. 164-165. Adicionalmente, guardando proporciones, otro caso parecido al michoacano, es el del Estado de México, en el cual, desde 1870, el impuesto a la propiedad raíz figuraba como el más valioso de la hacienda mexiquense. O bien, al menos ambos casos se diferencian de los de Yucatán y Morelos, en donde las agroindustrias del henequén y del azúcar, posicionaron a los impuestos a la producción de henequén y de azúcar y miel, respectivamente, como los principales tributos de aquellas haciendas públicas durante los años maduros del régimen porfirista. Véase: Riguzzi, 1994, *op. cit.*, pp. 232-233, p. 238; Zuleta, 2006, *op. cit.*, p. 103 y pp. 273-274.

⁴⁰ El promedio se calculó con base en los años disponibles que aparecen en la gráfica 2, aunque es necesario advertir que dicha gráfica no registra algunos años, siendo este asunto más evidente entre 1910 y 1916.

Ahora bien, de esta larga fase se destacan tres puntos. Por un lado, se observa que el rendimiento de este gravamen fue errático, aunque sin movimientos bruscos, a excepción del lapso 1917-1921, que líneas abajo se atiende. Con este sentido irregular, se tiene que la aportación más baja fue del orden de \$928,819 en 1902, y la más alta de \$1'647,520 en 1933, siendo incluso esta última aportación la más alta de todo el periodo analizado. Ambos extremos obedecen a coyunturas específicas. Mientras que el año porfirista de 1902 sugiere dificultades en la operatividad de la reforma posalcabalatoria y resistencia por parte de los contribuyentes a ella, el año de 1933 condensa por su parte un periodo de por lo menos dos lustros de intentos por mejorar la recaudación predial, como más abajo se ahondará en ello. Un segundo aspecto a destacar es el concierne al lapso 1917-1921. Aquí por ejemplo, cabe puntualizar que si bien en 1918 la participación del impuesto predial representó un contundente 57% del total de las rentas del estado, en términos contables por el contrario, fue el peor año recaudatorio, en tanto que por este concepto sólo ingresó al tesoro público la cantidad de \$368,843, mientras que en 1919 fue de \$481,712 y en 1921 de \$788,955, lo cual da una idea de la crisis económica y del desastre administrativo estatal imperantes en los años diez. Un tercer aspecto a subrayar es que, en la recuperación de tal crisis hacendaria posrevolucionaria, según el rendimiento del predial, es hasta el año de 1927 (\$1'281,417) cuando se logran rebasar los niveles más altos registrados en los años porfiristas disponibles, en concreto 1899 (\$1'234,203), aportando un similar 46 y 49% respecto del total ingresado respectivamente (véase gráficas 2 y 3).

Pero si esto sucedió hasta el año de 1933, a partir 1934 iniciaría un proceso de descenso y desplazamiento de los niveles de proporción con que el impuesto territorial venía contribuyendo a las rentas públicas. Así que, según las gráficas de referencia, justo al final del

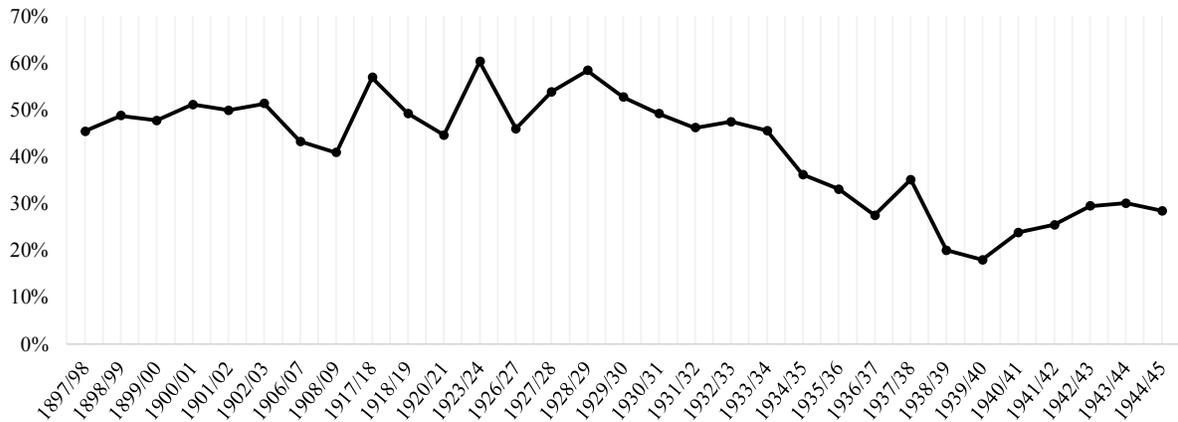
sexenio cardenista, en 1940, se dio el punto más bajo de tal declive, lográndose recaudar tan sólo la cantidad de \$676,246 (18% del total atesorado). Esta situación desde luego que alertó al gobierno entrante de Félix Ireta (1940-1944), quien al efecto logró aumentar de nueva cuenta la recaudación predial, cuyo mejor rendimiento fue de \$1'052,351 (30%) en 1944, lo cual pone de relieve que ya no fue posible volver a alcanzar los niveles más altos registrados del periodo de estudio.⁴¹

En suma, se tiene una fase de preponderancia y otra de decadencia en torno a la participación del gravamen territorial en la carga y en la estructura fiscal de la entidad. Se observa que en la primera etapa figura más la labor del reformismo fiscal y de una mejor recaudación –donde la hacienda pública michoacana se enfrentaba al problema estructural de la baja carga fiscal de la propiedad. Mientras que en el proceso de decadencia, destaca la injerencia, por un lado, del efecto financiero adverso de la exención fiscal ejidal, y por otro, de la comentada reactivación del mercado, siendo este segundo factor secundado por las reformas fiscales estatal-federales, lo cual se tradujo en una cierta diversificación de las fuentes de riqueza para el gobierno michoacano. Esta última parte se abordará después, mientras tanto se pone la atención en los efectos financieros del reparto agrario en Michoacán.⁴²

⁴¹ En comparación con el periodo 1897-1934, cuya tasa de crecimiento medio fue de 49%, el lapso 1935-1945 promedió 28%. Ahora bien, para apreciar desde otro ángulo la dimensión y la particularidad del caso michoacano en cuanto a la relevancia del impuesto a la tierra en la carga y en la estructura fiscal, conviene citar el índice general de importancia (expresado en porcentajes promedio) de este tributo directo en la recaudación total de las haciendas locales en México, calculado por Armando Servín. Según la metodología de este autor, el periodo 1900-1949 está dividido en cuatro etapas. Así se tiene que, para 1900-1911, el índice de importancia del predial para las haciendas locales en México, correspondió a 37.19%; para 1912-1925, 40.50%; para 1926-1942, 18.08%; y para 1943-1949, 15%. Como se aprecia, porcentajes promedio de las entidades que estuvieron por debajo del caso michoacano. Servín, 1956, *op. cit.*, p. 44 y p. 76.

⁴² Por lo que se refiere a la legislación tributaria estatal-federal sobre la reforma agraria en Michoacán, en el apartado siguiente se especificarán algunos elementos que tienen que ver con los intereses y las obligaciones de los contribuyentes afectos.

Gráfica 2. Proporción del impuesto a la propiedad raíz en el ingreso total de la hacienda pública michoacana, 1897-1945



Nota 1: El impuesto a la propiedad raíz incluye:

1897-1920: fincas rústicas y urbanas; haciendas de beneficio metalúrgicas; y sólo para 1897/98, se tiene certeza de que también incluyó arrendamientos, multas y rezagos.

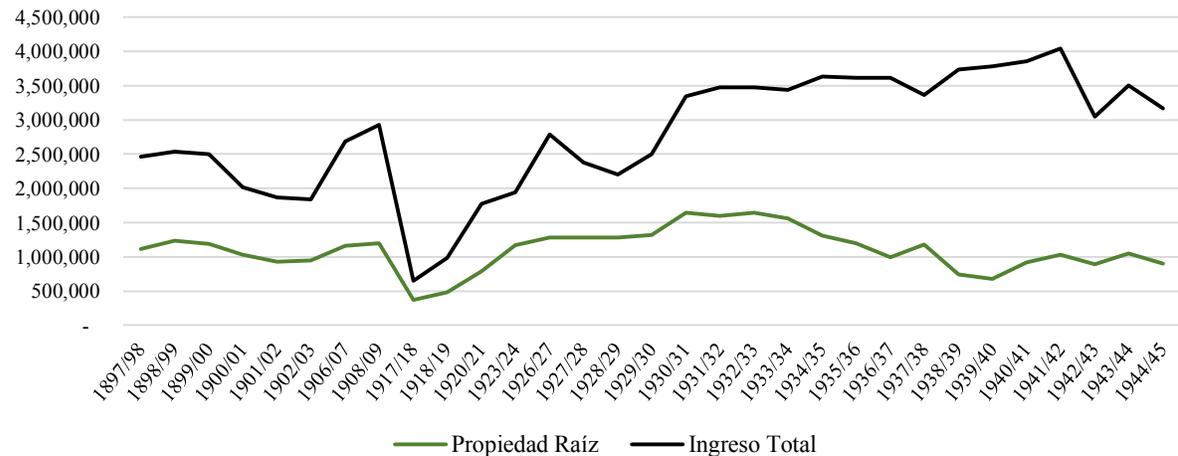
1921-1929: fincas rústicas y urbanas.

1930-1945: fincas rústicas y urbanas; comunidades y sociedades cooperativas agrícolas (se tienen dificultades con las fuentes, en concreto con las leyes de ingresos, para darle seguimiento a la presencia de estas comunidades y sociedades en la tributación predial; en este sentido, ocurre que después de 1932 y hasta 1942, no siempre se ubicaron todas las leyes de ingresos, o bien, las existentes, no especifican los objetos de imposición o los contribuyentes). En 1943, se vuelve a registrar el rubro “establecimientos metalúrgicos y plantas de beneficio”.

Nota 2: Hasta la ley de ingresos de 1930, no se tuvo noticia, al menos en las leyes de ingresos, de algún gravamen legislado sobre los ejidos o comunidades agrarias, lo cual no cierra la posibilidad de que sí existieran. De modo que una limitante de la gráfica consiste en que no se puede precisar si, entre 1930 y 1940 (excepto 1937/38), en el monto del predial manejado, se incluyese o no la contribución agraria o ejidal.

Fuente: Elaborada con base en el cuadro 5. Por las notas referidas, los porcentajes expresados en esta gráfica deben considerarse como aproximados.

Gráfica 3. El impuesto a la propiedad raíz y el ingreso total de la hacienda pública michoacana, 1897-1945 (pesos de 1929)



Fuente: Elaborada con base en el cuadro 4.

Por lo visto en los gráficos, queda claro entonces el impacto negativo que causó en la hacienda pública michoacana la exención fiscal a los ejidos, producto del reparto de tierras implementado en esta entidad. Conviene por ello observar dicho proceso desde los años veinte, aunque si bien estos años no fueron tan significativos como los treinta en cuanto a la cantidad de tierra dotadas. De acuerdo con lo anterior, las gráficas 2 y 3 muestran para esta segunda década del siglo, una participación predial consistentemente a la alza, más clara durante el primer lustro, lo cual contrasta con el comportamiento del ingreso total, pues si bien éste también se incrementa, su desempeño en este sentido es irregular, razón por la cual el predial muestra una participación porcentual al tesoro un tanto accidentada, con altibajos, pero siempre en aumento. Cabe advertir que dicho incremento sostenido del predial se debió, sobre todo, a los efectos posteriores de la reforma hacendaria emprendida por el General Francisco J. Mújica (1921-1922), tendiente a la actualización del catastro y al aumento del tipo de impuesto, y su complicado seguimiento por parte de los gobiernos que le sucedieron.⁴³ Se subraya asimismo el efecto posterior de tal reforma, puesto que en su administración, Mújica en realidad pocos resultados inmediatos de importancia logró obtener, esto debido sobre todo, a las resistencias de la clase propietaria, élite que incluso por tal razón apoyó su temprana destitución como Ejecutivo estatal.

Posteriormente, a lo largo de la década de 1930, cuando Cárdenas fue gobernador del estado (1928-1932) y luego presidente de México (1934-1940), y por ende se llevaba a cabo la primera y la segunda etapas más significativas de reparto de tierras en Michoacán, con el

⁴³ La reforma mujiquista se concretó, en buena medida –como se dijo en el capítulo 1–, en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de 1922, y en las leyes de ingresos para 1921 y 1922. Mientras que en el rubro agrario, el gobierno de Mújica empezó a restituir y/o a dotar de tierras a los campesinos michoacanos, sin embargo, al parecer, su dimensión no logró impactar sobremanera a su política fiscal.

rendimiento del predial ante este proceso de cambio de tenencia de la tierra, se aprecia lo siguiente. Si durante su administración estatal, como lo ilustran los gráficos 2 y 3, el ingreso derivado del gravamen predial creció, al pasar de \$1'283,760 (1929) a \$1'601,213 (1932), esta situación sugiere entonces, que fue más fuerte –reflejado en la recaudación– el reformismo fiscal implementado por su gobierno,⁴⁴ y aun la agricultura michoacana en un sentido más general, que la primera etapa de reparto agrario realmente importante experimentada en la entidad, y con ella la exención fiscal a los ejidatarios.⁴⁵

Ahora bien, si bien Cárdenas como gobernador de Michoacán promovió la modernización tributaria de la propiedad raíz del estado, obteniendo por ello un aumento de su rendimiento, como mandatario federal por el contrario, bajo el auge del reparto agrario estatal, terminó por también contribuir a su contracción, y en consecuencia, dicha situación afianzó el problema financiero que en general venía arrastrando el gobierno michoacano desde tiempos revolucionarios. Los números evidencian tal declive. De 1935 a 1940, la aportación por predial se redujo consistentemente de \$1'310,767 a \$676,246, con una tasa promedio anual de –12% sobre su participación en los totales recabados. Incluso, con tal caída, llama la atención el eventual incremento que mostró el año de 1938, \$1'176,234, producto de la intensificación recaudatoria emprendida por la administración del General Gildardo Magaña, incremento que a decir del propio mandatario michoacano podía incluso mejorarse con la valiosa aportación de las comunidades agrarias por concepto del 5% a cubrir sobre su producción agrícola.⁴⁶ Empero, dicha cantidad de 1938 ya no volvió a ser alcanzada, aun cuando el gobernador Ireta

⁴⁴ El reformismo fiscal cardenista se expresa en las leyes de ingresos circunscritas a su periodo administrativo, pero más en particular la correspondiente a 1931, y en la ley catastral de 1930 (véase capítulo 1).

⁴⁵ En su último informe de gobierno, el General Cárdenas señalaba que en su mandato al frente del Ejecutivo estatal (1928-1932), se habían dotado en Michoacán 131,283 hectáreas a ejidatarios. *Informe*, 1932, *doc. cit.*, p. 5.

⁴⁶ *Informe*, 1938, *doc. cit.*, pp. 8-9.

hizo un nuevo intento por actualizar el valor fiscal de la propiedad durante su administración (1940-1944).

Pero como ya se mencionó en otro momento, este proceso declinante del gravamen predial en la carga impositiva michoacana, también se debió al entrecruzamiento de otros dos factores. Por un lado –a consecuencia justamente de la caída del predial–, estuvo la necesidad del gobierno michoacano de generar fuentes de ingresos sustitutas, mientras que por otra parte, estuvo la emergencia de nuevos y más intensificados nichos de mercado, por lo que, finalmente, ambos componentes se condensaron en el establecimiento de nuevos impuestos y en el aumento de la recaudación de otros (como luego se verá en el apartado 2.5). Entretanto, se indaga a mayor profundidad la imposición territorial, con el propósito de problematizar otros elementos que definieron su comportamiento financiero, así como más en general su papel en las finanzas estatales y en la política tributaria federal centralizadora.

2.4 Reevaluó y ajustes tarifarios impositivos sobre la propiedad y su impacto en el comportamiento del gravamen territorial

Constatada la estructural importancia del impuesto a la propiedad raíz en Michoacán, el reformismo fiscal en torno a este gravamen, implementado durante las décadas posrevolucionarias e incluso desde el régimen porfirista, permite problematizar algunas de las complicaciones más serias para la reorganización posrevolucionaria del sistema hacendario michoacano en su conjunto: la baja carga fiscal; la insuficiencia presupuestal para la formación de un catastro moderno; la imperfección técnica impositiva; la subvaluación, la evasión e incluso la sobrecarga fiscal; los privilegios tributarios para individuos o sectores

sociales en específico, o para regiones y actividades económicas también privilegiadas fiscalmente sobre las demás. Desde luego que lo anterior exige investigaciones con mayor detenimiento, puesto que ello conduce a plantear posibles arreglos fiscales o resistencias entre dichos sujetos socioeconómicos y las élites gobernantes michoacanas. De ser así, quizá ello podría ayudar a explicar los problemas hacendarios enlistados, que no son otra cosa que los mismos problemas de la reorganización hacendaria posrevolucionaria de Michoacán. Por lo pronto aquí se avanza en un primer indicador de dicha problemática, a saber, se pretende problematizar el impacto del reevalúo y de los ajustes a la tarifa tributaria sobre la propiedad en el comportamiento del rendimiento del impuesto predial.

La variable propuesta conduce al asunto de la formación del catastro, cuestión por demás compleja en una entidad eminentemente rural como Michoacán. Ello es así porque la construcción de un catastro en una economía pública que dependía en buena parte del impuesto predial, debería conducir a la transformación hacendaria íntegra en términos de legislación, definición y formas de imposición y de recaudación del gravamen predial. Por lo que, en último término, un catastro moderno era el único camino para determinar el grado de proporcionalidad, equidad, progresividad y justicia que se quisiese imprimir a tal tributo. Por esta razón y en sujeción al objetivo planteado, aquí sólo se enunciarán algunas ideas, ya que el tema catastral, como se ve, es motivo de estudios en específico. En particular se enfocará la atención en la problemática que revestía la reactualización del padrón fiscal territorial, el aumento tarifario y la capacidad recaudatoria que los secundaba.

Empero, existen algunas limitaciones de fuentes, más en particular para abordar el punto sobre la reactualización fiscal territorial. Una de ellas, quizá la más significativa, es que hasta lo ahora investigado, no se tiene registro del valor de la propiedad posterior a 1930, ya

que, de tenerlo, este dato sería indispensable para problematizar, desde este ángulo, el efecto monetario-mercantil del cambio de tenencia de la tierra en Michoacán. No obstante ello, los datos disponibles tienen la virtud de sugerir el proceso previo, y por ende avizorar sobre lo ocurrido después de 1930, además de que esa parte se reforzará con la información existente sobre los objetos y los tipos impositivos.⁴⁷

Se parte de una hipótesis. Por un lado, ante la progresiva necesidad que tenía el gobierno michoacano de acrecentar las rentas públicas, y al contrariarse dicha necesidad por el revés financiero sufrido a causa de la caída del rendimiento predial y la exención ejidal, el impuesto territorial en Michoacán se reformó en distinta forma y grado. En ese contexto, el sistema hacendario estatal manejó dos mecanismos principales: reevaluar la propiedad y aumentar la tarifa impositiva. De este modo, se tuvieron por lo menos dos factores generadores y asignatarios de valor a la tierra. Por un lado, el mercado y la economía privada, en tanto la tierra como mercancía o como bien explotable, y por otro, la hacienda pública (o el Estado), en tanto que ésta le fijaba a la tierra un valor fiscal pero también se lo generaba, esto a través de la economía pública para el fomento económico. Por tanto, para el periodo de estudio, ambos factores interactuaron con distinta capacidad de incidencia, ello dependió de las coyunturas políticas, económicas y sociales que se llegaron a presentar. Sobre todo fueron

⁴⁷ También se presentaron otras limitaciones de información y metodológicas. Por ejemplo, la tabla 4 y la gráfica 4, muestran exclusivamente una parte del problema catastro-reevaluación fiscal, o sea, lo que en teoría los predios debían cubrir por impuesto territorial, esto según el valor total de la propiedad en la entidad, dato que tenía en resguardo la Tesorería General del Estado. Esta restricción entraña otra: que el valor de la propiedad que poseían las autoridades hacendarias, era justamente el valor fiscal, y si bien el objetivo de la reevaluación siempre fue determinar el valor mercantil, en el padrón fiscal el valor de la propiedad llegó incluso a representar tan sólo 40 o 50% de su valor de mercado. En otras palabras, la limitante es que el dato sobre el valor de la propiedad total de la entidad utilizado en la tabla y en la gráfica, corresponde a su valor fiscal, o sea, un valor generalmente subvaluado, o por lo menos, en buena medida, volátil e inconcluso. Véase algunas argumentaciones al respecto en 1915, 1921 y 1941, en: Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 138-140; *Informe*, 1921, *doc. cit.*, p. 53; *Informe*, 1941, *doc. cit.*, p. 9.

significativas la del reparto agrario (relación catastro-cambio de régimen de propiedad-caída del rendimiento predial-centralización de las rentas por la federación); la tensión política y/o militar en el estado (la mayoría de las veces vinculada por el acceso al poder y por la búsqueda de garantías sobre los derechos de propiedad); y el hecho de que algunas regiones económicas de la entidad se vieran incentivadas por la reanimación de la demanda de bienes básicos y por el asfaltado de nuevas carreteras. Sin embargo, al final, el reformismo catastral no pudo abatir la caída de las finanzas públicas michoacanas, por lo que el gobierno tuvo que buscar nuevas fuentes de ingresos en el comercio y en la industria del estado.

En primera instancia, en cuanto a la normatividad fiscal sobre el tema, se advierte que es bastante, por lo que aquí sólo se hará referencia a alguna legislación básica. Dicha legislación se seleccionó con base en los dos ejes sugeridos: la reevaluación de la propiedad y el aumento de tarifas del impuesto predial.

Conviene iniciar con los tipos impositivos. De entrada, según la tabla 3, que intenta identificar persistencias y novedades, es menester destacar el ejercicio fiscal de 1917/18, puesto que este año presentó un sesgo modernizador y perdurable. La novedad consistió en la introducción de un sistema de amillaramiento para el cobro del tributo territorial. Así, a través de este nuevo instrumento técnico, se estableció una clasificación tarifaria para distintos intervalos de capitales sujetos a imposición, preferentemente sobre los predios rústicos. Por ende, con dicha novedad, se dejó de lado desde entonces, la tarifa unitaria porfirista con

porcentajes al millar anual sobre cualquier valor fiscal, mismo que sólo distinguía (aunque no siempre) entre predios rústicos y urbanos.⁴⁸

Posteriormente, durante los gobiernos de Ortiz Rubio (quien había decretado la ley de 1917/18), Francisco J. Mújica y Sidronio Sánchez, es decir, entre 1917 y 1924, la clasificación tarifaria mostró pequeños aumentos pero súbitos, acompañados por una mayor categorización sobre los predios urbanos, esto a partir de la gestión de Mújica. En este sentido, llama la atención que dichos cambios fueran en buena medida volátiles, ya que en el fondo había un proceso complejo y a veces confuso sobre la reactualización catastral, ello como producto de las condiciones infraestructural-financieras que presentaban los predios posteriores a la revolución y por el estado que en general guardaba el mercado de tierras, cuando no de asuntos políticos inmiscuidos. En este contexto, los años mujiquisitas de 1921 y 1922 representaron el extremo, ya que los valores de capital clasificados fueron modificados y aumentados en detrimento de cualquier propietario, ya fuera pequeño, mediano a grande.⁴⁹ Incluso, todavía Mújica recargó aún más el brazo fiscal territorial sobre la gran propiedad, esto mediante su reevaluación fiscal, la cual llevó a cabo casi de manera personalizada.⁵⁰

⁴⁸ Aunque también se debe subrayar que el sistema de amillaramiento mantuvo el objeto impositivo predial, es decir, el capital, y no la renta de la tierra, no obstante que en este último sentido habría una excepción con el tema ejidal, como luego se verá.

⁴⁹ Es oportuno señalar que esta postura de Mújica por expandir la clasificación de los valores fiscales y acrecentar los tipos impositivos de cualquier capital sujeto a tributación predial, todo ello tendiente a una mayor equidad y proporcionalidad, es lo que más se acercaba a lo que el propio Mújica había congeniado años atrás –con la postura “socialista”, en el seno de la XXVII Legislatura federal–, sobre la creación de un impuesto único sobre la tierra. Uhthoff, 2004, *op. cit.*, pp. 162-165.

⁵⁰ A la postre sin duda, hubo quejas entre algunos propietarios (cuyos predios rebasaban los 700 mil pesos) por ser objeto, según ellos, de revaluaciones exageradas o de situaciones por el estilo, que no sobre el aumento de tarifas, quejas que finalmente la justicia federal resolvió a su favor. Véase los amparos promovidos en Sánchez, 1994, *op. cit.*, pp. 161-164. Desde luego que falta mayor investigación para conocer la postura de otros grandes y medianos propietarios que llegaron a manifestar su inconformidad por el revalúo de sus predios o por el aumento tarifario, pero sobre todo falta también, conocer la reacción de los pequeños dueños de fincas rústicas y urbanas, sectores sociales poco estudiados por la historiografía interesada en los contribuyentes de las primeras décadas posrevolucionarias.

Sidronio Sánchez por su parte, moderó los cambios mujiquistas, tendencia que el gobierno de Enrique Ramírez (1924-1928) llevó al extremo, es decir, al detener cualquier modificación tarifaria al impuesto predial. Esta situación indica por lo menos dos cosas, una de índole técnica y otra de orden político. La primera: que no sólo no hubo cambios tarifarios en el gravamen territorial, sino que tampoco los hubo en el amillaramiento de los valores de capital, ello debido sobre todo, a que continuaba, si bien con muchas dificultades, el reevalúo de los predios. Y por otro lado, existe un cuestionamiento: hasta qué punto también, dicha política moderada obedecía a la necesidad de Ramírez de establecer redes clientelares con los grupos de propietarios que poseían el recurso más valioso y más disputado del estado en esa década de crisis económica, es decir, la tierra.

Ahora bien, con Cárdenas como gobernador, vuelven una vez más las reformas al predial. Al respecto se podrían destacar tres líneas significativas cuyo propósito era incorporar prácticamente a cualquier propietario de bienes raíces en el estado a su política de incremento de los caudales públicos. 1. Se aumentan las tarifas progresivamente a lo largo de su mandato al paralelo de establecer modificaciones en los intervalos de capital, esto sobre todo con los predios rústicos, ya que con los urbanos da la impresión de que su condición fue menos estudiada. 2. A partir de 1930 aparece, al menos explícitamente en las leyes de ingreso, un impuesto por capital invertido que debían cubrir las comunidades indígenas y las cooperativas agrarias. 3. Al paralelo de los cambios anteriores, como se verá líneas abajo, Cárdenas reforzó la reactualización del padrón de causantes del catastro del estado, particularmente a través de la ley catastral de 1930, ya comentada en otro momento.

Por su trascendencia, conviene destacar brevemente el asunto del impuesto predial sobre las comunidades agrarias o ejidales. Según parece, de 1917 a 1926, hubo confusión a

nivel federal y estatal para definir si se establecería algún tipo de gravamen a los ejidatarios por posesión de tierras.⁵¹ Mientras que de 1927 a 1943, se terminó por esclarecer que los ejidos debían cubrir solamente un tributo predial, el cual sería legislado por las entidades.⁵² De modo que durante esos años, dicho gravamen predial fue evolucionando, y en Michoacán esa evolución pasó de gravar a los predios por capital, es decir, por valor fiscal del predio, a gravar el 5% de la producción agrícola anual generada por los ejidos, tal como se especificó en 1946 (véase tabla 3).⁵³

El punto aquí, visto desde el tema catastral-tarifario, involucra lo siguiente. De pasar la tierra de manos privadas a la nación –acto fundamentado por el artículo 27º constitucional–, y luego a manos de los ejidatarios, se había anulado la tierra como mercancía. Por lo tanto, al no ofrecerse al mercado, era de suma complejidad determinar su valor en dinero para así asignarle una cuota a cubrir, y más cuando los procesos resolutivos sobre la dotación de tierra llegaron a ser largos, y por ende su valor habría cambiado. El resultado fue que, para gravar la tierra ejidal, se tomó por referencia un punto incierto, es decir, los valores fiscales registrados en el catastro michoacano, mismos que por lo general estaban subvaluados. Esta condición

⁵¹ Que, por lo demás, de exentarlos totalmente, se atentaba contra el principio de universalidad u obligación tributaria que tenía cualquier individuo de contribuir al financiamiento de los compromisos del Estado.

⁵² Véase un tratamiento en general sobre este tema legislativo de la excepción ejidal, en Aboites, 2003, *op. cit.*, pp. 230-234, y una opinión a favor de la obligación que tenían los ejidatarios de contribuir, como cualquier ciudadano, a los gastos del Estado, en Héctor Lazos, *La tributación agrícola en México*, (Trabajo que presenta a la Convención Fiscal), México, p. 57.

⁵³ Así entonces, en medio de estos cambios en la definición del objeto impositivo sobre el ejido y los ejidatarios, antes de que la ley de ingresos estatal de 1930 registrara a las comunidades indígenas y agrarias con un gravamen por el valor de sus predios, hay evidencias de que “varios años atrás”, seguramente desde 1927, en Michoacán se cobraba a los ejidatarios, por predial, el 15% sobre sus cosechas. De este porcentaje, hacia 1931, Cárdenas gobernador exigía dos terceras partes que –según él– correspondían al estado por contribuciones. Lo sostenía de la siguiente manera: “Durante la estancia del señor Presidente de la República y de usted en Morelia [se refería al secretario de Agricultura y Fomento], insistí en la solicitud que el gobierno de aquel estado tiene hecha desde hace varios años, en el sentido de que se autorice al gerente del Banco Ejidal para que entregue al gobierno de Michoacán las dos terceras partes del 15% que se recoge a los ejidatarios, para aplicarse estas dos terceras partes al pago de contribuciones”. *Epistolario de Lázaro Cárdenas*, (Presentación de Elena Vázquez), México, Siglo XXI Editores, 1974, p. 103.

catastral, sumada a las frecuentes condonaciones a favor de los propios ejidatarios, dio por resultado un rendimiento predial ejidal impredecible. Quizá por eso o junto a eso, según se ve en la tabla de referencia, se generó un efecto de moderación en las modificaciones sobre los tipos impositivos rústicos a lo largo de los años treinta y bien entrados cuarenta. Y, donde en todo caso, ante tan difícil entorno rural-catastral, se observa que más bien se empezó a poner mayor atención en los predios urbanos, distinguiéndolos al afecto, de manera novedosa, por su ubicación en áreas “recién urbanizadas” respecto de las rurales, todo ello ocurriendo ya hacia los años cuarenta, cuando los efectos de la infraestructura y el mercado regional e interno empezaban a hacerse tangibles en el valor de la propiedad urbana.

Así entonces, se puede decir que hacia los años treinta y cuarenta, debido a los mencionados efectos directos e indirectos de la reforma agraria, así como los relativos a la reactivación de la economía regional y nacional, y sobre la inversión en infraestructura pública y privada, tanto en los predios rústicos y urbanos, como en obra pública (destacando las carreteras, irrigación, introducción de electricidad y agua potable), la base de contribuyentes prediales en Michoacán se reconfiguró. Por lo tanto, hacia la década de 1940, figuraban, además del significativo bloque de ejidatarios, otro importante conglomerado de causantes igualmente afectos al impuesto predial, el cual estuvo compuesto, básicamente, por pequeños y medianos propietarios, así como también por aparceros, arrendatarios, rancheros y propietarios de fincas urbanas en general.

Tabla 3. Clasificación tarifaria del impuesto a la propiedad raíz en Michoacán, 1895-1946 (en valores nominales)

Año	Rústica						Urbana			
1895/96	13 al millar						7 al millar			
1896/97-1904/05	17						7			
1905/06-1906/07	20						10			
1907/08	10						10			
1908/09 - 1915/16	1 % anual sobre el valor fiscal						1 % anual sobre el valor fiscal			
1917/18	Hasta 5 mil: 4	De 5,001 a 20 mil: 5.5	Más de 20,001: 6.5				5			
1918/19	Hasta 20 mil: 6.5		Más de 20,001: 7.5				6.5			
1919	Hasta 20 mil (sobre nuevos valores): 7		Más de 20,001: 8				(Nuevos valores): 7			
1920	Hasta 50 mil: 6	De 50,001 a 100 mil: 8	De 100,001 a 250 mil: 10	De 250,001 a 500 mil: 12	Más de 500,001: 15		6			
1921	Hasta 20 mil: 6	De 20 a 50 mil: 8	De 50 a 250 mil: 9	De 250 a 400 mil: 10	Más de 400 mil: 11		6			
1922	Hasta 20 mil: 7	De 20 a 50 mil: 9	De 50 a 250 mil: 10	De 250 a 400 mil: 11	Más de 400 mil: 12	Latifundios: 15 *	Sin cultivo: 20 **	Hasta 5 mil: 7	Más de 5 mil: 8	Otras consideraciones: 7
1923	Hasta 50 mil: 9	De 50 a 300 mil: 10	Más de 300 mil: 11	Tarifa especial por valor fiscal provisional: 1 al millar más que las anteriores tarifas			Hasta 5 mil: 8	Más de 5 mil: 10	Que no se ubique en Morelia: 8	
1924	Hasta 50 mil: 9	De 50 a 300 mil: 11	Más de 300 mil: 12	Tarifa especial por valor fiscal provisional: 1 al millar más que las anteriores tarifas			Hasta 5 mil: 8	Más de 5 mil: 10	Que no se ubique en Morelia: 8	
1925-1928	Hasta 50 mil: 10	De 50 a 150 mil: 12	Más de 150 mil: 13	Tarifa especial por valor fiscal provisional: 1 al millar más que las anteriores tarifas			Hasta 5 mil: 9	Más de 5 mil: 11	Que no se ubique en Morelia: 9	
1929	De 10 a 19,999: 10	De 20 mil a 49,999: 11	De 50 mil a 99,999: 12	Más de 100 mil: 13	***		Hasta 5 mil: 9	Más de 5 mil: 11	Que no se ubique en Morelia: 9	
1930	Hasta 20 mil: 10 ****	De 20,001 a 100 mil: 12 ****	Más de 100,001: 14 ****	Com indig y coop agrarias, cualquier capital: 10 ****			En cualquier ubicación: 10			
1931-1932	Hasta 20 mil: 12.50 ****	De 20,001 a 100 mil: 15 ****	Más de 100,001: 18 ****	Com indig y coop agrarias, cualquier capital: 12.50 ****			En cualquier ubicación: 12.50			
1934	Hasta 20 mil: 12.50 ****	De 20,001 a 100 mil: 15 ****	Más de 100,001: 18 ****	Com indig y coop agrarias, cualquier capital: 12.50 ****			No disponible			
1943	Hasta 20 mil: 12.50	De 20 a 100 mil: 15	Más de 100 mil: 18	Com indig y coop agrarias, cualquier capital: 12.50	Com agrarias y cultivos de ejidos, prod naturales: 5%		En cualquier ubicación: 15	En zonas recién urbanizadas: 20	Otras consideraciones: 15	
1946	Hasta 20 mil: 13.50	De 20 a 100 mil: 15	Más de 100 mil: 18	Com indig y coop agrarias, productos naturales: 5%			En cualquier ubicac: 12.50	En zonas recién urbanizadas: 18	Otras consideraciones: 12.50	

* Demasías de tierra cultivable abandonada (estimadas como latifundios) poseídas por un sólo individuo.

** Cualquier terreno utilizable para la agricultura que no estuviera cultivado.

*** Tarifa especial por valor fiscal provisional: 1 al millar más que las anteriores tarifas.

**** Los tipos eran transitorios, en tanto se procediera al revalúo de la propiedad en el estado.

Nota: Todas las tarifas están expresadas "al millar anual", excepto 1908/09-1915/16, ya que la fuente las registró en porcentaje, en 1% anual.

Fuente: De 1895 a 1916, Coromina, tts. XXXII-XXXVI, 1899-1903, *op. cit.*; *Recopilación*, tts. XXXVII-XLII, 1905-1919, *op. cit.*; Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*; de 1917 a 1930, Tavera, tts. XLIV-L, 1978-2002, *op. cit.*; POEM, Suplemento, Morelia, núm. 52, Tipografía de Juan Hernández, 1 de enero de 1931, p. 38; Héctor Lazos, "Formas en que los impuestos locales gravan la agricultura", en Partido Nacional Revolucionario, *Los problemas agrícolas de México. Anales de la economía agrícola mexicana*, México, t. 2, 1934, p. 640; POEM, Segunda Sección, t. LXIII, núm. 99, Morelia, 14 de diciembre de 1942, p. 2; POEM, t. LXVII, núm. 11, Morelia, 17 de diciembre de 1945, p. 3.

Por otra parte, en cuanto al ciclo de reevaluación de la propiedad en esta entidad, y sin dejar de subrayar al respecto las limitaciones de información de la tabla 4, se pueden distinguir hasta dos etapas en el intervalo 1898-1930. La primera comprendería presuntamente buena parte del régimen porfirista; mientras que la segunda correría del término de las revueltas armadas hasta ya bien entrada la tercera década del siglo XX. Incluso una tercera fase de revalúo –aunque ya no tenga registro en la tabla–, partiría del sexenio cardenista y concluiría en los años cincuenta. Así, con base en lo dicho, la tabla muestra, en términos generales, un acrecentamiento del valor de la propiedad en el estado entre 1898 y 1930, ello no obstante de los frecuentes altibajos sufridos. El incremento de referencia, a 32 años de distancia, fue de 53%, puesto que el valor de la propiedad pasó de \$82'658,574 (1898) a \$176'063,638 (1930), o bien, si se deja de lado el año porfirista y se toma por ejemplo el año de 1918, se verá que creció 25% en 12 años.⁵⁴

Ahora bien, observando el fenómeno por coyunturas y contemplando el impacto de la actualización catastral y el aumento tarifario impositivo en el rendimiento del predial, se tiene lo siguiente. Se parte de la idea de que en Michoacán la revolución alteró el valor de la propiedad raíz y de su registro. Lo hizo en dos modos diferentes. Uno fue a través de la pérdida de información sobre el padrón de causantes territoriales, y el otro ocurrió por medio

⁵⁴ Este comportamiento en el largo plazo deja ver la dilación que en general tenía la reevaluación de predios en Michoacán, lo cual no debió ser muy distinto en otros estados. Entre los causales de ello, figuran, por un lado, lo costoso del revalúo en sí, el tiempo requerido para la actualización catastral, y las limitaciones del conocimiento técnico –sobre todo para implementar el modelo de unidades-tipo sugerido en las convenciones catastral y fiscales. Mientras que por otra parte, estaría básicamente la resistencia en diferentes coyunturas de los diversos contribuyentes michoacanos. Así que, el resultado de todo lo anterior, era la estructural persistencia de la baja carga impositiva del gravamen predial, y en sí del sistema tributario michoacano en general. Y quizá por ello, no debe dejarse de subrayar, que tal condición predial, fue aún más acentuada en el porfiriato, cuando el valor catastral de los predios michoacanos difícilmente rebasaba la mitad de su precio real. Véase *Memoria sobre la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, 1896-1899*, Morelia, Talleres de la Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1900, p. 246.

de la depreciación de los activos fijos de las unidades económicas y/o urbanas, esto en distinto grado y forma. Por lo tanto, hacia 1918, no se sabía a ciencia cierta a qué distancia quedó el valor real de la propiedad respecto al asentado en el registro fiscal, eso cuando lo hubo. Un ejemplo de ello es que, ante tan delicada situación –contextualizada por la bancarrota estatal y por los años bélicos más álgidos–, los gobiernos revolucionarios (ávidos de recursos) elevaron el valor de la propiedad de un mes a otro –de diciembre de 1916 a enero de 1917–, de \$57’719,987 a \$150’325,680 (véase tabla 4).⁵⁵ Desde luego que los diferentes sectores de propietarios reaccionaron en contra de tal incremento, argumentando ser éste poco demostrable técnicamente, situación que orilló al Estado a una reducción gradual del valor de la propiedad en la entidad entre 1918 (\$131’931,398) y 1919 (\$118’928,562).⁵⁶

Tabla 4. Valor fiscal de la propiedad raíz en Michoacán, 1898-1930 (pesos de 1929) *

Año	Rústica	Urbana	Total
1898 (jun)	59’607,582	23’050,992	82’658,574
1916 (dic)			57’719,987
1917 (ene)			150’325,680
1918 (dic)			131’931,398
1919 (dic)			118’928,562
1921	119’721,528	26’207,482	145’929,010
1924	141’921,381		141’921,381
1926		37’749,824	37’749,824
1930	135’698,981	40’364,657	176’063,638

* **Valor fiscal de la propiedad:** El índice utilizado para deflactar el valor fiscal de la propiedad fue el índice general de precios al mayoreo de la Ciudad de México. Empero, se hace una advertencia importante. Como dicho índice no tiene disponibles los años de cotejo de 1914 a 1917, los valores nominales del valor fiscal de la propiedad michoacana correspondientes a 1916, 1917 y 1918, se deflactaron con el mismo año índice de 1918.

Fuente: Cuadro 6.

⁵⁵ Véase la advertencia metodológica sobre la deflación de estos dos años en la tabla 4. Mientras que en valores nominales, el aumento fue de \$91’000,000 (1916) a \$237’000,000 (1917). *Informe*, 1919, *doc. cit.*, p. 72.

⁵⁶ *Ídem.*

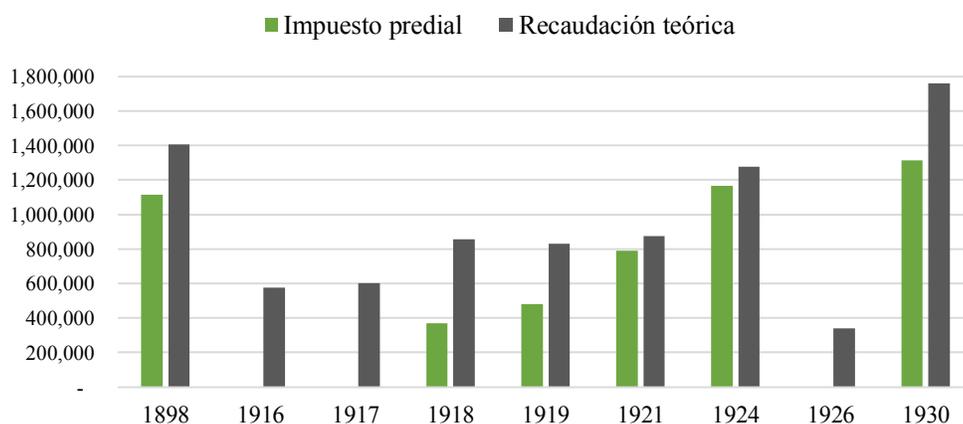
Ahora bien, para el decenio 1920-1930, se comenta lo siguiente. De entrada, se puede definir como un tramo de experimentación y de “cuesta arriba” para el tema catastral, ya que en éste transitan viejos y nuevos problemas, tanto aquellos provenientes del porfiriato como los dejados por la revolución. En concreto se habla de: disminución de las cuotas prediales; pérdida de registro fiscal; desgaste de los derechos de propiedad y quizá desinversión en la agricultura; morosidad, evasión y subvaluación; incapacidad recaudatoria y corrupción; y contracción económica en general. Todo ello desembocó, según la gráfica 4, en una caída del rendimiento del gravamen predial, tanto de su recaudación teórica como efectiva; tendencia ciertamente considerable, ya que recuperaría los niveles porfiristas, para la recaudación teórica, hasta el inicio del segundo lustro de los años veinte, y para la efectiva, todavía años después.⁵⁷

Para abonar más a lo dicho, se establece una comparación. Si antes se dijo que el valor de la propiedad del estado se incrementó 53% de 1898 a 1930, en términos de su recaudación teórica y efectiva no aconteció de la misma manera. Así que, para iguales años, la recaudación teórica sólo se incrementó 20%, y la efectiva 15%. Por lo tanto, estos porcentajes reafirman el carácter dilatado de la reevaluación de la propiedad raíz en Michoacán, ello a causa de los efectos revolucionarios dichos, donde al parecer destacó la caída-incremento gradual de los tipos impositivos, y más en general el grado aún amplio de evasión fiscal predial en el estado.

⁵⁷ Bajo este complicado escenario, cabe destacar la enérgica postura fiscal de Mújica, la cual le permitió emprender una nueva fase de reactualización catastral que aumentó el valor de la propiedad luego de la reducción de 1918-1919. Contiguo a ello, con la aplicación del marco fiscal vigente entonces, también es comentable el ingreso extraordinario que logró en 1921, por concepto de “Impuestos no cobrados en años anteriores”. El ingreso se refería a predios rústicos y urbanos, y alcanzó la cifra de \$318,481, cantidad nada despreciable si se compara con el ingreso por predial registrado en ese mismo año, que fue del orden de \$788,955. Así, si se sumaran ambos montos, \$1'107,435 para 1921, se habría registrado entonces una diferencia efectiva de \$231,861, esto respecto de la recaudación teórica que se consignó en \$875,574. Por la cual, según lo dicho, se habría alterado también el combinado de indicadores de la gráfica 4, correspondiente al citado año de 1921. Los valores nominales se encuentran en cuadro 6 e *Informe*, 1921, *doc. cit.*, p. 51.

Empero, como también antes se planteó, a partir de 1931 vendría una nueva fase de reevaluación de la propiedad territorial en la entidad, la cual fue iniciada por el gobierno de Cárdenas, y secundada por las administraciones de Ordorica e Ireta.⁵⁸ Sin embargo, esta nueva etapa no estaría exenta de viejos y nuevos problemas, muy por el contrario se enfrentaría a dos fundamentales: el reparto agrario y el efecto de la obra pública en el valor mercantil de la tierra. Por ende, esta situación, vista desde el catastro y en el largo plazo, sugiere dos problemáticas imbricadas. Una indica que habría un grado considerable de ambigüedad sobre el valor fiscal de aquella propiedad rústica que sería afectada por el reparto de tierras en los años treinta, lo cual, por lo demás, impactaría en el reempadronamiento en general y en la rentabilidad del predial. Y la otra apunta a que la propiedad rústica y urbana se vería favorecida por una incipiente reinversión (privada y pública) en los activos fijos del sector agrícola, en las ciudades michoacanas y en los bienes públicos.

Gráfica 4. Ingreso por impuesto predial y su recaudación teórica según el valor de la propiedad en Michoacán, 1898-1930 (pesos de 1929)



⁵⁸ El gobernador Ordorica decretó en 1935 una ley para el empadronamiento hacendario, en tanto que Félix Ireta insistía en 1941 en la necesidad de reevaluar nuevamente la propiedad. POEM, Morelia, tomo LVI, año 35, 19 de agosto de 1935, pp. 1-2; *Informe que el C. Gral. Félix Ireta...*, Morelia, Publicaciones del Gobierno de Michoacán, 1941, p. 9. Incluso, hacia 1951, siendo gobernador Dámaso Cárdenas, se volvió a decretar una ley de reevalúo en el estado. POEM, Suplemento, Morelia, año 4, 3 de septiembre de 1951, pp. 1-19.

Nota 1: El índice de precios utilizado para deflactar los ingresos por impuesto territorial y para el valor de la propiedad en el estado, corresponde al Índice General de Precios al Mayoreo de la Ciudad de México.

Nota 2: El ingreso por impuesto predial y su recaudación teórica comprenden predios rústicos y urbanos; sólo la muestra de 1898 incorporó adicionalmente multas, rezagos y haciendas de beneficio metalúrgico, conceptos que finalmente tenían una importancia mínima sobre el total.

Nota 3: La recaudación teórica o supuesta, fue calculada entre el valor fiscal de la propiedad registrado por la hacienda pública, y las tarifas en vigencia en cada año analizado. Se precisa que, como las tarifas sufrieron modificaciones a lo largo del tiempo, se tomó como referencia la tarifa mínima vigente de los predios rústicos en cada año –1898: 17; 1916: 1%; 1917: 4; 1918: 6.5; 1919: 7; 1921: 6; 1924: 9; 1926: 9; 1930: 10; todos al millar anual, excepto 1916 (véase tabla 2). Por lo tanto, esta advertencia le imprime un sentido aproximado a los indicadores de la gráfica.

Nota 4: Para 1916 y 1917, sólo se dispone de la recaudación teórica, en tanto que no existen datos sobre lo ingresado por impuesto predial. Para 1924, en cuanto a la recaudación teórica, sólo se dispone del valor de la propiedad rústica, no urbana. Para 1926, sucede lo contrario, se dispone del valor de la propiedad urbana, pero no de la rústica.

Fuente: Véase otras advertencias y limitaciones, cuadro 6.

Finalmente, aunque no se conoce el comportamiento cuantitativo del revalúo en los años treinta y cuarenta, se piensa que el catastro y en sí la hacienda pública michoacana, no pudieron paliar el efecto adverso de la caída del rendimiento predial.⁵⁹ Por lo tanto, vistos los resultados obtenidos por el catastro michoacano, y entendido éste como un espacio de concurrencia de intereses, se podría cuestionar lo siguiente. Sabidas las condiciones de las primeras décadas posrevolucionarias sobre la hacienda estatal, las del mercado y sobre los derechos de propiedad en la entidad, hasta qué punto se presentaron más divergencias que convergencias entre los diversos y cambiantes grupos de propietarios y la clase gobernante en torno a la imposición territorial en Michoacán.

Esto lleva a plantear, por ejemplo, en qué medida el gobierno michoacano generó tensión con dichos grupos de propietarios, primero bajo la secuelas de la revolución y luego bajo el marco transformador del régimen de propiedad territorial. Asimismo, cabría saber cuáles fueron (si es que existieron) y cómo funcionaron, los mecanismos políticos implementados por la clase gobernante michoacana para convencer u obligar a los diversos sectores de propietarios a registrar y/o actualizar sus predios. Mientras que en contraparte,

⁵⁹ En este sentido se concuerda con Aboites; situación predial que además debilitó las finanzas estatales y contribuyó indirectamente a apuntalar la centralización de los ingresos en el país. Aboites, 2003, *op. cit.*, p. 234.

sería necesario fundamentar mejor los tipos de convencimiento o de resistencia generados por los contribuyentes a partir de los cambios en las condiciones político-económicas de los años veinte a los años treinta y cuarenta. Por ejemplo, cabe explorar si el revalúo y la incorporación de predios ocultos al fisco fue uno más de los factores que pudieron inhibir la inversión en el sector agropecuario a partir de 1918 y hasta antes del reparto agrario de los años treinta, o bien, analizar si después del reparto, el mismo catastro generó un sentido de mayor seguridad sobre los derechos de propiedad. En suma pues, lo anterior conduce a estudios futuros que aborden las reacciones, estrategias y transformaciones de los propietarios, esto de la mano con el desarrollo del economía michoacana, ya que hacia los años cuarenta por ejemplo, se observa una emergente reinversión privada en la propiedad raíz, misma que impactaba en su valor y mercantilización, al igual de como lo estaba haciendo ya la inversión pública estatal y federal.

Justo con el gobierno federal por otra parte, es oportuno cuestionarse, más en general, hasta qué punto la caída del ingreso por predial causada por la exención fiscal a ejidatarios, originó tensión entre el Estado michoacano y la federación. Por el momento se piensa que si hubo cierta tensión, ésta debió ser débil y/o efímera. Pudo haber habido dos fuerzas disipadoras. Una, la convicción del gobierno michoacano de que tal precio o golpe habrían de soportar sus finanzas públicas por la encomienda revolucionaria del reparto de tierras. Mientras que la otra fuerza sería de orden político, pero derivada de la anterior. Es decir, que ante tal ideal revolucionario, quizá hubo un arreglo político fraguado entre los gobiernos michoacanos y el gobierno federal de Cárdenas, donde si bien por un lado se reafirmarían las lealtades políticas entre aquéllos y éste, por otro estaría el significativo costo que tal

aseguramiento de lealtades produciría, es decir, al consentir el debilitamiento de las finanzas públicas de la entidad.⁶⁰

2.5 Impuestos y mercado: la producción y el consumo de mercancías en Michoacán entre los años veinte y los cuarenta

Además del impuesto predial, que gravaba la posesión de bienes rústicos y urbanos, existieron en la estructura de la carga tributaria michoacana otros gravámenes directos e indirectos con diversa rentabilidad, mismos que gravaban la producción y la distribución de mercancías, servicios y trabajo generados en el estado. Así que con el análisis de su rendimiento en el ingreso total de la hacienda pública, se pretende redondear la visión de conjunto sobre la composición y el funcionamiento de la carga fiscal en Michoacán, así como los cambios y las persistencias observados entre 1920 y 1944.

Si con el impuesto a la propiedad raíz se vio que una de sus principales características fue su prolongada preponderancia en las rentas públicas, y quizá al menos su no tan marcada irregularidad, cosa distinta ocurrió con los tributos a la producción y el comercio. Sin duda alguna a éstos los definió su irregularidad casi en todo sentido, en tanto que existieron

⁶⁰ En relación con la postura de los gobiernos michoacanos ante esta doble situación de por un lado incrementar las rentas y por otro soportar la caída de las mismas debido a la exención predial, se cita lo siguiente. Serrato por ejemplo, aunque distanciado del cardenismo, sostenía en 1934 que "... el Gobierno gustosamente se ha impuesto este sacrificio y aún está dispuesto a extremarlo, como una forma de estimular a nuestras clases trabajadoras del campo, a nuestros ejidatarios". Ordorica por su parte, hablando en 1936 sobre las causas del desnivel presupuestario, enfatizaba que el predial "... disminuye notablemente conforme se avanza en la resolución del problema agrario...". En tanto que en 1941, Ireta argumentaba, en ese mismo sentido de los causales del desequilibrio de los presupuestos públicos, "... la transformación que en el régimen de propiedad ha venido ocasionando la Revolución Agraria del país", incluso acotaba, "No deseo que lo anterior se interprete como crítica intencionada para regímenes anteriores...". Véase *Informe que rinde... el C. Gral. Benigno Serrato*, Morelia, 1934, s/n (Sección de Hacienda); *Informe*, 1936, *doc. cit.*, p. 31; *Informe*, 1941, *doc. cit.*, p. 8.

distintos factores que la causaron, con diferente intensidad según coyunturas también específicas. Así por ejemplo, el rendimiento de estos tributos fue muy sensible a la destrucción-reorganización del piso fiscal en la coyuntura revolucionaria, pero también lo fue en la reorganización fiscal de los años treinta y cuarenta, donde se hizo presente la federación, dándole por ende características distintas respecto de lo experimentado en los años diez y los veinte. Asimismo, también la tributación sobre la producción y el comercio michoacanos se vio influenciada de forma notable por el ciclo del mercado regional, pues la economía eminentemente rural del estado se obstruyó con la revolución, para luego mostrar una reanimación paulatina.

Así que, justamente por su influencia en el fisco estatal, es menester iniciar aquí con el tema de la economía, en particular con sus transformaciones y constancias experimentadas a lo largo de los años veinte y los cuarenta. A este respecto, ya antes se habló de la agricultura, por lo que ahora sólo se puntualizarán algunas ideas sobre los sectores industrial y comercial michoacanos. Cabe insistir asimismo, en la poca disponibilidad de información sistematizada para abordarlos, insuficiencia que es aún más notoria respecto de lo visto para la agricultura michoacana. De igual modo no está por demás enfatizar tal situación, ya que esto indica, además del sentido aproximado de las fuentes disponibles, el relativo conocimiento que finalmente tenían las autoridades sobre la economía michoacana y sobre sus eventuales contribuyentes.

Ahora bien, una vez comentadas estas limitaciones, se puede señalar lo siguiente sobre el sector industrial. Si bien aún no se cuenta con una visión global sobre los impactos que la revolución causó en dicho sector económico, cabe decir que hacia los años veinte, éste estaba compuesto por una base ínfima –en cantidad y diversificad– de manufacturas básicas, de bajo

nivel tecnológico, donde la mayoría guardaba una estrecha relación con el sector agropecuario.⁶¹ La diferencia en todo caso, la marcarían la minería y la industria eléctrica, que no eran industrias de manufactura, y que tenían otros radios de mercado.⁶²

Así entonces, los cambios en el sector fabril vinieron más bien hacia los años treinta y cuarenta, aunque sin mostrar novedad en cuanto a su estrecha vinculación con el sector agropecuario, y en relación con su alta concentración en ciudades como Morelia, Uruapan, La Piedad y Zamora.⁶³ Dichos cambios obedecían al crecimiento progresivo de la demanda de productos básicos en el estado, pero sobre todo en los núcleos urbanos del centro del país. Así, hacia 1945, se enumeran 977 establecimientos industriales, cifra que si bien no tiene punto de comparación anterior, se piensa que debió ser ostensiblemente mayor al número de giros que habrían operado hacia inicios de 1930 o antes.⁶⁴ Estos cambios sobre todo cuantitativos, que fueron modelando un pequeño aparato industrial, estaban representados, a mediados de los años cuarenta, por las siguientes ramas industriales, que eran las más significativas en

⁶¹ Algunos autores incluso definen a la industria michoacana de los años veinte como algo exótico. José Alfredo Pureco, “El desempeño económico de Michoacán. Del porfiriato a la posrevolución”, en Oikión y Sánchez, 2010, *op. cit.*, p. 132. Es oportuno señalar que esta apreciación que se ofrece sobre la industria manufacturera michoacana posrevolucionaria, no era muy distinta a la que se tenía en el porfiriato. Por lo tanto, por la estructural debilidad del sector, no se sabe hasta qué punto realmente la revolución afectó a los industriales michoacanos, ya que si bien se ha documentado que algunas de las pocas grandes empresas (como las de los textiles) lograron sortear el ciclo armado, ello no significa que todos los industriales hubieran corrido con igual suerte, sobre todo los dueños de pequeños giros, los cuales pudieron incluso haber desaparecido en aquella coyuntura. Véase por ejemplo, el caso de la actividad industrial de la capital Morelia, la cual mostró en los años diez un constante cierre y apertura de ese tipo de pequeños negocios fabriles, en Padilla, 2015, *op. cit.*

⁶² En cuanto a la importancia de la minería michoacana, véase Uribe, 2010, *op. cit.* Además por ejemplo, se tiene el dato de que para el periodo 1925-1929, la producción minera michoacana representó 7.44% del total de la producción minera del país. Mientras que hacia 1932, Michoacán figuró como el sexto productor más importante de metales en la república. *Algunas*, 1931, *doc. cit.*, p. 50; *Estudios*, t. 1, 1940, *op. cit.*, p. 80.

⁶³ Padilla, 2015, *op. cit.*; Confederación, 1947, *op. cit.*, pp. 303-310.

⁶⁴ Incluso este presunto crecimiento despuntó claramente hacia 1950, pues en ese año se registraron 2,949 giros industriales. *Programa*, 1957, *doc. cit.*, p. 187.

Michoacán: la industria eléctrica, la minería, los molinos de harina, los aceites comestibles, y la explotación de la madera y la resina.⁶⁵

Si bien la industria eléctrica y la minería (representadas por grandes y pequeñas empresas) estuvieron entre las más importantes ramas industriales de la entidad, de cara al fisco estatal, se destaca que también ambas actividades estuvieron gravadas en concurrencia, de modo entonces que repartían su rendimiento fiscal entre la federación, los estados y los municipios. Más aún, esta situación se mantuvo así hasta finales de los años treinta, cuando finalmente el Estado mexicano empezó a expropiarlas, y por lo cual su manejo quedó desde entonces en manos del Estado o bien de cooperativas.⁶⁶ En suma pues, debido a la anterior situación por lo que atravesaron los rubros eléctrico y minero, a fines de los años cuarenta, los molinos de harina, los aceites comestibles y la explotación de la madera y la resina, figuraban como las actividades del sector industrial michoacano más emblemáticas y rentables. Esto sobre todo por sus encadenamientos “hacia atrás” y “hacia adelante”, que impactaban en otros sectores, como la agricultura evidentemente, pero también en los del azúcar, la panificación, y en la producción de insumos industriales como la brea y el aguarrás.⁶⁷

⁶⁵ En un segundo plano estarían otras industrias pequeñas que también llegaron a ser significativas, en específico por su rápido crecimiento y por su aportación al fisco estatal y municipal, tales como los molinos de masa y de tortillas, el curtimiento de pieles, la confección de telas y tejidos, y el rubro de aguas gaseosas. Confederación, 1947, *op. cit.*, pp. 302-310.

⁶⁶ Para el rubro minero, véase el caso de la Cía. Minera “Dos Estrellas”, que se expropió a favor de una nueva organización cooperativa, en Uribe, 2010, *op. cit.*

⁶⁷ *Programa, 1957, doc. cit.*, p. 200. Para ver las agroindustrias de los aceites comestibles y de la harina en Michoacán, consúltese Padilla, 2010, *op. cit.* Por otra parte, con el tema forestal, se sabe que hacia 1950 Michoacán era el segundo estado del país que más explotaba sus bosques, condición que no debió cambiar demasiado en las décadas previas, ya que se tiene conocimiento de una sobreexplotación forestal que desembocó en contantes decretos sobre veda forestal. Cabe decir asimismo, que quizá una parte respetable de dicha sobreexplotación, se encontraba en desconocimiento fiscal. Empero, aun y con todo lo dicho, se tiene el dato por ejemplo, de que hacia 1953, Michoacán aportaba entre 84 y 87% de la producción nacional de brea, resina y aguarrás. *Programa, 1957, doc. cit.*, p. 163.

Ahora bien, aunque no es parte del sector industrial, la ganadería michoacana también fue una importante actividad económica para esta entidad, secundando en este sentido a la agricultura y a la industria en general. Se cita aquí la actividad pecuaria, debido a que el fisco estatal, junto al municipal, la gravó por posesión de ganado y por compraventa. Esto ocurrió así porque la ganadería fue una más de las actividades económicas elegidas para buscar paliar la caída del gravamen predial. Así entonces, en cuanto a su desempeño, en términos generales, a lo largo de las décadas de estudio, se aprecia que la población pecuaria michoacana presentó lapsos de estancamiento, aunque también combinados por el crecimiento de algunas clases de ganado en particular. Se destaca por ejemplo, que entre 1930 y 1940, Michoacán se posicionó entre los primeros tres y seis lugares a nivel nacional por el número de cabezas de ganado vacuno, porcino y asnal poseídas.⁶⁸ Sin embargo, según las gráficas que más abajo se analizarán, su real importancia no se vio reflejada en el rendimiento fiscal del rubro, ya que quizá tuvo que ver en ello la concurrencia impositiva, a la cual se sumarían otras causas más.

En cuanto al comercio y los servicios en Michoacán, se subraya que éstos son muy difíciles de cuantificar para los decenios de estudio. Se parte en todo caso, de que parece lógico pensar que este sector también observó un crecimiento importante hacia los años cuarenta respecto de la situación posbélica de los años veinte. Ello porque acompañó, directa o indirectamente, las transformaciones experimentadas por el campo y por la industria

⁶⁸ Condición que quizá continuó años después, ya que hacia 1950, el número de cabezas de ganado michoacano representó 10% del total existente en el país, o bien 12% por su valor monetario, ocupando por este último punto el cuarto lugar a nivel nacional. *Programa, 1957, doc. cit.*, pp. 123-124.

michoacanos. Sólo se tiene el dato por ejemplo, de que para el quinquenio 1940-1945, el número de establecimientos comerciales en la entidad creció, pasando de 854 a 3,026 giros.⁶⁹

Un último elemento a contemplar es el de la población michoacana. Y con ella llama la atención que su comportamiento durante la primera mitad del siglo es muy estático, distinto a las transformaciones que experimentó la economía estatal. Así, la población creció como sigue: en 1921 se registraron 939,849 habitantes, en 1930 eran 1,048,381, diez años después, 1,182,003, incluso en 1950 la población sólo había ascendido a 1,422,717 personas.⁷⁰ Probablemente algo parecido a este comportamiento debió ocurrir con el poder adquisitivo de la población michoacana, lo cual supone cambios ciertamente limitados en la demanda de bienes y de servicios producidos por el mismo estado de Michoacán, y más bien indica que los cambios económicos vistos, obedecen a una nueva fase del mercado interno.⁷¹

En suma, como parte de las transformaciones de la economía michoacana, a todos los anteriores elementos se suma la confluencia de un proceso de reconfiguración de la masa de contribuyentes michoacanos respecto de la base de causantes de tiempos porfiristas y aun revolucionarios. Era aquella, por tanto, una renovada pléyade de intereses de viejos y nuevos comerciantes, industriales y propietarios rústicos –ante todo de pequeño y mediano giro, puesto que los grandes negocios agroindustriales y mineros de cuño porfirista fueron expropiados– que producían y/o vendían mercancías, y que tenían ahora la obligación

⁶⁹ *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1946-1950*, México, Secretaría Economía, Dirección General de Estadística, 1953, p. 551. Sin embargo, otra fuente, Confederación, 1947, *op. cit.*, p. 303, ofrece datos muy distintos, ya que, según su padrón del ramo de 1939, Michoacán contaba en ese año con 9,479 establecimientos. Por lo tanto, la información de ambas fuentes debe considerarse sólo como una aproximación.

⁷⁰ Véase: *Séptimo Censo General de Población. Estado de Michoacán*, México, Secretaría General de Economía, 1950, p. 196.

⁷¹ En el capítulo 3 se ofrecerá alguna idea sobre dicho comportamiento poblacional relacionándolo con la capacidad (o incapacidad) del gasto público estatal para ofrecer una base mínima de bienes y de servicios públicos a la población michoacana.

ciudadana de contribuir al sostenimiento de la oferta de bienes y de servicios públicos a cargo del nuevo régimen revolucionario. En consecuencia, como ya antes se dijo, esta situación fue parte de la longeva problemática de la baja carga fiscal en Michoacán, problemática que a su vez evidenciaba las deficiencias del fisco michoacano, y que para el caso de la tributación sobre la producción y el comercio, éstas parecen haber sido diversas, en tanto que contribuyeron, según la actividad económica o el objeto imponible, en la desproporcionada distribución de la carga impositiva, la inequidad, la subvaluación, la sobrecarga y la evasión fiscal, es decir, problemas todos en los cuales confluían los aludidos intereses de los michoacanos propietarios de bienes y explotadores de los mismos.⁷²

Con todo entonces, a partir de lo establecido arriba, es necesario precisar el sentido aproximado que tiene la información consultada para el desarrollo de esta temática. Sobre todo si se toma a la carga fiscal como indicador de la composición y el comportamiento de la economía michoacana para todo el tramo de la investigación. No obstante ello, se piensa que el rendimiento de los principales impuestos a la producción y el comercio michoacanos, sí refleja tendencias económicas generales, mismas que ayudan a visualizar los comentados intereses económicos y políticos de las élites y de grupos sociales pertenecientes a la sociedad michoacana posrevolucionaria. Bajo este escenario entonces, y con el propósito de observar las transformaciones de la carga impositiva en estas décadas, las gráficas 5 y 6 pretenden exponer dos escalas de los impuestos más rentables en Michoacán. Así que la gráfica 5 enfoca la atención en la temporalidad delimitada por los años inmediatos posrevolucionarios y hasta bien entrada la tercera década. Mientras que la gráfica 6 intentará revelar la transformación

⁷² Cabe señalar, por su importancia, que la variable de la evasión fiscal no se abordará en este apartado, principalmente por la falta de información para cuantificar tal fenómeno. Pero no obstante ello, cuando sea el caso de disponer de alguna información, al menos indirecta, se ofrecerán algunas apreciaciones hipotéticas.

experimentada por la carga tributaria en los siguientes diez años de haber tomado Cárdenas la presidencia de México.

Con referencia a la gráfica 5, se aprecia, sin duda, que los primeros gobiernos michoacanos revolucionarios resintieron la derogación del impuesto a las ventas (1911) y el traslado del patente a la esfera municipal (1917), puesto que como se vio antes, fueron los dos bastiones porfiristas más significativos del también desaparecido bloque de impuestos estatales al comercio e industria. Estas novedades fiscales, en conjunto con los efectos revolucionarios sobre los circuitos mercantiles, expresan el complicado panorama hacendario que definió a los años veinte michoacanos, en particular sobre la contracción de las fuentes impositivas y por la crisis economía prevaleciente. De modo entonces que la recuperación económica michoacana, pública y privada, sería paulatina, al menos esto se aprecia desde la carga fiscal y las finanzas públicas –con todo y sus comentadas limitaciones. Por ejemplo, ya sin los ingresos generados por los gravámenes de patente y ventas, la crisis financiera y económica en el estado se reflejó en los rendimientos de los impuestos especiales a la producción agrícola e industrial, que en este caso estaban representados por el ramo de alcoholes y por la explotación forestal, puesto que la producción de azúcar y piloncillo se incorporaría a este conjunto de gravámenes hasta el año de 1931. En este sentido, la gráfica 5 ilustra bien esta estrepitosa caída de los rendimientos de estos tributos a la producción, debido a los factores fiscal-económicos antedichos, pero también a otros más, tales como lo remarcados en el capítulo anterior: la incapacidad del sistema hacendario y en sí de los gobiernos michoacanos para controlar el espacio fiscal en términos recaudatorios, tema este

estructural en Michoacán,⁷³ así como también las coyunturas de inestabilidad social generadas por diversos enfrentamientos de corte político-militar, por rebeldes, y por conflictos entre propietarios y agraristas, todos, propios de los años veinte.

Así, bajo este complicado contexto, con la imposición a los alcoholes por ejemplo, Mújica señalaba que los giros con dicha producción tenían hacia 1921 cuotas irrisorias. Por lo tanto esta situación lo condujo a apretar el musculo fiscal del estado a través de sus intentos por actualizar dicho padrón. Así, como producto inmediato de ello, se puede comentar que por el sólo hecho de ajustar las tarifas a dos de los más importantes ingenios establecidos en el estado, obtuvo una renta de \$36,349, correspondiente a los meses de febrero a mayo de ese año de 1921.⁷⁴ Por lo demás, se observa que Mújica trató de obtener recursos a como diera lugar evidentemente, pero quizá también trató de buscar mayor control a nivel local, ya que este ramo de los alcoholes implicaba una relación muy estrecha entre los administradores de rentas, los tesoreros municipales y los productores.

La explotación forestal también tenía su historia bajo este escenario. Esta actividad fue la que mayor rendimiento mostró de este indicador de gravámenes a la producción, incluso, por un par de ocasiones, lo fue con mucho más fuerza, como ocurrió en 1927 y 1929, cuya aportación al erario fue de \$220,117 y \$184,486, respectivamente, lo cual representó 8% del total de cada año fiscal.⁷⁵ Ahora bien, quizá este 8% no es precisamente sustantivo en la

⁷³ Por ejemplo, el gobernador Ortiz Rubio señalaba que entre 1918 y 1919, "... el servicio hacendario se reanudó en los distritos de Tacámbaro, Ario de Rosales, Apatzingán, Huetamo, Coalcomán y Puruándiro, que durante algún tiempo estuvieron totalmente sustraídos al control de las Autoridades legalmente constituidas". *Informe, 1919, doc. cit., p. 73.*

⁷⁴ La cantidad citada es en valor nominal. *Informe, 1921, doc. cit., p. 55.*

⁷⁵ Porcentajes calculados a partir de los cifras que ofrece Fernando Foglio, *Geografía Económica-Agrícola del estado de Michoacán*, México, Editorial Cultura, t. III, 1936, p. 382. Incluso, eventualmente, también llegó a presentar buenos rendimientos hacia 1923, cuando por dicho concepto se recaudó la cantidad de \$176,150 (\$184,878.22 en valor nominal). *Informe, 1923, doc. cit., p. 67.*

composición de la carga tributaria, pero sí lo es en cambio, en cuanto a que reafirma que su comportamiento no refleja el real desempeño y dimensión de la explotación forestal en Michoacán durante todo el periodo de estudio. Por lo tanto, como se dijo antes, la explotación forestal debió ser uno de los principales sectores de la economía estatal –junto a la minería y quizá la ganadería–, que menos correspondencia mostró con su rendimiento fiscal, lo cual indica entonces, que esta significativa actividad económica para la entidad, fue también de las que mayor evasión y subvaluación fiscal presentó. Conviene por ende cuestionarse, considerando el contexto referido, si existieron o no, acuerdos fiscales entre las élites políticas y la burocracia hacendaria con los grupos de explotadores forestales, propietarios madereros o caciques, ya fuera en todo el territorio michoacano o por regiones. Importante asimismo, es saber si estos acuerdos fiscales se cumplieron o no, o parcialmente, o por regiones también.⁷⁶ Lo cierto es que la imposición forestal en Michoacán fue un problema político-económico complejo, tanto así que no es raro que este rubro económico fuese objeto de centralización fiscal por parte del gobierno cardenista en 1936 (véase gráfica 5).⁷⁷

Otra actividad económica michoacana, de las más importantes en estos años veinte, fue la minería. Al respecto cabe advertir que esta actividad fue la única que no se vio afectada durante largo tiempo por la revolución y por la guerra mundial.⁷⁸ Por tanto, esta situación le

⁷⁶ Por ejemplo, al menos con el gobierno mujiquista, da la impresión de que tales pactos no hubo, o bien, si existieron, vendrían de tiempo atrás, y es posible que se hayan diluido en el momento que en Mújica intentó (como con los alcoholeros) actualizar las cuotas a los madereros e incorporar al régimen impositivo a evasores fiscales del ramo. La reacción de los explotadores fue binaria: pagar o ampararse ante las instituciones de justicia. *Informe*, 1921, *doc. cit.*, p. 56.

⁷⁷ Foglio sugería además, en ese mismo año, que el mayor control de la federación sobre este ramo traería beneficios para la hacienda estatal: suprimir gastos de recaudación y aumentar los ingresos. Foglio, t. III, 1936, *op. cit.*, p. 382. Sin embargo, por esos mismos meses de 1936, el propio gobernador Ordorica no pensaba de igual manera. Él señalaba que tras haber sido federalizado el gravamen forestal, los ingresos del estado estaban sufriendo una disminución de alrededor de 15 mil pesos mensuales. *Informe*, 1936, *doc. cit.*, p. 31.

⁷⁸ Sobre todo la revolución le impactó por un tiempo relativamente corto, 1914-1916, donde fue determinante la obstrucción de los flujos mercantiles de producción minera e insumos industriales, y la confiscación de metales,

valió ser, después del predial, la segunda o la tercera entrada más rentable para la hacienda pública michoacana, esto en concreto después de la traslación del patente a los municipios en 1917, y hasta por lo menos dos lustros más. Así, acorde a ello, según las fuentes conocidas, su rendimiento más alto fue de \$142,494, registrado en la administración de Mújica, y luego bajó a \$117,990 con Sánchez Pineda, en 1923 (véase gráfica 5).⁷⁹ Bajo estas condiciones entonces, y pese a la ya mencionada baja aportación con que en general el sector minero participaba al tesoro público, este ramo económico terminó por aliviar en algo la crisis financiera que por entonces el Estado michoacano padecía.

Empero, posteriormente, conforme fue avanzando la segunda década del siglo, el impuesto minero sería rebasado por otros tributos, hasta que finalmente se federalizó en 1930, y desde donde continuaría redituando ingresos al estado, como luego se verá.⁸⁰ Incluso, tal rentabilidad seguiría así a pesar de que, antes como después de 1930, la actividad minera michoacana se vería diezmada por nuevos factores, de distinta naturaleza y temporalidad, situación que desde luego debió repercutir en su aportación al fisco del estado. Entre esos factores, figuraron: algunos cambios estructurales en la demanda del sector; la innovación tecnológica; la crisis económica mundial; los precios internacionales de los metales;⁸¹ la redirección de la inversión del capital externo a otras industrias; el agotamiento de fondos

puesto que después de los años bélicos, vendría un repunte minero michoacano de cerca de 10 años, cuyo motor principal fue el mercado externo, y por lo tanto, dicho repunte estuvo delimitado a su vez por la depresión mundial de finales de los años veinte. Véase: Uribe, 2010, *op. cit.*, pp. 308-309.

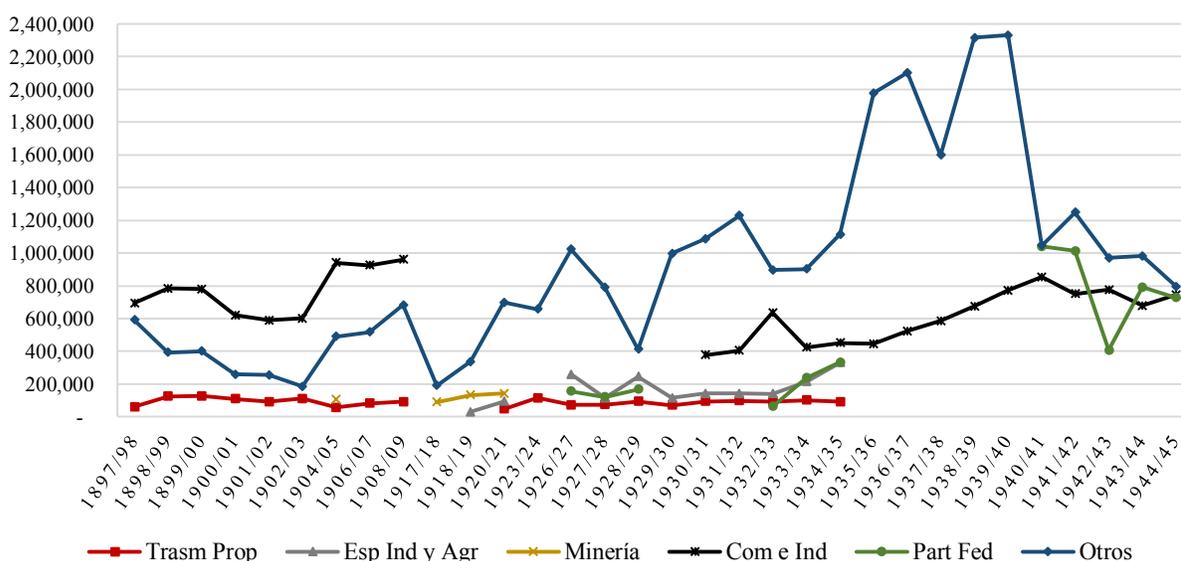
⁷⁹ Para este dato de 1923, cuyo valor nominal es de \$123,836.47, véase *Informe*, 1923, *doc. cit.*, p. 66.

⁸⁰ Para la ley de ingresos de 1931, dicho gravamen ya no apareció, aunque se sabe que ya existía el antecedente de una nueva ley minera federal decretada en 1926. POEM, Suplemento, Morelia, núm. 2, Tipografía de Juan Hernández, 1 de enero de 1931, pp. 1-39 y p. 32; Aboites, 2003, *op. cit.*, pp. 165-168.

⁸¹ De ello hacía alusión por ejemplo, el gobernador Sánchez Pineda en 1923, cuando destacaba que en el año anterior, 1922, la minería michoacana (representada mayormente por Dos Estrellas) acusó el efecto de la baja del valor de la plata en el mercado internacional, razón por la cual, el ramo minero había bajado su aportación al erario. *Informe*, 1923, *doc. cit.*, p. 66.

mineros; la insuficiencia eléctrica; así como otros fenómenos relacionados con el nuevo régimen de propiedad y con renovadas políticas fiscales y sociales orientadas a la expropiación pública y a la creación de cooperativas, o el propio sindicalismo.⁸²

Gráfica 5. Impuestos directos e indirectos más rentables relacionados con la producción y el consumo en Michoacán, 1897-1945 (pesos de 1929)



Nota 1: Cabe destacar que el rubro “Otros” incluye la recaudación por concepto no sólo de impuestos particularmente no desagregados en la gráfica, sino que además incorpora ingresos extraordinarios obtenidos por productos, derechos y aprovechamientos contemplados por la ley de ingresos en vigencia, e incluso también, por algunos años, participaciones federales.

Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en cuadros 3 y 4.

Fuente: Cuadros 3 y 4.

En cuanto al rubro “Otros” de la gráfica 5 –sin dejar de insistir en las limitaciones para su desagregación y análisis–, se puede comentar lo siguiente. A lo largo de la década de 1920, su comportamiento es muy irregular, con altibajos repentinos, reflejo nítido de un sistema hacendario que obtenía recursos de donde fuera y como pudiera. Por ejemplo, en 1921,

⁸² Véase algunos de ellos, en: *Informe*, 1921, *doc. cit.*, p. 52; capítulos 4 y 5 en: Uribe, 2010, *op. cit.*, pp. 363-505; y Kuntz, 2010, *op. cit.*, p. 172, p. 175, p. 203 y pp. 206-207.

sobresale la ya comentada recaudación extraordinaria que Mújica logró por concepto de “Impuestos no cobrados en años anteriores”.⁸³ También debieron sobresalir en toda la década, de acuerdo a su importancia, las entradas por: compraventa de bebidas alcohólicas; impuesto adicional sobre todo entero consignado en la ley de ingresos (1921-1924); ingresos por productos, derechos y aprovechamientos del estado; capitales industriales y ganado.

Con estos dos últimos, cabe apuntar un par de ideas. Con el ganado por ejemplo, y sabida la importancia de esta actividad económica, se piensa que la revolución no sólo la pudo haber afectado durante las asonadas, sino que es posible que sus efectos hayan sido mucho más largos, sobre todo desde la vertiente impositiva-recaudatoria. Lo anterior obedece a que se tiene conocimiento de que la revuelta armada potenció la ilegalidad del consumo (sacrificio del animal) y el abigeato (tráfico), práctica que, al menos para el segundo caso, ya no desapareció.⁸⁴ Por lo tanto, esta situación implicó mayores dificultades para la imposición y el seguimiento (reempadronamiento) del ganado a cargo del fisco estatal y municipal. Incluso también debió afectar la reevaluación predial, ya que por algún tiempo los predios rústicos contemplaron al ganado como parte del capital a gravar.⁸⁵

Mientras que por otra parte, con el impuesto a capitales industriales, se destaca una vez más la política fiscal de Mújica. En este caso se trató de exigir adeudos acumulados a dos importantes compañías eléctricas de capital extranjero que operaban en la entidad. Así que, sumado, el monto exigido fue del orden de \$52,013. En consecuencia, ante tal postura del gobierno, las dos empresas acudieron de inmediato al amparo de la justicia federal, dejando

⁸³ En valores nominales la cantidad total fue de \$430,086.87. Véase *Informe*, 1921, *doc. cit.*, p. 51.

⁸⁴ Véase *Informe*, 1922, *doc. cit.*, p. 95.

⁸⁵ Véase por ejemplo la ley de ingresos de 1921, ya que luego habría cambios tendientes a aislar la cría de ganado respecto del gravamen predial. Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 145.

por ende en vilo, el pago demandado.⁸⁶ Así que, a partir de lo que se ha visto hasta el momento, cabe resaltar aquí la recia política fiscal de Mújica, ya que no sólo recargó el brazo fiscal sobre los terratenientes, sino que lo hizo también sobre los industriales alcoholeros, mineros y los del ramo eléctrico. Al final, las consecuencias para él fueron definitivas: la animadversión de prácticamente todas las “fuerzas vivas” del estado, condición que le causó, en último término, su comentada destitución del gobierno.

Para cerrar la interpretación de la gráfica 5, el gravamen sobre la transmisión de dominio de bienes raíces sugiere una intensidad más o menos pareja, tanto en tiempos porfiristas como en tiempos posrevolucionarios. Su interpretación es interesante, ya que parece que este tributo no fue muy sensible a cualesquiera coyunturas, buenas o malas, económicas, políticas o sociales. No se inmutó sobremanera en coyunturas de dinamismo del mercado como con el efecto mercantil contrario, pero tampoco bajo la primera ola de reforma agraria cardenista, que supondría incertidumbre sobre la propiedad (véase gráfica 5). Al margen de no poseer datos posteriores a 1935, quizá una fuerza que pudo matizar una potencial caída de este gravamen a causa del reparto de tierras, o por otras razones, como su posible proscripción a favor del eventual establecimiento del impuesto federal sobre incremento no ganado, fue el desarrollo de un proceso de mediano plazo que inició en los años veinte –contiguo al reempadronamiento e incorporación fiscal de la propiedad raíz en el

⁸⁶ El fundamento jurídico de tal exigencia, era la aplicación del artículo 28° constitucional, el cual prohibía la exención de impuestos en el país. De modo entonces que para esa coyuntura, lo que Mújica buscaba con la Constitución, era la anulación de concesiones otorgadas a las empresas por “Gobiernos anteriores”, concesiones cuyo objeto había sido liberarlas del pago de impuestos. *Informe*, 1921, *doc. cit.*, p. 55. Idéntica postura por cierto, a la que luego tomaría el gobernador Lázaro Cárdenas, pero ahora sobre todas las empresas del ramo (véase capítulo 1). Incluso también es posible que esta postura michoacana fuera común en otras entidades, puesto que había en general una necesidad imperiosa entre los gobiernos estatales por allegarse recursos, más allá de estar buscando también implementar un nuevo orden fiscal, más justo y proporcional, de acuerdo con la real capacidad de contribuir de los ciudadanos y de los grandes capitalistas que se habían blindado bajo el régimen porfirista.

estado—, consistente en la compraventa de predios, vía embargo, en sanción fiscal por rezagos de impuestos y por incumplimiento del causante para poner en conocimiento fiscal predios ocultos.⁸⁷ Sin embargo, aunque todavía no se conoce la real dimensión del tal proceso, Foglio por su parte, exponía hacia 1936, que las operaciones de compraventa de bienes rústicos en el estado eran muy raras, no obstante que él mismo, en su obra, ofrece el rendimiento del impuesto en cuestión, y que es justamente el que se estudia aquí y se expresa en la gráfica 5.⁸⁸

Ahora bien, por otra parte, la gráfica 6 intenta plantear las transformaciones que experimentó la carga impositiva entre los años treinta y los cuarenta. Pero antes de abordarlos, se precisa lo siguiente. Como se dijo al inicio del capítulo, entre estas décadas de los años treinta y los cuarenta, figuran procesos claves como la reforma agraria, el reformismo fiscal estatal-federal y el desempeño de la economía, factores que finalmente ayudan a explicar tales transformaciones de la carga fiscal en Michoacán. A este respecto entonces, con el reformismo fiscal, se detecta un proceso complejo de reorganización impositiva sobre la producción y la distribución de bienes y servicios, mismo en donde llegaron a concurrir las soberanías fiscales del estado con la federal, y aún con la municipal. Incluso, por algunos años, esta situación originó un ensanchamiento tributario en Michoacán, tal como debió ocurrir también en las demás entidades. En consecuencia, con la intención de suprimirlo, la Secretaría de Hacienda —a través de las convenciones nacionales fiscales— planteó que el régimen impositivo nacional se simplificara y uniformara, esto en busca de armonizar los costos de producción y de liberar la circulación de mercancías al interior del territorio mexicano. Por lo dicho entonces, Michoacán terminó por suscribir la política federal para reformar su fiscalidad. Así, para tales

⁸⁷ Este proceso se observa en las secciones “Administrativos” y “De lo Civil”, que forman parte del *Periódico Oficial del Estado de Michoacán* (POEM), particularmente es claro en las décadas de 1920 y de 1930.

⁸⁸ Foglio, t. III, 1936, *op. cit.*, pp. 387-388.

afectos, como ya se mencionó antes, el gobierno federal estableció el impuesto sobre la renta y robusteció un sistema de participaciones que, finalmente, terminó por evidenciar el proceso de transferencia y centralización que de las rentas estatales llevaba a cabo la federación.

Por otro lado, desde luego que las crecientes necesidades económicas de los gobiernos michoacanos para hacer frente a sus compromisos, también incidieron en la legislación fiscal dicha, a lo cual se sumó, para redondear la compleja situación, la caída del rendimiento del impuesto predial en la tercera década del siglo, justo cuando en el decenio previo había sido el gravamen sobre el cual el Estado michoacano había concentrado sus principales reformas fiscales. Por lo tanto entonces, fue indispensable establecer y/o reformar la imposición general o especial a la agricultura, la industria y el comercio michoacanos, estableciéndose así, durante de la administración de Cárdenas en 1931, el impuesto general al comercio e industria. En suma, este gravamen, junto al sistema federal de participaciones, y el mismo predial, ofrecen elementos para poder abordar la transformación de la carga fiscal en los años citados.

El factor económico por su parte, también influyó en aquel reformismo fiscal en Michoacán, pero de este componente ya se ha hecho mención en páginas anteriores. Por ahora, a partir de lo anterior, se abordan los impuestos directos e indirectos más rentables de la hacienda pública michoacana entre los años treinta y los cuarenta. Por principio, de acuerdo con la gráfica 6, es menester ponderar primero el efecto inmediato que tuvo la mencionada reforma fiscal cardenista en el ingreso público, ya que la recaudación de 1930, que fue del orden de \$2'499,098, al año siguiente se incrementó a \$3'340,831, lo cual debe subrayarse, sobre todo porque se presentó bajo la crisis económica mundial en boga. Sin embargo, por otro lado, a lo largo del decenio de los años treinta, este incremento se convirtió en un

estancamiento financiero, ya que si bien la economía se reactivó, al mismo tiempo también, las reformas federales señaladas empezaron a tener efecto en Michoacán.

Así entonces, bajo tal comportamiento de las rentas públicas en general, cabe apuntar que entre los gravámenes que más influyeron en ellas, se encuentra sin duda el impuesto general al comercio e industria; ya que este tributo, desde su puesta en vigor en 1931, reportó altos rendimientos respecto de los otros impuestos a la producción y a la comercialización que estuvieron en vigencia durante los años veinte (compárese las gráficas 5 y 6). De lo anterior, en términos cantables, se destaca por ejemplo, que en 1931 dicho gravamen aportó al tesoro público la cantidad de \$377,564, incluso ya para 1933 se había incrementado a \$635,825, y si bien al año siguiente, en 1934, su rendimiento cae, a \$423,926, a partir de este último año su desempeño sería a la alza, aunque lentamente, teniendo en 1941 su máxima aportación, cuando alcanzó la cifra de \$852,795 (véase gráfica 6).

A partir de estos números, cabe ahora exponer algunas ideas en torno a este impuesto. Una es que, pese a no ajustarse a los lineamientos de la *Convención Nacional Fiscal* de 1925, en cuanto a que los giros mercantiles e industriales gravados por este tributo estuvieran agrupados según su condición de consumo básico, de lujo y nocivo, y que más bien se retomara para su clasificación el sistema tarifario del tributo de patente, su rendimiento, como se vio, fue bastante bueno.⁸⁹ Incluso, tempranamente, en 1933, se dudaba sobre una posible regularidad (a la alza) del tributo. A este respecto, los comisionados para el estudio del Impuesto a la Propiedad Territorial en México –documento que se presentaría en la *Segunda Convención Nacional Fiscal* de 1933–, señalaban, en una opinión aventurada, “... que el

⁸⁹ Aun así, véase la crítica que hace Yáñez sobre este punto de no seguir las “sugerencias” de la *Convención*, en: Yáñez, 1947, *op. cit.*, pp. 34-35.

cambio [respecto de lo que había existido anteriormente] ha sido demasiado brusco y que puede no producir los resultados permanentes que de él se esperan...”; además, por otra parte, recalcan que, tomando en cuenta la depresión fiscal que venían mostrando las rentas del estado desde 1928 –lo cual sí se aprecia en la gráfica 6–, el efecto de dicho impuesto “... no es seguro que tenga buenos resultados para la economía general del Estado”.⁹⁰

Por lo tanto entonces, lo que se puede plantear aquí respecto de tales apreciaciones, tiene que ver con lo siguiente. Se parte del argumento de que el desempeño del rendimiento del gravamen en cuestión, fue rentable. Ahora bien, el impacto que pudo tener esta nueva imposición en el comercio y en la industria de la economía michoacana en general, conduce a dos hipótesis. Por un lado, a que al parecer estas innovaciones fiscales trajeron una mayor presión fiscal, ante todo sobre unos contribuyentes propietarios de pequeños giros industriales, comerciales y de servicios que no estaban acostumbrados a ella.⁹¹ Pero en contrapartida, y de la mano con lo anterior, también es posible que el buen rendimiento financiero de este impuesto evidencie que, en Michoacán, durante estas décadas, el nivel de evasión y subvaluación fiscal era alto, tal como lo advertía el mencionado estudio histórico-económico-fiscal sobre Michoacán que llevó a cabo la Secretaría de Hacienda durante el segundo lustro de los años treinta (véase capítulo 1). En adición de esta segunda idea, sobre la baja carga fiscal prevaleciente en el estado, dicho rendimiento también puede expresar que quizá la economía estaba en condiciones de soportar una mayor carga fiscal, y que por lo mismo su

⁹⁰ *El Impuesto Territorial. Dictamen de la Comisión para presentarse en la Segunda Convención Nacional Fiscal*, México, 1933, pp. 149-150.

⁹¹ Al respecto, en el *Archivo Histórico Municipal de Morelia* se alcanza a detectar una postura quejosa por parte del pequeño comercio e industria ante la presidencia municipal de Morelia, lo cual se cree, pudo estarse replicando, bajo otras intensidades y particularidades, en las demás ciudades prósperas de la entidad.

reactivación no era por entonces del todo débil, o al menos no tanto como se pensaba, esto a consecuencia de los efectos aletargados de la revolución y por la crisis económica mundial.

Desde luego que estas dos ideas conducen a plantear estudios pormenorizados sobre la postura o la estrategia de los contribuyentes michoacanos ante las reformas fiscales, mismos que abordaran los cambios en su interpretación sobre el acuerdo fiscal y la presión fiscal. Así que si bien ello queda fuera de esta investigación, cabe decir que esta temática tiene que ver con nuevas generaciones de ciudadanos –pequeños empresarios, clasemedieros, profesionistas, incluso políticos, entre otros– que estaban protagonizando, en algunas regiones del centro y norte de la geografía económica michoacana, sobre todo en zonas no mineras, el despunte de nuevos mercados con productos agropecuarios comerciales (no sólo los tradicionales), que se distinguían por su capacidad de encadenamiento agroindustrial, o sea, actividades agrícolas sí, pero también industriales y comerciales a la alza. Entre otras por ejemplo, destacaban las mencionadas agroindustrias de los aceites, las harinas, los alcoholes, la madera y la resina, fenómeno económico por otro lado, que visto desde el aspecto de la concentración económico-fiscal, también requiere de estudios a detalle.

Ahora bien, ¿qué papel jugó en este entorno el impuesto predial? No debe perderse de vista que las transformaciones que experimentaba la economía michoacana hacia finales de los años treinta y los cuarenta, tenían en el sector agropecuario su motor principal. Pero a su vez también, por esos mismos años, el sector primario michoacano llevaba a cabo o concluía ya, el cambio de tenencia de la tierra. De modo entonces que sobre la producción ejidal, ya fuera directa o indirectamente (movida por comisionistas), y sobre la producción de agricultores particulares, recaía el abastecimiento de los insumos agropecuarios que demandaba el consumidor final o el aparato industrial para su transformación en otras mercancías. Lo que se

quiere decir con esto, es que el sector agropecuario tuvo un papel sustantivo en la reanimación económica y en la transformación de la carga fiscal en Michoacán. Donde la población ejidal, para resaltar aquí a este importante sector social, lejos de aislarse económicamente por su tratamiento fiscal federal privilegiado, quedó incorporado al mercado interno, cuya función en él fue expandirlo mediante la oferta de su producción, comercialización y trabajo, y mediante la demanda como consumidor en general. En este sentido se coincide con Aboites y León y González, en cuanto a que tal fue la postura cardenista a nivel nacional sobre la población ejidal.⁹²

Retomando entonces, a partir de esta idea sobre el papel jugado por el sector agropecuario durante estas décadas en la economía de Michoacán, ahora se plantea su incidencia en la carga tributaria estatal. En esta dirección, ya antes se destacó la prolongada preponderancia financiera y fiscal del impuesto a la propiedad raíz en la hacienda pública del estado hasta por lo menos el segundo lustro de los años treinta, tendencia que por otra parte, es similar a lo que plantean Aboites y Servín desde el plano nacional, y Riguzzi desde el caso del Estado de México. Los tres autores señalan la centralidad fiscal y la transcendencia financiera del impuesto predial en la carga tributaria y en los procesos de reformismo impositivo de las haciendas estatales del país, es decir, características que perduraron desde el porfiriato, la revolución, los años veinte (de reorganización hacendaria estatal), y hasta los treinta (de reforma agraria y hacendaria), cuando finalmente dicho tributo directo declinó.⁹³

⁹² Aboites apunta que, desde la perspectiva cardenista, "... los ejidatarios debían aportar a la formación de la nación no por la vía fiscal sino por medio de su producción, es decir, desde su organización doméstica apoyada por el poder público a través del reparto agrario", Aboites, 2003, *op. cit.*, pp. 243-244; Samuel León y González (coordinador), *El cardenismo, 1932-1940*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

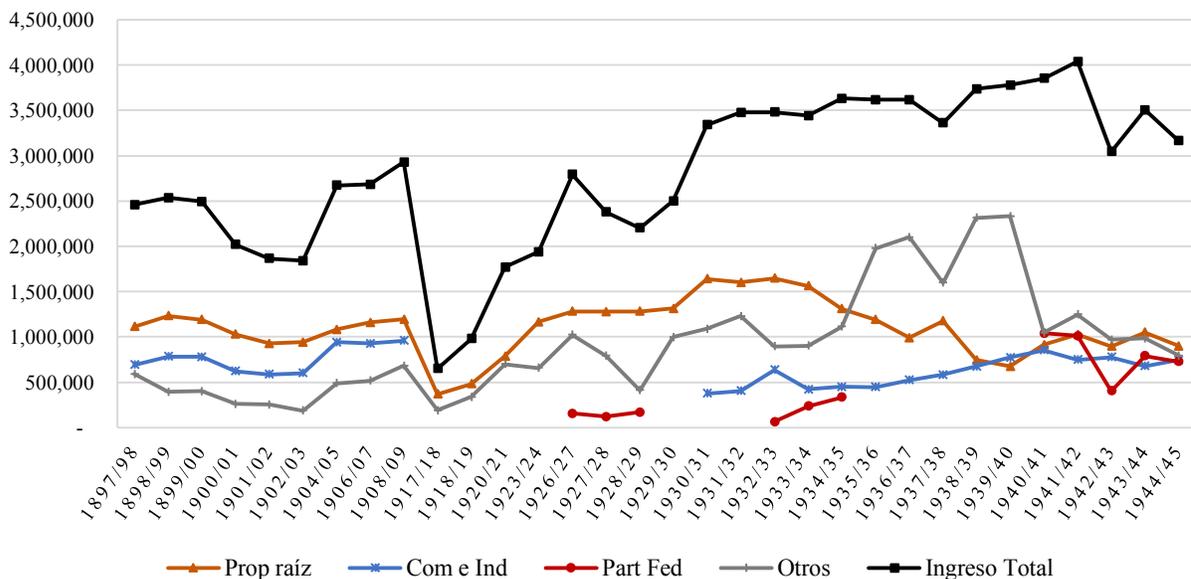
⁹³ Servín, 1956, *op. cit.*, p. 29 y p. 44; Aboites, 2003, *op. cit.*, p. 250; Riguzzi, 1994, *op. cit.*, pp. 244-245.

Incluso tal descenso predial se ilustra en la gráfica 6, cuando su nivel de participación se cruza, al término del *Primer Plan Sexenal*, con el ascenso del gravamen general al comercio e industria; variables que finalmente evidencian el proceso de diversificación impositiva que estaba experimentando la hacienda pública michoacana. Ahora bien, aún y con tan simbólico cruce, aquí se plantea una idea alternativa para entender dicha diversificación de la carga fiscal. Se piensa que el sector agropecuario y el impuesto predial en Michoacán, adquieren después de 1940, una renovada función, la cual consiste en que participan, por derrama fiscal, en la diversificación de las rentas públicas, esto porque representan, en buena medida, la base impulsora de los tributos al comercio e industria michoacanos que se tratan.

Antes de abordar finalmente las participaciones federales, se destaca algún punto sobre la variable “Otros”, ya que ambas cosas muestran correspondencia. Debido a las limitaciones de agregación ya comentadas, y que por lo mismo a dicha variable la define la irregularidad de su desempeño, se quiere apuntar ante todo, el alto rendimiento que ésta presentó entre 1936 y 1940, alcanzando las sumas de \$1'976,981 y \$2'330,579, respectivamente. La razón de ello, es que justo en este lapso estuvieron juntos los ingresos por participaciones federales y las demás entradas estatales agrupadas en esta variable, puesto que precisamente para este mismo periodo, no se registran aisladamente las participaciones en la gráfica. Por eso es que este rubro entre 1935 y 1940, promedió anualmente un extraordinario 53% del total de las rentas públicas. Así que, de este porcentaje, una parte no menor debió corresponder a las participaciones federales, en tanto que la otra porción obedecería a un posible incremento de recursos provenientes de diversos tributos, tales como la venta de alcoholes, cerveza, ajonjolí,

ganados,⁹⁴ adicionales, y quizá también se presentó una mayor oferta de servicios públicos por parte de la administración estatal (véase gráfica 6 y tabla 6).

Gráfica 6. Impuestos directos e indirectos más rentables en el ingreso total de la hacienda michoacana, 1897-1945 (pesos de 1929)



Nota 1: Cabe destacar que el rubro “Otros” incluye la recaudación por concepto no sólo de impuestos particularmente no desagregados en la gráfica, sino que además incorpora ingresos extraordinarios obtenidos por productos, derechos y aprovechamientos contemplados por la ley de ingresos en vigencia, e incluso también, por algunos años, participaciones federales.

Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en cuadros 3 y 4.

Fuente: Cuadros 3 y 4.

El sistema federal de participaciones también empezó a ser significativo en la mutación de la carga fiscal michoacana de estos tiempos. De entrada, por algunos años, y según se

⁹⁴ Se tiene el dato por ejemplo (sin registro en la gráfica 6), de que la recaudación habría crecido de \$16,777 a \$50,581 (valores nominales) entre 1935 y 1940. Porfirio García de León Jr., *La producción ganadera*, (Ponencia al Primer Congreso de los Ayuntamientos del Estado de Michoacán), México, 1940, p. 175. A reserva de la veracidad de tales montos, lo que se quiere destacar aquí, es que el autor citado advertía que tal incremento se había debido más a un aumento tarifario que a un aumento de la población ganadera. Muy por el contrario –decía–, el ganado estaba saliendo del estado debido a dos factores: la aludida multiplicidad de gravámenes, y a la falta de previsión de la legislación agraria para resolver expedientes ejidales en regiones agrícolas y ganaderas, ya que el factor de producción “pasto” había quedado en manos del ejido, y el factor “ganado” con los propietarios, generando por ende, la salida del ganado y terrenos pastales inútiles. *Ibid.*, p. 176.

interpreta en la tabla 6, el propio sistema de participaciones fue parte de la anarquía y de la duplicidad o triplicidad impositiva prevaleciente en el estado. Ello con algunas cédulas del impuesto sobre la renta, así como también con varias participaciones por impuestos a la energía eléctrica o a la producción y comercialización de bebidas embriagantes, y, desde luego, con la contribución federal.⁹⁵

Por otra parte, el sistema federal de participaciones, al mismo tiempo que evidenciaba lo anticuado del sistema fiscal-recaudatorio michoacano, también expresaba su fuerza centralizadora como método modernizador hacendario. Consecuentemente, dicho régimen federal, expresado en la dimensión que fue tomando en los ingresos estatales, indica que éste empezó a crecer desde finales de los años treinta, y no pararía en la década posterior. Por ejemplo –tomando en consideración que los datos registrados podrían complementarse mejor–, los trienios 1926/27-1928/29 y 1932/33-1934/35, promediaron cada uno 6% del total de los ingresos michoacanos para iguales periodos (véase gráfica 6 y tabla 5). En este porcentaje, entre las participaciones más cuantiosas recibidas por el estado, figuraron las originadas por los impuestos a la minería, el impuesto sobre la renta y sobre los consumos de gasolina y de energía eléctrica.⁹⁶

⁹⁵ Adicionalmente, véase, por ejemplo, la ley de ingresos para el ejercicio fiscal de 1938: POEM, Segunda Sección, t. LVIII, núm. 78, Morelia, 16 de diciembre de 1937, p. 2; y también Foglio, t. III, 1936, *op. cit.*, p. 391, que enfatiza sobre la actividad alcoholera.

⁹⁶ Véase Foglio, t. III, 1936, *op. cit.*, pp. 381-382. En cuanto a la participación por consumo de energía eléctrica, cabe señalar la creciente presencia de la Secretaría de Hacienda en el rendimiento fiscal del rubro, ello en detrimento desde luego, de los caudales del estado. En este sentido, en 1933, el gobernador Benigno Serrato sostenía que conforme a la ley federal de energía eléctrica, en el primer semestre de ese año, se había recaudado la cantidad de \$29,636.50, haciendo constar además, que cuando el mismo objeto impositivo estuvo bajo el control del estado, la recaudación promedio (por ejercicio fiscal) había sido de \$162,000. En suma entonces, bajo aquella nueva normatividad federal centralizadora, el fisco estatal –decía– había resentido una pérdida de \$52,000 semestrales. Todas las cantidades mencionadas en esta cita se ofrecen en valores nominales, véase *Informe*, 1933, *doc. cit.*, p. 2 (Sección Hacienda).

Ahora bien, en las administraciones de Cárdenas y de Ávila Camacho, la proporción con que el sistema federal de participaciones contribuía a los caudales públicos michoacanos, se incrementó sustancialmente. Lo cual se pone de relieve en el quinquenio 1940/41-1944/45 –periodo que comprende todo el gobierno de Ireta–, cuando dicho régimen promedió 22% del total ingresado en la Tesorería General del Estado (véase gráfica 6 y tabla 5). Por lo tanto entonces, como se observa en el gráfico de referencia, el gobierno iretista (1940-1944) recogió, financieramente, una diversificación tributaria que sin embargo, a excepción de 1942, no le permitió recaudar más recursos, incluso, según los datos disponibles, el flujo de las rentas públicas disminuyó. Se podría decir entonces, que existe armonía entre la política iretista de “unidad nacional”, y la injerencia federal cada vez más marcada en torno a la transformación de la carga tributaria michoacana. A mayor detalle sobre esta idea, se argumenta que aquel 22% que promedió el sistema de participaciones sobre el ingreso total de la hacienda pública michoacana durante lapso 1940-1945, fue el mismo porcentaje que aportó el impuesto estatal al comercio e industria en el citado quinquenio, mientras que el gravamen predial promedió para idénticos años 27% (véase tabla 5).

Tabla 5. Participación porcentual promedio de los principales gravámenes en el ingreso total de la hacienda pública michoacana (por periodos)

Periodo	Propiedad raíz	Comercio e industria	Participaciones federales	Otros
1926/27-1928/29	-	-	6	-
1932/33-1934/35	-	-	6	-
1934/35-1939/40	-	-	-	53
1940/41-1944/45	27	22	22	29

Fuente: Los porcentajes enlistados se calcularon con base en los datos disponibles de la gráfica 6.

Así, por lo visto arriba sobre las participaciones federales en el ingreso estatal, se puede exponer que en una perspectiva larga, es decir cuando en el segundo lustro de los años cuarenta el impuesto sobre la renta realmente tomaría fuerza, y luego de la instauración del impuesto sobre ingresos mercantiles en Michoacán en 1951, sería hasta ese entonces, cuando se notaría en su mayor esplendor la centralización tributaria federal en el estado, y, en consecuencia, se consolidaría el debilitamiento y dependencia de la hacienda pública michoacana al centro.⁹⁷

Finalmente, tras el seguimiento hecho en este capítulo a la carga tributaria michoacana, resta por precisar dos elementos derivados de las transformaciones y permanencias que ésta experimentó. Es decir, cambios y persistencias que se debieron al impacto de los comentados factores internos y eternos a la hacienda pública michoacana en su conjunto, y que estuvieron presentes tanto en la destrucción del sistema hacendario estatal a causa de la revolución, como en su proceso de reorganización posrevolucionaria. Así, el primer elemento lo constituyen los marcados y perenes problemas financieros a los cuales el gobierno michoacano se enfrentaría para atender una demanda de bienes y servicios públicos cada vez más creciente, demanda que habría de legitimar, teóricamente, desde el gasto público, al nuevo régimen revolucionario en Michoacán. Mientras que el otro punto a destacar tiene que ver con el proceso de reconfiguración de los contribuyentes michoacanos que acompañó al desarrollo de la carga fiscal examinada, proceso que inició con el sisma revolucionario pero que tomó mayor fuerza en los años treinta y cuarenta. Entonces, en el capítulo siguiente se verá, ahora desde el gasto

⁹⁷ POEM, t. LXXII, núm. 72, Morelia, 14 de mayo de 1951, pp. 1-4. Para conocer el proceso de debilitamiento de las haciendas estatales y municipales a favor del fortalecimiento del centro a lo largo del siglo XX en México, véase el apartado “Las huellas en los números”, en: Aboites, 2003, *op. cit.*, pp. 31-60.

público, hasta qué punto hubo correspondencia entre esta base de contribuyentes y los beneficiarios del presupuesto de gasto en Michoacán.

Tabla 6. Impuestos estatales que concurren o guardan alguna relación con impuestos federales y municipales, 1918-1946

Vigencia	Impuesto estatal	Tipo de concurrencia o relación				Relación distributiva	
		Impositiva		Recaudatoria		Federación	Municipios
		Federación	Municipios	Federación	Municipios		
Antes de 1918-1930, 1935-1946	Ganado	---	Compraventa semovientes; patentes fierro	---	Presidencia y tesorería municipal	---	Sólo información
Antes de 1918-1930	Minería	Minería	---	SHCP* y oficinas federales	---	Federalizado, participación	---
Antes de 1918-1920, 1931-1935, 1941	Ejercicio de profesiones y oficios	Impuesto sobre la renta	---	Oficinas federales	---	Participación	---
1917-1946	Créditos escriturarios	---	Instrumentos notariales	---	Tesorería municipal	---	Sólo información
1918-1940	Alcoholes (producción)	---	Fábricas de alcohol	Oficinas federales	Tesorería municipal; Adm Rentas	Sólo información	Sólo información
1918-1930, 1936-1940	Alcoholes (comercio)	Expendio	Patente; licencias	Oficinas federales	Tesorería municipal; CGG	Participación	Sólo información
1918-1930	Tabacos	Elaboración y consumo de tabacos	Patente (utilidades)	Oficinas federales	Tesorería municipal; CGG	Federalizado, participación	Sólo información
1919-1930	Capitales industriales	Impuesto sobre la renta	Especial a empresas de luz y fuerza	Oficinas federales	Tesorería municipal	Participación	Sólo información
1921-1924, 1930, 1935-1946	Impuestos adicionales	---	Impuestos adicionales	---	Tesorerías municipales	---	Subvención a los municipios; información
1926-1930, 1938-1946	Vehículos	---	Vehículos	---	Tesorería municipal	---	Sólo información
1931-1946	General al comercio e industria	Impuesto sobre la renta	Patente (utilidades)	Oficinas federales	Tesorería municipal; Adm Rentas; CGG **	Sólo información	Sólo información; 60%
1931-1940	Azúcar y piloncillo	---	Ingenios azucareros y trapiches	---	Tesorería municipal	---	Sólo información

1931-1940	Explotación de bosques	Explotación forestal	Explotación de bosques	Oficinas federales	Tesorería municipal	Federalizado, participación	Sólo información
1936-1946	Espectáculos públicos	---	Diversiones públicas	---	Tesorería municipal	---	Sólo información
1938-1940	Especial compraventa de cerveza	Producción y consumo de cerveza	Patente (utilidades)	Oficinas federales	Tesorería municipal; CGG	Federalizado, participación	Sólo información
1941, 1942	Minerales no metálicos	Minería	---	Oficinas federales	---	25% a la Federación	---

* Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

** Contaduría General de Glosa, dependiente del Congreso del Estado de Michoacán.

Nota 1: La tabla puede omitir algún otro impuesto o información sobre la relación recaudatoria y distributiva del sistema fiscal-hacendario estatal respecto al de la federación o al de los municipios. Esto se debe a factores diversos; dos de ellos sobresalen. Uno tiene que ver con la limitación de fuentes; y el otro lo constituye el hecho de que por estos años, las relaciones hacendarias entre estas tres instancias de gobierno, fueron muy variables, sobre todo cuando a inicios de los años treinta la centralización hacendaria federal comenzó a tomar fuerza y a tener mayor presencia en el sistema fiscal estatal y municipal, y con ello devino un mayor movimiento tanto en la abrogación y/o poca duración de algunos impuestos, como en la asignación de atribuciones recaudatorias y de distribución de los recursos provenientes de los gravámenes más rentables o duraderos.

Nota 2: La tabla no enlista todas las participaciones obtenidas por el fisco estatal derivadas del rendimiento de impuestos federalizados, faltarían, además de las señaladas arriba: participaciones por consumo de gasolina, por producción y consumo de energía eléctrica, por cerillos, por sal, entre otras.

Fuente: Tabla 1.

CAPÍTULO 3. EL PRESUPUESTO DE GASTO Y LA OFERTA DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS EN MICHOACÁN, 1920-1944

Este capítulo completa el análisis financiero de la hacienda pública michoacana posrevolucionaria con el tratamiento de la política de gasto público. Por tanto, el objetivo en este espacio es estudiar la estructura y el comportamiento del gasto programado en Michoacán, particularmente de 1920 a 1944, retomando además, para su mejor comprensión, un antecedente que plantea el colapso de los egresos y en buena medida de la administración pública estatal derivado de la revolución. Así entonces, se trata de identificar y problematizar, tras dicho colapso financiero de los años diez, la reconstrucción y el comportamiento de la política de gasto de los primeros gobiernos michoacanos revolucionarios y de sus principales intenciones políticas y limitaciones presupuestales en materia social, económica y administrativa, visto todo esto justamente desde la programación de los egresos. En suma, con tales objetivos, se inscriben los siguientes interrogantes: ¿Cómo se estructuró el gasto programado en Michoacán y cuál fue su desempeño entre 1920 y 1944? ¿Qué transformaciones y qué continuidades se presentaron con la posrevolución, o dicho en otros términos, por qué, cómo y hacia dónde se orientó el gasto público en Michoacán durante las primeras décadas revolucionarias? ¿Hasta qué punto por ejemplo, lo determinaron las demandas sociales que caracterizaron a buena parte de la clase política de esta entidad?

Antes de iniciar el capítulo, es menester puntualizar algunos aspectos contextuales y metodológicos sobre la información sistematizada de los egresos públicos michoacanos.

Precisiones contextuales y metodológicas sobre la política de gasto en Michoacán

En los capítulos precedentes ya se han explicado los factores que llegaron a incidir en la reestructuración de la hacienda pública michoacana posrevolucionaria, por lo que ahora sólo es necesario destacar lo concerniente al gasto público.

En términos generales, en una perspectiva larga, en atención a la estructura y al desarrollo del gasto programado de la hacienda pública michoacana entre 1897 y 1944, se pueden apreciar hasta tres fases. Una que cubre la parte del porfiriato que se cita y que concluye con la revolución; una segunda, que es la que interesa aquí, que corre desde la conclusión del movimiento armado y hasta mediados de los años cuarenta; y una tercera etapa que parte de estos últimos años y que quizá terminaría en la década de 1960. La primera fase la define la emergencia y luego el colapso de la economía pública de corte liberal en la hacienda pública michoacana.¹ La segunda se circunscribe a la reanimación de la economía pública, vista desde el gasto público, que incluso experimenta una cierta diversificación en su composición y sus funciones, como abajo se verá. Mientras que la tercera delimita y exhibe más claramente la consolidación del proyecto federal de modernización hacendaria con centralización sobre la hacienda pública estatal, en particular desde la imposición y la distribución de las rentas como

¹ En un sentido moderno y en un esquema republicano, ingresos y egresos están estrechamente vinculados, puesto que permiten, a los poderes Ejecutivo y Legislativo, diseñar y aplicar sus presupuestos, así como controlar e inspeccionar la contabilidad financiera de la administración pública. En esta dirección entonces, en cuanto a los egresos, la economía pública –la arquitectura de la oferta de bienes y servicios públicos– surge con la hacienda liberal y con la construcción del Estado moderno. Coexistencia histórica donde, al ofertarse bienes y servicios, la hacienda pública debía fungir como un organismo con lógica empresarial, aunque con una diferencia –teórica– importante: debía hacerlo para el bien común y actuar como empresa cooperativa. De Viti de Marco, 1934, *op. cit.*; Wicksell, 1934, *op. cit.*; Einaudi, 1948, *op. cit.*; Comín, 1996, *op. cit.*, p. 27; Franco, 1942, *op. cit.*, pp. 285-288.

desde la reorganización y la delimitación de la oferta de bienes y servicios públicos en el país, según la instancia municipal, estatal o federal generadora.

Con este último asunto, es de resaltar que dicho proyecto federal centralizador tomó nuevos bríos con la Constitución de 1917, puesto que ésta trajo consigo una nueva relación hacendaria ante distintos frentes. Fue el caso por ejemplo, con algunos recursos naturales y su explotación (como el agua, la electricidad y el petróleo), así también con las comunicaciones y los transportes, los sistemas monetario y bancario, o propiamente con las demandas de la revolución (educación y reforma agraria primordialmente). Factores todos que, entre los años veinte y los cuarenta, a través de la creación de diversas secretarías y comisiones para su operatividad, ponen de relieve la transformación que estaba experimentando la oferta de servicios públicos en México. Aunque por otro lado también, cabe resaltar que la Constitución no explicitó sobre la división y coordinación de las atribuciones de tal oferta entre los municipios, los estados y la federación, aspecto éste de suma relevancia, ya que le imprimió un sesgo político al argumento técnico del proyecto centralizador federal sobre la delimitación de esas atribuciones.

Así entonces, bajo este marco político-hacendario nacional, en las décadas de los años veinte a los cuarenta, el gasto público en Michoacán muestra cambios y persistencias. Con los primeros, acontece una cierta diversificación de la oferta de bienes y servicios públicos, orientados ante todo al fomento material y cultural de los michoacanos, producto del planteamiento social de la mayoría de los gobiernos estatales. Mientras que con las continuidades, en contraste con lo anterior, se observa que a lo largo del periodo señalado, sin importar ideologías políticas o gastos regresivos, equilibrados o expansivos, permeó la irregularidad e insuficiencia presupuestal, asunto éste básicamente compartido y/o determinado

por el desempeño de las rentas públicas. Asimismo por otro lado, junto a esta irregularidad e insuficiencia financiera, y las novedades en la diversificación presupuestaria, el proceso hacendario centralizador por su parte, orquestado desde la Secretaría de Hacienda, además de que limitó la autonomía presupuestaria en el estado, también aumentó progresivamente, desde el gasto, la presencia de la federación como agente de desarrollo socioeconómico en Michoacán. Dicho fenómeno se tornaría más claro a partir de 1947, cuando daría comienzo el proyecto de la Cuenca del Tepalcatepec, y con éste iniciaría también una nueva relación de dependencia entre Michoacán y la federación. El proyecto de la Cuenca era un proyecto federal integral comandado por Lázaro Cárdenas, cuyo propósito era desarrollar la economía, la educación y la cultura del gran suroeste michoacano. De igual modo se puede decir que tenía fines integracionistas, ya que el objetivo último era apuntalar el mercado interno y en no menor medida la identidad nacional, puesto que como ya se ha dicho, los gobiernos michoacanos siempre padecieron en sus intentos por integrar el territorio gobernado.²

Por otra parte, derivado de estas necesidades socioeconómicas y de las debilidades presupuestales para afrontarlas, otra sustantiva persistencia que se observa durante estas décadas de 1920 a 1940, es que ante tal condición financiera estatal, las burguesías regionales tomaron mayor relevancia en el desarrollo de la economía michoacana. Así que no sería sino hasta mediados de siglo cuando este escenario se reconfiguraría, ello en virtud de lo comentado sobre la mayor presencia de la federación en la economía estatal, y aun del propio gobierno michoacano, sinergias vinculadas ya, a los efectos bonancibles del mercado y de la industrialización nacional fomentada por un Estado intervencionista.

² *Comisión, 1952, doc. cit.*

En suma, Michoacán constituye un caso regional particularmente interesante, puesto que permite problematizar las capacidades y las limitaciones que los estados experimentaron al ponerse en marcha el programa revolucionario y el proceso de centralización hacendaria. En este sentido, el caso de estudio destaca por la política social mujiquista y cardenista, la cual implicaba desde luego, al intentar extender el bienestar a otros sectores medios y bajos de la sociedad, la transformación de la economía pública estatal, y con ella, del sistema hacendario michoacano en su conjunto. Por lo tanto entonces, la atención se enfoca aquí, en el análisis del gasto público michoacano de las primeras décadas posrevolucionarias; recordando al mismo tiempo, que el capítulo no aborda los intereses de orden económico, político y social de aquellos michoacanos beneficiarios del propio gasto estatal.

Ahora bien, en cuanto a la parte metodológica y las fuentes utilizadas, es necesario puntualizar algunos aspectos. En torno a la organización de la información, se elaboró una base de datos que abarca la temporalidad de 1899 a 1947. Empero, cabe advertir que no fue posible construir la secuencia anual ininterrumpida para las décadas de los años diez y de los treinta, ya que existe una serie de dificultades para su clasificación y sistematización. Por principio, se precisa que en este capítulo no se aborda el estudio del gasto finalmente ejercido o efectivo, puesto que la fuente principal para examinarlo, los informes de gobierno, presenta limitaciones. Al respecto, por un lado, el primer informe de gobierno del nuevo régimen aparece hasta 1919, por ende, no existe información para el tramo 1910-1917, esto a causa de la pérdida del registro de la contabilidad pública ocurrida durante esos años de gobiernos militares, no constitucionales. Mientras que por otra parte, dichos informes tampoco existen ininterrumpidamente para las décadas sucesivas. Ahora bien, con los informes que sí se lograron registrar, se subraya que éstos no son homogéneos, ya que muestran una desagregación del gasto

poco uniforme en el tiempo, o bien ofrecen cifras que comprenden varios ramos juntos: lo cual ocurre para un mismo ejercicio fiscal, o cuando se dan cifras sobre la inversión proyectada para más de un año fiscal. Del mismo modo, en algunos informes de gobierno aparecen ramos del presupuesto que en otros se omiten, entre otras consideraciones más. En síntesis, esta fuente de información no permite la indagación detallada con el objeto de distinguir tendencias en el tiempo.³

Por estas razones, se tomó el presupuesto de egresos como la fuente principal para el análisis del gasto público en Michoacán, mientras que los informes de gobierno complementarán tal información cuando sea necesario. El presupuesto de egresos se extrajo de la consulta de las leyes de egresos publicadas anualmente por el Ejecutivo michoacano, mismas sobre las cuales descansa en gran medida la información sistematizada. Esta fuente, no obstante que tampoco se presenta ininterrumpidamente para toda la temporalidad de estudio, sí ofrece la información desglosada y secuenciada, lo cual posibilita analizar de mejor manera la composición del gasto público. Ahora bien, por otra parte, se deja constancia aquí, que el análisis del presupuesto programado debe considerarse como una aproximación, puesto que se visualiza –a través del *Periódico Oficial del Estado de Michoacán (POEM)*–, una práctica común del Ejecutivo estatal a lo largo del periodo investigado, de ampliar las partidas de diversos ramos del presupuesto en vigencia.⁴

³ Cabe resaltar aquí esta limitante heurístico-metodológica, ya que con seguridad Michoacán no es el único caso entre las entidades del país que muestra dificultad para construir y discutir el gasto definitivo, sobre todo de manera ininterrumpida durante las primeras décadas posrevolucionarias.

⁴ Por lo demás, dicha práctica ofrece luces sobre la dificultad que experimentaban el Ejecutivo y el Legislativo michoacanos para mantener el control del gasto público diseñado conforme a la capacidad tributaria. Mientras que por otra parte, esta fuente, el POEM, no se trabajó como una variable de análisis para construir el gasto efectivo, puesto que el periodo es relativamente extenso, y ello contrasta con la intermitencia y la falta de claridad de dicha fuente para registrar este tipo de decretos que modificaban extraordinariamente la ley de egresos. Por esta razón,

En vista lo anterior, conviene dar cuenta del proceso presupuestario en su conjunto. Por principio, cabe decir que el presupuesto de egresos constituye la primera fase de tal proceso. De acuerdo con ello, el camino legislativo del gasto público tenía su origen en el presupuesto, un documento que, según el artículo 58° de la Constitución estatal, era obligación del Poder Ejecutivo presentar cada año ante el Congreso. Mientras que por su parte, era obligación del Congreso michoacano, de acuerdo con el artículo 36°, “Señalar anualmente los gastos de la Administración Pública del Estado con vista de los presupuestos que presente el Ejecutivo...”⁵ Es decir, era un documento que el Ejecutivo enviaba al seno del Congreso, con el propósito de que el Legislativo lo discutiese y aprobase. Una vez aprobado, el Ejecutivo lo publicaba como ley de egresos, con lo cual se daba inicio a su ejecución, por lo general, a lo largo de un año.

Posteriormente, una vez concluido este periodo, se obtenía la contabilidad del gasto efectivo, o sea, el gasto finalmente ejercido, ya no el programado, ya que, por lo general, como se dijo, se experimentaban variaciones a lo largo del año fiscal. Entonces, cumplida la anualidad, el Ejecutivo presentaba la cuenta pública ejercida, y el Legislativo la tomaba para su análisis y glosa.⁶ Por tanto, a partir de lo dicho, aquí se analiza el presupuesto programado anualmente, es decir, se trata justamente de las intenciones pensadas y diseñadas, en tanto que en el presupuesto subyace implícitamente la ideología político-económica de los programas de gobierno.

Ahora bien, por otro lado, el corpus de información se desagregó en 10 columnas. Ello obedeció a la postura metodológica de respetar el desglose de los ramos del gasto tal como

se hace complicado seguir los gastos extraordinarios en el tiempo, y mucho más lo es para calcular sus montos totales por año fiscal.

⁵ Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, p. 512 y p. 500.

⁶ *Ídem.*

aparecían publicados en la ley de egresos. Finalmente este criterio condujo a una clasificación ciertamente política del presupuesto de la época, tal como se aprecia enseguida:

Gobernación	Cámara de diputados; gobernador; secretarías particulares y generales; registros civil y de la propiedad; gastos generales de gobernación; otros
Hacienda	Tesorería General; oficinas recaudadoras; Contaduría de Glosa; otros
Justicia	Supremo Tribunal de Justicia; ministerio público; juzgados; otros
Seguridad pública	Gendarmería; otros
Educación pública	Educación primaria, secundaria, preparatoria, técnica y universitaria
Fomento, obra y regulación pública	Obras materiales; construcción de carreteras; pequeña irrigación; telégrafos y teléfonos; departamentos de regulación económica y fomento (Agricultura y Fomento; Industria, Trabajo y Prevención Social; Estadística; entre otros) y de la reforma agraria (Comisión Local/Agraria Mixta)
Salud pública	Servicios de salubridad, asistencia y beneficencia; hospitales; hospicios
Seguridad social	Clases pasivas (pensiones) sólo para empleados públicos
Participaciones	Participaciones de los municipios en impuestos estatales
Deuda pública	Amortización de deuda, generalmente por gasto corriente

Por lo general, no siempre, la ley de egresos solía estar dividida en tres grandes áreas: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, luego se desagregaba con mayor detalle. En este sentido fue que se desglosó la clasificación de arriba, aunque es necesario precisar algunas excepciones. Con la primera, se decidió incorporar en el ramo de gobernación (o administración) el gasto concerniente al pago de sueldos de la Cámara de diputados, esto principalmente por los siguientes motivos: a) se buscó aglutinar el gasto corriente de todos los funcionarios encargados del marco institucional del estado, o sea, de su diseño, aplicación y observancia; b) no se observan cambios bruscos en el comportamiento del gasto a diputados; c) se pretendió no abrir aún más la clasificación, para evitar una presentación y descripción de las gráficas demasiado extensa. Pero a cambio de ello, se advierte que, cuando se observaron modificaciones de cierta relevancia en el pago a los diputados, éstas se hicieron explícitas en el documento.

Con el ramo de fomento, dos puntos. Uno, se incorporaron a este ramo algunas partidas provenientes del bloque de gobernación; se trata del gasto orientado a sostener departamentos dependientes del gobernador que operaban estrictamente en la regulación y en el fomento económico. El otro aspecto a comentar, es que los ramos de fomento económico y de educación pública, no forman un mismo rubro, esto aun cuando para muchos gobiernos michoacanos examinados, ambos sectores se entendían enteramente integrados. Obviamente que esta integración económico-educativa sobresale en el análisis de las gráficas, sólo que se prefirió separar ambos bloques para sopesar a mayor detalle los ejes rectores de los programas de gobierno michoacano.⁷

Una última excepción fue la partida destinada a la Contaduría General de Glosa, misma que se enlistaba en el ramo del Poder Legislativo, pero que se decidió trasladarla al de hacienda. Su traslado obedeció básicamente al propósito de saber cuánto dinero costaba el sostenimiento de todo el proceso hacendario.⁸

Finalmente, una vez clasificada y sistematizada la información, al igual que como ocurrió con los ingresos, también con los egresos hubo la necesidad de deflactarlos. Por lo tanto, como el proceso de deflación se realizó con el mismo índice de precios al mayoreo de la Ciudad de México, se destaca aquí, que tanto ingresos como egresos, comparten las mismas limitaciones metodológicas (véase anexo de la investigación).

⁷ Cabe referir que, a nivel nacional, con la composición del gasto federal para el tramo 1867-1911, Carmagnani también agrupa, bajo el nombre de Subsidios, a la educación con diferentes variables de fomento económico, todos, recursos destinados a los estados de la República. Carmagnani, 1994, *op. cit.*, apéndice 2.

⁸ Incluso, para reforzar esta idea, en la exposición del sistema hacendario en la Constitución estatal, vienen tres bloques de artículos bajo el siguiente orden: *De la Hacienda Pública, De la Tesorería General del Estado y De la Contaduría General de Glosa*. Véase: Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 530-532.

3.2 La economía pública michoacana, su reconfiguración e irregularidad posrevolucionaria

El objetivo de este primer apartado es ofrecer una breve perspectiva general sobre el comportamiento del presupuesto de gasto público en Michoacán durante las primeras décadas posrevolucionarias. En tanto que en los apartados sucesivos, se hará una revisión más detallada sobre tal comportamiento, destacando a la postre algunas coyunturas que así lo ameriten.

Se cree pertinente iniciar el tema con una idea sobre los egresos *per cápita* en Michoacán durante la temporalidad de estudio. A este respecto, la tabla 1 expresa varios elementos relevantes que es menester referir. Por principio, una advertencia. La tabla 1 calcula el egreso *per cápita* con base en el presupuesto programado, no en el gasto efectivo, por lo tanto entonces, este indicador *per cápita* debe considerarse sólo como una aproximación a la realidad. Ya con el análisis de su contenido, sobresale la irregularidad que en general acompañó a la programación del gasto público en Michoacán –punto éste que se destacará a lo largo del capítulo. Dicha irregularidad se observa en los altos y bajos montos de los años seleccionados, montos presupuestales que incluso es posible que no se hayan cubierto a lo largo del ejercicio fiscal, como los de 1921 y 1939 (como en su momento se verá). Por lo tanto, esta situación matiza por ejemplo, que al término del decenio revolucionario, el egreso *per cápita* de 2.86 para 1921, no debió ser mayor que el de 2.61 registrado para el mejor año porfirista disponible, 1910. En suma, lo que se quiere apuntar con este ejemplo, es que la irregularidad presupuestaria, en claro contraste con el relativo crecimiento demográfico estatal, generó un comportamiento *per cápita* también errático, pero no por ello menos ilustrativo.

Con esta última conjetura, se considera que en medio de estos altibajos que experimenta el indicador *per cápita*, particularmente el egreso *per cápita* para 1930, que fue de 2.13 –y no

el de 2.86 de 1921–, sí refleja los efectos adversos y largos que la revolución causó en la hacienda pública, mismos que ocasionaron un deterioro evidente en la oferta de bienes y servicios públicos a la sociedad michoacana, esto respecto de los ofertados en los años porfiristas disponibles. Mientras que el egreso *per cápita* de 3.46 para 1939 –sin dejar de considerar lo comentado líneas arriba sobre el presupuesto de este año–, también revela el crecimiento del gasto programado que caracterizó a la década de 1930, el cual se mantuvo en el intervalo de los tres millones de pesos. En consecuencia, sería hasta estos años, cuando este mayor volumen de dinero público *per cápita* rebasó los niveles porfiristas consignados (2.40 y 2.61). Sin embargo por otra parte, este mismo crecimiento *per cápita*, vuelve a bajar hacia 1943, ahora a 2.45, casi una unidad respecto al de 1939, y muy cercano a los demás valores de todo el tramo examinado.

En suma, a partir de los elementos anteriores,⁹ se plantea que entre 1900 y 1943, al menos desde el indicador de egresos *per cápita*, las condiciones de bienestar de la población michoacana no mejoraron sustancialmente de un régimen a otro. Lo cual deja ver la debilidad y/o aletargamiento del Estado michoacano posrevolucionario para proveer una oferta mínima de bienes y servicios básicos a la sociedad. Una sociedad por cierto, que en cuanto al número de sus habitantes, no mostró grandes diferencias respecto a su registro al final del régimen porfirista, ya que la población creció 16% de 1910 (991,880) a 1940 (1,182,003), sin olvidar desde luego el descenso demográfico sufrido durante los años diez revolucionarios. Así, con esta idea en construcción sobre la debilidad que mostró la economía pública michoacana para ofrecer un mejor bienestar a la población durante las primeras décadas posrevolucionarias,

⁹ Con todo y las limitaciones de los indicadores señaladas, y sumado el hecho de que el *per cápita* no se desagrega por sectores sociales.

conviene preguntarse, hasta qué punto fue insuficiente por ejemplo, la oferta de trabajo, el acceso a la educación y a la salud. Esto porque quizá ello ayude a explicar el crecimiento demográfico relativo experimentado durante ese tiempo, y sus posibles causas relacionadas con temas como mortalidad infantil, mala alimentación y emigración a otras entidades y aun a los Estados Unidos básicamente.

Así entonces, a partir de lo que se observa con el indicador *per cápita*, es que, entre 1900 y 1943, la dimensión del gasto público michoacano experimentó cambios mínimos de orden cuantitativo, destacando sobre todo los de los años treinta. Pero ahora bien, lo que realmente diferenciaría al régimen revolucionario del porfirista, visto desde la política de gasto, fue una redefinición de hacia dónde distribuir lo recaudado. Esto es justamente lo que se tratará de fundamentar en este capítulo.

Tabla 1. Egresos *per cápita* en Michoacán, 1900-1943

Año	Egresos (pesos de 1929)	Población	<i>Per cápita</i>
1900	2'243,837	935,808	2.40
1910	2'593,242	991,880	2.61
1921	2'687,750	939,849	2.86
1930	2'234,934	1,048,381	2.13
1939	4'084,459	1,182,003	3.46
1943	2'892,112	1,182,003	2.45

Nota 1: Los egresos se refieren al gasto programado anualmente, no al finalmente ejercido.

Nota 2: Al no tener disponible el monto total del presupuesto de egresos de 1940, se ha tomado como referencia los de 1939 y 1943. Ello en tanto que el dato para la población cercano a estos años, es el originado por el censo de población de 1940. Se incorporaron dichos presupuestos pensando en que en ese intervalo de tiempo (1939-1943), posiblemente el desempeño demográfico de la entidad no presentó movimientos bruscos, tal como lo revela su propia tendencia para las décadas anteriores.

Nota 3: Los montos del presupuesto de egresos están deflactados con el Índice de Precios al Mayoreo de la Ciudad de México, véase cuadro 8.

Fuente: Para los egresos, a excepción de los de 1910, véase cuadros 7 y 8; y para los de 1910, *Recopilación*, t. XL, 1911, *op. cit.*, p. 200. Para el indicador de la población: 1900, 1910 y 1921, véase *Algunas*, 1931, *doc. cit.*, p. 6; y para 1930 y 1940, *Séptimo*, 1950, *doc. cit.*, p. 196.

En líneas generales, que luego se irán desagregando, sobre las transformaciones y constancias que observa la programación del gasto público en Michoacán entre 1900 y 1945, se puede exponer lo siguiente. Primeramente se ofrece un panorama general sobre el comportamiento del total presupuestado.

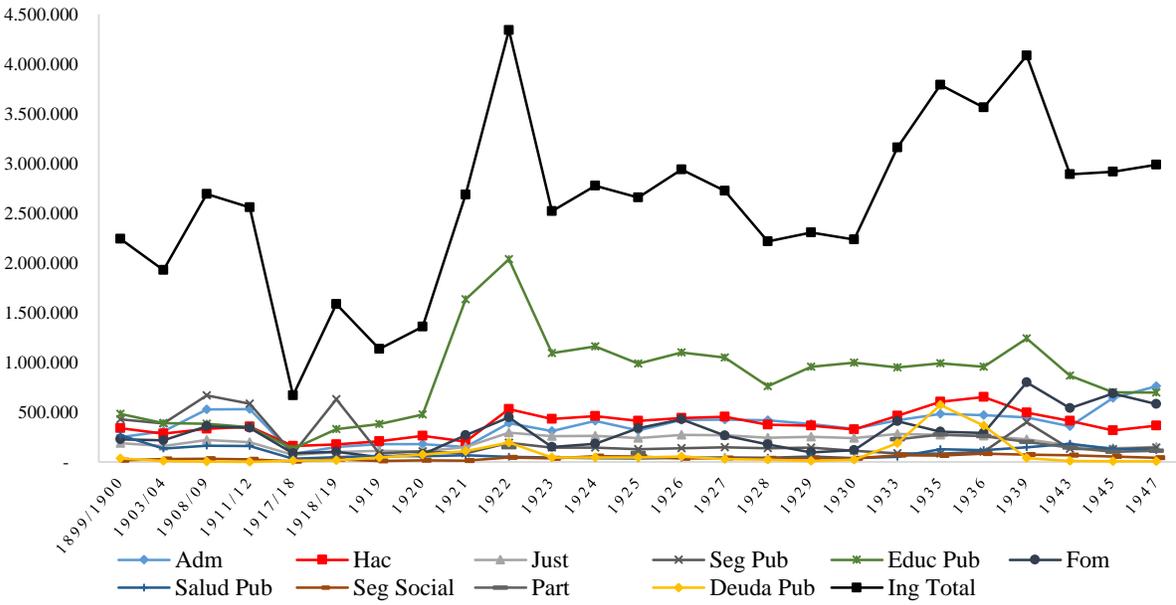
Según se aprecia en la gráfica 1, luego del contundente desplome que muestran los egresos programados en Michoacán hacia 1917/18 respecto de los años porfiristas, se da inicio a un proceso largo de recuperación de la capacidad de gasto del gobierno, cuya característica principal fue una marcada irregularidad, condición que compartió, como se vio antes, con los ingresos. Por lo demás, cabe advertir que tal irregularidad presupuestaria influyó en el diseño y en la ejecución de los programas de gobierno, ya fuera tanto en su desarrollo como en su continuación, cuando fue el caso, de una gubernatura a otra.

Quizá lo más destacable de esta irregularidad en la programación del presupuesto en Michoacán, sea la tendencia alcista que se presentó entre 1918 y 1947, ello no obstante de algunos años que experimentaron caídas de cierta consideración: 1928-1930 y 1943-1947. Asimismo, acorde con el comportamiento del presupuesto, sobresalen las administraciones de los Generales Francisco J. Mújica y Lázaro Cárdenas, pues éstas generaron, para 1921-1922 y para 1931, respectivamente, los repuntes más contundentes en relación con los años inmediatos anteriores que presentaron contracción del gasto. En este sentido, en comparación con la política de gasto de Cárdenas, el caso de Mújica es más pronunciado en términos contables, y más delicado por el contexto sociopolítico y económico posrevolucionario donde tuvo lugar. Con todo, el año de 1921 marcaría una pauta para mantener el presupuesto michoacano, por lo menos hasta 1927, por arriba de los dos y medio millones de pesos, y alcanzar así los más altos niveles

porfiristas. Mientras que el de 1931 por su parte, marcaría la pauta para mantener el presupuesto estatal por encima de los tres millones de pesos durante los años treinta (véase gráfica 1).

Ya con la desagregación del presupuesto de gasto michoacano, lo que se quiere ejemplificar con la gráfica 1, es que el ramo destinado a la educación pública estatal, determinó, en buena medida, tanto el comportamiento del total de los egresos, como la principal demanda que los gobiernos michoacanos posrevolucionarios intentarían satisfacer. Así que, dicha situación en suma, terminaría por definir el tono social de la política financiera del nuevo régimen revolucionario en esta entidad. Pero antes de especificar más sobre el tema, por ahora se pone la atención en los demás ramos del presupuesto de gasto, los cuales se aglomeran en una franja densa de partidas que muestran un tope más a menos parejo.

Gráfica 1. Estructura del presupuesto de gasto público en Michoacán, 1899-1947 (pesos de 1929)



Fuente: Cuadros 7 y 8.

La gráfica 2 hace un acercamiento al comportamiento de los ramos destinados al sostenimiento de la administración pública estatal entre 1899 y 1947. Se trata de los siguientes: gobernación/administración, hacienda, justicia, seguridad pública, seguridad social (sólo para empleados públicos), participaciones y deuda pública. En términos generales, este bloque revela algunos de los cambios y persistencias que acompañaron a los procesos circunscritos a esa temporalidad. Son expresión por ejemplo, de las reformas liberales de tiempos porfiristas que promovían una mayor gobernabilidad y claridad en los derechos de propiedad, proceso que luego se detuvo con el ciclo revolucionario. Posteriormente, pasada la conmoción social, a lo largo de los años veinte, dichos ramos se orientaron a por lo menos mantener en funcionamiento la administración pública, para luego dar paso, ya en las décadas de 1930 y de 1940, al fortalecimiento del régimen revolucionario en Michoacán, ello a través de un ambiente más institucionalizado y centralizador, y de un mayor estado de derecho en general.

Tal proceder por ejemplo, es mostrado por el gasto en gobernación, un rubro de los más importantes de este bloque, pero también de los más irregulares. En este sentido, según la gráfica 2, su monto en los años porfiristas disponibles fue de los más elevados, con \$532,755, cifra que no volvería a rebasarse sino hasta 1943, cuando se le asignó un gasto de \$644,786. Ahora bien, esta situación deja ver, por lo demás, que la severa caída experimentada por este ramo durante todo el decenio revolucionario –cuyo punto más bajo fue de \$79,510 en 1917/18–, implicó una fase de recuperación lenta y con altibajos, cuyo intervalo se cerró sobre los 309 y los 480 mil pesos a lo largo de más de 25 años. Por lo tanto, este proceso financiero incidiría considerablemente en la reorganización burocrático-administrativa del Estado posrevolucionario en Michoacán, así como también en el desempeño de la deuda pública para cubrir sueldos insolutos a empleados del gobierno.

Por otro lado, los ramos de seguridad pública y justicia, muestran condiciones análogas a las de gobernación, aunque con algún matiz. Con el ramo de seguridad por ejemplo, vale subrayar la considerable importancia que le dio el régimen porfirista a este sector, llegando incluso a destinarle un monto de \$668,420 en 1908/09. Cantidad que no sería rebasada por ninguna otra de cualquier otro ramo del bloque que se estudia, esto hasta por lo menos el año de 1945. Empero, una vez trascurrida la contienda armada, entre 1917 y 1947, el gasto en seguridad pública descendió ostensiblemente, y se mantuvo entre un mínimo de 84 y un máximo de 194 mil pesos. Ya luego se verá qué ocurrió con los presupuestos de este rubro para 1919 y 1939, que con seguridad no se cumplieron. Mientras que por otra parte, con el ramo de justicia, la irregularidad experimentada por este sector no fue tan manifiesta, incluso revela otros sesgos. Es decir, en este caso se aprecia que el aparato de justicia michoacano, aunque levemente, se ensanchó durante el tramo 1899-1939; ello a excepción del decenio revolucionario, cuando su presupuesto decayó, y en buena medida declinó también la impartición de justicia estatal. Así, entre 1922 y 1939, el gasto en justicia rondó entre los 228 y los 295 mil pesos. Y sin embargo, a partir de 1943, su presupuesto volvió decaer, y si bien es cierto que no descendió al grado de como ocurrió en los años diez (de alrededor de 100 mil pesos), sí en cambio, estuvo por debajo de los mejores años porfiristas, como el de 1908/09, que registró la cantidad de \$221,701 (véase gráfica 2).

Como parte de esta necesidad indispensable de fortalecer el Estado michoacano luego de los embates revolucionarios, el ramo de hacienda se erigió sin duda como el más trascendente de entre los ramos comprendidos en este bloque que estaban destinados a ello. Así entonces, a excepción de los años porfiristas disponibles y del lapso 1928-1930, el gasto en hacienda fue el rubro más cuantioso entre 1917 y 1943. Aun así, se debe recalcar su irregularidad financiera en

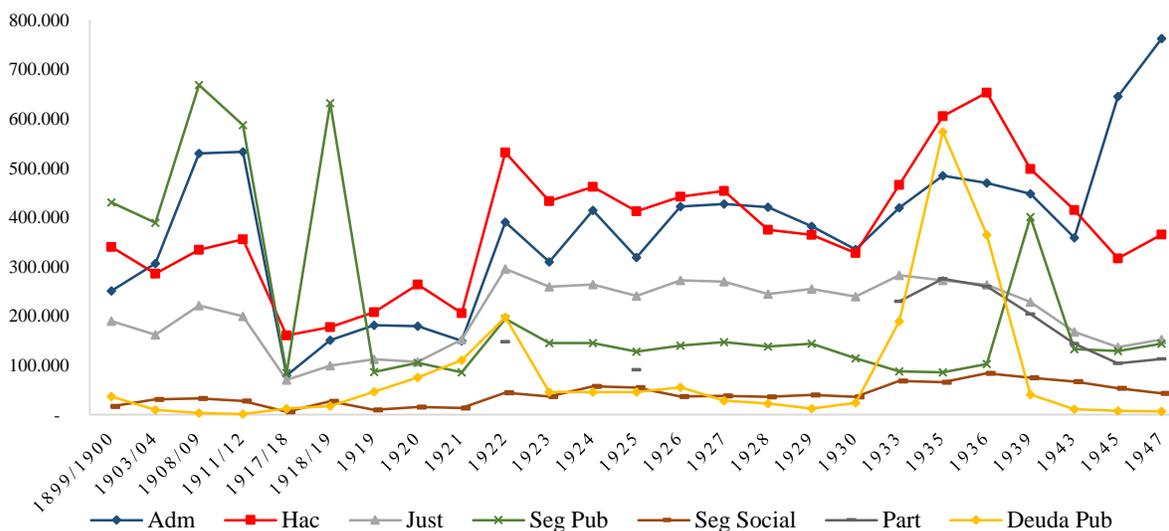
general, y los efectos destructivos que la revolución causó en los componentes burocrático-territoriales de la hacienda pública en su conjunto. Por tanto, a partir de lo dicho, se hace referencia primero a la abrupta caída que observó el gasto en hacienda durante la revolución, ya que su presupuesto descendió de \$355,515 en 1911 a \$161,092 en 1917, reducción equivalente a 55% de un año a otro. Asimismo, dicha caída fue secundada por cambios leves hasta 1921. Luego, a partir de 1922 –cuando se rebasan los niveles porfiristas más elevados (\$334,289 en 1908/09)–, el gasto en hacienda observaría un crecimiento en su programación, aunque flanqueado por variaciones muy marcadas. A este respecto, los extremos se aproximaron a los 652 y los 316 mil pesos, montos registrados en 1936 y 1945, respectivamente. En suma, este desempeño permite señalar que los años treinta mostraron los mejores presupuestos destinados a hacienda, mientras que los años cuarenta exponen un sorpresivo decrecimiento. Así que, en busca de problematizar lo anterior, en los apartados del capítulo que siguen, se ahondará sobre la relación existente entre el gasto orientado a hacienda y el proceso de reorganización que la propia hacienda pública llevaba a cabo, muy en correspondencia con la centralización hacendaria federal (véase gráfica 2).

Otros ramos destinados al sostenimiento del Estado michoacano, como las participaciones y la seguridad social, tuvieron una atención marginal en el presupuesto, sobre todo éste segundo. Por lo tanto, aquí se pone más atención en las participaciones que los municipios michoacanos percibían a manos del gobierno estatal. Por principio, se puede decir que su comportamiento fue intermitente, ya que aparecían y desaparecían de la ley de egresos, sobre todo en la década de 1920. Así, cuando se registraron, su menor presupuesto fue del orden de \$91,484 (1925), mientras que el más cuantioso ascendió a \$275,662 (1935). En consecuencia, cabe subrayar que, además del reducido volumen de dinero que se repartía entre el total de los

ayuntamientos del estado, quizá la aparición de las participaciones pudo obedecer a la necesidad que había del gobierno michoacano de fortalecer el poder central por todo el territorio de la entidad, problema éste estructural en la historia de Michoacán.

Con el tema de la deuda pública, por su complejidad, aquí sólo se indica que su destino fue básicamente para el pago de salarios vencidos a empleados públicos, y que no representó mayor importancia en la composición del presupuesto michoacano. Más bien, a lo largo del capítulo, se hará referencia a las causas y a los múltiples vínculos que sus efímeras transformaciones presentaron (véase gráfica 2).

Gráfica 2. Ramos del presupuesto de gasto para el sostenimiento del Estado en Michoacán, 1899-1947 (pesos de 1929)



Fuente: Elaborada con base en los cuadros 7 y 8.

La gráfica 3 por su parte, ofrece una perspectiva sobre aquellos ramos del gasto programado que tuvieron la encomienda de estimular la economía y el desarrollo cultural de los

michoacanos en la temporalidad de análisis. Los rubros son: educación, fomento económico, salud pública y eventualmente deuda pública.

El comportamiento del gasto en educación entre 1899 y 1947, evidencia de forma clara la redefinición que trajo consigo el nuevo régimen revolucionario sobre hacia dónde distribuir lo recaudado, ello respecto de la política de gasto liberal del régimen porfirista sobre el mismo asunto. Así que básicamente el gasto en educación se constituyó en el cambio estratégico que diferenció a los presupuestos porfirista y revolucionario. Y ello fue así, en tanto que se tiene la hipótesis de que tempranamente desde los años veinte y hasta los años cuarenta, el ramo educativo poco a poco empezó a aglutinar en su entorno nuevas y distintas funciones: políticas (legitimación del régimen revolucionario; profesorado y movilización sociopolítica), institucionales (intervención del Estado en la economía y en la sociedad), económicas (integración al mercado), socioculturales (formación profesional e identidad nacional) y centralización político-educativa.¹⁰

Desde luego que las funciones enlistadas del ramo educativo debieron desarrollarse a diferente ritmo, siendo uno de sus principales móviles la disponibilidad de recursos. Por lo tanto, en relación con el asunto financiero, se revisa lo siguiente. Por principio de cuentas, en cuanto al lapso porfirista-revolucionario, se tiene que, entre 1899 y 1917, el gasto educativo se redujo 72%, ello como producto de la caída que dicho gasto observó, al descender de \$482,836 a

¹⁰ Existe una abundante historiografía que al parecer refuerza lo que en esta investigación se interpreta desde el gasto público michoacano, ello respecto de las múltiples funciones que tendría la educación pública en el modelo revolucionario en México. Véase por ejemplo: Josefina Zoraida Vázquez (et al.), *Ensayos sobre historia de la educación en México*, México, El Colegio de México, 1981; Mary Kay Vaughan, *La política cultural de la revolución. Maestros, campesinos y escuelas en México. 1930-1940*, México, Secretaría de Educación Pública / Fondo de Cultura Económica, 2000; Federico Lazarín, *¿Leer y escribir para el progreso? El proceso de alfabetización y la economía mexicana (1891-1982)*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2013; Gutiérrez, 2011, *op. cit.*; María del Rosario Rodríguez, *El sureste de Michoacán y el programa educativo, 1917-1940*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1984.

\$133,116. Luego, por la importancia del rubro señalada, la recuperación del gasto educativo fue relativamente rápida, ya que a partir de 1921, rebasó, y con holgura (\$1'633,376), los más altos niveles porfiristas destinados a este ramo presupuestario. Así entonces, como ilustra la gráfica 3, se puede decir que, entre 1918 y 1945, el ramo a educación fue el rubro más cuantioso en la programación del gasto público michoacano en general. Aunque por otra parte, también vale precisar, que con dicho ramo se llegaron a registrar algunos presupuestos como el propio de 1921 y el de 1922 –con una extraordinaria cifra de \$2'039,046–, que pudieron no haberse completado íntegramente (como luego se verá). O bien, advertir el hecho de que aun siendo el principal ramo estimulado, su presupuesto llegó a estancarse sobre el millón de pesos en los años treinta, e inclusive luego descender alrededor de los 700 mil pesos en los años cuarenta.

El ramo de salud pública por su parte, tiene un sorpresivo comportamiento. Es decir, llama la atención que sabida su innegable relevancia, el presupuesto asignado a este servicio público fuera realmente ínfimo en cualquier coyuntura aquí analizada. Con esta idea, se comenta que entre 1903 y 1947, el presupuesto de salud pública en Michoacán rondó entre los 33 y los 184 mil pesos. Inclusive dicho intervalo fue aún más acotado entre 1917 y 1933, con un mínimo de 33 y un máximo de 67 mil pesos. Estas proyecciones indican por tanto, que sería hasta el segundo lustro de la década de 1930, cuando finalmente se alcanzarían los montos porfiristas más elevados; siendo por cierto, el gasto a salud pública de 1899, \$268,766, el monto más cuantioso y anormal de este ramo para todo el periodo de estudio. Por lo dicho en suma, con este presupuesto asignado a la salud pública estatal, es posible que los michoacanos hayan padecido un servicio de salud con un deterioro de más de 30 años.

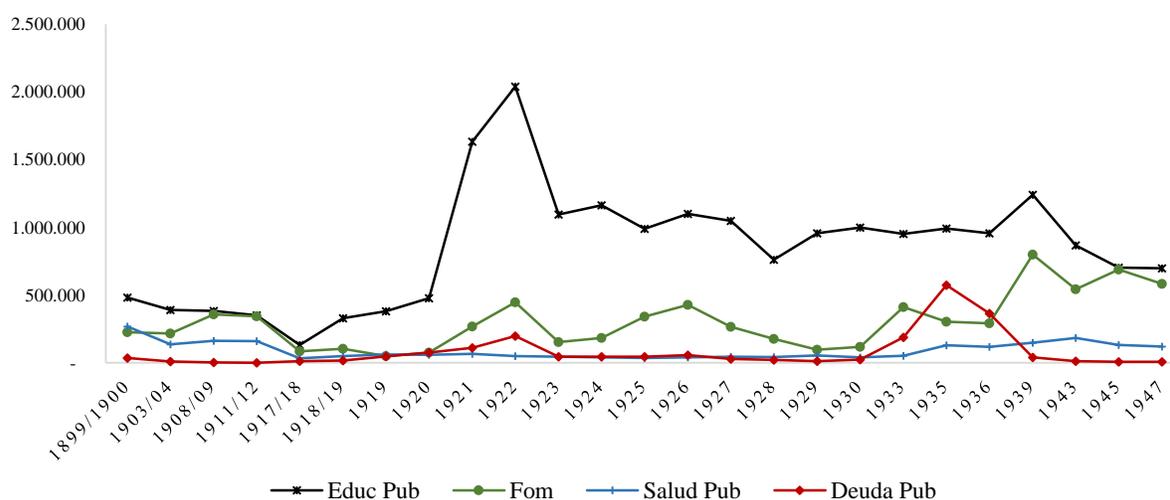
Finalmente, con los sectores de fomento económico y deuda pública, se concluye esta breve revisión sobre el presupuesto michoacano. Respecto al comportamiento del gasto

destinado al estímulo de la economía, según se ve en la gráfica 3, éste presentó un desempeño errático, ya que se mostró sensible a los efectos reorganizadores de la hacienda estatal que generaban incertidumbre sobre la inversión pública en la economía. A ello debe añadirse además, la trascendencia y la fuerte demanda monetaria que este rubro requería, para ser, en suma, uno de los más inciertos del presupuesto programado en Michoacán. En este sentido entonces, determinado dicho ramo por tales condiciones, se puede advertir que la inversión en obra pública prácticamente se paralizó durante los años diez, abonando con ello a la contracción económica en general del estado. Posteriormente, su reanimación sería precaria, con altibajos, y se extendería hasta bien entrada la tercera década del siglo. En esa irregularidad, hasta antes de 1939, el gasto en fomento superó en tres ocasiones el mejor monto porfirista del ramo, que fue el de 1908 (\$358,266): en 1922 (\$447,879), en 1926 (\$429,058) y en 1933 (\$411,574). Sin embargo, dichas cantidades estuvieron precedidas y seguidas de descensos, cuyo monto más crítico fue el de 1929, con \$97,232. Ahora bien, a partir de 1939, se presentarían los mejores presupuestos de fomento del periodo examinado, que van desde los 540 a los 800 mil pesos (véase gráfica 3).

Por lo general el grueso de los recursos orientados a fomento económico iba dirigido a obra pública, y en menor medida al impulso de la reforma agraria u otras tareas. En este sentido, las características del comportamiento de este ramo –lento, mínimo y errático–, contribuirían en la forma en que aquellas necesidades de la economía michoacana serían también estimuladas bajo el marco de la centralización hacendaria federal. Así entonces, justamente por este escenario, se destaca aquí la nueva función que adquiriría la deuda pública en Michoacán, al menos la que tuvo registro en la ley de egresos: sobre la amortización de la deuda agraria del estado. En esta dirección, particularmente los presupuestos de 1935 y 1936, elevaron su monto

a \$573,377 y \$364,219, respectivamente, marcando por ello una notoria diferencia respecto a su comportamiento previo y posterior. Asimismo, por otra parte, en los apartados que siguen, se tratará de problematizar la evolución que tuvo la deuda y el crédito públicos para la creación de infraestructura en Michoacán.

Gráfica 3. Ramos del presupuesto de gasto para el fomento cultural y material en Michoacán, 1899-1947 (pesos de 1929)



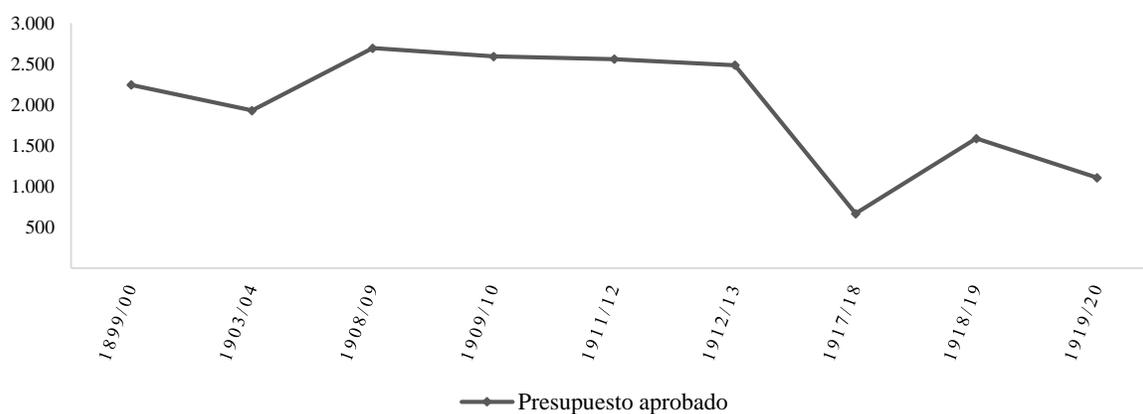
Fuente: Elaborada con base en los cuadros 7 y 8.

3.3 La caída de la capacidad de gasto y la crisis de la administración pública, 1899-1919

En este apartado se revisa brevemente el desplome de la capacidad de gasto de la hacienda pública michoacana y su impacto en los principales ramos del presupuesto de egresos a causa de la revolución. En primera instancia, en relación con el comportamiento del total de los presupuestos entre 1899 y 1919, según la gráfica 4, se aprecia lo siguiente. Respecto a los años porfiristas disponibles, a éstos los define la irregularidad de sus presupuestos, cuyo punto más

alto fue 1909 (\$2'694,000) y el más bajo 1904 (\$1'929,000). Luego, a partir de 1909 y hasta 1913, se experimenta una leve caída que pasaría de \$2'694,000 a \$2'486,000. Sin embargo, el desplome de la capacidad del gasto programado en Michoacán se experimentaría durante los años más álgidos de la contienda armada, puesto que una vez concluida esta coyuntura, hacia 1917/18, el presupuesto de egresos aprobado fue de apenas \$668,000, equivalente a 27% del total proyectado para el año fiscal de 1912/13. Posteriormente, vendría una recuperación con altibajos, por algunos años muy pronunciados, como antes vio.

Gráfica 4. Presupuesto de egresos en Michoacán, 1899-1920 (pesos de 1929)



Nota 1: Excepto los años fiscales de 1917/18 a 1919/20, que comprenden 10 meses, todos los demás años comprenden 12 meses cada uno, de julio a junio del año siguiente.

Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en cuadros 7 y 8.

Fuente: Elaborada con base en los cuadros 7 y 8.

Ahora bien, en cuanto al impacto de la referida caída de la capacidad de gasto en los principales ramos del presupuesto, se plantea que, durante los años diez, no sólo por ello se desarticuló la hacienda pública como sistema –tal como se vio en el capítulo 1–, sino que además, por tal situación, y constituyéndose la hacienda en el músculo operacional del Estado,

terminó por afectar, en distintos grados, formas y tiempos, a la administración pública en general. Esto, en tanto que el Estado michoacano fue perdiendo el control hacendario, de justicia, educativo y de fomento a lo largo y ancho de su territorio, rubros básicos generadores de gobernabilidad y legitimidad, y que, por el hecho de no comandarlos y/o no poder aplicarlos en esta coyuntura de caos social, generaron entre la sociedad michoacana justamente lo contrario. En consecuencia, al final de la contienda bélica, el Estado michoacano terminó por quedar reducido al mínimo, proceso que por cierto no se inició con la revolución, sino que de algún modo se engendró al final del régimen porfirista, cuando éste fue perdiendo progresivamente legitimidad ante la sociedad michoacana.¹¹

De acuerdo con lo dicho, la gráfica 5 sugiere que si bien el gasto público en Michoacán entre 1899 y 1919 refleja que se pusieron en marcha algunas ideas liberales en cuanto a la modernización del Estado y el fomento del bienestar socioeconómico de la entidad, dando lugar así a una incipiente economía pública del estado, pronto la realidad hacendaria en tiempos revolucionarios se apartaría de aquel proceso.¹² Al menos eso se manifiesta en los presupuestos

¹¹ Para tratar de fundamentar la idea general de este párrafo, se han seleccionado los presupuestos de egresos de 1899/1900, 1903/04, 1908/09, 1911/12, 1917/18 y 1918/19. Básicamente los criterios de selección están determinados, por un lado, en cuanto a ajustar en lo más posible la temporalidad de los egresos con lo indagado para los ingresos, y por otro, en atención, sin duda, de la dificultad antes mencionada sobre la disponibilidad de fuentes. Así entonces, se piensa que dichos presupuestos seleccionados de algún modo representan rupturas y persistencias que reflejan la realidad presupuestaria y de la administración pública en general una vez consumada la revolución.

¹² Para la historia hacendaria moderna de México, el proceso de emergencia de la economía pública ha sido trabajado por Marcello Carmagnani. Así, desde el modelo federal, Carmagnani construye la formación del presupuesto moderno a partir de dicha emergencia de la economía pública del liberalismo mexicano en la segunda mitad del siglo XIX (1850-1911), esto al debatir la relación de tensión –construida por los individuos– entre el Estado y el mercado a través del presupuesto. Carmagnani, 1994, *op. cit.* Ahora bien, a escala local, la emergencia de la economía pública de las entidades revela similitudes y diferencias respecto a la de la federación, véase por ejemplo, los casos del Estado de México, Yucatán y Morelos durante el porfiriato, en torno a sus fundamentos, coyunturas, particularidades y otros factores relacionados con la transformación del gasto público de estas tres entidades del país. Riguzzi, 1994, *op. cit.*, pp. 212-227; Zuleta, 2006, *op. cit.*, pp. 323-362. Adicionalmente, desde un fundamento teórico, sobre la transformación de la oferta de bienes públicos, véase: Comín, 1996, *op. cit.*, pp. 34-36.

circunscritos entre 1908/09 y 1918/19, cuando dicho proceso modernizador fue perdiendo consistencia hasta prácticamente detenerse, sobre todo por el descuido de la formación cultural de la sociedad michoacana, esto a favor del fortalecimiento del Estado, una vez que éste empezó a perder legitimidad. Es necesario mayor explicación.

Acorde con la gráfica de referencia, el gasto para sostener al Estado entre 1899 y 1919,¹³ aumentó progresivamente en los seis presupuestos analizados: 56, 62, 67, 67, 62¹⁴ y 69%, con un promedio de 64% para este lapso temporal de estudio. Mientras que en consecuencia, el gasto en fomento cultural y material,¹⁵ disminuyó como sigue: 44, 38, 33, 33, 38 y 31%, con una tasa promedio de 36% entre aquellos seis presupuestos de egresos.¹⁶

Ahora bien, a mayor detalle, viendo el desempeño por ramos del presupuesto entre 1899 y 1919, se tiene lo siguiente. Tal como se aprecia en la gráfica 5, los ramos que más evidencian transformaciones y continuidades del gasto en este complejo tramo temporal, son: administración, hacienda, seguridad pública, instrucción/educación y fomento. Incluso, como se comentó en el capítulo 1, y en particular para el bienio 1912-1914, estos ramos fueron los más dinámicos para aumentarse o reducirse fuera de la ley de egresos, creando por ende tensión en las finanzas públicas. Por lo tanto en suma, se hará mayor énfasis en ellos.

En cuanto a los tres primeros (administración, hacienda y seguridad pública), su comportamiento constata que si bien en la época porfirista de estudio se empezaron a construir las bases de una mayor gobernabilidad y seguridad en los derechos de propiedad, la revolución

¹³ Ramos de gobernación, hacienda, justicia, seguridad pública, seguridad social y deuda pública.

¹⁴ Este 62% (correspondiente al presupuesto de 1917/18) fue la excepción, ya que el presupuesto de gasto para este ejercicio fiscal observó una contracción. Recuérdese que justamente este año fiscal registró una aguda caída de los ingresos, por lo que el gobierno michoacano decidió que los egresos observaran igual comportamiento.

¹⁵ Ramos de instrucción/educación pública, fomento económico y salud pública.

¹⁶ Cálculos hechos a partir de la base de datos con se elaboró la gráfica 5.

al poner a prueba esta estructura gubernativa, evidenció no sólo el carácter apenas incipiente de dicho proceso, sino que incluso provocó su desarticulación, al menos eso es lo que dejan ver dichos ramos del presupuesto. Así entonces, si bien en la etapa porfirista se incrementó progresivamente el gasto para sostener el aparato gubernamental y para brindar mayor seguridad pública a la sociedad michoacana, una vez consumada la revolución, los números indican una caída considerable para dicho gasto.

Así por ejemplo, en cuanto al monto destinado al ramo de gobernación, éste registra un notable aumento para los presupuestos de 1908/09 y 1911/12, respecto del par de 1899/00 y 1903/04. En tal incremento gestado en los albores revolucionarios, destaca la ampliación de la partida denominada “gastos extraordinarios”, que estuvo manejada por el Ejecutivo estatal, y que obedece, con seguridad, a reservar un recurso monetario a discreción por el gobernador, en particular cuando el régimen terminó por derrumbarse y la inestabilidad política en el estado era un hecho.¹⁷ Consecuentemente, dicha inestabilidad política, que luego se convirtió en crisis política durante los años revolucionarios, quedó evidenciada en el gasto para gobernación de los años fiscales de 1918 y 1919, ya que éste muestra una caída contundente, pues de destinársele \$244,625 del total de los egresos de 1912 (21%), su monto se redujo a \$41,688 (12%) y a \$66,841 (10%) respecto de los totales de cada presupuesto posrevolucionario referido. Sin lugar a dudas, este pronunciado recorte presupuestal traería consigo una reducción de la nómina y un

¹⁷ También sobresalió, para los presupuestos de gasto de 1908/09 y 1911/12, el establecimiento de dos nuevas partidas: registro civil y pago por alumbrado público. Estas nuevas partidas muestran que el gobierno del estado intentaba centralizar la información sobre la población michoacana, al mismo tiempo de continuar secularizando los actos de la vida civil. Mientras que con el alumbrado público ocurría, paradójicamente, lo contrario, puesto que el Estado michoacano dejaba ver sus limitaciones financieras en cuanto a la oferta de servicios públicos, tanto así que, en lo sucesivo, el alumbrado público habría de concesionarse a la economía privada. Véase las leyes de egresos, en: *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XXXIX, vol. 17, Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1908, p. 268 y p. 319; *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, p. 98 y p. 145.

aumento de la deuda pública por concepto de gasto corriente, desembocando todo ello en descontento entre la burocracia del estado por la falta de pago, situación que a su vez llegaría a influir en la reconstrucción de la gobernabilidad posrevolucionaria.

De la mano con lo anterior, en cuanto a este creciente deterioro del régimen porfirista frente a la ciudadanía, y de su desenlace durante la revolución, en algo contribuyó también el gasto en seguridad pública (gendarmería y milicia), un gasto que tuvo la intención primordial de la pacificación de la entidad. En este sentido, si bien hacia 1900 fue el segundo ramo más importante del gasto programado, cuatro años más tarde sufrió una caída, pero ésta fue menor y aparentemente efímera, puesto que para 1909, se constituyó en el principal gasto de la estructura del presupuesto no sólo de este año fiscal, sino también de cualquier otro presupuesto entre 1899 y 1919. Así que, por tal condición, en la agonía del antiguo régimen (1909), el costo de la seguridad en la entidad llegó a representar 25% (\$668,420) del presupuesto (véase gráfica 5). Asimismo, por lo dicho, llama la atención que para la programación de los egresos de 1911/12, el gasto en seguridad haya observado una cierta reducción: \$587,073, equivalente a 23% del total del gasto programado, sobre todo considerando que se trataba de la antesala del radicalismo armado, y recién electo gobernador interino el Doctor Miguel Silva.¹⁸

Lo cierto es que si bien estas cifras muestran una caída menor entre ellas, tal tendencia decreciente del gasto en seguridad no se compara con la registrada en los presupuestos de egresos de 1918 y 1919. Puesto que, para el primer año posrevolucionario aludido, se le asignó

¹⁸ Véase las leyes de egresos, en: *Recopilación*, t. XXXIX, 1908, *op. cit.*, p. 320; *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, p. 146.

tan sólo la cantidad de \$44,342 (13%) del total programado, y si bien para 1919 fue de \$278,754 (40%), en su ejecución, tal monto se recortó, por lo que quedó bastante parecido al de 1918.¹⁹

Ahora bien, por otra parte, estas cifras menores para seguridad pública especificadas en los presupuestos de 1918 y 1919, sugieren que a lo largo de esta década se fue perdiendo el control de la seguridad pública en el estado, o al menos el comando desde Morelia. En este sentido cabe recordar lo que se planteó en el capítulo 1 sobre las campañas militares que tuvieron lugar en Michoacán durante los años diez, así como de su fragmentación y de las resistencias a ellas por parte de las élites económicas principalmente. Contemplando esto entonces, es posible que esta pérdida de control de la seguridad pública subsistiera a finales de los años diez, ello a causa de un efecto dispersor de dicho control generado desde los primeros años revolucionarios, es decir, efecto originado por el levantamiento de milicias rurales pagadas muchas de ellas por particulares pudientes, caciques y militares regionales –tal como ocurrió a escala nacional. Así que, de esta manera, el servicio de seguridad pública en el estado habría perdido en mucho su sentido público a favor del privado, ello en cuanto a su debilidad para ofrecer garantías sobre los derechos propiedad, y más en general sobre la pacificación de la entidad, lo cual, por lo demás, generó una cierta regionalización de la seguridad pagada por particulares a lo largo del territorio michoacano (véase capítulo 1).²⁰

¹⁹ No se tiene con precisión el dato respectivo, pero tal recorte presupuestal se infiere por lo siguiente. Si bien dicha cantidad citada para 1919 –que en valores nominales fue de \$895,803– destinada al gasto en seguridad mostró un considerable aumento en su programación a tan sólo un año de distancia, al finalizar el año fiscal (en junio de 1919), el gobernador Pascual Ortiz Rubio daba cuenta de que dicho gasto no había sido cubierto íntegramente. Por lo tanto, destacaba al respecto un ahorro para el tesoro estatal por la cantidad de \$782,983.93 (valores nominales), monto de dinero que también comprendió otras economías pertenecientes a otros ramos del presupuesto que no desagregó. Así, sin duda, y aunque no lo explicita, la razón de tales recortes al presupuesto, en particular el que alteró el ramo de seguridad pública, fue la caída de los ingresos, generándose con ella un déficit que no pudo ser abatido. *Informe*, 1919, *doc. cit.*, p. 73.

²⁰ Cabe señalar que esta idea sobre la presencia privada en la provisión de seguridad sobre los derechos de propiedad en Michoacán, esto ante la debilidad estatal para garantizarla, quizá pueda encuadrarse como parte de lo que Haber, Razo y Maurer entienden como “compromisos creíbles”, es decir, un tipo de prácticas que las élites políticas y

Para cerrar con los ramos del presupuesto que confirman este debilitamiento del Estado michoacano ante la sociedad, se refiere el gasto en hacienda, el cual también coadyuvó a ello. Así, para los años seleccionados, la proporción de este recurso respecto a los totales planificados osciló entre 11 y 24%, promediando 15% entre los seis presupuestos de estudio. Asimismo, según la gráfica 5, entre 1899 y 1912, las cifras destinadas a hacienda fluctuaron entre los 334 y los 355 mil pesos, mostrando en general, salvo en 1904, un comportamiento muy parejo. Empero, dicha propensión mostraría un declive a lo largo de los años diez, lo cual condujo a que hacia 1918 el monto cayera a \$161,092, y a \$177,568 en 1919.²¹

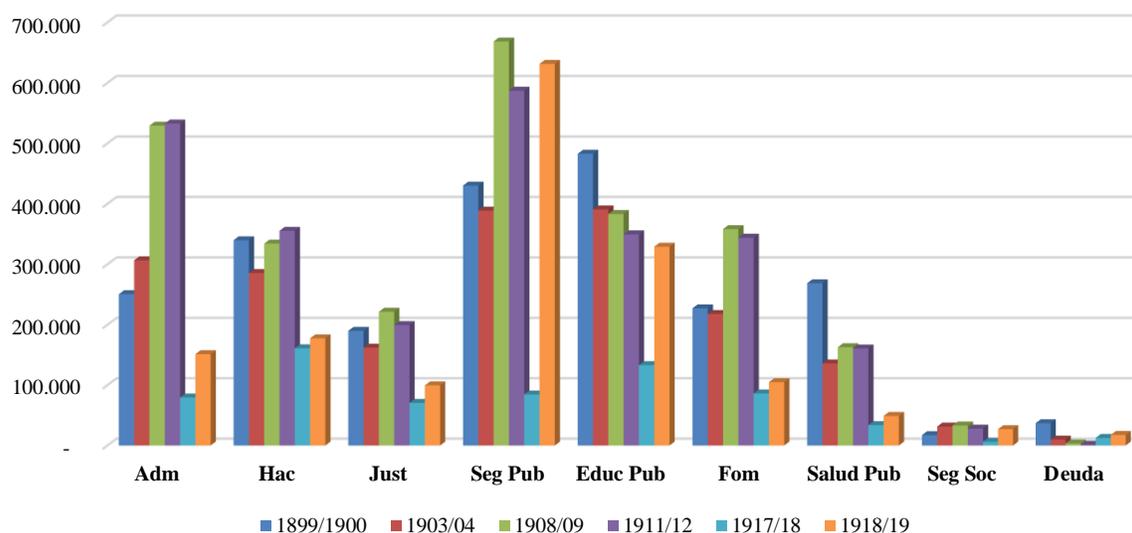
Por lo tanto, esta tendencia estabilizadora y luego a la baja del gasto orientado a hacienda, debió plantear serias dificultades a los gobiernos michoacanos tanto porfiristas como revolucionarios para implementar reformas o siquiera mantener en funcionamiento la hacienda pública durante esta compleja coyuntura. Se muestra entonces que la reforma hacendaria posalcabalatoria de finales del siglo XIX fue paulatina y débil, puesto que la hacienda estatal se desarticuló durante la revolución. De este modo, acorde con las cifras mencionadas en el párrafo precedente, mismas que están reforzadas por la información cualitativa expuesta en el capítulo 1, se reafirma que hacia finales de la década de 1910, la hacienda pública michoacana perdió el cierto control y la organización burocrática alcanzados durante el porfiriato, en particular sobre la geografía rentística del estado, el registro de la contabilidad y su jerarquización con epicentro en Morelia. Así, con la caída del gasto en hacienda, cayeron también los sueldos y el sistema de honorarios de la burocracia de esta institución, generando con ello un distanciamiento entre los

económicas mexicanas llegaron a poner en marcha con el propósito de amainar los efectos de inestabilidad que provocó la revolución mexicana. Haber, Razo y Maurer, 2015, *op. cit.*

²¹ Aunque eventualmente, durante la revolución sobre todo, los bajos montos a hacienda pudieron haberse aumentado, pero también recortado, como antes se dijo.

funcionarios-empleados y la normatividad hacendaria en general. Por ende, entre las consecuencias de lo anterior, se encuentra el debilitamiento de la extracción de recursos y de la capacidad de gasto, la acentuación de la no rendición de cuentas, así como también la corrupción, el fraude, y un proceso de reorganización burocrático-hacendario que sería de suyo lento y complicado, debido al rompimiento del pacto fiscal entre el Estado y el contribuyente (véase más de estos efectos en el capítulo 1).

Gráfica 5. Presupuesto de egresos en Michoacán, 1899-1919 (pesos de 1929)



Nota 1: Excepto los años fiscales de 1917/18 y 1918/19, que comprenden 10 meses, todos los demás años comprenden 12 meses cada uno, de julio a junio del año siguiente.

Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en cuadros 7 y 8.

Fuente: Elaborada con base en los cuadros 7 y 8.

Ahora bien, una vez bosquejado el comportamiento que observó el gasto para el sostenimiento estatal, enseguida se aborda el papel del gobierno michoacano en materia de inversión para la formación cultural y material de la sociedad durante esta misma coyuntura de cambio de regímenes. En relación con ello, conforme maduró el régimen porfirista y luego de

su posterior derrocamiento, el gasto programado para fomento material y cultural en Michoacán mostró una tendencia a la baja, cuya característica principal fue la irregularidad presupuestal. Asimismo, dicha irregularidad fue mucho más marcada para el estímulo económico y la salud pública que para la instrucción/educación. Por ejemplo, en cuanto a fomento económico, para 1909 se destinó el monto de \$358,266, y para 1912 \$344,090, representando ambas cantidades la mayor participación de este ramo en los seis presupuestos de estudio, y sin embargo, luego caen a \$86,226 en 1918, y a \$104,964 en 1919 (véase gráfica 5).

De acuerdo entonces con este desempeño de la inversión a fomento, en la mejor fase correspondiente a los últimos años porfiristas y a los inicios de la revolución, su destino se orientó a obras materiales, principalmente en comunicaciones y transportes –recuérdese además la política concesionaria del gobernador Mercado para el establecimiento de ferrocarriles–, y a la introducción de agua potable.²² Posteriormente, durante los años revolucionarios, con la caída del gasto para estimular la economía, con seguridad la obra pública en Michoacán se paralizó en buena parte de esa década de 1910, pues a diferencia de otros sectores de la economía que producían mercancías indispensables, las obras materiales no eran en aquella coyuntura una prioridad, máxime cuando la hacienda pública estaba en bancarrota. Por lo tanto, para estos años, el fomento económico estatal prácticamente se nulificó, cuyas consecuencias se reflejaron fielmente en la agudización de la crisis económica michoacana (véase capítulos 1 y 2).

²² Como al parecer en el presupuesto no estaba normado precisar el gasto en obras y lugares concretos, cabe la hipótesis de que esta falta de transparencia se utilizase con sentido político, sobre todo en esta coyuntura de inestabilidad, beneficiando por ende a unas regiones más que a otras, en particular a aquellas en donde operaban las élites económicas más pudientes (véase capítulo 1). Véase las leyes de egresos: para 1908/09, *Recopilación*, t. XXXIX, 1908, *op. cit.*, p. 280; y para 1911/12, *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, pp. 109-110.

Por otro lado, la instrucción pública –o educación pública, según el nuevo régimen–, es quizá el ramo donde más perceptiblemente se muestra la transformación de la estructura del presupuesto del régimen porfirista en su última etapa, y de su desenlace en el decenio revolucionario. Lo anterior, sobre todo, por la importancia teórico-hacendaria que el modelo liberal le asignaba a la educación, así como por la realidad social michoacana de entonces. Así, según los datos de la gráfica 5, el monto y el porcentaje representado por la instrucción/educación en los seis presupuestos analizados, disminuyó como sigue: \$482,836 (22%),²³ \$390,866 (20%), \$383,202 (14%), \$349,618 (14%), \$133,116 (20%) y \$329,081 (21%).

De acuerdo con las cantidades citadas, en cuanto al último decenio porfirista del gobernador Mercado, y durante los gobiernos revolucionarios de la década de 1910, el gasto en educación se desaceleró en Michoacán, por lo que la educación primaria, técnica y profesional, ya hacia finales de los años diez, debió caer, en diferentes grados según el nivel escolar, en un estancamiento. Y esto no obstante de los esfuerzos del gobierno michoacano constitucionalista –como se ve en el presupuesto de 1918/19– por recomponer el paso bajo el marco de la creación de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y el impulso a la educación primaria estatal.²⁴

Así entonces, el tema de la educación pública a cargo de las entidades del país reviste particular relevancia, especialmente en el último tercio del porfiriato, puesto que el tema exige

²³ Incluso, para este año fiscal, 1899/1900, el ramo de instrucción fue el más cuantioso.

²⁴ Es posible percibir el sentido político-institucional que tenía esta política del gasto en educación, pues además de operar a nivel presupuestal, se complementaba con un marco legislativo de reformas a la educación michoacana con un fuerte sentido social, esto quizá para empezar a generarle legitimidad al Estado revolucionario ante la sociedad michoacana.

una revisión regional sobre sus repercusiones. A este respecto, se citan dos ejemplos. Parece ser que la caída que muestra el gasto en instrucción en Michoacán no fue un caso aislado, puesto que Riguzzi encuentra, para el Estado de México, situación similar desde 1903; incluso considera, hipotéticamente, el recorte en el gasto de instrucción y justicia, como uno de los varios factores que fueron generaron descontento político y social en los albores de la revolución en aquella entidad.²⁵ Esquema mexiquense que, hipotéticamente también, podría haberse presentado en Michoacán. En tanto que Yucatán por su parte es otro ejemplo, y éste muestra una situación un tanto distinta al caso michoacano y al mexiquense. Zuleta explica que el elemento clave en el gasto de instrucción en Yucatán durante la primera década del siglo, es de orden fiscal-económico. En ese sentido, por esos años –parafraseando a la autora–, el gobierno yucateco mostró un decidido impulso a la instrucción pública, el cual fue posible gracias al auge exportador de que por entonces gozaba el henequén, situación agroindustrial única, que no tuvieron Michoacán ni el Estado de México.²⁶

Como se ve, el tema de la instrucción/educación, y en sí la oferta de bienes y servicios públicos para el fomento cultural y material de la sociedad, en específico durante el porfiriato y la década revolucionaria, constituye una veta de investigación fértil sobre el estudio de las haciendas públicas estatales en esa coyuntura. Es decir, para construir, desde la hacienda pública, tanto la consolidación del Estado porfirista, como quizá también para poder explicar su propia destrucción; tema éste que exige estudios en particular, mismos que rebasan el objetivo

²⁵ Descontento de la sociedad mexiquense que habría iniciado con la crisis económica mundial de 1907, y seguido por el aumento de la presión fiscal estatal entre 1907 y 1911, véase: Riguzzi, 1994, *op. cit.*, pp. 224-225.

²⁶ Incluso Zuleta llama la atención para problematizar los efectos positivos (no sólo los negativos) que tuvo el auge exportador del henequén en el Yucatán porfirista. En particular, destaca el impacto de éste en la modernización hacendaria y en la diversificación de la oferta de bienes públicos, tales como instrucción, salubridad y mejoras materiales. Véase: Zuleta, 2006, *op. cit.*, pp. 340-343.

del presente análisis. Por lo pronto aquí, se plantea la siguiente hipótesis. Al final del porfiriato en Michoacán, el decaimiento de los bienes y los servicios públicos para el fomento social y económico del estado, en particular los ofertantes de educación, salud, justicia e infraestructura para el desarrollo de la economía regional, llegaron a confluir con los diversos factores que dieron origen a la revolución. Incluso ya durante aquella conmoción social, tal tendencia a la baja de dichos bienes públicos se acentuaría, lo cual generó una desarticulación tanto de la oferta educativa como de la economía en el estado, pues como se vio con los ingresos, el piso tributario se derrumbó, ocasionando lo mismo con el gasto público,²⁷ es decir, la revolución terminó por abatir el sistema hacendario michoacano, y con esto la operatividad en buena parte de la administración pública en general.

3.4 Intenciones político-estatales y realidades truncadas: el programa de gobierno de Francisco J. Mújica, 1920-1922

A partir de lo expuesto sobre los impactos de la revolución en el gasto público y sobre el aparato administrativo en general en Michoacán, ahora se desarrolla el comportamiento de la política de gasto en esta entidad entre 1920 y 1944. Se parte justamente con la administración mujiquista. Al respecto, ya se abordaron en el capítulo 1 las principales condiciones políticas, económicas, sociales, militares y aun religiosas que marcaron la efímera gestión de Mújica al frente del Ejecutivo michoacano (1920-1922). Se destacó su interpretación social de la revolución y de

²⁷ Para el caso mexiquense durante los años diez, Riguzzi expone, por ejemplo, "... cómo la desarticulación de la vieja estructura fiscal afectó el gasto social y desmoronó la estructura del presupuesto...", véase: Riguzzi, 1994, *op. cit.*, p. 227.

autonomía respecto del gobierno federal de Álvaro Obregón, ideas que le trajeron, con miras a desarrollar su proyecto de gobierno, tanto relaciones conflictivas con éste y con las clases propietarias y conservadoras del estado, como también de apoyo, gracias a su relación clientelar construida con estratos sociales bajos y medios de la entidad, entre los cuales dominaron los agraristas del altiplano estatal. Se expuso igualmente, que Mújica diseñó una reforma hacendaria para Michoacán –orientada a alcanzar la autonomía financiera–, misma que fue una de las principales políticas de su proyecto de gobierno, ya que de ésta dependía en buena parte el éxito o el fracaso de su administración, y por ende la viabilidad para intentar satisfacer las demandas socioeconómicas dejadas por la revolución.

Sin embargo, para llevar a cabo dicho proyecto gubernamental, hacia 1920 Mújica recibió una hacienda pública en condiciones peores a como estaban sus relaciones con las élites michoacanas. La hacienda estaba destruida, en bancarrota, no se tenía acceso al crédito público; el fisco, con un fundamento porfirista, todavía mostraba los resabios de una política fiscal extraordinaria; mientras que la política financiera era débil o nula, por lo tanto no se tenía control sobre el presupuesto, así como tampoco sobre el sistema hacendario en términos territoriales; en suma, el gasto estaba reducido al mínimo, así como lo estaba en gran medida el Estado michoacano mismo. Aun así, bajo tales condiciones, Mújica intentó poner en marcha su reforma hacendaria, y con ella su programa de gobierno, todo esto bajo el cobijo institucional de la Constitución de 1917 y la michoacana de 1918 (véase capítulo 1). Por lo anterior, conviene entonces interrogarse, ¿hacia dónde dirigió Mújica su programa de gobierno? ¿Cuáles fueron sus ideas (desde el presupuesto) de orden social, político y económico, y hasta qué punto se reflejaron en el gasto programado? ¿En qué medida dichas ideas se apartaron de las tendencias estructurales hacendarias que se venían gestando desde el porfiriato, y con ello, hasta qué punto

se inicia con Mújica entonces, una concepción hacendaria distinta del modelo porfirista, en relación sobre todo a una concepción del Estado con mayor participación para propiciar el cambio y el bienestar social?

En este apartado se avanza en algunos puntos explicativos sobre tales interrogantes. Por principio, es importante mencionar que para darle viabilidad a los proyectos educativo y agrario que fueron fundamentales en el programa de gobierno de Mújica, la reforma hacendaria en materia fiscal permitió incrementar en algún punto los ingresos para 1921-1922 (véase capítulo 2). Por tanto, a partir de ello, aunque no sin reticencias, el mandatario michoacano logró la aprobación del Congreso estatal de dos presupuestos, los de 1921 y 1922, que se distinguieron por presentar un gasto expansivo en algunos de sus ramos, y con algún ejemplo neófito de mecanismo redistributivo de los ingresos. Es decir, permeó en Mújica una política de gasto expansiva, respaldada por la búsqueda de una ambiciosa como compleja autonomía financiera. Así que, de entrada, con tales características, se pueden comentar dos aspectos relevantes. Por un lado, que al menos desde la programación anual del gasto de la breve administración mujiquista –como líneas abajo se verá–, se concibe una idea contundente de inclinar el presupuesto hacia la formación cultural de la sociedad michoacana, por cierto, sin antecedente entonces en la entidad. Y por otro, que dicha política de gasto expansiva a favor del progreso social, sobre todo para el presupuesto de 1922, se pondría en entredicho, ya que este presupuesto no corresponde con la realidad hacendaria de entonces, es decir, visto lo anterior en concreto a través de lo que en ese contexto político-económico el sistema hacendario realmente podía recaudar y por lo tanto gastar. Luego se retomará el tema.²⁸

²⁸ Esta idea sobre la inclinación social de los presupuestos mujiquistas se toma de los estudiosos de la hacienda pública, en particular de los adscritos a la sociología financiera, quienes destacan la presencia del fomento material

Por ahora, para exponer la visión completa del gasto público mujiquista, enseguida se aborda la composición de cada uno de los presupuestos de egresos señalados. En cuanto al de 1921, los recursos destinados al Estado y a su sostenimiento, se redujeron sorprendentemente a 27% del total programado en relación con los porcentajes manejados para los años anteriores inmediatos, que rebasaron más de la mitad del presupuesto. Pero ahora bien, considerando la mayor capacidad de gasto para 1921, en realidad el presupuesto en gobernación, hacienda, seguridad pública y social, no se redujo ostensiblemente respecto al planificado en 1920, incluso, los ramos de justicia y de deuda experimentaron un incremento, aunque también mínimo (véase gráfica 6).

En consecuencia, con esa mayor capacidad de gasto, llama la atención que Mújica no optara, al menos desde el presupuesto programado, por robustecer el recurso destinado a la fuerza pública, esto como mecanismo para socavar las posibles reacciones regionales contrarias a su gobierno, que llegaron a ser considerables y dispersas por todo el territorio estatal.²⁹ Por otro lado, también es relevante señalar que intentara generar “mayor” confianza sobre la alicaída y segmentada impartición de justicia en la entidad, así como también en el seno de la burocracia, esto mediante un ínfimo aumento en las partidas de la deuda pública concernientes a cubrir sueldos insolutos de administraciones pasadas (véase gráfica 6).³⁰

y cultural de la ciudadanía en la composición del gasto, en tanto que éste es un fiel reflejo de la sociedad y de su nivel de modernización. Por otra parte, para ver un resumen de la vinculación entre la hacienda pública y el contexto político, social y económico de la sociedad, véase Schumpeter, 1948, *op. cit.*, pp. 5-38; Comín, 1996, *op. cit.*, pp. 23-24 y p. 26.

²⁹ Se refiere esto porque se tiene conocimiento de que ya en marzo de 1922, el Congreso había autorizado el aumento de este rubro por la cantidad de \$87,252 (pesos nominales), cuyo destino fue para el sostenimiento y movilización de acordadas, cantidad que se sumaría a la planificada sobre el ramo en la ley de egresos de 1921, que fue del orden de \$103,724 (pesos nominales). Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 565.

³⁰ Incluso también, como ocurrió con el gasto en seguridad pública, se llegó a modificar la ley de egresos de 1921, con el objeto de aumentar dos significativas partidas: una, por más de 89 mil pesos para el pago de “sueldos eventuales y gastos imprevistos de gobernación”, y la otra, por más de 45 mil pesos para el pago de honorarios de recaudadores. *Ibíd.*, Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, pp. 112-113 y p. 565.

Por lo visto entonces, la apuesta de Mújica fue, con un mayor gasto hacia 1921 respecto de 1920, mantener el presupuesto orientado a la burocracia administrativa estatal, y más bien dirigir el incremento del presupuesto de 1921, casi en su totalidad al fomento cultural y material de los michoacanos. En suma, Mújica estaría planteando un Estado más socializado, popularmente organizado; es decir, un Estado más robusto, con la concepción y aparición de un nuevo agente estatal activo: el profesorado. Lo anterior, en la medida de no entender el salario de los profesores como gasto corriente, sino como un gasto productivo, al menos en este estricto sentido; tendencia que por cierto continuaría Cárdenas después.³¹ Dicho en otros términos, para fomento cultural y material del estado, se destinó 73% del presupuesto de egresos de ese año fiscal, mismo que desglosado, queda de la siguiente manera: 61% del total del presupuesto se orientó a educación pública,³² 10% para fomento económico y 2% para salud pública.³³

Como se ve, el ramo educativo fue el de mayor proporción programado en 1921, con \$1'633,376. Pero no sólo eso, sino que, al margen de no conocer sobre este asunto para la primera parte del régimen porfirista, lo decretado por Mújica no tuvo comparación hasta ese entonces en Michoacán. Incluso, lo más significativo que había sucedido al respecto, fue que hasta 1920 se habían alcanzado los mejores niveles porfiristas destinados a educación, tal como ocurrió en 1899/1900, cuando fue, incluso, el ramo más importante, con poco menos de 500 mil pesos.³⁴ Ahora bien, ese 61% del gasto programado en 1921 para la educación pública en

³¹ Ginzberg, 1999, *op. cit.*, p. 113.

³² Sánchez –único autor hasta ahora registrado que hace un estudio de los presupuestos mujiquistas– lo calcula en 57.9%. Lo anterior se debe a que el total del presupuesto manejado por Sánchez asciende a \$3'402,716.56. Mientras que el manejado en esta investigación registra \$3'244,670.30, resultado de la suma que se realizó de cada uno de los ramos de la ley de egresos correspondiente, puesto que, en el resumen característico de ésta, no se registra la cuenta del total presupuestado. Ambas cantidades se citan en valores nominales. Véase: Sánchez, 1994, *op. cit.*, pp. 153-155.

³³ Véase gráfica 6, y la ley de egresos de 1921, en: Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, pp. 122-124.

³⁴ Véase gráfica 5.

Michoacán, también se puede leer de dos maneras, en este caso emanadas desde la hacienda pública. Una, como un componente más que alimentó la permanente disidencia con el clero michoacano,³⁵ y otra, como un mecanismo más del General Mújica para expresarle autonomía al gobierno de Obregón. Situación esta última que debió ser simbólica, sobre todo si se considera que este hecho legislativo local tuvo lugar al mismo tiempo del establecimiento de la Secretaría de Educación Pública, es decir, expresión clara, la educación nacional, del proceso de centralización federal operado desde el gasto público.³⁶

En cuanto al gasto programado para fomento económico, éste fue el segundo monto más importante del presupuesto de 1921, con \$268,656. Aun así, para ese año, si bien dicho recurso cabía por ejemplo 6.07 veces en el decretado para educación en la entidad, para años anteriores, tampoco se había destinado cantidad igual o mayor para el fomento de la economía, esto por lo menos desde 1911, cuando se destinaron \$344,090 (véase gráficas 5 y 6). Por otra parte, al interior de las partidas que componen este ramo, llama la atención que la mayor de ellas se orientó a la construcción de carreteras (\$138,060), como parte de los “gastos diversos” de la recién creada Dirección de Agricultura y Fomento. Empero, existía cierta incertidumbre para obtener dicho recurso, ya que provendría de un nuevo gravamen cuyo establecimiento se dio bajo un tenso panorama político y de crisis económica.³⁷

Ahora bien, como parte de los organismos mujiquistas para detonar el reparto y la restitución de tierras en la entidad, existió, además de la citada Dirección de Agricultura y Fomento, la Comisión Local Agraria. Ambos organismos componían un cuadro burocrático-

³⁵ Sánchez, 1994, *op. cit.*, pp. 134-149.

³⁶ Wilkie, 1978, *op. cit.*, p. 193.

³⁷ Según la ley de ingresos de 1921, el nuevo tributo gravaría con un 25% adicional a los enteros percibidos por concepto de los impuestos y derechos consignados en ella. Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 78 y p. 144.

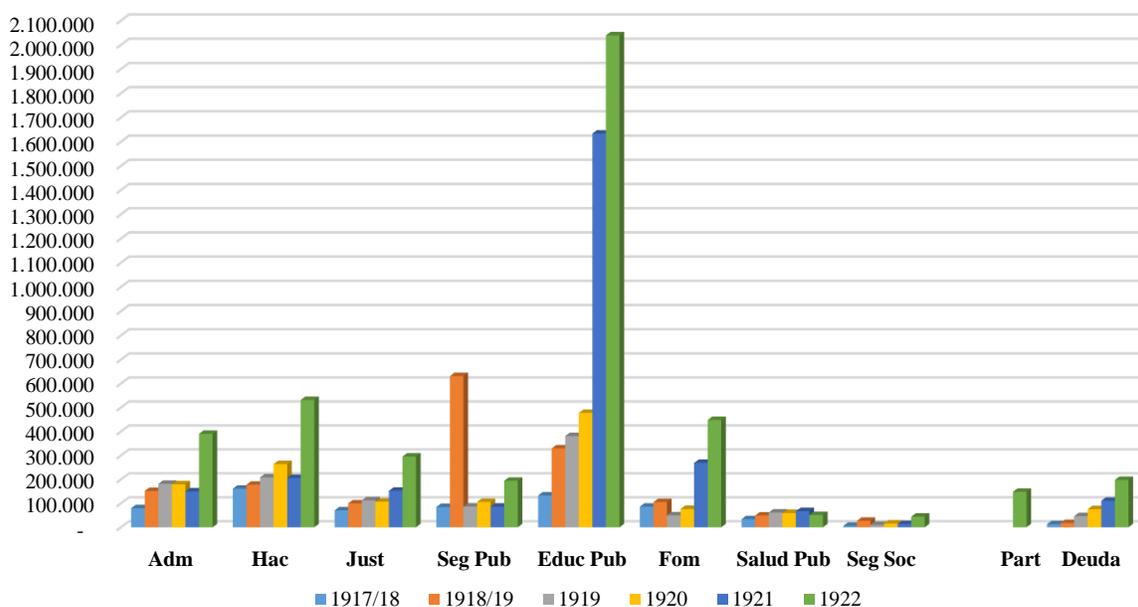
técnico que alcanzó un presupuesto de \$80,814, representando aproximadamente 3% del total del presupuesto de egresos de 1921.³⁸ Lo anterior indica y reafirma, exclusivamente desde la economía pública estatal en aquella coyuntura, que la apuesta revolucionaria de Mújica descansó en la formación cultural de la población, incluso antes que la reforma agraria.

Más aún, en cuanto a la inversión social, para Mújica la salud pública no significó una prioridad, aunque también vale decir que tampoco lo sería para los demás gobiernos en toda la década. Y quizá sea justamente la salubridad pública, con fuerte sentido social redistributivo (al menos idealmente), el servicio o derecho social que más obstáculos o desatención mostró en su proceso de modernización posrevolucionaria.³⁹ Al respecto la gráfica 6 es elocuente. Sobre dicho rubro, sencillamente no hubo mayores cambios desde el gobierno de Ortiz Rubio hasta el de Mújica, por eso es que la inversión en salud pública entre 1917 y 1923, osciló entre los 33 y los 67 mil pesos. Más bien sorprende –según los datos de este ramo para la parte estudiada del régimen porfirista–, que durante el porfiriato se mantuvieran presupuestos por arriba de los 150 mil pesos, montos que solamente se volverían a alcanzar hasta los años treinta (véase gráficas 5 y 8).

³⁸ *Ibíd.*, pp. 77-79 y pp. 82-83.

³⁹ Aquí se entiende por modernización del servicio, no sólo la institucionalización y administración de la salubridad y asistencia social, sino también la transformación de la concepción de beneficencia y caridad a favor una definición de bien común, donde el Estado lo ofertase por obligación a toda la sociedad.

Gráfica 6. Presupuesto de egresos en Michoacán, 1917-1922 (pesos de 1929)



Nota 1: Los años fiscales comprenden los meses siguientes: noviembre 1917/junio 1918; septiembre 1918/junio 1919; marzo-diciembre 1919; marzo-diciembre 1920; mayo-diciembre 1921; enero-diciembre 1922.

Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en cuadros 7 y 8.

Fuente: Elaborada con base en los cuadros 7 y 8.

Pero si el presupuesto de 1921 sufrió una reestructuración considerable en relación con los años anteriores, el de 1922 ratificó tal reformismo. En esta dirección, en el segundo presupuesto de gasto de Mújica, nuevamente se presentan ciertos cambios y continuidades, lo cual indica consistencia en su efímero programa de gobierno, pero consecuentemente revela también, la permanencia de la tensión social que caracterizó a su administración.

Por principio de cuentas, es oportuno advertir el considerable aumento que se registró de un presupuesto a otro, pues mientras que en 1921 se proyectó en \$2'687,750, para 1922 se planificó en \$4'339,489 (véase gráfica 1). Hasta el momento no se tiene una explicación contundente sobre ello, pero se piensa que, al ajustarse a la pretendida autonomía financiera, los hombres cercanos a Mújica en materia hacendaria, debieron sobredimensionar la proyección de

la recaudación posible, y en consecuencia hicieron lo mismo con el gasto. Esto porque quizá ellos auguraron mejores condiciones sociales para la ejecución de la reforma fiscal que buscaba incrementar los ingresos, cosa, desde luego, que no se presentó, sino que, muy por el contrario, la inestabilidad sociopolítica en el estado se acentuó.⁴⁰

Ahora bien, en cuanto a la composición del presupuesto de 1922, un primer cambio de relevancia respecto del año anterior, tiene que ver con que en éste se redujo el desequilibrio entre el gasto para sostener la administración pública (42%) y el gasto social para fomento cultural y material (58%). Por lo tanto, esta renovada estructura presupuestaria muestra, además de novedades respecto de la ley de egresos anterior, reacciones entre las élites políticas y económicas michoacanas, lo cual obedece, posiblemente, a que Mújica se dio cuenta de que había que fortalecer el poder al interior de la administración estatal sin desatender su propuesta social.

De este modo entonces, aquel 42% calculado para el sostenimiento del gobierno michoacano, se compuso por: 12% destinado al ramo de hacienda, 9% a administración general, 7% a justicia, 5% a seguridad pública, 5% a deuda pública, 3% a participaciones y 1% a seguridad social.⁴¹ De los anteriores ramos, se destaca lo siguiente. No debe sorprender que para este presupuesto, en cuanto a las funciones de su gobierno, Mújica haya dado la mayor

⁴⁰ Incluso, luego de que Mújica se separara del Ejecutivo estatal en marzo de 1922, en septiembre de ese mismo año, el gobernador interino Sidronio Sánchez Pineda, advertía en su informe de gobierno que, según sus cálculos, dicho presupuesto de egresos mujiquista no correspondía con la real capacidad recaudatoria y por ende de gasto que poseía el sistema hacendario estatal. Al respecto, cabe decir que esta apreciación de Sánchez Pineda concuerda al menos con el comportamiento del presupuesto antes y después de ese año (véase la gráfica 1). Aunque por otro lado, el gobernador interino no señaló la postura reacia de los contribuyentes a la reforma fiscal mujiquista, fundamento del cual, como se piensa, Mújica se valió para la proyección del presupuesto de egresos aludido. *Informe*, 1921, *doc. cit.*, pp. 90-91. Mientras que por otra parte, otro punto que abonaría a explicar el aumento registrado entre ambos presupuestos, es que el de 1921 sólo comprendió ocho meses (marzo-diciembre), en tanto que el de 1922 ya se ajustó al año natural (enero-diciembre).

⁴¹ Véase gráfica 6, y la ley de egresos, en: Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, pp. 420-421.

importancia al sistema hacendario, en todo caso sorprende que no lo haya hecho para 1921. Ello se piensa así puesto que desde ese entonces se estaba implementando una reforma fiscal cuyo objetivo era darle viabilidad al diseño de presupuestos expansivos, no obstante que las condiciones prevalecientes de la hacienda pública michoacana no fueran las mejores. Por tal razón, para 1922 se multiplicó 2.57 veces el presupuesto de hacienda de 1921, siendo el objetivo fortalecer la presencia del sistema hacendario a lo largo del territorio estatal, problema éste grave para Mújica en particular, y estructural en Michoacán, tal como se vio en el capítulo 1. Por ejemplo, se aumentaron de 16 a 18 los distritos rentísticos,⁴² igualmente se incrementó el gasto por concepto de honorarios de administradores, receptores y sub-receptores, pasando de \$79,050 a \$148,220.⁴³ Además, se reestableció el rubro de las “Comisiones para la reorganización del catastro”, con un presupuesto de \$27,266.⁴⁴

En cuanto al ramo de gobernación, sobresale el incremento de una partida agrupada en los “Gastos generales del Poder Legislativo”, referente a los gastos de representación de los diputados, misma que llegaría a ser tan importante en toda la década de los veinte como el propio salario pagado a toda la Cámara de diputados. El aumento fue como sigue: de \$24,151 (1921) a \$61,314 (1922).⁴⁵ Es posible que esta partida tuviese un uso político, cuyo propósito sería amainar los choques al interior del Congreso entre las diferentes fuerzas políticas mujiquistas y no mujiquistas, esto a cambio de otorgar recursos a esas diferentes facciones, y poder así los

⁴² *Ibíd.*, pp. 399-405.

⁴³ Los valores nominales se encuentran, en: *Ibíd.*, p. 112 y pp. 411-412.

⁴⁴ Los valores nominales se encuentran, en: *Ibíd.*, pp. 90-93 y p. 398. Dicho rubro era parte del Departamento de Impuestos, instancia que a su vez dependía de la Tesorería General del Estado. Cabe mencionar que el propio Mújica eliminó el aludido rubro en 1921, puesto que ya existía en 1920, bajo la Sección Catastro. Véase la ley de egresos de 1920, en: Tavera, t. XLV, 1979, *op. cit.*, pp. 440-442.

⁴⁵ Los valores nominales se encuentran, en: Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, p. 74 y p. 349.

diputados michoacanos, todos por igual, moverse en sus distritos y ganar clientela política en ellos. Más tarde Cárdenas volvería a reducir dicha partida.

Con igual orientación, a través de la oferta de impartición de justicia y de seguridad pública, se intentó generar una mayor certidumbre jurídica sobre los derechos políticos, sociales y económicos en Michoacán, incluyendo por ende tanto a las élites como a la clase trabajadora. En concreto esto ocurrió con los presupuestos orientados a los Juzgados de Primera Instancia que componían los distritos judicial-rentísticos de la entidad, por cierto, bastante deteriorados por la revolución, y a la Oficina de Conciliación y Arbitraje, con la finalidad de imprimir mayor equilibrio a las desiguales relaciones obrero-patronales (véase gráfica 6).⁴⁶

Por otra parte, pero dentro de esta misma hipótesis en construcción, es decir, de que a través del gasto programado para 1922 Mújica intentó controlar de mejor forma el poder desde las facultades gubernativas que ostentaba, esto ante la sociedad y a lo largo del territorio michoacano, apareció por primera vez una significativa partida: las participaciones de los municipios en impuestos estatales.⁴⁷ Este nuevo recurso económico (programado), se clasificó como parte de los gastos generales de fomento, y no fue precisamente significativo por su cuantía –pues tan sólo representó 3% del presupuesto de 1922–, sino porque tuvo efectos coyunturales y de más largo aliento, tanto hacendarios como políticos. Por ejemplo, la fuente de ingresos para otorgar dichas participaciones, fue, al igual que con la construcción de carreteras en 1921, sobre “...el monto... de los productos que con el carácter de adicional gravitan sobre impuestos y derechos, de acuerdo con los relativos artículos reglamentarios de la Ley de

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 356 y pp. 414-418.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 395.

Ingresos”.⁴⁸ Es decir, al mismo tiempo de que se aumentaban los impuestos con un tributo adicional, se mandaba el mensaje de que los beneficios serían recibidos, de manera proporcional, por cada uno de los municipios del estado. Por lo tanto, no es descabellado pensar que, por permear un escenario político-económico regional que no le favorecía, Mújica hiciera uso político de las participaciones para intentar fortalecer su presencia en la entidad. Aunque también por otra parte, no debe perderse de vista que dichas participaciones aparecen como parte de un proceso ambiguo de municipalización que por entonces se intentaba institucionalizar.⁴⁹

Otras partidas menos generosas pero que abonan a lo que se viene señalando sobre la tendencia al fortalecimiento del gobierno michoacano, fueron los gastos generales asignados a exclusividad y discreción al Ejecutivo estatal, así como la cantidad de \$197,626, o sea, el equivalente a 5% del presupuesto que por deuda pública se destinó a pagar sueldos de funcionarios públicos de administraciones anteriores (véase gráfica 6).⁵⁰

Ahora bien, la apuesta de Mújica siguió estando en el gasto social y de fomento económico, sumando 58% del presupuesto de egresos. En este sentido, el monto más significativo y constante entre 1921 y 1922, fue sin duda el orientado a la educación pública de la entidad, representando 47% del total de los egresos,⁵¹ mientras que a fomento económico se le asignó 10% y a salud pública tan sólo 1%. Por lo tanto, existe convergencia entre la política

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ En cuanto a los efectos de mayor alcance que llegaron a tener las participaciones, éstos tienen que ver, por un lado, con el citado proceso de municipalización, no obstante que éste al mismo tiempo coexistiera con otro proceso opuesto, es decir, de sometimiento municipal por parte del estado a un nivel más integralmente hacendario, y por otro, con el uso político que el Ejecutivo en turno podía hacer de aquéllas. Estos componentes, que alteraban intereses políticos y económicos locales, deben ser variables que expliquen la irregularidad de las participaciones en el presupuesto después de 1922, dado que éstas llegaron a desaparecer y a reestablecerse en toda la década. En apartados siguientes se verá cómo serían regularizadas por Cárdenas. Véase además capítulo 4.

⁵⁰ En valores nominales, el monto fue de \$200,000. Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, pp. 357-359 y pp. 412-413.

⁵¹ Este porcentaje (47%) para educación, sí concuerda con el ofrecido por Sánchez, de 46.9%, véase: Sánchez, 1994, *op. cit.*, p. 157.

social del General Mújica y la estructura del gasto programado, tanto así que permite subrayar que, al menos en lo planificado en 1922, el gasto dirigido a la educación pública de Michoacán alcanzó la considerable cantidad de \$2'039,046, monto que con seguridad fue poco común en esa época en las entidades del país.⁵² Así, en el desglose del ramo educativo, se puede percibir el camino íntegro idealizado por el gobierno mujiquista sobre la formación profesional y cultural de los michoacanos, camino que iniciaba con la educación primaria (la más fundamental para abatir el analfabetismo), y se extendía hasta la formación universitaria, o bien, a la educación técnica.⁵³

Por lo visto entonces, cabe resaltar que el ramo en educación pública en Michoacán, según la interpretación presupuestaria de Mújica sobre las demandas de la revolución, llegó a constituirse en una de las funciones primordiales y exclusivas del Estado michoacano, por lo cual, de acuerdo con los presupuestos de 1921 y 1922, fue en la educación donde descansaría en mayor medida la legitimación de su gobierno (véase gráfica 6). Así que, siendo tan notorio el papel que ostentaba la educación en el estado, el gobierno de Mújica reafirmaba así su postura laica frente a la Iglesia Católica michoacana, y autonomista respecto del gobierno de Obregón, sobre todo cuando en 1922 –dice Wilkie– “...la actividad federal se renovó con vigor. Conforme el gobierno federal iba haciéndose cargo de las responsabilidades educativas de los gobiernos estatales, los requisitos presupuestales iban en aumento”.⁵⁴ Justo aquí se observa un posible

⁵² En valor nominal la cifra ascendió a \$2'063,539. Ahora, para dimensionar lo dicho, se cita por ejemplo, que el presupuesto total de egresos en el Estado de México para ese mismo año de 1922, fue de \$2'259,651, también en valores nominales. Véase: Riguzzi, 2001, *op. cit.*, p. 3.

⁵³ Incluso en la Constitución del estado se hacía más énfasis en la educación primaria, puesto que ésta debía también comprender el conocimiento industrial, agrícola, militar y cívico. Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, p. 533; Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, pp. 360-386.

⁵⁴ Wilkie, 1978, *op. cit.*, p. 195.

sesgo de fricción entre ambos gobiernos, mientras que con el clero michoacano estaba más que claro.⁵⁵

Ahora bien, recuérdese que, ante la ausencia de fuentes, aquí sólo se ofrece el estudio del presupuesto programado, o sea, de las intenciones planificadas, no del gasto finalmente ejercido. Dicha condición se advierte aquí, ya que para este año en particular, más que para cualquier otro año estudiado, ésta es aún más significativa, puesto que Mújica se separaría del poder en marzo de 1922, es decir, a escasos dos meses de haber publicado la ley de egresos de 1922 (enero 10). En consecuencia, se desconoce si el gobernador interino, Sidronio Sánchez, contrario al mujiquismo por cierto, cumplió a cabalidad o sólo en parte el presupuesto de su antecesor. Aquí se sugiere la hipótesis de que no fue posible el cabal cumplimiento del presupuesto, ello debido principalmente a la precariedad financiera imperante, más que a las marcadas desavenencias políticas entre ambos gobernadores que en algún momento pudieron haber influido en materia hacendaria. Pero aun así, se piensa que Sánchez priorizó en el presupuesto algunos ramos sobre otros, donde la educación continuaría gozando del mismo papel relevante que Mújica le dio, aunque con un presupuesto recortado. Aun con lo dicho, en suma, cabe interrogarse hasta qué punto el gobierno de Mújica fue un ejemplo emblemático y pionero entre las entidades federativas de México, ello por el hecho de proyectar a la educación como la base del programa revolucionario, esto de manera programada y contundente en sus presupuestos de gasto, y máxime cuando esta postura podría tomar un tinte autonomista respecto del centro.⁵⁶

⁵⁵ Sánchez, 1994, *op. cit.*, pp. 66-77; Rodríguez, 1984, *op. cit.*

⁵⁶ Más trascendente parece ser el caso michoacano, si se considera que se encuadra en una coyuntura nacional donde al parecer decayó el impulso a la educación en los estados, y no fue precisamente porque éstos no desearan

En cuanto al gasto en fomento económico, éste fue el tercer ramo más cuantioso del presupuesto de 1922, el cual estuvo considerablemente por debajo del de educación, pero bastante cercano al de hacienda (véase gráfica 6). El monto ascendió a \$447,879, y se dirigió, básicamente, a la creación de infraestructura y a los trabajos técnicos para el reparto y la restitución de tierras. Por ejemplo, volvió a destacar el impulso a la red carretera en el estado, destinándosele \$197,626 (por cierto, cantidad idéntica a la consignada a las participaciones municipales); del mismo modo, repuntó la inversión en el servicio telegráfico y telefónico de la entidad, con \$113,625.⁵⁷

Mientras que una vez más llama la atención el recurso económico destinado, por así decirlo, a la reforma agraria. En su conjunto, a la planta de ingenieros, dibujantes, ayudantes y gastos anexos (materiales y demás), que componían la Comisión Local Agraria y la Dirección de Agricultura y Fomento en el estado, se les asignó la cantidad de \$118,907.⁵⁸ Es decir, apenas se registró un leve incremento respecto de lo programado en 1921, que fue de \$80,814. Así que, ante este menor presupuesto, cabe apuntar que desde el gasto proyectado, no se observan cambios sustanciales para ampliar la cuadrilla de técnicos, todo ello con el objeto de acelerar los trabajos de deslinde, medición y de estudio de la tierra michoacana.

Finalmente, a partir de lo que se ha dicho, este ambicioso programa de gobierno mujiquista, preponderantemente social, no causó precisamente beneplácito entre las élites políticas y económicas regionales, así como tampoco entre el gobierno federal, puesto que sobre los intereses económicos de dichas élites sobre todo, habría de recaer, por la vía del reformismo

su estímulo, sino porque se vieron sujetos a la precariedad financiera en que se encontraban. Al respecto, véase el único ejemplo que hasta el momento se ha encontrado, el caso mexiquense, en: Riguzzi, 2001, *op. cit.*

⁵⁷ Véase los valores nominales, en: Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, pp. 387-395.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 358-359, p. 387 y pp. 395-396.

fiscal, el progreso cultural y material de la mayoría de los michoacanos. En consecuencia, al no detonarse significativamente la capacidad recaudatoria, la política de gasto mujiquista se frustró, es decir, en realidad a Mújica le tocó usufructuar poco de su ambiciosa reforma hacendaria. Esto aconteció así, principalmente porque dicha reforma chocó con la crisis económica en boga, y con la resistencia de las clases pudientes del estado, las cuales estuvieron apoyadas militar y políticamente por Obregón. Factores que en última instancia, terminaron por influir en la temprana separación de Mújica del Ejecutivo estatal.⁵⁹

3.5 Estado, presupuesto, penuria: los gobiernos de Sidronio Sánchez Pineda y Enrique Ramírez, 1922-1928

En este apartado se estudian los cambios y permanencias del presupuesto de gasto público correspondiente a los gobiernos de Sidronio Sánchez Pineda (1922-1924) y de Enrique Ramírez (1924-1928), como parte del proceso de reorganización hacendaria experimentado en Michoacán durante los años veinte.⁶⁰

Luego de la significativa experiencia mujiquista, el presupuesto de gasto público en la entidad vuelve a un cause más moderado. Los criterios de tal afirmación y de la selección de los dos gobiernos referidos, obedecen a los siguientes puntos: a) como se vio en el capítulo 2 sobre la carga tributaria, los años veinte se caracterizaron por ser tiempos de precariedad y estancamiento financiero, condición que se reflejó en los egresos también; b) entre 1923 y 1928,

⁵⁹ Véase capítulo 1 y Sánchez, 1994, *op. cit.*, pp. 211-229.

⁶⁰ Cabe advertir que, no obstante que gobernó interinamente desde 1922, Sánchez Pineda sólo decretó las leyes de egresos para 1923 y 1924, mientras que Ramírez hizo lo propio con los presupuestos de 1925 a 1928.

existe semejanza en los totales de los presupuestos, que rondaron entre los dos y medio y los casi tres millones de pesos, a excepción de 1928, que se redujo a \$2'218,433; c) la composición del presupuesto en estos seis años es, a grandes rasgos, similar; d) hasta 1928, se marca un antecedente de un aparentemente nuevo impulso al gasto público estatal, con la llegada al poder de Lázaro Cárdenas; y e) ambos gobiernos, sanchezpinedista y ramirista, aunque con ciertos sesgos particulares, compartieron problemáticas de orden político y económico afines, como la crisis económica, el tema hacendario, su relación de dependencia con los gobiernos de Obregón y Calles, su poca clientela política en el estado y su cierto conservadurismo, el reparto agrario y los conflictos entre los propietarios y los agraristas, entre otros aspectos (véase capítulo 1).

Así que, los efectos de la revolución y la reforma hacendaria mujiquista impactaron en diversa forma y grado en el sistema hacendario de los gobiernos de Sánchez y de Ramírez, por tanto, problemas como la insuficiencia presupuestaria, alcanzar la soberanía financiera, estancamiento y precariedad del erario estatal, fueron comunes en la complicada década de los años veinte en Michoacán. Al respecto, por la relación con lo dicho, Comín expone que “si la Hacienda no consigue recaudar más ingresos, llegará un momento en el que el gasto habrá de permanecer estancado. Esta es una opción que históricamente tomaron las naciones conservadoras en lo político, perdedoras en lo bélico y atrasadas económicamente”.⁶¹ Por lo tanto entonces, de acuerdo con Comín, Michoacán presentaría varios de los elementos anteriores, a lo cual se suma la coyuntura prevaleciente de renegociación y reorganización entre las élites y grupos emergentes regionales, acerca de en quiénes habría de recaer el beneficio de la economía pública estatal. Por el momento, ahora se indaga qué tanta movilidad/inmovilidad

⁶¹ Comín, 1996, *op. cit.*, p. 18.

experimentó la estructura presupuestaria en los años veinte, como reflejo o pulso de aquellas renegociaciones y reorganizaciones bajo el contexto aludido.

Acorde a ello, desde el gasto público, se parte de la siguiente hipótesis. Una vez reducidos los ingresos y los egresos en relación con el expansivo presupuesto de 1922, las intenciones de Sánchez Pineda y de Ramírez se orientaron a mantener como prioridad el impulso a la educación pública estatal, así como a fortalecer al Estado michoacano revolucionario en construcción, puesto que se pretendía reestablecer, en la medida de lo posible, la gobernabilidad, la justicia, la hacienda y el estado de derecho, aunque por todo ello se dejara a la zaga el fomento económico.

En primera instancia, la composición del presupuesto durante el periodo de 1923 a 1928, muestra una tendencia equilibrada entre la oferta de bienes y servicios públicos destinados al sostenimiento del Estado y los orientados al bienestar social. En ese sentido, a los primeros les correspondió una tasa promedio anual de 49% del presupuesto en esa temporalidad, mientras que los segundos promediaron 51%.⁶² Tendencia, de entrada, que es contraria a lo que se dijo sobre el mayor fortalecimiento (ante todo militar) del gobierno porfirista en su última etapa, y es asimismo un tanto diferente al fortalecimiento estatal del modelo revolucionario, esto al menos en la idea mujiquista, donde el objetivo de tal fortalecimiento fue la presencia cada vez más amplia del Estado en el progreso social de los michoacanos.

Así entonces, con relación al gasto para el sostenimiento estatal, se destaca lo siguiente. En el lapso de 1923 a 1928, los ramos de gobernación, hacienda, justicia y seguridad pública, cada uno por su parte, muestran bastante equilibrio (véase gráfica 7).⁶³ Incluso, los ramos

⁶² Porcentajes y promedios calculados con base en los datos con que se elaboró la gráfica 7.

⁶³ A excepción de los presupuestos destinados a gobernación para 1923 y 1925.

aludidos no sufrieron caídas severas respecto de lo que la administración mujiquista les asignó; por tanto, allí se percibe una continuidad notoria. Así, en cuanto a esa propensión, su promedio anual durante los presupuestos de egresos de 1923 a 1928, fue como sigue: hacienda 16%, administración 15%, justicia 10% y seguridad pública 5%.⁶⁴

En su desglose, llama la atención que el ramo de hacienda fuese el más importante de los rubros citados, de hecho representó el segundo gasto más cuantioso después del destinado a educación. Por lo general, el dinero asignado a hacienda se movió en un intervalo aproximado de 400 a 460 mil pesos, a excepción de 1928, que se redujo a \$375,019 (véase gráfica 7). Ello indica el conocimiento que los legisladores y los gobernadores michoacanos poseían sobre la necesidad de reorganizar y modernizar la hacienda pública, ya que de ésta dependía la operatividad político-institucional del Estado michoacano revolucionario. Así, como parte de su diagnóstico, precisaban un erario público en condiciones económicas deprimidas, y un fisco y un sistema recaudatorio que recababan poco, del cual no tenían el total control burocrático ni territorial. Por ende, a tales áreas dirigieron el gasto a hacienda, cuya mayor tajada se orientó al fortalecimiento del sistema administrativo-recaudatorio (administraciones de rentas, receptorías y sub-receptorías), con el propósito de reforzar la capacidad extractiva a lo largo de la geografía rentística de la entidad. Asimismo se mantuvo el gasto corriente para intentar reestablecer la contabilidad, control y vigilancia sobre la hacienda, en particular a través de la Tesorería General del Estado –en vínculo estrecho con el Ejecutivo– y la Contaduría General de Glosa –organismo dependiente del Legislativo.⁶⁵

⁶⁴ Porcentajes y promedios calculados con base en los datos con que se elaboró la gráfica 7.

⁶⁵ Apreciación construida a partir del análisis del ramo en las leyes de egresos de 1923 a 1928.

Por otra parte, el 30% del presupuesto total que se destinó a ofertar los bienes de seguridad pública, justicia y para salvaguardar los derechos políticos, sociales y económicos de los michoacanos, quizá refleja una coyuntura de mayor estabilidad en el estado. Aunque por otro lado también, llama la atención que la rebelión cristera (1926-1929) que enfrentó Ramírez en las algunas regiones de la entidad, al menos en la planificación del presupuesto, no se hubiera reflejado.⁶⁶

Cabe comentar asimismo, en cuanto al ramo de justicia, y tomando en cuenta el contexto político de los años veinte sobre el reparto agrario y el reformismo fiscal, la postura del gobierno michoacano en cuanto a mantener, en lo más posible, el gasto corriente para la impartición de justicia sobre estos dos temas de relevancia. Así, con el primero, respecto a los asuntos del reparto agrario que estuvieron bajo la jurisdicción de los Juzgados de Primera Instancia de la entidad,⁶⁷ se podría cuestionar, si fue posible que el aparato judicial del estado generase espacios de tensión-negociación influenciados por el Ejecutivo, esto en el entendido de que permeaba entre los gobernadores Sánchez Pineda y Ramírez, según la coyuntura política, una necesidad de crear redes políticas, ya fuera con los agraristas o bien con los propietarios (véase capítulo 1). Mientras que con igual interrogación queda el tema de la postura de la justicia estatal en materia fiscal, esto ante contribuyentes solicitantes de la misma.⁶⁸

⁶⁶ Lo cual no significa que esta obligación de reestablecer el orden en la entidad no hubiera modificado las leyes de egresos en vigencia durante esos años, probablemente sí ocurrió, aunque se piensa que, por las condiciones económicas de la hacienda, los posibles montos para gasto en seguridad pública no debieron ser precisamente altos.

⁶⁷ Sobre todo por parte de los solicitantes de tierras, puesto que los propietarios por su lado, generalmente se amparaban directamente ante la justicia federal, no tanto ante la estatal.

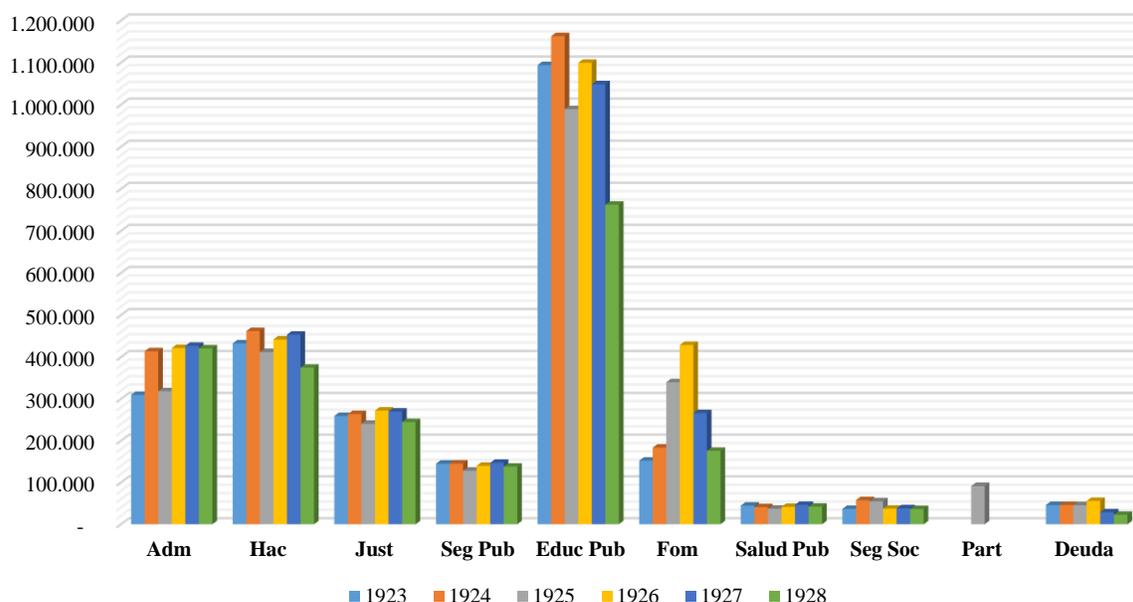
⁶⁸ A reserva de indagar a detalle, se aprecia una tendencia por lo menos desde los primeros años de los veinte, de contribuyentes que acudieron a los Juzgados de Primera Instancia en busca de defender sus intereses originados tanto por reformas fiscales que los llegaron a afectar, como también por conflictos fiscales con particulares. Al menos esta apreciación se tiene tras un primer acercamiento a la información correspondiente a esos años, resguardada en la *Casa de la Cultura Jurídica "Ministro Felipe Tena Ramírez"*.

De igual manera cabe citar el estratégico sub-ramo “Gastos generales de gobernación”, el cual fue, junto al gasto del Poder Legislativo, el más cuantioso del ramo de gobernación, y quizá constituyó el conjunto de partidas en manos del Ejecutivo estatal con menor control por parte del Congreso.⁶⁹ Mientras que por otro lado, sobresale el no registro (a excepción de 1925) de las participaciones a los municipios michoacanos en el gasto planificado de los gobiernos sanchezpinedista y ramirista. Esta situación, se piensa, tiene sus causas en la delicada situación financiera por la que atravesaba el erario público, y por la cual se hacían inevitables los recortes presupuestales y necesaria la mayor observancia sobre el presupuesto programado (véase gráfica 7).

Por lo que respecta a los ramos de seguridad social y deuda pública, realmente éstos tuvieron una atención marginal en el gasto planificado (véase gráfica 7). Aunque por otra parte, debe subrayarse que el tema de la deuda es más complejo de lo que los presupuestos dejan ver, razón por la cual con este asunto se concluye el presente apartado.

⁶⁹ Lo anterior, en tanto que allí se enlistaban gastos extraordinarios diversos y cambiantes: desde inversiones en obra pública, o las propias participaciones a los municipios, hasta algunas subvenciones para comunidades indígenas, o la costosa alimentación para presos “rematados”. Hubo inclusive partidas para comprar jabón para el hospital civil de Morelia. Para ampliar la información, véase, por ejemplo, las leyes de egresos de 1923, 1925 y 1928, en: Tavera, t. XLVII, 1984, *op. cit.*, pp.54-55; Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*, pp.60-62; Tavera, t. XLIX, 1989, *op. cit.*, pp.184-185.

Gráfica 7. Presupuesto de egresos en Michoacán, 1923-1928 (pesos de 1929)



Nota 1: Los años fiscales de 1925 y 1928, comprenden 11 meses cada uno, de febrero a diciembre; el resto completan los 12 meses (enero-diciembre).

Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en cuadros 7 y 8.

Fuente: Elaborada con base en los cuadros 7 y 8.

Por otra parte, el 51% que promediaron los bienes y servicios públicos orientados al desarrollo cultural y económico de la entidad durante el lapso 1923-1928, se desglosa como sigue: el ramo de educación promedió 39% del presupuesto para aquel periodo, mientras que al de fomento le correspondió 10% y al de salud tan sólo 2%.⁷⁰

Ahora bien, de acuerdo con estas proporciones, en cuanto al ramo de educación pública, se puede decir que si bien es cierto que éste volvió a constituirse en el gasto de mayor cuantía para el periodo 1923-1928 –he aquí otra significativa continuidad en el gasto social de los gobiernos michoacanos revolucionarios–, también es verdad que fue el ramo con el mayor recorte registrado respecto de los años mujiquistas. Así por ejemplo, cuando para 1922 a la

⁷⁰ Porcentajes y promedios calculados con base en los datos con que se elaboró la gráfica 7.

educación se le asignó un presupuesto de \$2'039,046, para 1923, éste descendió a \$1'094,299, prácticamente a la mitad. Incluso, en esta misma dirección, si se toma como ejemplo el otro presupuesto mujiquista a la educación, el de 1921 (\$1'633,376), se destaca que, entre 1923 y 1928, no hubo monto que lo superara, ya que el más alto fue de \$1'163,066 en 1924 (véase gráficas 6 y 7).

Cabe recordar que la inversión en educación pública en Michoacán, al mismo tiempo de constituirse en una prioridad social, también fungía como un instrumento de legitimación y construcción del Estado revolucionario a escala local, puesto que su deber era la ingente tarea de abatir el analfabetismo en la entidad, para posteriormente formar de manera íntegra al ciudadano michoacano. De ahí que aproximadamente 70% del total del ramo, se destinase al pago del profesorado encargado de la educación primaria estatal, mientras que el resto se orientaba a la Universidad Michoacana, y a las diferentes dependencias y escuelas normales regionales adscritas a ésta, así como a varias escuelas de artes y oficios. El resultado de lo anterior, indica que en los años veinte en Michoacán, estaba en formación un bloque de profesionistas que, junto al del profesorado, habrían de irrumpir, en distintos modos y grados, en el escenario social, político y económico michoacano de las décadas sucesivas.⁷¹

Proporcionalmente, el otro recorte presupuestal de transcendencia ocurrió sobre el fomento a la economía de la entidad. De hecho fue en éste, pero sobre todo en el citado para la educación, donde en buena medida descansó la diferencia entre los totales del gasto programado para 1923 respecto al de 1922. En este sentido, según el presupuesto de 1923, la inversión en

⁷¹ Sobresaliendo por ejemplo, su presencia en la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo. Mújica, 1982, *op. cit.*; Gutiérrez, 2011, *op. cit.* Para mayores especificaciones sobre el gasto en educación, véase las leyes de egresos de 1924, 1926 y 1928, en: Tavera, t. XLVII, 1984, *op. cit.*, pp. 171-186; Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*, pp. 273-279; Tavera, t. XLIX, 1989, *op. cit.*, pp. 186-237.

fomento económico alcanzó la cantidad de \$152,428, mientras que para 1922, fue del orden de \$447,879, incluso, para 1921, se registró el monto de \$268,656 (véase gráficas 6 y 7). Por otra parte, con una perspectiva más amplia, cabe señalar que con los dos primeros presupuestos diseñados por Enrique Ramírez (1925 y 1926), y la considerable cantidad citada para fomento material en 1922, es cuando se vuelven a alcanzar los más altos niveles porfiristas de gasto asignados a dicho ramo, mismos que, en suma, para este largo periodo de más de 30 años, registraron 340 mil pesos como mínimo (como sucedió en 1908, 1911 y 1925), y 429 y 447 mil pesos como máximo (1926 y 1922, respectivamente; véase gráficas 5, 6 y 7). Montos que por cierto, no volverían a verse sino hasta los años treinta.

En cuanto al destino de estos recursos, se encuentra lo siguiente. En una apreciación general sobre el lapso de 1923 a 1928, se observa que, hasta donde los recursos lo permitieron, se antepuso la inversión en infraestructura sobre el reparto agrario. Incluso, si sólo se comparan los presupuestos de este ramo para 1922 y 1923, se puede decir que se partió de un retroceso. Esto parecer ser así puesto que, para 1923, se reducen o suprimen los conceptos integrantes del ramo respecto de lo establecido en el último presupuesto de Mújica. Así, a excepción del gasto en telégrafos y teléfonos, que se mantiene, el presupuesto de la Comisión Local Agraria casi se recorta a la mitad, y no sólo eso, sino que además desaparecen tanto la Dirección de Agricultura y Fomento que funcionó durante la breve administración mujiquista, como cualquier otra inversión en carreteras y obras materiales.⁷² En particular sobre el recorte sufrido por la Comisión Local Agraria, es factible que éste tenga que ver con la postura conservadora de

⁷² Véase la ley de egresos de 1923, en: Tavera, t. XLVII, 1984, *op. cit.*, pp. 46-110.

Sánchez Pineda de aletargar el reparto agrario en el estado, esto como mecanismo para ganar lealtades políticas entre las clases propietarias afectadas por el mujiquismo (véase capítulo 1).

Posteriormente, la situación mejora para el fomento económico, aunque de manera efímera, pues según la gráfica 7, su presupuesto sólo despuntó para el bienio 1925-1926. Ahora bien, en su desglose, el gobernador Ramírez, más que a reforzar la Comisión Local Agraria, dirigió el gasto a obras materiales,⁷³ inclusive crea la Dirección General de Caminos en 1926.⁷⁴ Mientras que para 1927 y 1928, ocurrió lo contrario al bienio anterior, ya que los montos programados descendieron. En tal caída, los rubros con mayor afectación fueron, ante todo, los orientados a obra pública y comunicaciones (telégrafos y teléfonos), incluso, para 1928, también a la Comisión Local Agraria se le redujo su presupuesto, mismo que por lo menos se había mantenido fijo desde 1923.⁷⁵ Como se ve, salta a la vista la precariedad y la irregularidad financiera de la economía pública para el estímulo de la economía michoacana en estos difíciles años veinte, lo cual permite referir un último punto.

Es tan clara la desatención del fomento económico en la década de 1920 por parte del Estado michoacano, como clara es también la crisis económica por la que se atravesaba en Michoacán, esto en tanto que, finalmente, ambos asuntos eran complementarios y reflejo de la misma situación de apremio. Por lo tanto, según se dijo al inicio del capítulo sobre estos años, reducidas las capacidades del Estado, en tanto agente de reanimación económica a través del gasto público, el ciclo económico regional recayó prácticamente sobre el decaído mercado y la

⁷³ En donde destacó la “captación de aguas en Morelia” y la construcción de carreteras, véase la ley de egresos de 1925, en: Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*, pp. 58-59, pp. 61-63 y pp. 85-93.

⁷⁴ Aunque se hace casi simbólicamente, puesto que sólo la componían un inspector técnico y un chofer; en todo caso quizá se buscó ponerse a tono con la creación de la Comisión Nacional de Caminos en 1925. Véase la ley de egresos de 1926, en: *Ibid.*, pp. 269-272 y pp. 279-287.

⁷⁵ Véase las leyes egresos de 1927 y de 1928, en: Tavera, t. XLIX, 1989, *op. cit.*, pp. 44-45, pp. 47-48, pp. 53-61, pp. 182-183, pp. 185-186 y pp. 237-243.

economía privada. Además, por si faltara algo para encuadrar esta situación adversa de esta década, se puede decir que fue una etapa de renegociaciones en torno a la disputa de los recursos naturales, componentes indispensables para reactivar la economía, y que involucraban tanto al municipio, al estado y a la federación como a las burguesías regionales. Y sin embargo, en su desarrollo, cabe preguntarse hasta qué punto los conflictos políticos en Michoacán a menudo llegaron a anteponerse o a retardar dicha reactivación económica.

Lo anterior sugiere estudios de caso para abordar el papel de la economía pública de las entidades en el desempeño económico regional durante los complejos años veinte, pues a partir de lo que se aprecia en Michoacán, conviene estudiar, por ejemplo, a través de su gasto público, si existieron diversas formas de interpretar e intercalar el programa revolucionario con la contracción económica, puesto que interesaría saber si otros gobiernos estatales, influenciados en diferente forma y grado por las élites político-económicas regionales, también priorizaron en su concepción revolucionaria el gasto social para la formación cultural de sus gobernados, o bien, si lo antepusieron o lo llevaron al parejo de sus intentos por reconducir la economía, en el entendido de que primero era necesario reactivar la generación de riqueza privada y pública, y luego redistribuirla socialmente.

Por ello el tema de la deuda pública en estos años es relevante. Sin embargo, su exposición pública en esa época es contraria a su trascendencia, puesto que, hasta lo ahora investigado, no se han ubicado registros sobre su comportamiento.⁷⁶ Por lo tanto, sin conocer

⁷⁶ Es posible que esto tenga que ver con la pérdida de información sobre el estado que guardaba la deuda pública en la entidad a consecuencia del resquebrajamiento de la hacienda pública durante la revolución, y que por ende no se tuviera conocimiento íntegro y detallado (en el tiempo) de su comportamiento, que para el caso, era responsabilidad de la Tesorería General del Estado y de la Contaduría General de Glosa. Por ende, como se aprecia, aún falta por indagar el impacto que causó la pérdida total o parcial del registro de la deuda pública en la articulación de políticas de estímulo económico del gobierno michoacano, ello como parte activa de este proceso de reconstrucción de la hacienda pública estatal posrevolucionaria.

sobre su cuantía, se ha recurrido a algunos datos indirectos y otro de orden cualitativo. Con lo primero, se destaca la columna de deuda pública que ha venido apareciendo en las gráficas de este capítulo. En ellas, se ha dado cuenta de una característica crucial del destino de lo que por deuda pública del estado se publicaba anualmente en el presupuesto de egresos, es decir, gasto corriente para amortizar pagos de sueldos insolutos de empleados públicos.

Empero, el gobierno michoacano generalmente no publicaba en su ley de egresos otro tipo de amortizaciones por deuda, como fue por ejemplo, por inversión en obra pública. No obstante ello, esos silencios indican, para estos años, por lo menos dos elementos. Uno tiene que ver con el hecho de que no se publicaran partidas por ese concepto de deuda, simplemente porque no se poseía la capacidad de pago, recuérdese la precariedad financiera prevaleciente y el poco estímulo a la economía de entonces.⁷⁷ Y el otro aspecto a destacar, lleva a pensar, a partir de lo anterior, si no sobre la cantidad, sí por lo menos a preguntarse desde cuándo había deuda pública en el estado, sobre todo en los tiempos más “inmediatos”. Con esta idea, un dato cualitativo deja ver que los gobiernos michoacanos revolucionarios tuvieron que cargar tanto con los efectos financieros negativos de la revolución, como con la deuda existente al final del régimen porfirista. A este respecto, en enero de 1925, en el seno del Congreso michoacano, bajo el marco de la redacción de la partida destinada a deuda pública, algunos diputados advertían: “... tratándose no de sueldos, sino de la Deuda Pública del Estado [se referían al total, considerando gasto corriente e inversión social y material], ésta montaba a varios millones de

⁷⁷ Aunque tampoco se descarta que en efecto pudiera haber habido amortizaciones por concepto de deuda dirigida a fines productivos, sólo que hasta el momento no se han encontrado registros al respecto.

pesos, toda vez que desde la época del Gobernador Mercado, se adeudan a la Federación fuertes cantidades...”⁷⁸

Entonces, si se compara este monto de “varios millones de pesos” a que ascendía la deuda pública hacia 1925 respecto de la capacidad recaudatoria de la hacienda estatal, que para esos años osciló entre los dos y los tres millones de pesos, dicho cotejo da pistas sobre el estado de crisis en que funcionaba el sistema hacendario de la entidad, puesto que, según la comparación, la deuda contraída podría haber rebasado la capacidad recaudatoria.⁷⁹ A partir de esta idea entonces, se puede decir que ante la perenne insuficiencia presupuestal y la deuda con data porfirista y revolucionaria, durante los años veinte en Michoacán, persistió una intención poco exitosa por equilibrar las finanzas públicas, donde los balances deficitarios fueron la regla, y por lo tanto afloró la incapacidad y/o abstención a endeudarse, muy en particular para reactivar la economía regional. Más adelante se retomará el tema de la deuda pública para observar las transformaciones que ésta presentaría en los años treinta y cuarenta.

⁷⁸ Con esta cita, dos comentarios. Uno, se tiene conocimiento de que la deuda pública total de esta entidad al 31 de diciembre de 1909, fue del orden de \$623,359.23 (valores nominales). Mientras que el otro comentario tiene que ver con la relación crediticia del estado con la federación. En este sentido, Ortiz Rubio sostenía en su informe de gobierno de septiembre de 1919, que a ese momento el gobierno federal adeudaba al estado la cantidad de \$791,806.07, aunque, por otro lado, el mandatario michoacano no precisó si existía deuda del estado con organismos crediticios federales o con particulares. Por lo tanto entonces, el comportamiento de la deuda pública estatal desde 1910 y hasta por lo menos la referencia aquí citada para 1925, es una incógnita, y sobre todo si se toma en cuenta la situación de bancarrota que permeaba en la hacienda estatal y la dificultad para acceder al crédito, primero por la incautación de bancos en los años revolucionarios, y luego bajo el nuevo marco legislativo bancario en construcción. Véase: Archivo Histórico del Congreso del Estado de Michoacán (AHCEM), *Libros de Actas de Sesiones del Congreso del Estado de Michoacán*, Legislatura XL, Acta núm. 56, 20 de enero de 1925, p. 5; *La hacienda pública*, 1911, *doc. cit.*, pp. 634-635; *Informe*, 1919, *doc. cit.*, p. 74; Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coordinadores), *La banca en México, 1820-1920*, México, Instituto Mora / El Colegio de Michoacán / El Colegio de México / Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 9-10.

⁷⁹ Lo anterior, de acuerdo con lo que Comín define como crisis fiscal, cuando “... los gastos superan ampliamente a la recaudación impositiva, y, por lo tanto, la capacidad de endeudamiento del gobierno”. Véase: Comín, 1996, *op. cit.*, p. 23. Para ver la capacidad de recaudación de la hacienda pública michoacana a mediados de los años veinte, según sus valores nominales, consúltese cuadro 1 en el apéndice de esta investigación.

3.6 Los gobiernos revolucionarios y el cardenismo desde la economía pública michoacana, 1928-1944

Según se aprecia en el comportamiento del gasto público, así como por lo expuesto en los capítulos 1 y 2, la economía pública michoacana durante 1928 a 1944, evidencia continuidades y nuevos procesos respecto de la etapa anteriormente revisada. Ello deja ver la conjunción de ciertas transformaciones de índole política, económica y social que empezaron a tomar curso en los años treinta en Michoacán, y que llegaron a impactar en la hacienda pública. Al respecto, algunas de esas variables fueron: 1) la demanda de mayores bienes y servicios públicos por parte de la sociedad michoacana; 2) la política social y económica de Lázaro Cárdenas como gobernador de la entidad y luego como presidente de México; 3) la filiación cardenista y/o el cardenismo como “actor social” entre los gobiernos michoacanos en esta etapa, excepto del gobierno de Benigno Serrato (1932-1934); 4) reformas fiscales, repunte económico regional y crecimiento irregular de los ingresos y su impacto en la problemática de la insuficiencia presupuestal del estado; 5) reformismo fiscal y cierta ampliación de las funciones del gasto programado –incipiente construcción del crédito estatal y municipal, y de la transformación de la deuda pública–; 6) la construcción política –más que técnica– y una nueva fase de centralización político-hacendaria desde la oferta de bienes y servicios públicos en México; 7) movilización social y tensión política permanente en torno al acceso al poder en la entidad, y una relación aun difusa, al menos en los años treinta, entre el gobierno y los sujetos económicos acerca de quiénes serían los sectores sociales más importantes en la reactivación de la economía michoacana.

Así entonces, para estudiar la composición y el comportamiento del gasto programado entre 1928 y 1944, se ha consultado el material disponible, empero, no fue posible construir una base de datos anualmente ininterrumpidos. En razón de ello, se poseen los siguientes presupuestos de egresos: los de 1929 y de 1930, decretados por el gobernador Lázaro Cárdenas, el de 1933 por Benigno Serrato, el de 1935 por Rafael Sánchez Tapia, el de 1936 por Rafael Ordorica, el de 1939 por Gildardo Magaña y el de 1943 por Félix Ireta.⁸⁰

En principio, en relación con el comportamiento de los totales de estos presupuestos, se pueden destacar dos aspectos de relevancia. Por un lado, si bien comparten con los años veinte su tendencia a la recuperación y a un cierto aumento de la capacidad de gasto, la forma y grado de cómo esto ocurre es distinta durante los años treinta, es decir, con menos turbulencia de un año a otro, al menos hasta la nueva caída del presupuesto en el gobierno de Ireta en los años cuarenta. Mientras que por otra parte, el comportamiento del gasto programado en estos años treinta y cuarenta, reafirma su estrecha dependencia a los ingresos, razón por la cual revela su sello característico, o sea, la irregularidad e insuficiencia presupuestaria, asunto que finalmente terminó por definir el curso de la economía pública estatal (véase gráfica 1).

Así, bajo este panorama presupuestal, en la composición del gasto durante el lapso de 1929 a 1943, el orientado al sostenimiento del Estado promedió 53%, mientras que el destinado a fomento social y material obtuvo una tasa promedio de 47%. Ahora bien, con la desagregación por ramos del presupuesto, en cuanto al primer bloque, se desglosó como sigue: hacienda

⁸⁰ En complemento de lo anterior, durante dicho lapso, los gobernadores referidos ostentaron el poder del estado como sigue: constitucionalmente Cárdenas (1928-1932), Serrato (1932-1934), Magaña (1936-1940) e Ireta (1940-1944), mientras que Sánchez Tapia (1934-1935) y Ordorica (1935-1936) lo hicieron como interinos. Al respecto de la filiación cardenista de los gobernadores enlistados y de la excepción de Serrato, véase Oikión, 2004, *op. cit.*, p. 24 y p. 181.

promedió 15%, gobernación 13%, justicia 8%, deuda pública, las participaciones a los municipios y seguridad pública 5% cada uno, y seguridad social 2%.⁸¹

Cabe apuntar que la desagregación de dichos porcentajes expresa una fase de mayor estabilidad social, donde al parecer se habían superado los escenarios militarizados, y por lo tanto prevalecía un mejor entorno para afianzar el estado de derecho en general, y consolidar al mismo tiempo el régimen revolucionario en Michoacán. En esta dirección, incluso con Cárdenas, sobresale desde muy temprano en su gobierno el objetivo de ofrecer mayor gobernabilidad, justicia y seguridad pública, esto porque aún permeaba en algunas regiones del estado cierta inestabilidad derivada del movimiento cristero.⁸² Ahora bien, una vez concluida la rebelión de los cristeros en la entidad, durante las décadas de 1930 y 1940, según indican los presupuestos citados para gobernación, justicia y seguridad pública, en Michoacán emergería un proceso de institucionalización de las prácticas de la sociedad, fenómeno que generaría una nueva plataforma institucional para la movilización social y política de los michoacanos.⁸³

Asimismo, es probable que la reaparición de las participaciones a los municipios haya abonado a ese ambiente institucional-centralizador, ya que éstas pudieron operar como un

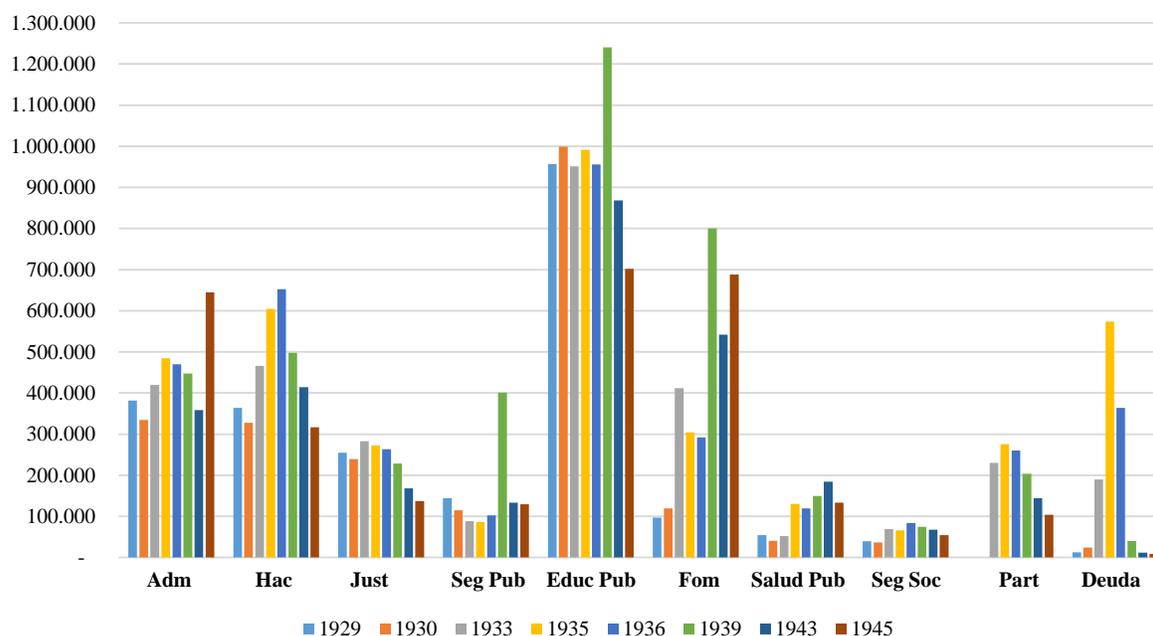
⁸¹ Porcentajes y promedios calculados con base en los datos con que se elaboró la gráfica 8.

⁸² Al respecto por ejemplo, si bien el monto de seguridad pública (\$144,160 en 1929, véase gráfica 8) no es tan trascendente como lo fue en los años diez, en algo se expandió con algunas partidas del ramo de gobernación (gastos generales), mismas que manejaba el Ejecutivo de acuerdo con las eventualidades que se “preveían” en el diseño del gasto en cada diciembre o enero de año. Lo anterior fue más visible en el presupuesto de 1929, ya cuando estaba próximo el término del movimiento cristero, véase: Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, pp. 74-77.

⁸³ Por su notoriedad en la gráfica 8, el ramo de seguridad pública –que fue uno de aquellos bienes que protegían dicha movilización sociopolítica en el estado–, destacó por su monto presupuestal para 1939, ya que éste mostró un crecimiento totalmente anormal. La razón de ello fue que hubo un incremento cuantitativo de los cuadros de gendarmería y policía foránea en el estado. Dichos movimientos estaban orientados a mejorar el servicio, lo cual indica que la seguridad pública estatal estaba pasando por un proceso de reformismo, al menos eso es lo que explicaba Ireta en su primer informe de gobierno en 1941. Véase las leyes de egresos: para 1939, POEM, Suplemento, Morelia, t. LVIV, núm. 88, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 5 de enero de 1939, pp. 29-38; para 1943, POEM, Suplemento, Morelia, t. LVIII, núm. 4, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 31 de diciembre de 1942, pp. 24-25; *Informe*, 1941, *op. cit.*, p. 41.

mecanismo más institucionalizado de control y de construcción de clientela política regional. Así, después de su intermitencia en los años veinte, con la reforma fiscal de Cárdenas de 1931, las participaciones vuelven a aparecer. En torno a ello, la diferencia más sustantiva entre esas dos etapas, es que en la primera los ingresos para su distribución se obtendrían de un “adicional” que todo contribuyente debía cubrir, en cambio, en la segunda, o sea, para los años treinta y gran parte de los cuarenta, tal recurso provendría del 60% del rendimiento del impuesto estatal al comercio e industria. De modo que el sentido político y centralizador que podían tener las participaciones para los municipios del estado, ocurría porque su control y distribución estaba, en buena medida, en manos del Ejecutivo estatal (véase gráfica 8).⁸⁴

Gráfica 8. Presupuesto de egresos en Michoacán, 1929-1945 (pesos de 1929)



⁸⁴ Para mayor especificidad sobre este ramo, véase, por ejemplo, las leyes de egresos: para 1933, POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 65, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 16 de enero de 1933, p. 20; y para 1943, POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 4, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 31 de diciembre de 1942, pp. 27-28.

Nota 1: Los años fiscales de esta gráfica comprenden 12 meses (enero-diciembre) cada uno; a excepción de 1930, que comprende 11 meses (febrero-diciembre).

Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en cuadros 7 y 8.

Fuente: Elaborada con base en los cuadros 7 y 8.

Por otro lado, una variable institucional indispensable en este fortalecimiento del Estado michoacano posrevolucionario, fue sin duda la hacienda pública. Así, la tasa promedio de 15% del ramo de hacienda para este periodo, expresa una intención permanente de los gobiernos michoacanos por modernizar el sistema hacendario, esto con el propósito de por lo menos mantenerlo en funcionamiento de forma aceptable en todo el territorio de la entidad. Por ende, ya bien entrada la tercera década del siglo, se revelan cambios orientados a una mayor complejidad administrativo-recaudatoria, transformación que obedece a que por estos años se aceleraron o aparecieron nuevos procesos con incidencia directa en el presupuesto de gasto: el reparto agrario y la construcción del catastro del estado, así como la reorganización territorial-burocrática de la recaudación producto de la expansión de la estructura fiscal.

Entonces, con este sentido de la importancia presupuestal del ramo de hacienda, el primer bienio gubernativo cardenista expresaría una excepción. Esto porque, según se aprecia en la gráfica 9, los dos presupuestos disponibles de Cárdenas (1929 y 1930), muestran un gasto a hacienda bajo, ello en relación con los de los años previos y posteriores a su mandato. Por ejemplo, si bien el monto asignado al ramo hacendario para ese par de años fue el tercero más cuantioso,⁸⁵ con \$364,244 (1929) y \$327,463 (1930), también es cierto que sus montos en la mayor parte de los años veinte fueron más altos, cuyo momento más descollante aconteció con

⁸⁵ Sólo por debajo del de educación, y, excepcionalmente, del de gobernación, puesto que como se mencionó antes, generalmente el ramo de hacienda era el más cuantioso entre los abocados al sostenimiento de la administración pública estatal.

Mújica en 1922, con \$531,476 (véase gráfica 9).⁸⁶ Mientras que para después de 1930, aun sin conocer los presupuestos para el segundo bienio del gobierno de Cárdenas, es posible que con éstos se haya iniciado un nuevo repunte del gasto a hacienda. Esto sobre todo porque los ingresos crecieron a partir de 1931, y porque era fundamental ampliar el gasto a este ramo con el fin de imprimirle viabilidad a la reforma hacendaria recién emprendida por el propio Cárdenas, justamente entre 1930 y 1931 (véase capítulo 1).

En esa lógica entonces, y con una mayor capacidad de gasto durante los años treinta y los cuarenta respecto de los años veinte, no es raro que la gráfica 9 revele un incremento progresivo del gasto en hacienda durante el sexenio de Cárdenas, incluso desde 1933, con el gobierno estatal de Serrato. En ese lapso, salvo la caída de 1939, en los años de 1935 y de 1936, el gasto hacendario llegó incluso a alcanzar, respectivamente, 16 y 18% de los totales de cada presupuesto. Ello significó dos cosas. Una, ser los dos presupuestos a hacienda más altos de todo el periodo examinado, con \$604,730 y \$652,770, respectivamente, y dos, ser el segundo rubro más cuantioso de cada gasto programado. Entonces, a partir de lo anterior, se puede cuestionar el significado de este ciertamente alto porcentaje: ¿Qué indica? ¿Acaso se estaba experimentando un proceso reformador exitoso, con una mayor presencia del sistema hacendario ante el contribuyente, o bien, se seguía recaudando costosamente y con fricción social, o quizá ocurría una suerte de ambas?

⁸⁶ Ahora bien, cuando los ingresos permanecieron estancados, como fue el caso al inicio de la gestión cardenista, sus endeble intentos se volcaron hacia una organización más eficiente de la burocracia. Al menos eso se presentó fugazmente en 1929, año en que se estableció, por única ocasión, la Sección de Registro Fiscal, dependiente del Departamento de Catastro. Dicha sección se compuso por seis partidas no onerosas, véase: Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, p. 90.

Si se le ve como proceso, es posible que se estuviesen presentando ambas cosas. Aquí es importante el ciclo económico. Es decir, se piensa que conforme la economía regional empezó a repuntar, así también creció la necesidad de los reformadores de la hacienda pública de una mayor organización y complejidad administrativa, misma que estuviera acompañada tanto por una mayor eficiencia en la recaudación, como también por una mayor presencia a lo largo del territorio michoacano. La pregunta sería, hasta qué punto se alcanzó a cubrir tal necesidad. Como haya sido, lo cierto es que el tema recaudatorio-administrativo experimentó ciertos cambios en la burocracia media y baja, aquella que estaba estrechamente relacionada con el contribuyente. Así por ejemplo, de 1930 a 1933, en el sistema de honorarios para los recaudadores, hubo un incremento proporcionalmente no pequeño, de \$109,342 a \$172,241.⁸⁷ Mientras que para 1936, apareció una partida (por única ocasión) destinada al pago de inspección de alcoholes, por el orden de \$72,844.⁸⁸ De igual modo, por estos mismos años, irían apareciendo nuevas partidas para cubrir el sueldo de inspectores que estaban organizados según el tipo de gravamen o por ciudades o regiones del estado.⁸⁹

Más bien, lo que llama la atención es la caída que observa el gasto hacendario a partir de 1939, y que no pararía en todo el lustro siguiente (véase gráfica 9). Entre otros factores que pudieran explicar tal debacle, está la posibilidad del manejo de un tope al crecimiento de la burocracia, apostando por una mayor eficiencia en la recaudación y en la administración.

⁸⁷ Aunque también debe tomarse en cuenta que el presupuesto de 1930 se compuso de 11 meses, y el de 1933 de 12. Los valores nominales se encuentran, en: *Ibid.*, p. 281 y POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 65, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 16 de enero de 1933, p. 16.

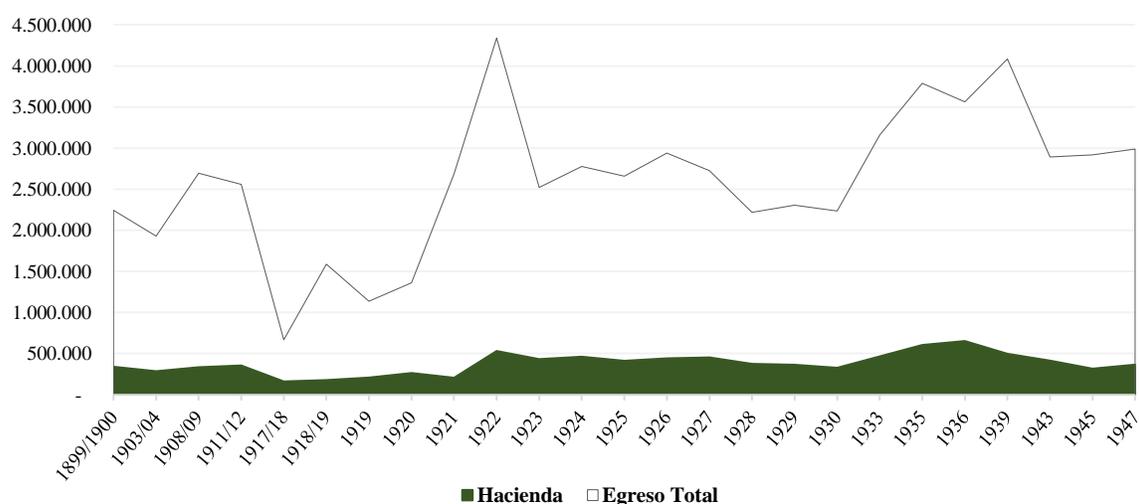
⁸⁸ Los valores nominales se encuentran, en: POEM, Suplemento, Morelia, t. LVI, núm. 74, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 2 de enero de 1936, p. 23.

⁸⁹ Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, p. 281; POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 65, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 16 de enero de 1933, p. 16; POEM, Suplemento, Morelia, t. LV, núm. 70, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 3 de enero de 1935, p. 20; POEM, Suplemento, Morelia, t. LVI, núm. 74, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 2 de enero de 1936, pp. 22-23.

Contiguo a lo anterior, otro factor que también pudo haber influido sería de origen externo. Es decir, la penetración de una mayor burocracia de la hacienda federal en el territorio michoacano, esto como parte de las reformas complementarias emprendidas por la Secretaría de Hacienda tras la puesta en vigencia del impuesto sobre la renta y del sistema federal de participaciones, y con ello la supresión de tributos de orden estatal, incluso municipal.

Por otra parte, por su trascendencia, el ramo sobre deuda pública se incorpora en la exposición que sigue sobre los bienes y servicios públicos para el fomento social y material.

Gráfica 9. Gasto en hacienda y egreso total en Michoacán, 1899-1947 (pesos de 1929)



Nota 1: Como se ha señalado en las gráficas anteriores, no todos los años fiscales que se estudian comprenden 12 meses (enero-diciembre), algunos contienen 11 o 10 meses.
Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en cuadros 7 y 8.
Fuente: Elaborada con base en los cuadros 7 y 8.

En cuanto a los ramos que ofertaron los bienes y servicios públicos para el progreso cultural y económico de los michoacanos entre 1933 y 1943, se tiene lo siguiente: educación pública promedió 29% en tal periodo, fomento económico 13% y salud pública 4%. En total, sumaron 46% entre los cinco presupuestos seleccionados (véase gráfica 8).

De acuerdo con los porcentajes citados, una vez más, el ramo educativo volvió a colocarse como el principal gasto en el diseño del presupuesto en Michoacán. Con esto, dos aspectos a remarcar. Por un lado, estaría la estabilidad que presenta el gasto educativo a partir de 1923 (salvo alguna excepción) de alrededor de un millón de pesos, sobre todo si se considera la irregularidad presupuestal que en general permeaba. Pero otra parte también, es relevante referir que cuando la situación financiera llegó a mejorar, el gasto en educación se estancó (véase gráfica 10). Con esto último por ejemplo, en la administración cardenista –donde el ramo educativo llegó a promediar 43% para los presupuestos de 1929 y de 1930–, antes de la reforma fiscal de 1931, los montos designados a la educación estatal apenas crecieron un poco, pues para 1929 se registra el monto de \$956,227, mientras que para 1930 fue de \$999,095. Pero lo que más llama la atención es que, para 1933, con casi el doble del presupuesto total respecto del aprobado tres años antes, Serrato mantuviera el estancamiento económico para la educación, al destinarle la cifra de \$951,443 (véase gráfica 10).⁹⁰ Por tanto, no parece ilógico pensar que Serrato, contrario a las ideas cardenistas, más bien dirigiera el aumento de ingresos a otros ramos, como a fomento económico por ejemplo, antes que aumentar el gasto a la educación, puesto que éste recaía sobre un profesorado con fuerte filiación cardenista.⁹¹

En igual sentido, sobre el comportamiento del ramo a educación en esta misma década, su alto presupuesto para 1939 fue una excepción. Aquí se tiene la idea de que tal incremento del gasto asignado a educación se debió a la irregularidad presupuestaria, misma que obedecía a la proyección anual que el Ejecutivo y el Legislativo hacían sobre los posibles ingresos. En esa

⁹⁰ Los valores nominales se encuentran, respectivamente, en: Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, p. 113, p. 292; POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 65, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 16 de enero de 1933, p. 19.

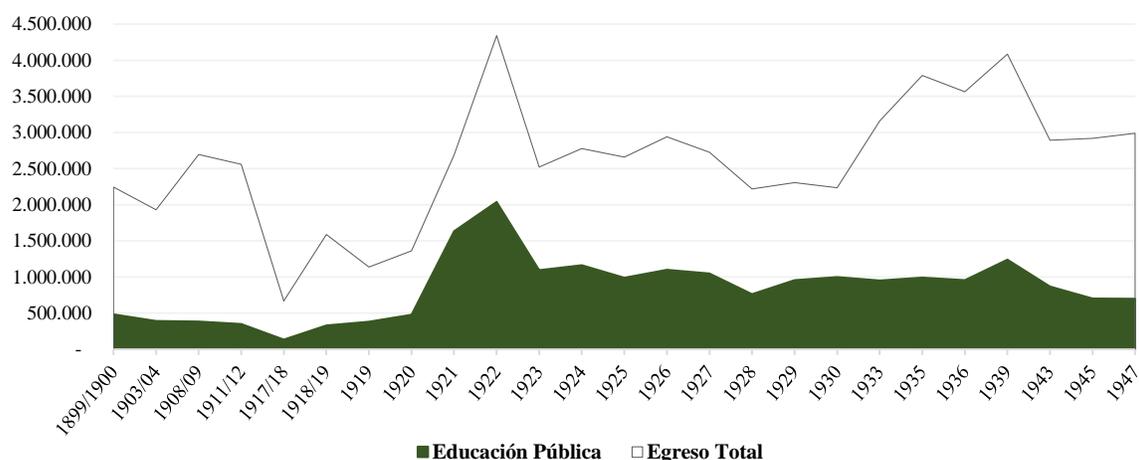
⁹¹ Inclusive muchos de aquellos profesores estaban adscritos a la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo, bastión cardenista que por cierto se enfrentaría al gobierno de Serrato. Mújica, 1982, *op. cit.*

lógica, 1939 debió visualizarse como un año de mayor recaudación, ya que, antes como después de tal ejercicio tributario, el presupuesto de dicho ramo fue menor. Incluso es posible que al finalizar el año fiscal no se haya alcanzado a cubrir el gasto programado (véase gráfica 10).

Ahora bien, si bien es cierto que al madurar la década de 1930 el gasto en la educación michoacana se mantiene, salvo la situación de 1939, sorprende que luego mostrara un cierto declive a partir del gobierno de Ireta (1940-1944). Este desempeño del ramo hace que para el decenio 1933-1943, el 29% que promedió, ya no revele una marcada diferencia respecto de otros rubros (a excepción de 1939, véase gráfica 8). A este respecto, una primera explicación –desde el presupuesto– sobre tal decrecimiento, es que los montos totales del gasto iretista descendieron, cuya razón fue que ocurrió lo mismo con los ingresos (véase gráfica 1, capítulo 1). Así también, a lo anterior se suma una cierta redirección de mayores recursos para fomento económico, y otros tantos gastos extraordinarios, que si bien estaban destinados a la construcción de edificios escolares, no provenían del ramo educativo, sino del de gobernación, como se registró en 1945 (véase gráfica 8).⁹² Un último factor explicativo de tal decrecimiento del ramo educativo en Michoacán, sería de orden externo, o sea, la cada vez mayor centralización federal de la educación en las entidades, como líneas abajo se verá.

⁹² De ahí que para este año en particular el ramo de gobernación despuntara en relación con su comportamiento de años anteriores. Véase además la ley de egresos en: AHCEM, Morelia, caja 1, expediente 17, diciembre de 1944, pp. 8-9.

Gráfica 10. Gasto en educación pública y egreso total en Michoacán, 1899-1947 (pesos de 1929)



Nota 1: Como se ha señalado en las gráficas anteriores, no todos los años fiscales que se estudian comprenden 12 meses (enero-diciembre), algunos contienen 11 o 10 meses.

Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en cuadros 7 y 8.

Fuente: Elaborada con base en los cuadros 7 y 8.

En cuanto a la distribución de los recursos antedichos, se puede decir que se continuó con la tendencia de dirigir el mayor porcentaje del gasto educativo para cubrir el pago al profesorado de la Dirección General de Educación Primaria. Mientras que de un porcentaje menor, alrededor de un tercio, la Universidad Michoacana obtenía la mayor tajada de recursos, y el resto se repartía entre varias escuelas rurales normales, y otros establecimientos de artes y oficios, ya fueran para varones o para mujeres.⁹³

En suma, cabe subrayar la consistente importancia que presenta la educación en el presupuesto programado entre los años veinte y los cuarenta en Michoacán, en el sentido de

⁹³ Véase por ejemplo, las leyes de egresos: para 1933, POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 65, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 16 de enero de 1933, p. 19; para 1939, POEM, Suplemento, Morelia, t. LVIV, núm. 88, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 5 de enero de 1939, pp. 39-40; y para 1943, POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 4, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 31 de diciembre de 1942, p. 27. Cabe destacar que los profesionistas egresados de la Universidad Michoacana siguieron impactando en el ámbito público pero también en el privado, esto no sólo en el entorno estatal, sino también en el plano nacional, nutriendo por ello la burocracia de la administración pública en sus diferentes niveles. Gutiérrez, 2011, *op. cit.*

constituirse en el gasto que quizá mayor contenido político aportaba para la legitimación y hegemonía del Estado revolucionario a escala local. En esta dirección, para su mayor abono, a diferencia de los años veinte, particularmente en los treinta –vía la plataforma del Partido Nacional Revolucionario y luego del Partido de la Revolución Mexicana–, se desarrolla una relación de mayor cercanía entre el gobierno michoacano y el gobierno federal, a cargo del entonces presidente de México Lázaro Cárdenas. Una relación que además de cercana políticamente, se fue tornando cada vez más jerarquizada institucionalmente, ello debido a la centralización de un conjunto de servicios públicos, donde, sin duda, sobresalió el de la educación nacional, al cual Cárdenas llegó a asignarle entre 15 y 18% del gasto total durante el *Primer Plan Sexenal*.⁹⁴

Ahora bien, esa mayor presencia de la federación en la educación michoacana, también dejaba –conscientemente– un espacio para el manejo político y social del gasto público estatal. Es decir, al ser el ramo más importante del presupuesto en la entidad, el gasto educativo seguía siendo un instrumento eficaz para ensanchar localmente al Estado revolucionario, en tanto mecanismo político para la movilización social al interior del estado.

Como se ve, el tema es complejo, y Michoacán se distingue por la trascendencia que le imprimió a la educación desde el gasto público ininterrumpidamente por varias décadas. Por lo tanto, el caso michoacano sugiere realizar estudios para medir, de entrada, los alcances de dicho gasto en los sectores sociales de edad escolar. Así como también, para analizar, con un enfoque

⁹⁴ Wilkie, 1978, *op. cit.*, p. 193 y p. 195. Situación que por lo demás, llegaba también a alterar los tiempos de elaboración de los presupuestos de egresos en el estado, tal como sucedió a finales de 1935, cuando se retardó la elaboración de la ley de egresos que regiría en 1936. Esto ocurrió así porque el secretario general del gobernador interino Rafael Ordorica, “tenía conocimiento de que el Gobierno Federal [a cargo del presidente Lázaro Cárdenas] pretendía federalizar algunas fuentes de ingresos, así como la instrucción primaria”, situación por la cual no se había “... elaborado [el proyecto de ley] oportunamente en virtud de no poder partir de una base cierta para hacerlo”. AHCEM, Morelia, caja 6, expediente 9, 28 de diciembre de 1935, 1 foja.

comparado, hasta qué punto por ejemplo, el factor educación llegó a ser un componente político en la construcción y en la reproducción del Estado revolucionario en las entidades, o bien, para examinar en qué medida el gasto en educación en Michoacán debe estudiarse como un gasto productivo-integrado, es decir, como parte vertebral de un programa de gobierno integral, puesto que, al menos en la idea cardenista, se le confirió una función social activa tanto en la composición del Estado revolucionario en Michoacán, como en la cultura, la política y la economía regionales.

Así entonces, sólo por exponer una idea sobre los alcances y las limitaciones –desde el gasto público– de tal proyecto, en concreto con la educación primaria estatal, se comenta lo siguiente. Hacia 1929 existían en la entidad 996 escuelas (estatales, federales y particulares), y si bien en los años treinta y cuarenta el número debió incrementarse –ello no obstante el referido estancamiento del gasto a educación de esos años–, lo que se quiere dimensionar con esto, es que el problema del analfabetismo en Michoacán desbordaba tales capacidades estatales para ofertar ese servicio.⁹⁵ Al respecto, se tiene el dato de que, en 1930, a excepción de Morelia, cuya proporción de analfabetas no rebasaba el 50% del total de la población mayor de 10 años, en el resto del estado, el analfabetismo se encontraba entre el 50.01 y el 90% del total de michoacanos mayores de 10 años.⁹⁶

⁹⁵ Sobre el número de escuelas, véase *Algunas*, 1931, *doc. cit.*, p. 46.

⁹⁶ Emilio Alanís Patiño, “Zonas y regiones económicas de México”, en *Problemas Económico-Agrícolas de México*, México, vol. I, julio-septiembre de 1946, p. 98. Por su parte, en un análisis largo de la población alfabetizada en Michoacán, Lazarín observa dicho escenario bajo las siguientes fluctuaciones: “entre 1895 y 1921, hay crecimiento, seguido de un salto ascendente entre 1921 y 1930, lo cual significa que Michoacán incrementó su alfabetización en esa década. Pero a partir de 1930 hubo un estancamiento de diez años y, después de 1940, un crecimiento constante hasta 1980”, lo cual, en términos generales, a excepción de problematizar más el crecimiento entre 1895 y 1921, concuerda con lo que se ha planteado aquí desde el gasto programado a educación pública en general, no sólo la concerniente a la educación primaria. Lazarín, 2013, *op. cit.*, pp. 152-153.

En cuanto a salud pública, sorprende que haya sido el servicio social menos favorecido en las décadas posrevolucionarias de estudio, ya que sólo experimentó un leve aumento en el segundo lustro de la década de 1930. Antes, por ejemplo, en el lapso de 1928 a 1933, ya fuera con ingresos estáticos o a la alza, tanto Ramírez como Cárdenas y Serrato convergieron, ya que por lo general a dicho ramo le asignaron un monto exiguo, entre 40 y 52 mil pesos aproximadamente (véase gráfica 8). Dichas cantidades eran destinadas a gasto corriente, mientras que, una vez más, a través del sub-ramo “Gastos generales de Gobernación”, varias de las necesidades del ramo de salubridad y asistencia social fueron cubiertas por el Ejecutivo estatal.⁹⁷

Mientras que de 1933 a 1945, los recursos destinados a salud pública aumentaron, oscilando entre 120 y 180 mil pesos, incluso, llama la atención que fuese hasta estos años cuando se retomaron los mejores niveles porfiristas (véase gráficas 5 y 8). Ahora bien, a diferencia del régimen porfirista, en el revolucionario, a partir de 1917, se legisló la intervención federal en el servicio público de salubridad y asistencia social brindado en las entidades.⁹⁸ Por lo tanto, en los años treinta y en los cuarenta, se hablaba con frecuencia en Michoacán de los servicios coordinados entre el gobierno federal y el estatal para la proveeduría de tal servicio público. Ejemplo de ello, fue el convenio firmado entre ambos gobiernos en enero de 1941, en el cual se

⁹⁷ Así, entre las partidas más cuantiosas y perseverantes, figuraron algunas por concepto de alimentación, mantenimiento de instalaciones, medicinas, ropa, mobiliario e incluso por adquisición de cajas mortuorias. Véase: Tavera, t. XLIX, 1989, *op. cit.*, pp. 184-185; Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, p. 75, pp. 266-267; POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 65, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 16 de enero de 1933, p. 6.

⁹⁸ Aunque debe advertirse que la federación no asignó recursos realmente significativos para este ramo, ya que entre los años treinta y los cuarenta, no pasó de 6.5% (1941) del gasto finalmente ejercido. Wilkie, 1978, *op. cit.*, p. 197 y p. 199.

acordó un presupuesto anual de \$420,364; de este monto, la federación aportaría 56%, mientras que el estado –gobernado entonces por Ireta– contribuiría con el 44% restante.⁹⁹

Para concluir este capítulo, enseguida se aborda la problemática del fomento económico desde el presupuesto estatal en estas décadas posrevolucionarias. A este respecto, en particular con la creación de infraestructura y el reparto agrario, que promediaron 11% del gasto programado durante el lapso 1929-1943, se plantea lo siguiente. De entrada, según la gráfica 11, a partir de 1933 despunta un crecimiento en el ramo, aunque accidentado, con altibajos. Por eso es que quizá sea el rubro más irregular de toda la composición presupuestaria para este periodo, esto debido al destino productivo, más “incierto”, del recurso, que, por ejemplo, el gasto corriente. Mientras que por otro lado, como no había sucedido en los tiempos del nuevo régimen, en estas décadas (sobre todo posteriores a la crisis de 1929) empieza a reactivarse el mercado interno, y con éste la economía regional michoacana. Por tanto, como se ha visto, no hay duda de que el ciclo económico influyó en la composición y en el comportamiento de los ingresos y de los egresos en esta entidad, y particularmente en su fomento económico.

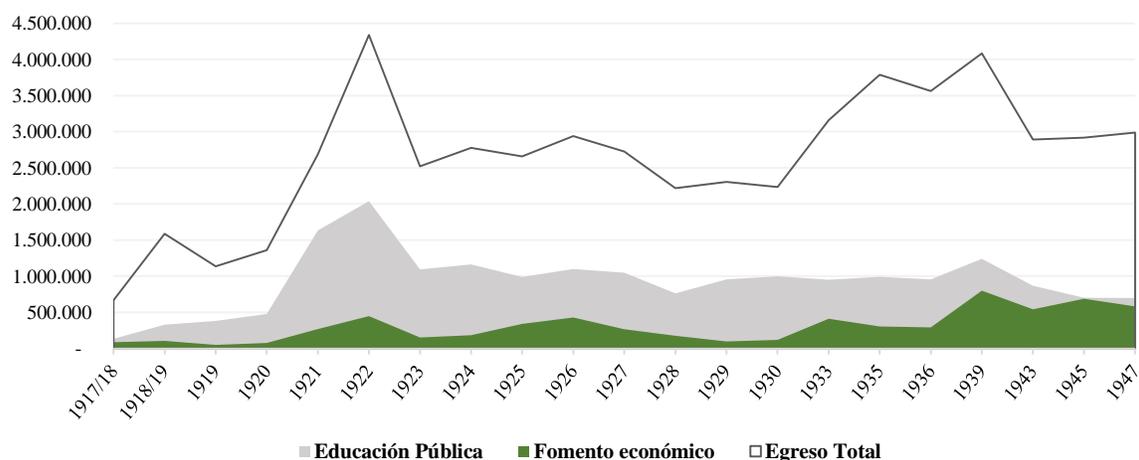
De acuerdo con lo dicho, si bien con presupuestos más recortados, en el primer bienio de gobierno de Cárdenas (1929-1930), sorprende que, al menos en su diseño, el gobernador michoacano haya destinado un ínfimo 5% al fomento económico estatal. Tanto así, que para esos años se advierte una caída que no se había presentado prácticamente en toda la segunda década del siglo (véase gráfica 11). Y más sensible pudo haber sido tal caída debido a la crisis económica mundial existente, lo cual plantea la pertinencia de conocer la postura de los capitalistas en Michoacán en esta coyuntura. Ahora bien, tampoco debe perderse de vista por

⁹⁹ En valores nominales, la cantidad total ascendió a \$549,123.59. Véase: *Informe*, 1941, *doc. cit.*, pp. 36-37.

otro lado que dicha tendencia a la baja posiblemente empezó a repuntar a partir del segundo bienio de su gobierno, recuérdese a este respecto que los ingresos crecieron. Por lo tanto en suma, se aprecia una distancia respetable entre los montos para fomento de 1929 (\$97,232) y de 1930 (\$119,071), respecto al de 1933 (\$411,574), y aun con el de 1928 (\$175,895). Más aún, aquel repunte se aceleraría después del gobierno cardenista, sobre todo a partir de finales de la década: 1939 (\$800,279), 1943 (\$542,189) y 1945 (\$688,101; véase gráficas 8 y 11).

Lo anterior indica que, con más recursos, los gobiernos michoacanos revolucionarios, a diferencia del de Cárdenas, empezaron a dirigir esos mayores ingresos a la infraestructura productiva, y no a potenciar el ramo educativo. Al final, ambos rubros eran esenciales para el funcionamiento de la administración pública estatal, sólo que, por la reanimación del mercado, ahora el fomento económico reclamaba mayor protagonismo, tal como lo sugiere el gráfico de abajo.

Gráfica 11. El fomento económico y la educación en el egreso total en Michoacán, 1917-1947 (pesos de 1929)



Nota 1: Como se ha señalado en las gráficas anteriores, no todos los años fiscales que se estudian comprenden 12 meses (enero-diciembre), algunos contienen 11 o 10 meses.

Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en cuadros 7 y 8.

Fuente: Elaborada con base en los cuadros 7 y 8.

Antes de entrar de lleno con el tema de la inversión en infraestructura, se plantea alguna idea sobre el gasto de la Comisión Local/Agraria Mixta para el reparto agrario en el estado. Con este asunto, se advierte, a través de su nómina, que la Comisión experimentó cambios significativos:

Tabla 2. Nómina de la Sección Administrativa y Técnica de la Comisión Local / Agraria Mixta en Michoacán

Año	Empleados
1928	13
1929	15
1930	12
1931	25
1933	24
1935/1936	18
1939	32
1943/1945	25

Nota: La tabla incluye el gasto para el pago de sueldos de ingenieros, ayudantes y otros funcionarios, y omite el de la representación ejidal (que aparece a partir de 1939).

Fuente: Leyes de egresos del estado, en: Tavera, t. XLIX, 1989, *op. cit.*, pp. 182-183; Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, pp. 73-74, pp. 259-260; Ginzberg, 1999, *op. cit.*, p. 180; POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 65, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 16 de enero de 1933, pp. 4-5; POEM, Suplemento, Morelia, t. LV, núm. 70, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 3 de enero de 1935, p. 4; POEM, Suplemento, Morelia, t. LVI, núm. 74, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 2 de enero de 1936, p. 5; POEM, Suplemento, Morelia, t. LVIV, núm. 88, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 5 de enero de 1939, pp. 5-6; POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 4, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 31 de diciembre de 1942, p. 6; AHCEM, Morelia, caja 1, expediente 17, diciembre de 1944, p. 7.

En términos generales, la integración del aparato técnico-ingenieril de la Comisión presentó altibajos pronunciados, pero aun así se alcanza a distinguir una tendencia a aumentar el personal a partir de 1931. Por tanto, la problemática para fortalecer a la Comisión pone de relieve, entre otras cosas, la irregularidad e insuficiencia presupuestaria para designar su gasto. Así entonces, con recursos económicos estáticos, en los dos primeros años de su gobierno, Cárdenas poco pudo ampliar el personal de la Comisión para acelerar los trabajos técnicos sobre la tierra michoacana. Por lo que no sería sino hasta 1931 cuando logró aumentar el personal de forma considerable, cuyo impacto por otro lado, fue el sustantivo incremento de las dotaciones

de tierra, situación que por su parte Serrato buscaría manejar políticamente durante su gobierno (1933-1934).¹⁰⁰ Por lo anterior entonces, se puede decir que durante el cuatrienio cardenista, finalmente la Comisión Local Agraria realizó su labor con lentitud, lentitud que desde luego no coincidía con el proyecto agrario integral de Cárdenas. Pero, como se ve, el tema de fondo –que quizá el propio gobernador michoacano advirtió– no era precisamente la forma de cómo trabajaba la Comisión, sino la necesidad de modernizar la hacienda pública en su conjunto, de ahí su reformismo tendiente a acrecentar la capacidad recaudatoria para luego poder disponer de un mayor gasto.¹⁰¹

Mientras que ya para los tiempos de la segunda y definitiva ola de reparto agrario en Michoacán, durante el sexenio cardenista, la estructura de la Comisión muestra que se le asignó un mayor recurso para intensificar la dotación de tierras. En todo caso, queda por indagar el recorte presupuestal para 1935 y 1936, ya que, entre 1937 y 1939, se piensa que, como nunca antes, la nómina creció, sobre todo con la incorporación de más ingenieros. Posteriormente, ya en los años cuarenta, el reparto en Michoacán declinó, esto en correspondencia con la política avilacamachista, y en consecuencia devino la reducción del gasto a la Comisión, derivado del recorte de personal (véase tabla 2).¹⁰²

Por otra parte, el reparto agrario también llegó a incidir en el tema de la deuda pública estatal. Como se aprecia en el gráfico 8, 1933, pero sobre todo 1935 y 1936, muestran una

¹⁰⁰ Ginzberg, 1999, *op. cit.*, p. 180 y pp. 200-201.

¹⁰¹ Además de las limitaciones presupuestales, Ginzberg destaca también aspectos políticos y personales como posibles factores del retraso en el reforzamiento burocrático de la Comisión Local Agraria. *Ibid.*, pp. 181-190.

¹⁰² POEM, Suplemento, Morelia, t. LV, núm. 70, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 3 de enero de 1935, p. 4; POEM, Suplemento, Morelia, t. LVI, núm. 74, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 2 de enero de 1936, p. 5; POEM, Suplemento, Morelia, t. LVIV, núm. 88, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 5 de enero de 1939, pp. 5-6; POEM, Suplemento, Morelia, t. LVIII, núm. 4, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 31 de diciembre de 1942, p. 6; AHCEM, Morelia, caja 1, expediente 17, diciembre de 1944, p. 7.

novedad. Con el primero (1933), se registra un cambio de orden cuantitativo respecto de 1930, ya que la partida para deuda se incrementó de \$24,270 a \$189,466. El destino se consignó para cubrir sueldos insolutos de años anteriores a empleados públicos.¹⁰³ Mientras que los presupuestos de 1935 y de 1936, además de las dos partidas señaladas para 1933, incluyeron una nueva: “Para el pago de la Deuda Agraria” o “... amortización de la Deuda Agraria del Estado”. Para ambos años, 1935 (\$220,530) y 1936 (\$208,125),¹⁰⁴ dicha partida representó 5.8% del presupuesto total de cada año, y 38 y 57%, respectivamente, en relación con el total del puro ramo de deuda pública de cada año (véase gráfica 8). Asimismo, es factible que, sobre todo para 1937 y 1938, cuando el reparto se intensificó, la partida para amortizar la deuda agraria estatal siguiese apareciendo, incluso aumentándose, ya que para 1939 vuelve a los niveles y conceptos de amortización de los años veinte, es decir, sólo para cubrir gasto corriente (véase gráfica 8).

Ahora bien, en cuanto al gasto en infraestructura para el estímulo de la economía del estado, se puede decir que con las cantidades indicadas párrafos arriba, la economía pública michoacana empezó incipientemente a desarrollar una cierta ampliación de sub-ramos o partidas en el presupuesto programado; así, entre las más trascendentes, por su cuantía y frecuencia, se encuentran: carreteras, telégrafos y teléfonos, pequeña irrigación y obra pública en general.¹⁰⁵

¹⁰³ El ramo de deuda se compuso de dos partidas. Ya se expuso la primera. En la segunda se lee: “Para el pago de gastos que se quedaron adeudando en el año anterior”, lo cual genera cierta duda de si este pago no sería para cubrir gasto corriente, y que fuese otro su destino, sobre todo productivo. Véase la ley de egresos, en: POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 65, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 16 de enero de 1933, p. 17.

¹⁰⁴ En valores nominales, los montos para los dos años fueron iguales, ascendieron a la cantidad de \$200,000. Véase: POEM, Morelia, Suplemento, t. LV, núm. 70, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 3 de enero de 1935, p. 21; y POEM, Morelia, Suplemento, t. LVI, núm. 74, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 2 de enero de 1936, p. 25.

¹⁰⁵ También existieron partidas (de gasto corriente) asignadas a diversos departamentos de fomento económico del estado, donde se involucraban a los sectores agropecuario e industrial, incluso al turismo y la inspección del trabajo. Para mayores especificaciones, véase las leyes de egresos de 1935, 1939, 1943 y 1945, en: POEM, Morelia, Suplemento, t. LV, núm. 70, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 3 de enero de 1935, pp. 1-24; POEM, Suplemento, Morelia, t. LVIV, núm. 88, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 5 de enero de 1939, pp. 1-42; POEM, Suplemento, Morelia, t. LIII, núm. 4, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 31 de diciembre de 1942, pp. 1-31; y AHCEM, Morelia, caja 1, expediente 17, diciembre de 1944, pp. 1-40.

A mayor abundamiento de lo anterior, cabe apuntar que la mayor constancia de los sectores de infraestructura que aparecen en el diseño del gasto michoacano, fue sin duda el servicio de telégrafo y teléfono, en tanto que con los demás rubros, su registro en el presupuesto fue más incierto. A este respecto por ejemplo, en los años cardenistas analizados, destacaron algunas exiguas partidas para obras de perforación de pozos, para el tratamiento del río Grande de Morelia, y alguna subvención para la importante carretera Morelia-Huetamo.¹⁰⁶ Mientras que en las décadas de 1930 y de 1940, el principal rubro estimulado fue la construcción de carreteras en la entidad, sobresaliendo, además de la mencionada arriba, que era parte de la carretera nacional México-Morelia-Guadalajara, la de Apatzingán-Aguililla-Pacífico, la de Coalcomán-Manzanillo y la de Pátzcuaro-Arteaga-Zihuatanejo. Es decir, a través de una mejor conexión caminera, se buscaba mitigar, como desde el porfiriato, la mala comunicación norte-sur del estado, así como también crear una salida al litoral marítimo, todo esto para desarrollar la oferta agropecuaria y los mercados de consumo y de transformación, tanto al interior del espacio económico michoacano como fuera de él.¹⁰⁷

Ahora bien, hasta lo ahora dicho sobre los recursos y los principales sectores infraestructurales estimulados desde la planificación del gasto público michoacano, se aprecia una evidente insuficiencia presupuestal para acelerar la reactivación de la economía, misma que había mostrado un aletargamiento sustancial a lo largo de los años veinte. Así que, en materia de obra pública para el fortalecimiento del aparato productivo y distributivo michoacano, ya

¹⁰⁶ Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, p. 265.

¹⁰⁷ En otro sentido, véase las especificaciones sobre los rubros de pequeña irrigación, viveros forestales, fomento de crédito industrial, entre otros ramos de menor cuantía o reciente aparición, en: POEM, Suplemento, Morelia, t. LV, núm. 70, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 3 de enero de 1935, pp. 5-6; POEM, Suplemento, Morelia, t. LVIV, núm. 88, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 5 de enero de 1939, pp. 6-7; POEM, Suplemento, Morelia, t. LVIII, núm. 4, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 31 de diciembre de 1942, p. 7; y AHCEM, Morelia, caja 1, expediente 17, diciembre de 1944, pp. 8-10.

fuera por el deterioro sufrido por ésta durante la revolución, o porque se buscara su desarrollo en un territorio extenso y con una geografía física compleja, lo cual requería de recursos considerables y constantes por años, se observa que sencillamente los gobiernos michoacanos se vieron rebasados por tales necesidades. Por lo tanto entonces, entre los años treinta y los cuarenta, el tema de la insuficiencia presupuestal y el desarrollo económico en Michoacán, se explica necesariamente en relación con la fiscalidad y sus reformas, con la soberanía financiera y el crédito, es decir, con el sistema hacendario en su conjunto, lo cual permite ver al menos tres aspectos interconectados desde la hacienda estatal: 1) un contexto hacendario ambiguo con los particulares y con la federación, donde coexiste una disputa por los recursos naturales junto a una cooperación para el fortalecimiento de la infraestructura estatal; 2) reformismo fiscal y cierta ampliación de las funciones del gasto programado –incipiente construcción del crédito estatal y municipal, y de la transformación de la deuda pública–; 3) la construcción política –más que técnica– y una nueva fase de centralización político-hacendaria desde la oferta de bienes y servicios públicos en México.

Con el primer asunto, entre los años treinta y el primer lustro de los cuarenta, incluso desde los años veinte, se piensa que la insuficiencia financiera del gobierno estatal debió influir bastante en la indefinición de la frontera entre la economía pública y la economía privada para la reactivación del mercado. Al respecto, hubo espacios de tensión y de cierto entendimiento. Así por ejemplo, en una relación de tensión, se tiene, sobre todo para los años veinte, un escenario de disputa por los recursos naturales en Michoacán. Esto debido en gran medida al nuevo marco constitucional de 1917 sobre los derechos de propiedad y de sujeción fiscal, donde muchos de aquellos recursos naturales estaban destinados a la explotación privada, y otros tantos

como servicio público, lo cual, por lo demás, exige estudios en específico, por cierto, casi nulos actualmente para Michoacán.¹⁰⁸

Mientras que por otro lado, en los años treinta y los cuarenta, en una relación más de acercamiento con el capital, aunque no por ello a salvo de tensiones y fracasos, se fue desarrollando con mayor claridad una política fiscal de fomento junto a la aludida inversión en infraestructura.¹⁰⁹ En consecuencia, con la creación de obra pública –que es la que más interesa aquí, desde el punto de vista del gasto público–, dependiendo del rubro, ya fuesen comunicaciones y transportes, electricidad, agua o irrigación, incluso la propia educación en la ideología cardenista, se observa una dependencia y/o cooperativismo del gobierno michoacano con el gobierno federal y con los particulares,¹¹⁰ puesto que, finalmente, para estos años, el proyecto integral de los gobiernos michoacanos con filiación cardenista, buscaba incorporar a la mayoría de la sociedad michoacana al mercado, ya fuese por medio de la infraestructura productiva, la reforma agraria, el cooperativismo o la mano de obra con especialización universitaria, o en artes y oficios.¹¹¹ Visto así el tema hacendario, al menos desde los egresos

¹⁰⁸ En torno a este nuevo marco constitucional, en particular sobre la explotación del agua y de sus negocios derivados, ya fuera para uso privado o como servicio público, destacan, con el primero, el caso de una de las empresas agroindustriales más grandes de Michoacán, la NAVAMSA, dirigida por los italianos Cusi, quienes tuvieron que enfrentarse a aquel nuevo marco regulatorio en términos de los renovados derechos fiscales del Estado sobre tal actividad. Véase: Alfredo Pureco, “Los desafíos empresariales al nuevo orden revolucionario. Dante Cusi y sus desencuentros en torno a los derechos fiscales de las aguas del Río Cupatitzio, 1916-1922”, en Mijangos y Torres, 2011, *op. cit.*, pp. 259-277. Mientras que con el segundo caso, el servicio de electricidad quizá sea uno de los más emblemáticos hacia los años treinta en este estado, pues allí concurren, no siempre en consenso, tanto la hacienda pública estatal, como la federal y los empresarios.

¹⁰⁹ Dicha política fiscal se concentró en cuatro leyes de fomento industrial, decretadas en 1929, 1936, 1957 y 1962, aunque incluso ya desde de la década de 1920 existían antecedentes al respecto. Véase: Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, pp. 143-147; POEM, Morelia, t. LVII, núm. 11, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 11 de mayo de 1936, pp. 4-5; POEM, Morelia, t. LXXVIII, núm. 84, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 1 de abril de 1957, pp. 3-11.

¹¹⁰ Con los particulares por ejemplo, generalmente las vías fueron por el canal tributario o por aportaciones en concreto, o bien también hubo propietarios y empresarios que llegaron a obtener concesiones para la explotación de algún recurso, como el agua por ejemplo, que fue común.

¹¹¹ Ginzberg, 1999, *op. cit.*, pp. 196-198.

planificados y el discurso político, no así desde su real capacidad de gasto, en Michoacán se apostaba por un Estado interventor en la economía y en la sociedad.

Así, este contexto mostraría nuevas transformaciones hacia el segundo lustro de los años cuarenta, cuando daría inicio en Michoacán el proyecto federal de la Cuenca del Tepalcatepec, proyecto integral que no sólo alteraría años más tarde el espacio económico estatal, sino también las relaciones entre los gobiernos estatal, federal y las élites económicas y grupos sociales emergentes en buena parte del territorio de la entidad.

Ahora bien, por otra parte, en cuanto a los otros dos aspectos enlistados, se refiere lo siguiente. También en estas décadas de 1930 y de 1940, como producto del contexto anteriormente revisado, la insuficiencia financiera de los gobiernos michoacanos para el desarrollo económico estatal, se vio reflejada y/o enmarcada por una nueva fase de centralización político-hacendaria llevada a cabo por la federación. A este respecto, recuérdese que esta fue una etapa donde permeó una política económica en pro de la industrialización nacional y del impulso al mercado interno. Por ende, este escenario obligó al Estado revolucionario a fomentar el desarrollo económico regional desde lo local, es decir, desde las haciendas públicas de los estados, empero, dicha obligación chocó justamente con su insuficiencia presupuestaria. Por lo tanto, en aras de fortalecer la capacidad de gasto de las haciendas estatales, el gobierno federal intentó modernizarlas (véase capítulo 2). Así, como parte de ese reformismo modernizador centralizador, la hacienda pública michoacana, en la medida que fue construyendo su relación fiscal tanto con la hacienda municipal como con la hacienda federal, le permitió también al estado y a los municipios michoacanos, por una parte, definir su capacidad recaudatoria, y por otra, dimensionar la creciente dependencia que ambos

gobiernos fueron resintiendo respecto de la hacienda federal, tanto a nivel impositivo como desde el gasto.

Esto último es importante, puesto que la centralización hacendaria federal, además de su ángulo tributario, también empezó a operar desde la provisión de los servicios públicos. En consecuencia, hacia los años treinta, cuando de fomento económico estatal se trató, y sabida la insuficiencia presupuestal prevaeciente, en Michoacán se reactivó el mecanismo de deuda para fines productivos, no para cubrir gasto corriente. Entonces, a esa altura, es cuando los mecanismos de centralización federal –impositivos y de gasto– empezarán a hacerse efectivos en el estado, siendo más visibles cuando Lázaro Cárdenas –gobernador y presidente–, impulsó el reformismo fiscal y el crédito para el fomento económico de la entidad y de los municipios michoacanos. Y quizá por ello, se estuviese experimentando un cambio en la concepción decimonónica del dogma del equilibrio presupuestal y de la posibilidad de endeudamiento para dichos fines.

En suma pues, cabe señalar que con la activación del crédito estatal para fomento económico, concurren dos fuerzas aparentemente contrastantes en la relación estado-federación, autonomía-centralización. Por un lado, el crédito público, en tanto función político-económica del Estado michoacano, activó la legitimidad de la soberanía financiera estatal ante el Estado federal (deuda pública) y la ciudadanía (deuda privada).¹¹² Mientras que por otra parte, justamente con esa relación soberano-crediticia que el gobierno michoacano ostentaba ante la federación, el gobierno federal, a la vez que reconocía tal soberanía financiera estatal, también

¹¹² Este razonamiento es tomado de Carmagnani, sólo que este autor se refiere al crédito público del gobierno federal, definiéndolo como una manifestación de soberanía financiera que es reconocida tanto por los ciudadanos (deuda interna) como por la comunidad internacional (deuda externa). Carmagnani, 1994, *op. cit.*, p. 193.

ejercía a través de ese mismo reconocimiento una mayor presencia en la esfera hacendaria michoacana para el desarrollo económico regional.

Así entonces, tal contraste que presentaba la soberanía financiera estatal conviviendo a la vez con una mayor intervención federal para fines de fomento económico en Michoacán, se cristalizó principalmente a través de dos vertientes: la aportación monetaria federal “libre” para el desarrollo de carreteras e irrigación –hasta llegar a otra nueva fase con el comentado proyecto del Tepalcatepec–, y la apertura de crédito para estimular esos mismos rubros infraestructurales y otros.

En este sentido, con el primer canal, en cuanto a la inversión en carreteras, se destaca lo siguiente. Como se dijo en el capítulo 1, este rubro infraestructural era uno de los que más recursos demandaba, y por largo tiempo, por lo tanto requería de la concurrencia monetaria del estado con la federación, los municipios y los particulares. Así, en específico con las aportaciones del gobierno federal, ya desde los años treinta los gobernadores Serrato, Ordorica y Magaña, y luego Ireta, hacían mención de ellas. A este respecto justamente, sobresalió lo decretado por Ireta en 1941, ya que este mandatario michoacano había proyectado –para su cuatrienio 1940-1944–, una inversión destinada a carreteras por el orden de \$6’124,138 (ocho millones de pesos en valor nominal). Así, de este monto, un 50% sería aportado en conjunto por el estado y por los propietarios de bienes inmuebles que habrían de beneficiarse por la red carretera, mientras que el otro 50% provendría de la federación.¹¹³ Sin embargo, no se conocen fuentes para corroborar si en efecto dicha inversión se cumplió a cabalidad o incluso se rebasó. Sólo se tiene conocimiento de que para el primer bienio, 1941-1942, el estado había aportado la

¹¹³ POEM, Morelia, t. LXII, núm. 27, 21 de abril de 1941, pp. 1-3.

cifra de \$2'225,162, y la federación la de \$1'857,725, es decir, se habría alcanzado un total de \$4'082,887. Eso significaría, que a la mitad del camino, ya se habría reunido el 67% de lo proyectado por Ireta; sin embargo, no se sabe qué aconteció después. Además por otro lado, es preciso advertir que alrededor de la mitad del total de la aportación estatal citada, provino de una emisión de bonos denominada “Caminos de Michoacán”, pues ya sea ha dicho que las condiciones del erario estatal en tiempos iretistas no fueron las mejores.¹¹⁴

Respecto al sector de irrigación en el estado, quizá se podrían observar dos etapas. La primera cubriría ante todo los años treinta y el primer lustro de los cuarenta, y se distinguiría por la inversión en trabajos de pequeña irrigación (reconstrucción y desecación elementalmente) con apoyo federal y de particulares beneficiados. Mientras que la segunda iniciaría con el proyecto del Tepalcatepec, donde se irrigarían grandes superficies del sur michoacano básicamente. En este sentido, con la primera etapa, sobresalieron los trabajos que tenían lugar a inicios de los años treinta en el importante valle de Zamora, o en otras regiones de la entidad años más tarde, tal como lo reseñaba el gobernador Magaña en 1938, ya que éstos eran parte –decía– de un programa de irrigación más amplio, el cual estaba por emprenderse.¹¹⁵

Lo que llama la atención con estos dos importantes sectores de la infraestructura michoacana (carreteras e irrigación), considerando la vocación netamente agrícola del estado, es que, en comparación con lo que plantea la historiografía sobre estos temas, sobre todo la que se ocupa del norte de México, Michoacán presentaría las siguientes particularidades. 1. Sabidas las limitaciones de las entidades en general para el desarrollo de grandes obras materiales en sus

¹¹⁴ Todas las cantidades citadas corresponden a valores constantes, mientras que su registro nominal se encuentra en *Informe*, 1941, *doc. cit.*, p. 12 y p. 46; *Informe*, 1942, *doc. cit.*, (Sección Hacienda), s/n.

¹¹⁵ *Informe*, 1931, *doc. cit.*, p. 15; *Informe*, 1938, *doc. cit.*, p. 31.

territorios, algunos estados norteños acceden al apoyo federal desde los años veinte y los treinta. En cambio Michoacán iniciaría tal relación con el gobierno federal hasta la década de 1940, mostrando por ende, quizá diez años de retraso. 2. En Michoacán, a diferencia de esos estados del norte, al parecer no se terminaba por clarificar institucional y/o informalmente los derechos de propiedad ante los capitalistas, ello con el propósito de llegar a acuerdos que favorecieran el desempeño económico regional. Justamente por ese tipo de acuerdos entre élites políticas y económicas, es que se hizo posible la llegada temprana del apoyo federal al norte mexicano. 3. La producción agrícola norteña, en particular la de los cultivos comerciales de alta rentabilidad, como el tomate o el algodón, u otras hortalizas y granos, tuvo una demanda temprana y progresiva en los Estados Unidos principalmente. Mientras que la producción agrícola michoacana obedeció mayormente a la reactivación del mercado interno, que mostraría una recuperación en condiciones distintas al mercado foráneo. 4. Esta demanda diferenciada generó mayor fertilidad económico-empresarial en los estados agrícolas norteños respecto de Michoacán, lo cual posiblemente hacía que el bloque capitalista michoacano no supliera eficientemente las debilidades del Estado, como sí lo llegaron a hacer las burguesías agrícolas norteñas.¹¹⁶

Por otra parte, con el otro canal de flujo financiero para incentivar la economía en Michoacán, que abona además a lo expuesto arriba: el acceso al crédito federal, se citan dos ejemplos, con los cuales se concluye este capítulo. Con el primer caso, se trata de la contracción

¹¹⁶ Véase por ejemplo, Aboites, 2013, *op. cit.*; Mario Cerutti y Araceli Almaraz (coordinadores), *Algodón en el norte de México (1920-1970). Impactos regionales de un cultivo estratégico*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2013; Eduardo Frías, *El oro rojo de Sinaloa. El desarrollo de la agricultura del tomate para la exportación, 1920-1956*, México, Universidad de Guadalajara / UCLA Program on Mexico / PROFMEX / Universidad Autónoma de Sinaloa / Casa Juan Pablos, 2008; Carillo y Cerutti, 2006, *op. cit.*

de préstamos gestionados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). A este respecto, Cárdenas –siendo gobernador– concertó tres de esos contratos por préstamos con la SHCP, los cuales sumaron la cantidad de \$241,228.¹¹⁷ El destino de éstos fue para atender las necesidades económicas del estado. Por su parte, con la misma finalidad y el mismo acreedor, el propio Serrato también obtuvo otros dos préstamos durante su administración, que alcanzaron el monto de \$237,051. Llama la atención que en los cinco contratos de préstamo aludidos, el recurso de garantía utilizado fue el mismo, o sea, comprometer el producto que por participación obtenía el estado en el rendimiento de algunos impuestos federales, como fue el caso del tributo a minas o sobre energía eléctrica, o bien, cuando dichos productos no bastaban, se llegó a comprometer los de los gravámenes estatales, como el impuesto a bosques.¹¹⁸

Mientras que el otro ejemplo de acceso al crédito federal se presentó en una coyuntura donde la centralización federal recién empezaba a operar, es decir, cuando se fueron creando las secretarías o comisiones encargadas de ofertar cada servicio público. Por lo que, en ese contexto, antes como después del establecimiento de tales instituciones, se presenta el interrogante de cómo operaban, tanto el gobierno estatal como el gobierno federal, en materia de fomento económico regional. En este sentido, se recurre al caso de la introducción del agua potable en Michoacán.

¹¹⁷ En valores nominales la cantidad fue de \$230,000. Véase: Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, pp. 391-392; POEM, Suplemento, Morelia, t. LII, núm. 57, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 31 de diciembre de 1931, p. 1. Ahora bien, es posible que Cárdenas hubiera gestionado otros contratos además de los aquí esgrimidos. Esto porque el gobernador Serrato, en su informe al Congreso de 1933, sostenía que en 1930 y en 1931, la administración de Cárdenas había obtenido préstamos por un total de \$521,719.08 (valores nominales), es decir, cantidad que doblaría desde luego, el monto total de los tres préstamos documentados. Sin embargo, hasta el momento no se ha encontrado algún registro (en el *Periódico Oficial del Estado*) sobre los préstamos señalados por Serrato. *Informe*, 1933, *doc. cit.*, (Sección Hacienda), p. 2.

¹¹⁸ En valores nominales, los dos contratos de préstamo gestionados por Serrato sumaron la cantidad de \$210,000. Véase: POEM, Suplemento, Morelia, t. LIV, núm. 14, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 4 de julio de 1933, p. 1; POEM, Suplemento, Morelia, t. LIV, núm. 76, Escuela Técnica Álvaro Obregón, 7 de febrero de 1934, p. 1.

Cabe apuntar que dicho servicio público se abordará a mayor detalle en el capítulo 4, por lo que ahora sólo que expone lo siguiente. Según lo que dejan ver las fuentes primarias, los recursos económicos municipales y del estado para la introducción y el mantenimiento de este servicio, no eran suficientes. Por lo que, para su puesta en funcionamiento y mejoramiento, el gobierno michoacano y sus municipios se vieron en la necesidad de acceder a algún un mecanismo crediticio, mismo que se fue construyendo junto a la definición de su capacidad recaudatoria y por ende de contratar deuda. Así, bajo estas condiciones, fue como, en el segundo lustro de los años treinta, el presidente Lázaro Cárdenas promovió la apertura del crédito federal en Michoacán. Ahora bien, para acceder a tal apertura crediticia, la situación, desde lo local, operó de la siguiente manera. A diferencia de los años veinte, cuando desde el gasto programado el gobierno estatal asignaba eventualmente recursos para la introducción del agua, en los años treinta dejó de hacerlo, esto en tanto que sobre la hacienda municipal michoacana fue donde recayó ahora el financiamiento de dicho servicio en específico. Por lo tanto entonces, para este servicio en particular, fueron los municipios y no el estado, los que contrataron crédito inmobiliario con el *Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas*, S.A. (BNHUOP). Así, en esta operación contractual, donde si bien el gobierno michoacano sólo fungía como fiador solidario, en realidad, detrás de esa aparente descentralización, el Estado michoacano estaba creando un nuevo mecanismo hacendario de centralización sobre sus municipios (véase capítulo 4).

Como se ve, este asunto del crédito y del endeudamiento local debe abordarse desde otros tantos servicios públicos, para poder así discutir con más elementos la centralización hacendaria federal desde el gasto, pues aquí sólo se han ofrecido dos ejemplos. Aun así, por lo visto, se puede decir que si bien el gobierno estatal en estas décadas aumentó su inversión en

infraestructura para la economía, lo hizo lenta y débilmente, y, en consecuencia, poco a poco el gobierno federal fue definiendo que los proyectos de creación de infraestructura, quedarían, directa o indirectamente, bajo su tutela. En otras palabras, el gobierno michoacano iría dependiendo cada vez más del federal en materia de desarrollo económico regional, aun y cuando hacia los años cincuenta, vendría un nuevo impulso desde la economía pública del estado, abanderado ahora por el gobernador Dámaso Cárdenas.

A partir de lo dicho entonces, tiene sentido la investigación regional, para indagar, por ejemplo, ¿cuándo realmente las entidades posrevolucionarias empiezan a desarrollar, o bien a retomar su crédito para impulsar la economía? ¿En qué condiciones surge, qué características tiene y cómo se comporta éste?, puesto que según se observa para el caso michoacano –con una economía pública (según los parámetros de Servín) de mediana capacidad entre las entidades del país–, habría de surgir a finales de los años treinta, y sin embargo, el propio Servín plantearía la formación del crédito para todos los estados en general, apenas hacia mediados de siglo:

... parece ser que los Gobiernos de las Entidades Federativas en su conjunto, no habían podido realizar, hasta el año de 1948, grandes inversiones en obras públicas, ni con los productos de sus bienes de capital, ni con sus impuestos ni, por último, con empréstitos obtenidos en fuentes privadas o públicas. La explicación es obvia. El crédito público de las Entidades Federativas apenas está en vías de formación y resulta difícil que las mismas obtengan empréstitos suficientes para impulsar su propio desarrollo económico.¹¹⁹

Por lo tanto entonces, aquí se plantea, finalmente, que para analizar el tema del desarrollo económico regional durante la primera mitad del siglo pasado, y muy particularmente a partir de los hallazgos hacendarios y los ideales revolucionarios encontrados para el caso michoacano,

¹¹⁹ Servín, 1956, *op. cit.*, pp. 49-50.

es necesario que dicho tema sea abordado por coyunturas, sobre todo para entrecruzar los intereses políticos, socioculturales y los económicos propios del mercado, tal como se tiene la impresión que sucedió en Michoacán. Dicho en otras palabras, según el objeto de estudio, es ver el desarrollo económico regional como parte de un proyecto integral, en el cual el factor socioeducativo tomó una preponderancia tan significativa o incluso más, que la propia inversión en obra pública, y donde las fortalezas, limitantes y fases en general de aquel proyecto, deben de vincularse necesariamente con las coyunturas de la insuficiencia financiera, de la centralización hacendaria federal y de la postura de la política michoacana ante con los intereses privados regionales.

CAPÍTULO 4. REFORMISMO Y CENTRALIZACIÓN EN LA REORGANIZACIÓN HACENDARIA EN MICHOACÁN. LA HACIENDA ESTATAL Y LAS HACIENDAS DE LOS MUNICIPIOS

Este capítulo 4 intenta ofrecer elementos preliminares –para estudios futuros– sobre el funcionamiento de la hacienda pública michoacana posrevolucionaria en relación con procesos concretos, elegidos a partir de las mayores evidencias investigativas encontradas. De acuerdo con esta postura entonces, el tema seleccionado lo constituye la hacienda pública municipal y su relación con la hacienda estatal y en sí con el proceso de reorganización hacendaria posrevolucionaria. Así que para introducir esta variable es necesario precisar brevemente algunos aspectos.

Con esta relación entre la hacienda estatal y la hacienda municipal, se piensa que la revolución fue un fenómeno que aceleró, retardó y/o reorganizó procesos vinculatorios entre ellas. Para entender esto, es necesario no perder de vista lo tratado antes sobre los impactos de los eventos de los años diez en el sistema hacendario en su conjunto. Recuérdese que la revolución desarticuló un sistema hacendario que no estaba precisamente bien estructurado y afianzado al final del régimen porfirista. Por eso es que hacia finales del decenio revolucionario, la hacienda pública michoacana estaba resquebrajada, si bien en unos sectores más que en otros, puesto que había perdido el control desde Morelia y al interior del estado de sus áreas contables, burocráticas, geográfico-administrativas y sobre los municipios y sus tesorerías. Por lo tanto entonces, la revolución trajo consigo un proceso de reorganización de la hacienda pública michoacana de mediano plazo, escoltado por persistencias y modificaciones.

Así, bajo este escenario de inercias y novedades, el argumento constitucionalista del municipio libre renovaría sus fuerzas, aunque al mismo tiempo sin embargo, coexistiría con otras inercias centralizadoras que se desaceleraron y/o bien se fortalecieron con o después de la revolución. Asimismo, con el primer asunto, se puede decir que la idea del municipio libre deambuló entre el discurso político y realidades legislativas, quizá empujadas éstas últimas por fuerzas local-regionales. A este respecto, cabe comentar que se logró establecer un renovado marco jurídico en materia hacendaria y política sobre los ayuntamientos, en el cual sobresalió el deslinde de soberanías fiscales entre el estado y los municipios michoacanos, proceso que al parecer no se había emprendido bajo el modelo hacendario liberal porfirista. Así entonces, este precepto de que el municipio fuera libre de administrar su hacienda, y por lo tanto de gozar de autonomía política y económica, al menos en la Constitución federal de 1917 y en la Constitución estatal de 1918, quedó bien definida. En la realidad sin embargo, cabe preguntarse sobre el efecto de aquella legislación en el fortalecimiento financiero de los municipios, ya que, como luego se verá, existió una tendencia estructural a la concentración de la riqueza pública generada en la entidad en manos de la hacienda del estado. Así también, cómo impactó la revolución y por cuánto tiempo a este proceso financiero centralizador, es parte de lo que se estudiará más adelante.

Con todo entonces, el objetivo del capítulo es, a manera de aproximación, y desde un enfoque ante todo institucional-organizacional, analizar el papel que tuvo la hacienda municipal en la reorganización hacendaria estatal durante estos experimentales años de los veinte a los cuarenta; el propósito es detectar los mecanismos legislativo-hacendarios utilizados por el Estado michoacano tendientes a centralizar y controlar su funcionamiento, y con ello desde luego, a fortalecerse políticamente también, esto, paradójicamente, a partir del planteamiento

revolucionario del municipio libre. Por tanto, se plantean los siguientes interrogantes: ¿Qué papel tuvo la hacienda municipal en la reestructuración hacendaria estatal durante las décadas posrevolucionarias inmediatas? ¿Hasta qué punto (si fue el caso) el Estado michoacano centralizó y controló su funcionamiento como parte de esa reestructuración hacendaria? ¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados?

Se parte de la idea de que el Estado michoacano diseñó o reforzó una serie de mecanismos institucionales con la intención de generar un mayor control y centralización sobre los ayuntamientos y sus haciendas. Es decir, se piensa que se antepuso la reorganización y recuperación económica de la hacienda estatal sobre la de los municipios. Así que, en ese proceso, el debilitamiento económico de los municipios cumplió una función bastante significativa, no sólo para el enderezamiento de la hacienda estatal, que fue de suyo un trayecto complejo y paulatino, sino también en términos políticos, puesto al restarle o asignarle capacidades a la hacienda y al presidente municipal, se generaban espacios para construir clientelas políticas al interior del estado, fundamentales para una entidad que históricamente sufría para consolidar el ejercicio del poder a lo largo y ancho del territorio gobernado. Así entonces, en este proceso de reorganización hacendaria en Michoacán, se observa que el Estado michoacano se vio en la necesidad hacendaria, económica y política, de buscar una mayor centralización y control sobre la hacienda de sus ayuntamientos, esto porque, en buena medida, la propia hacienda estatal estaba experimentando la misma intervención desde el proyecto hacendario federal en boga.

Ahora bien, para responder a los planteamientos anteriores, en primera instancia, el apartado que sigue, discutirá el grado de concentración que llegaron a tener los ingresos públicos generados en la entidad entre la hacienda estatal y las haciendas municipales en su conjunto.

Contexto financiero a partir del cual, posteriormente, en los apartados sucesivos, se fundamentará la hipótesis de un reformismo hacendario centralizador por parte del Estado michoacano sobre sus municipios, esto a través del seguimiento de la organización hacendaria estatal-municipal, de las prácticas legislativo-hacendarias de modificación de las leyes de ingresos y egresos municipales, y de otros instrumentos institucionales de centralización sobre los ayuntamientos, como fue la apertura de crédito por ejemplo.

Como señalamiento introductorio, es oportuno advertir que sobre el objetivo planteado, e incluso más en general sobre el desempeño de las haciendas públicas municipales posrevolucionarias, ya sea mirando el fenómeno en Michoacán o incluso a nivel nacional, la historiografía sobre estos temas es prácticamente inexistente. Por tales motivos, lo que se verá aquí, constituye apenas, como se dijo arriba, un primer acercamiento desde el ángulo hacendario, quedando pendiente por lo tanto, el análisis profundo de ello, así como también el de los intereses de los actores locales de orden político, económico y social que estaban, a menudo, detrás del funcionamiento de las haciendas públicas de los ayuntamientos, primer eslabón del sistema republicano mexicano y por ende constructor de poder en la edificación del régimen revolucionario.

4.2 Distribución y concentración de los ingresos estatales y municipales en Michoacán, 1925-1944

En este apartado se revisan tres aspectos de carácter cuantitativo en torno a los municipios y su capacidad recaudatoria entre 1925 y 1944: a) su relación con la capacidad recaudatoria estatal,

b) su balance financiero en conjunto, y c) una primera idea sobre los municipios o distritos rentísticos más rentables del estado.¹

a) Capacidad recaudatoria estatal y municipal

En cuanto al primer inciso, la gráfica 1 –que ofrece información para el lapso 1925-1944 y un referente porfirista para 1900 y 1903–, deja ver por lo menos dos elementos significativos en la relación que guardan los comportamientos entre los ingresos estatales y los de los municipios michoacanos en su conjunto. Estos elementos son, por un lado, el quiebre que sufren ambas rentas entre los años porfiristas y los años posrevolucionarios, incluyendo la perenne irregularidad subyacente de todo el periodo, y por otro, el grado de concentración que presentó la riqueza pública generada en Michoacán durante la misma temporalidad señalada.

En referencia al primer aspecto, según el gráfico citado, y a reserva del grado de representatividad de las fuentes, en la relación existente entre la capacidad recaudatoria de la hacienda estatal y la de las haciendas municipales, se aprecia un quiebre hacia finales de los años veinte e inicios de los treinta, el cual divide el tramo 1899-1930 respecto del de 1931-1944. Esta ruptura se fundamenta en el incremento observado por la capacidad de ambas haciendas de extraer recursos, aunque para lograrlo, las dos presentaron sesgos y condiciones distintas ante igualmente diversos contextos entre una y otra etapa. Por principio de cuentas, con la primera de esas fases, cabe destacar que si bien entre 1900 y 1930 aproximadamente, la capacidad de

¹ Cabe advertir que hasta lo ahora investigado, no se ha registrado información sobre las finanzas municipales para antes de 1925, salvo algún dato para 1921 y un referente porfirista representado por los años fiscales de 1899/1900 y 1902/03. Por lo tanto, esta es la razón por la que se toma 1925 como año de inicio, y no el de 1920. En suma entonces, por lo anteriormente dicho, se deja constancia aquí sobre tal limitación en el análisis que sigue.

recaudación de las dos haciendas llegó a mostrar un cierto límite –mismo que para la estatal rondó prácticamente los dos millones y medio de pesos (salvo 1927, \$2,791,256), y para las municipales cerca del millón cuatrocientos mil pesos–, también es cierto que dicho tope debió desvanecerse para ambas haciendas durante los años diez, esto a causa de los estragos de la guerra. De manera entonces que, transcurridos los acontecimientos bélicos, la revolución aparece como un punto de inflexión en las distintas formas de recuperación que presentaron las rentas estatales y municipales, puesto que si bien las dos irían recuperándose lentamente durante los años veinte, su proceso de arribo a la segunda etapa sugerida fue distinto. Es decir, mientras que para los ingresos estatales esta nueva fase daría inicio de modo más claro hacia 1931, los ingresos municipales por su parte no presentaron tal claridad, y más bien parecen haber experimentado un proceso de crecimiento lento y extendido a lo largo de los años veinte. Así, este distinto ritmo de crecimiento entre ambas rentas, que le imprime un sello diacrónico al quiebre que se examina, se pone de relieve al observar que la capacidad recaudatoria de la hacienda estatal pasó de extraer \$2'499,098 en 1930, a \$3'340,826 en 1931, es decir, la recaudación creció 25% de un año a otro. Mientras que la capacidad extractiva del conjunto de las haciendas municipales, si bien creció incluso más que la estatal, 46%, esto ocurrió en un periodo de 27 años, ya que hacia 1903 se registra la cantidad de \$783,300, y para 1930 la de \$1'452,073.

Posteriormente, con el advenimiento de los años treinta y los cuarenta, la nueva fase en la relación habida entre las diferentes capacidades recaudatorias del estado y de los ayuntamientos michoacanos, mostró nuevos elementos sobre la permanente irregularidad que permeó entre ellas. Un primer punto a destacar de este proceso financiero fue el distinto contexto en que tuvo lugar, coadyuvando éste a aumentar la riqueza pública generada en tierras

michoacanas. En este sentido, a diferencia de los decenios previos, ahora prevalecía un escenario social menos convulso, el cual ocurría a la par de una incipiente mejoría de la economía regional, situación que en suma, favoreció la implementación y el usufructo de un reformismo hacendario –que más adelante se verá– tendiente a acrecentar la riqueza pública. Empero, si bien ambas haciendas acrecentaron sus recursos, su comportamiento al respecto, fue disímil una vez más. Ello fue así porque los ingresos estatales experimentaron un crecimiento más acelerado, aunque irregular, respecto al observado por los ingresos municipales. Incluso, el crecimiento de las rentas de los ayuntamientos se podría calificar más bien como de estancamiento, ya que éstas crecieron lenta y efímeramente en el tramo 1925-1944. Dicho lo anterior en otros términos, con la irregularidad de los ingresos estatales, se subraya que entre 1925 y 1944, la cantidad más baja recaudada se registró en 1929, con \$2'202,117, mientras que la recaudación más alta prácticamente la duplicó, cuando en 1942 ingresaron al erario estatal \$4'038,661. Ahora bien, en contraste con los recursos estatales, los de los municipios de la entidad observaron altibajos menos pronunciados, donde la menor cantidad recaudada en el periodo citado, se presentó en 1926, con \$1'096,896, y la mayor tuvo lugar en 1935, con \$1'659,706. En síntesis: si bien las rentas del estado y las de los ayuntamientos crecieron entre 1925 y 1944, rebasando por ello los más altos niveles porfiristas alcanzados, dicho crecimiento fue inestable, no progresivo y distinto entre ambas rentas, características que finalmente definieron el comportamiento de la centralización de la riqueza pública michoacana (véase gráfica 1).

Justamente con el segundo elemento sobre esta relación ingresos estatales-ingresos municipales, cabe subrayar el alto grado de concentración que en general mostró la riqueza pública de la entidad en la hacienda estatal (véase gráficas 1 y 2). A mayor detalle sobre tal tendencia, aunque sin perder de vista al respecto el vacío de información de 1904 a 1924, se

destaca que para los años 1900, 1903 y 1925-1944, el grado de concentración de la riqueza pública michoacana en el tesoro estatal promedió 69% del total recaudado, mientras que el restante 31% correspondió a la participación de todas las tesorerías de los ayuntamientos de la entidad. Incluso, si sólo se toma la etapa posrevolucionaria, 1925-1944, dichas proporciones prácticamente permanecieron igual, con 68.7% y 31.3% respectivamente.

Pero ahora bien, si dicho lapso 1900-1944 se revisa por coyunturas, se observará que esta contundente concentración de la riqueza pública en la hacienda estatal llegó, por algún tiempo, a perder fuerza; siendo la revolución el fenómeno que alteró tal proceso estructural centralizador, ello tras haber generado un cierto efecto regionalista en Michoacán. Así, según los datos disponibles, e insistiendo aquí sobre la advertencia de fuentes aludida, se tiene que, si bien en 1900 y 1903 las rentas estatales promediaron 73.4 y 70.1% del total generado en la entidad, luego de la revolución y de los años veinte, éstas llegaron a promediar sus más bajos porcentajes de todo el tramo examinado: 60.5 y 63.2% en 1929 y en 1930, respectivamente. Por lo tanto entonces, los municipios lograron promediar, para estos mismos años, 39.5 y 36.8%, o sea, las más altas participaciones registradas para ellos en el tiempo analizado. Ahora bien, con esto último, por la falta de información, no se puede precisar desde cuándo los municipios michoacanos empezaron a tomar y/o a restarle fuerza al gobierno estatal, si a partir de los últimos tiempos porfiristas, o del cese de las revueltas, o si de plano se debe pensar que tal “fuerza municipal” fue más bien efímera. Posteriormente, a partir de 1931 y hasta 1944, cuando empieza a remarcarse el alza de los ingresos de la hacienda del estado en comparación con el estancamiento de las rentas de los ayuntamientos, la proporción con la que éstos últimos participaron en la riqueza total del estado empezó a bajar, aunque con altibajos: de los

mencionados 39.5 y 36.8% de 1929 y 1930, descienden a un intervalo cuyo mayor valor fue de 32.4% (1947) y el menor de 27.7% (1939; véase gráfica 2).²

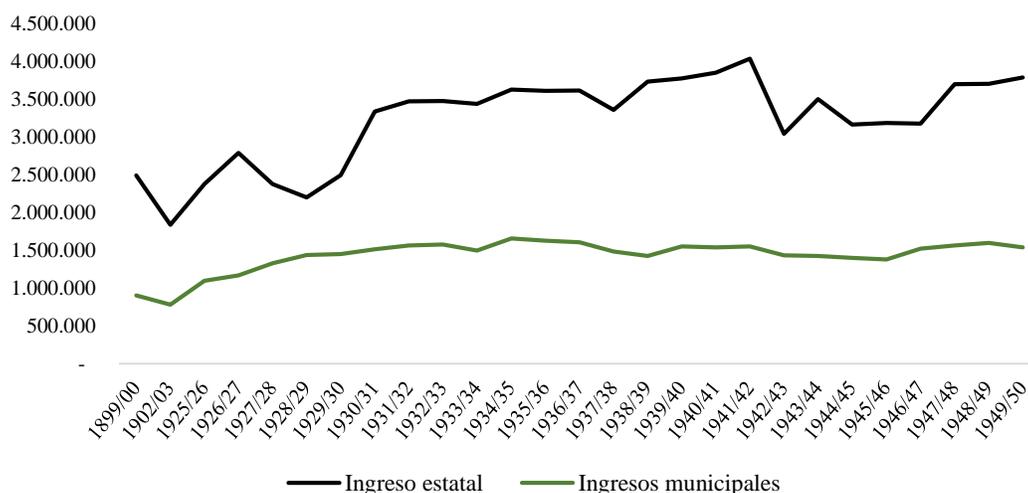
Así entonces, el grado de concentración de la riqueza pública michoacana a lo largo de la primera mitad del siglo, y su coyuntural caída, dejan ver por lo menos tres puntos relevantes. Uno, a reserva de un estudio pormenorizado sobre los ingresos municipales durante el porfiriato, los datos disponibles para 1900 y 1903, sugieren que en Michoacán no existieron ayuntamientos ricos y fuertes, por lo que la centralización en manos de la hacienda estatal fue bastante notoria (llegando a representar 73% del total), panorama que hace suponer una implementación temprana del principio centralizador del Estado liberal en esta entidad.³ Dos, pese a tan alta concentración en las rentas estatales, en su parte bélica, la revolución terminó por alterar dichos niveles, sobre todo porque la capacidad recaudatoria colapsó al destruirse no sólo el sistema hacendario michoacano en su conjunto, del cual los ayuntamientos eran parte, sino prácticamente toda la administración pública de corte porfirista, sumándose a ello además, el advenimiento de los gobiernos militares. Empero, hipotéticamente, se piensa que la refriega armada y el reformismo fiscal estatal de los años diez y de los años veinte, golpearon en distinto modo y grado a las estructuras administrativo-recaudatorias de la hacienda estatal y de las

² Para el caso de Michoacán, Aboites ofrece los mismos porcentajes que los registrados en esta investigación. El autor cita 36.7% para 1930 y 28.9% para 1950. Véase cuadro 12, en Aboites, 2003, *op. cit.*, p. 324, y la gráfica 2 de este capítulo. La novedad en esta investigación, es que se especifica que dicha disminución de las rentas de los ayuntamientos no sufrió una caída libre de 1930 a 1950, sino que más bien ésta ocurrió básicamente de 1930 a 1931, ya que luego mostró altibajos, entre 28 y 32% aproximadamente. Esto sugiere dos cosas. Una, que el momento clave centralizador lo constituye el penúltimo año de gobierno de Cárdenas, 1931, año de reformas hacendarias en la entidad. Y dos, a partir de lo anterior, cabe cuestionarse si la permanencia de esos altibajos por casi 20 años, estuviera expresando tensión del gobierno estatal con sus municipios. De ser así, esta particularidad michoacana se alejaría un poco de las proporciones nacionales que mostró la centralización de los estados sobre sus municipios al madurar el siglo. Sobre ello, Aboites advierte un proceso centralizador más contundente, de 38% en 1930, a 24% en 1950, y más aún a 21% hacia 1970. Aunque si bien por otro lado, el propio autor alerta sobre la gran diversidad de situaciones que no se ajustan a tales proporciones. *Ibid.*, p. 323.

³ Véase el análisis que hace Silva sobre la reforma liberal y su aplicación en la formación de la hacienda pública michoacana en, Silva, 2015, *op. cit.*, p. 149.

haciendas municipales, favoreciendo por ello, ambigua y disperejamente, un reforzamiento regional en Michoacán, mismo que por tales condiciones, se sofocaría enseguida, pero que quizá no se anularía del todo. Tres, la administración de Lázaro Cárdenas (1928-1932) y su reformismo hacendario, fueron claves para el rencauzamiento del proceso de centralización de la riqueza pública en manos de la hacienda estatal y en detrimento de las haciendas municipales, esto no obstante que dicho proceso centralizador se fraguó, después de 1931 y hasta por lo menos 1944, de forma paulatina, donde posiblemente haya habido resistencia por parte de los ayuntamientos menos débiles, y/o bien, más cercanos a Morelia.

Gráfica 1. Ingreso estatal e ingresos municipales en Michoacán, 1899-1950 (pesos de 1929)

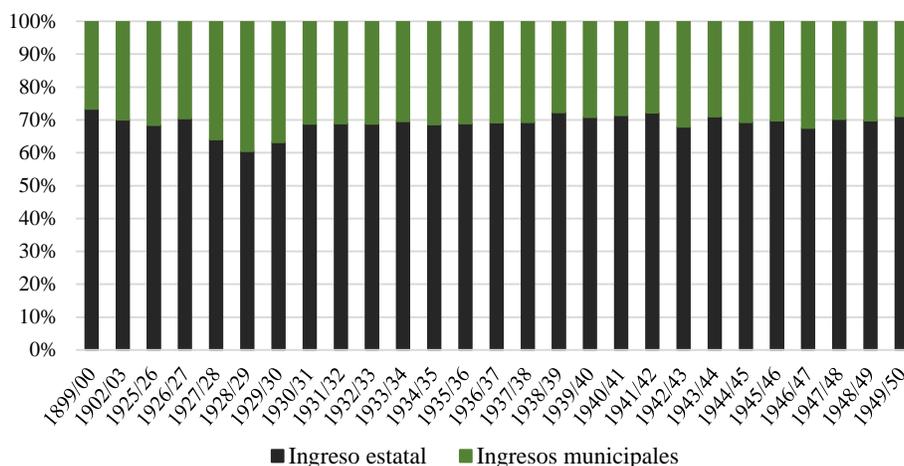


Nota 1: Esta gráfica comprende básicamente el periodo 1925-1950, mientras que los años fiscales porfiristas de 1900 y 1903, constituyen el punto referencial más cercano encontrado para antes de 1925, valioso para esta investigación.

Nota 2: Véase otras advertencias y limitaciones, en los cuadros 9 y 10.

Fuente: Cuadros 9 y 10.

Gráfica 2. Proporción y concentración de los ingresos públicos generados en Michoacán, 1899-1950 *



* Los ingresos públicos generados se refieren a la suma de los ingresos de la hacienda estatal y los de las haciendas municipales de la entidad.

Fuente: Cuadro 10.

b) Balance financiero de los municipios en su conjunto

En cuanto al balance financiero de las haciendas municipales, se argumenta lo siguiente. Cabe destacar por principio, que para este tópico no se dispone de información concerniente al régimen porfirista, así que se centra la atención en el tramo 1925-1944. Acorde a ello entonces, sobre esta etapa posrevolucionaria, como se aprecia en la gráfica 3, francamente llama la atención encontrarse con un largo balance superavitario, donde en 19 ejercicios fiscales, sólo tres de ellos registraron déficit, y muy menor, fueron los de 1927, 1932 y 1934, que sobrepasaron los ingresos con \$1,819, \$36,515 y \$3,598, respectivamente.

A reserva de factores relacionados con el grado de representatividad de las fuentes consultadas, dicho comportamiento, junto a lo referido sobre la menor participación (31%) de los municipios en la riqueza pública generada en la entidad en dicho periodo, permite plantear

por lo menos dos interrogantes al respecto, que parecen reafirmar lo dicho en el inciso anterior. Uno tendría que ver con preguntarse hasta qué punto esta situación financiera de los municipios supone un esfuerzo continuo por parte del Ejecutivo y del Congreso estatales por controlar y centralizar en lo más posible las finanzas municipales. Esto como parte de un mismo proceso reformador y centralizador de la hacienda pública en Michoacán, es decir, situación semejante a la que por entonces vivía la propia hacienda estatal respecto de la hacienda federal. Mientras que la otra cuestión plantearía, en qué medida hubo entre los municipios michoacanos resistencias ante las autoridades estatales ejecutoras de aquel proceso hacendario, ya que las variables de ingresos y de egresos que se trabajan aquí, sólo se refieren a la suma total de los balances de cada una de las haciendas municipales, pudiendo haber habido por lo tanto, municipios con resultados financieros deficitarios, mismos que se habrían ocultado en la suma total. Esta percepción se fundamenta sobre todo, por la información cualitativa –que se presentará en los apartados siguientes– que remarca la insuficiencia presupuestal de la mayoría de los ayuntamientos michoacanos para operar su administración pública, y con ella la posible existencia de una práctica de laborar con déficit.

Asimismo, como parte de estos posibles puntos de tensión, centralización y resistencia entre la hacienda estatal y la hacienda de los municipios, y visto el estancamiento de los ingresos municipales, habría que contemplar dos elementos más. Por un lado, estarían los problemas que tuvo el Estado michoacano para echar a andar las leyes de ingresos municipales durante los años veinte y los treinta, esto como parte de las reformas tributarias implementadas por la hacienda estatal, mismas que a su vez estuvieron influenciadas por el proyecto hacendario federal. Y por otro lado, también cabe considerar, el posible uso político que se le dio a la creación de municipios en Michoacán durante la primera mitad del siglo, ya que en el sentido financiero, su

aportación no imputó ostensiblemente los indicadores sobre los ingresos y los egresos municipales en su conjunto (véase gráfica 3). Esto último lleva a plantear el tercer y último punto sugerido sobre las finanzas municipales.

Gráfica 3. Las finanzas públicas de los municipios de Michoacán, 1925-1950 (pesos de 1929)



Nota 1: Si bien las fuentes consultadas –*Algunas Estadísticas de Michoacán* y *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos* (AEEUM)– no especifican claramente si los datos correspondientes a los egresos se refieren al gasto efectivo, es posible que sí se tratara del gasto finalmente ejecutado. Esta apreciación se fundamenta por el desglose que ofrece el propio AEEUM sobre los municipios del país con más de 50 mil habitantes, en donde deja implícita tal posibilidad.

Nota 2: Esta gráfica comprende el periodo 1925-1950, ya que hasta el momento no se ha registrado información sobre los ingresos y los egresos municipales para el primer lustro de los años veinte.

Fuente: Cuadros 11 y 12.

c) Los municipios más rentables del estado

El número de municipios en Michoacán durante la primera mitad del siglo XX, permite plantear este último punto sobre los ayuntamientos más rentables de la entidad. Con ello, de entrada, como se ve en la tabla 1, está claro que debe destacarse primeramente el crecimiento de los municipios michoacanos. Así, a inicios de la revolución, la división político-territorial del estado

de Michoacán estaba compuesta por 80 municipios, mientras que ya para 1950, el número había ascendido a 104. Es decir, en 40 años, se habían erigido 24 nuevos ayuntamientos, de los cuales, la mayoría, 16, se concentraron entre 1921 y 1940.

Ahora bien, a partir de este dato, y según ilustra la gráfica 3, se comentan dos situaciones. Una, que el crecimiento de los ayuntamientos no es una variable principal que explique el comportamiento de las rentas municipales en su conjunto, esto porque sencillamente los municipios recién creados eran pequeños, y por lo tanto no impactaban de manera sustantiva en el alza de los ingresos. Y más bien, se piensa que debieron tener mayor protagonismo en el plano político, ya que, por ejemplo, éstos parecen haber sido particularmente útiles a Cárdenas en su necesidad de construir poder local, ello más allá del puro hecho de fortalecer al municipio libre proclamado en la Constitución de 1917.⁴ Y dos, que los municipios en su conjunto, aunque crecieron en número, muestran una caída en su capacidad recaudatoria. Así, para 1930, cuando los ingresos municipales ascendieron a la cantidad de \$1'452,073, y representaron 36.8% del total de la riqueza pública estatal, la recaudación promedio por cada uno de los 96 ayuntamientos existentes entonces, fue del orden de \$15,126. Mientras que para los 104 municipios registrados en 1950, dicha cantidad promedio descendió a \$14,802, producto del total municipal recaudado que alcanzó la cifra de \$1'539,387, misma que representó 28.9% del total recaudado en la entidad.⁵

⁴ Véase una argumentación sobre el uso dado por el gobernador Cárdenas a la creación de municipios en el estado, en Ginzberg, 1999, *op. cit.*, pp. 81-96.

⁵ Desde luego que estos promedios recaudatorios por cada municipio para 1930 y para 1950, se utilizan aquí solamente para ilustrar el descenso indicado, ya que enseguida se pone de relieve justamente la distinta capacidad que poseían los ayuntamientos michoacanos para extraer recursos.

Tabla 1. Número de municipios en Michoacán, 1910-1950

Año	Municipios
1910	80
1921	86
1930	96
1940	102
1950	104

Fuente: *Ley Orgánica de División Territorial de Michoacán*, Morelia, 1910, 98 p.; *Cuarto Censo de Población. Estado de Michoacán*, México, 1921, p. 23; *Quinto Censo de Población. Estado de Michoacán*, México, 1930, p. 11; *Sexto Censo de Población. Estado de Michoacán*, México, Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadística, 1943, p. 11.

A partir entonces de lo ejemplificado arriba, se evidencia una de las características estructurales más sustantivas que casi todos los ayuntamientos michoacanos presentaron: su pequeña hacienda pública. Así que, por lo demás, esta condición sugiere realizar estudios pormenorizados sobre los municipios michoacanos, esto para analizar, de entrada, si por lo menos eran autosuficientes para atender sus compromisos básicos como administración pública, tales como pagar la nómina de sus empleados, sin siquiera hablar de su papel en el fomento económico y social de su localidad.⁶ Ello se plantea de esta manera, ya que parece oportuno ver si, ante tan ingentes necesidades, es correcto calificar como resistencia su persiste solicitud ante el Congreso y el Ejecutivo michoacanos de adjudicación de impuestos y/o de su rendimiento íntegro (cuando había distribución con el estado), o sobre el aumento de su gasto público, esto, sobre todo, a causa de que la mayoría de los municipios eran, como se sugiere, débiles económicamente.

Existen de igual modo otros componentes que abonan a lo dicho sobre la pequeñez de las haciendas municipales de la entidad. En esta dirección, además de lo destacado arriba sobre

⁶ Sobre estos aspectos del gasto público municipal, en los apartados 4.5 y 4.6 se ofrecerá un primer acercamiento.

la menor dimensión de los ingresos de los ayuntamientos michoacanos en relación con las rentas estatales, se tiene el registro de otras fuentes primarias que dejan ver, más a detalle, otras características sobre tal fenómeno hacendario municipal.⁷ A este respecto, en términos generales, dichas fuentes –que ofrecen información para 1921 y para 1938-1950–, evidencian que persistió, sin mayores alteraciones, una alta concentración de los ingresos municipales en tan sólo unos cuantos municipios. Por ejemplo, según tales evidencias, de los 18 distritos rentísticos en que la hacienda estatal dividió la geografía hacendaria michoacana entre 1922 y 1944, el distrito de Morelia fue el más rentable, el cual fue seguido por otros destacados distritos encabezados por las ciudades de Zamora, Puruándiro, Uruapan, La Piedad y Zitácuaro (Véase mapa 1).⁸ Es decir, espacios que constituían las regiones económicas más importantes y con mayor concentración poblacional del estado, ubicadas en su parte centro norte y occidente, zonas que estaban conectadas con las prósperas economías de los estados circunvecinos de Jalisco, Guanajuato, Estado de México y de la propia capital del país.⁹ Obviamente que la mayor porción del litoral marítimo y de otras regiones michoacanas que se distinguían por estar más alejadas de los mercados del centro del país, estaban menos avivadas económica y poblacionalmente, y por lo tanto su aporte al total de los ingresos municipales era mucho menor.

⁷ Se trata del AEEUM, el informe de gobierno de 1921 de Francisco J. Mújica y la obra *Estudios Histórico-Económico-Fiscales sobre los Estados de la República. III. Michoacán* publicada en 1940.

⁸ Cada distrito rentístico estaba compuesto por varios municipios, para 1921 eran 16 distritos, y al año siguiente, en 1922, se amplió a 18, y así se mantendrían en toda la temporalidad de estudio. Véase mapa 2, p. 356.

⁹ La mayor rentabilidad de los distritos aludidos es demostrada tanto en el informe de gobierno de Mújica de 1921, como en la obra *Estudios Histórico-Económico-Fiscales*, que ofrece información para 1938 y 1939. Ambas fuentes toman como indicador de importancia la recaudación por contribución federal, véase *Informe*, 1921, *doc. cit.*, p. 59 y los dos volúmenes de *Estudios*, 1940, *op. cit.*, donde, para esta investigación, se hizo una sistematización de este indicador por cada municipio michoacano. Asimismo, para ver la alta concentración (habitantes por kilómetro cuadrado) en toda la región norte del estado respecto al amplío sur, como criterio también del grado de explotación económica regional, ello para 1930, véase: Alanís, 1946, *op. cit.*, p. 87.

Ahora bien, las referidas ciudades michoacanas, cabeceras de distrito rentístico, constituían igualmente los municipios que, quizá juntos, concentraban hasta dos terceras partes del total de los ingresos municipales. El caso de la capital Morelia puede sugerir tal concentración. Según la tabla 2 por ejemplo, los datos disponibles para el lapso 1938-1950, señalan que la hacienda pública de Morelia participó, en promedio, con 17% del total de los ingresos municipales michoacanos, participación que rondó, salvo alguna excepción, entre 237 mil y 316 mil pesos.¹⁰ Cifras que por otro lado, representaron, para igual periodo, 7% del ingreso de la hacienda estatal y 5% del total de la riqueza pública michoacana. Cabe decir que el único indicador contrario a esta participación moreliana, es el hecho de que su comportamiento iría a la baja conforme avanzaron los años cuarenta, al igual que el de todos los ingresos municipales, como antes se vio. Pero no obstante ello, en suma, por los datos expuestos, parece bastante claro que la hacienda pública moreliana fue la que más recursos atesoraba respecto de lo que podían recaudar los más de 100 municipios con que contaba Michoacán en la década de 1940.

¹⁰ Este 17% también concuerda con el 16.9% que calcula Aboites como el peso porcentual de la capital Morelia en el ingreso total de los municipios michoacanos, aunque él sólo lo ofrece para el año de 1945. Véase cuadro 13, Aboites, 2003, *op. cit.*, p. 327 y tabla 2 de este capítulo.

Tabla 2. Proporción de los ingresos de la hacienda pública de Morelia en relación con los ingresos municipales, estatal y total estatal en Michoacán, 1938-1950 *

Año	Ingresos Morelia (pesos de 1929)	% sobre el total municipal	% sobre el ingreso estatal	% sobre el total estatal
1938	316,395	21	9	7
1939	305,780	21	8	6
1941	287,680	19	7	5
1942	304,644	20	8	5
1944	138,055	10	4	3
1945	237,425	17	8	5
1946	238,618	17	7	5
1947	248,709	16	8	5
1948	247,419	16	7	5
1949	254,462	16	7	5
1950	277,398	18	7	5
<i>Promedio</i>		17%	7%	5%

* El ingreso total estatal se refiere a la suma de los ingresos de la hacienda estatal y los de las haciendas municipales de la entidad.

Nota 1: El AEEUM sólo ofrece información para el municipio de Morelia, en virtud de ser el único en Michoacán que contaba o rebasaba los 50 mil habitantes.

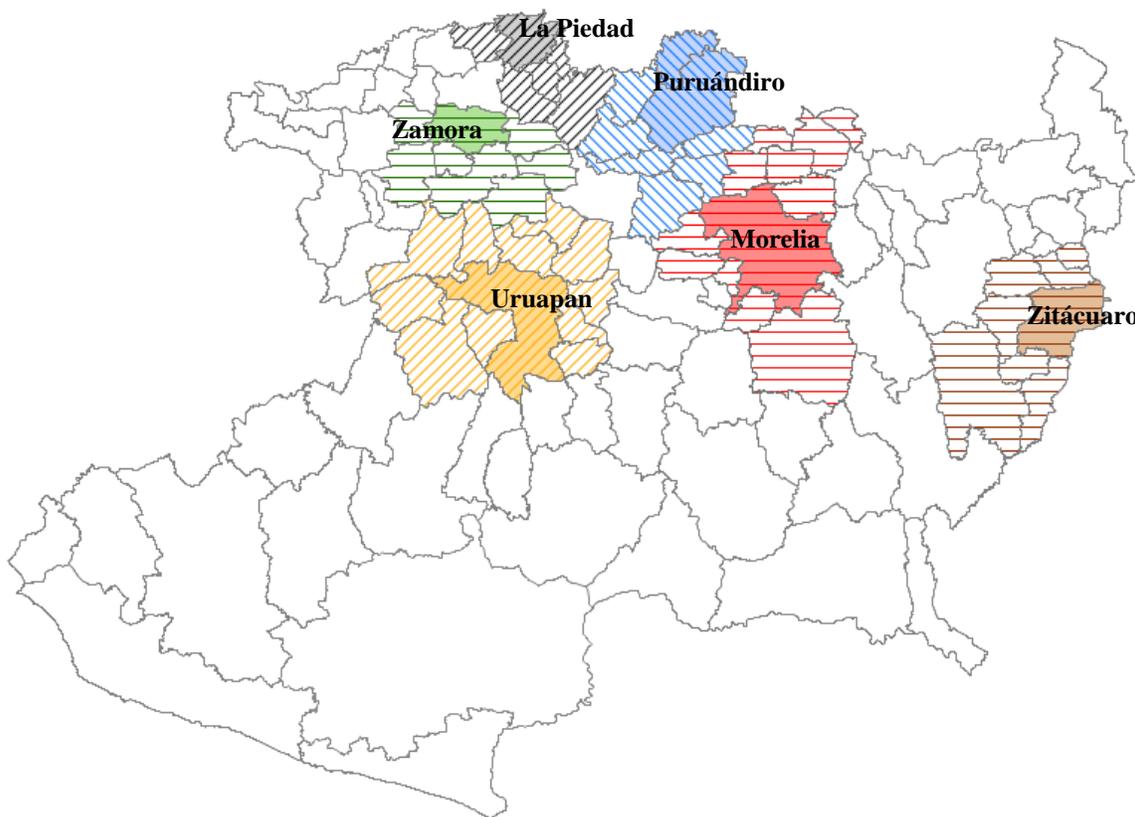
Nota 2: Los años fiscales para el periodo de 1920 a 1937, así como los de 1940 y 1943, no están disponibles.

Fuente: AEEUM 1939, México, Secretaría de la Economía Nacional, Dirección Nacional de Estadística, 1941, p. 682; AEEUM 1942, México, Secretaría de la Economía, Dirección General de Estadística, 1948, p. 1244; AEEUM 1943-1945, México, Secretaría de la Economía, Dirección General de Estadística, 1950, pp. 774-775; AEEUM 1951-1952, México, Secretaría de la Economía, Dirección General de Estadística, 1954, p. 902; AEEUM 1953, México, Secretaría de la Economía, Dirección General de Estadística, 1954, p. 727.

A partir de lo dicho entonces, parece claro que las haciendas municipales en Michoacán poseían capacidades de ingreso y de gasto realmente ínfimas, por lo cual cabe interrogarse si esta situación les trajo serios problemas de insuficiencia presupuestal, quizá mayores incluso, de acuerdo con la proporción de sus compromisos, a los que padecía la propia hacienda estatal. Lo cierto es que, por lo visto en general sobre el alto grado de concentración de las rentas públicas en el estado, dicha característica plantearía enormes dificultades para implementar y luego aplicar, coordinadamente, reformas hacendarias sobre dos o incluso tres estructuras fiscal-recaudatorias, aparentemente complementarias: la estatal, la municipal y la federal. En su conjunto, por lo demás, este panorama deja ver la complejidad que revistió el caso hacendario michoacano en su proceso de reorganización posrevolucionaria, recordando al respecto, que el

punto de inicio de lo que se expuso en las páginas anteriores, fue una hacienda estatal que había perdido, en distinto grado, el control contable, administrativo-recaudatorio y burocrático a lo largo del territorio estatal, y por lo tanto de su vínculo con los municipios y sus tesorerías. Pero de este proceso y otras cosas más, es de lo que tratará el siguiente apartado.

Mapa 1. Los municipios y sus distritos rentísticos más rentables en Michoacán entre los años veinte y los cuarenta



Fuente: *Informe*, 1921, *doc. cit.*, p. 59; *Estudios*, 1940, *op. cit.*, 2 vols.

4.3 Mecanismos estatales de centralización sobre los municipios en Michoacán

Una vez que se tiene un panorama más o menos explícito sobre el comportamiento de la generación de la riqueza pública en Michoacán, en particular sobre los altos niveles de concentración que se presentaron entre los gobiernos estatales y municipales, se puede entonces establecer una primera argumentación sobre la trascendencia que la hacienda municipal tuvo en la reestructuración de la hacienda pública estatal posrevolucionaria en Michoacán. A este respecto, según lo visto, la trascendencia de la hacienda municipal en aquella reestructuración hacendaria se dio en dos sentidos, no necesariamente en beneficio de los ayuntamientos. El primero indicaría que ante la bancarrota de la hacienda estatal, el Estado michoacano posrevolucionario, si bien con un voluntarismo político y legislativo a favor del municipio libre, intentaría también, de manera paralela, y en el menor tiempo posible, reestablecer la política centralizadora de los ingresos y controladora sobre la organización territorial-hacendaria estatal y por ende de los ayuntamientos. Así, dicha tarea terminaría por reflejarse, como se vio, en el alto grado de concentración que hacia los años treinta y cuarenta mostró la riqueza pública michoacana en la hacienda estatal, ello en detrimento del fortalecimiento de los municipios. Sin embargo, y aquí está el segundo aspecto a destacar sobre el papel de la hacienda municipal en la reestructuración hacendaria michoacana, tal grado de concentración, no fue para nada sencillo de alcanzar por parte de la hacienda del estado. Recuérdese al respecto las condiciones de debilidad en que funcionó esta institución durante los primeros lustros posbélicos. Por lo tanto entonces, ante tal coyuntura, y con muchas dificultades, los gobiernos michoacanos se resolvieron por legislar no sólo en materia de hacienda estatal, sino también sobre la hacienda municipal. Esto les permitió, aunque de modo paulatino, ir atendiendo la imperiosa necesidad

de recuperar, y luego acrecentar, a lo largo y ancho del territorio, el cierto control hacendario y político que se había alcanzado durante el porfiriato, y que la revolución desarticuló.

Así entonces, con miras a reorganizar y fortalecer la hacienda estatal, lo mismo que con la intención de forjar un gobierno estatal fuerte, aquí se parte de la idea de que, en ambos propósitos, que iban aparejados evidentemente, los ayuntamientos y su hacienda fueron, junto al reformismo hacendario federal de la época, componentes de relevancia en la reorganización hacendaria michoacana. Al menos esto aprecia en el diseño implementado al respecto por parte del Estado michoacano, consistente en una serie de instrumentos tanto internos al funcionamiento del sistema hacendario estatal, como de carácter político, ambos orientados a controlar y centralizar a los municipios y su hacienda pública.

Así, a partir de la información compilada, se pueden distinguir hasta tres tendencias generales sobre los mecanismos que el Estado michoacano –principalmente a través del Ejecutivo y el Legislativo– implementó con el propósito de controlar y centralizar la vida hacendaria municipal: 1. Normatividad general sobre la reorganización de la hacienda estatal y su relación soberano-fiscal con las haciendas municipales, esto a través de la legislación de las leyes de ingresos de los municipios y de la geografía rentística estatal. 2. Reformismo sobre las leyes de hacienda municipal y práctica de modificar (para aumentar) las leyes de egresos municipales, ambas políticas con la finalidad de atender las necesidades de bienes y de servicios públicos locales. 3. El papel del Estado michoacano en la gestión de la apertura de crédito para los ayuntamientos de la entidad, y más en general sobre su gasto público.

4.4 Normatividad sobre la reorganización de la hacienda estatal y su relación con las haciendas municipales

Particularmente en los capítulos 1 y 3 se ha planteado que la revolución trajo consigo una desarticulación del sistema hacendario en su conjunto, ello no obstante que tal afectación haya cundido bajo distinto grado por cada uno de sus componentes. Así entonces, a partir de dicho fenómeno, se aprecia que a lo largo de las décadas posteriores a aquella conmoción social, se empieza a forjar una renovada relación de la hacienda estatal con la municipal. Se trata de un proceso de suyo complejo, porque implica indagar la trayectoria histórica de la relación soberano-fiscal del gobierno estatal con los gobiernos municipales, esto en un marco de reorganización hacendaria. Al respecto incluso, viendo dicho proceso con un parámetro de mayor alcance, que parece conveniente, se pueden apreciar en él hasta tres fases, las cuales están marcadas por un criterio específicamente fiscal-normativo, y no siempre claro: a) una etapa que toma cierta fuerza entre la segunda mitad del siglo XIX y 1910; b) otra que se circunscribe al tramo de 1911 a 1931; y c) una tercera fase que partiría de 1931 y se extendería quizá por un par de décadas más.

a) Primera etapa, segunda mitad del siglo XIX a 1910

No es el propósito aquí desarrollar esta primera fase sobre el deslinde de soberanías fiscales entre el estado y sus municipios, sino sólo puntualizar lo siguiente. De entrada cabe decir que esta primera etapa tiene unas características particularmente centralizadoras, por lo tanto, si se busca indagar los antecedentes de la hacienda municipal en Michoacán, o más precisamente

dicho de la soberanía fiscal-hacendaria de los ayuntamientos, se debe revisar la formación misma de la hacienda pública en el estado. En esta dirección, se conoce que la formación de la hacienda pública michoacana estuvo influenciada por un reformismo hacendario centralizador liberal, asistido por cierto, por la Secretaría de Hacienda y por el gobierno federal. Bajo esta conjetura entonces, se puede apuntar que las necesidades de gasto de los municipios y de sus arbitrios para cubrirlo, fueron parte de las mismas obligaciones que por aquel tiempo se definían como propias del Congreso michoacano para establecer, controlar, vigilar y centralizar los presupuestos de ingresos y de egresos de la hacienda estatal, mismos que a su vez eran puestos en marcha por el Poder Ejecutivo. Es decir, los presupuestos de ingresos y de egresos municipales, formaban parte propiamente de las leyes de ingresos y de egresos de la hacienda estatal, operando todo ello bajo una política centralizadora, la cual buscaba mayor organización y control sobre los caudales públicos. En suma pues, da la impresión de que hacia finales del porfiriato, la soberanía fiscal de los municipios michoacanos, estaba en algún modo “superpuesta o añadida” en la soberanía fiscal estatal, o sea, estaba indefinida en buena medida.¹¹

¹¹ Para ver a mayor profundidad este proceso de construcción de la hacienda pública en Michoacán, y de su relación con los municipios bajo un contexto de reformismo centralizador liberal en la segunda mitad del siglo XIX, véase Silva, 2015, *op. cit.* Por el momento, aquí se destacan un par de cosas. Una tiene que ver con el significado que Silva expone de la implementación de una nueva ley de hacienda en la entidad, la de 1861, la cual reflejaba: “... el principio centralizador necesario para tener un mayor control y vigilancia de las obligaciones y compromisos, lo que haría menos fácil la fuga de dinero y los manejos discrecionales, propios de esta función; por otro empezó a reordenar los ingresos como parte de las rentas estatales, ya no de otras instituciones, por ejemplo ayuntamientos, sino que ahora el presupuesto, probablemente el funcionamiento, pero no lo sabemos, lo asumiría el gobierno estatal y de ahí debería repartirse entre sus integrantes. Todas estas medidas fueron sustantivas para la formación del estado liberal, el asunto fue cuándo se lograron establecer como una práctica común”, p. 149. Posiblemente dicho principio centralizador sobre los arbitrios y los gastos municipales llevaría tiempo para convertirse en una práctica común, lo cierto es que ya al final del régimen porfirista parece haber tomado forma, o al menos así lo sugieren los datos estadísticos presentados en el apartado anterior sobre la alta concentración de la riqueza pública michoacana. Asimismo por otra parte, el autor citado deja ver, ya hacia el inicio del régimen porfirista, la debilidad financiera y la no autonomía de los ayuntamientos michoacanos, lo cual, por lo demás, pone de relieve la poca atención al Constituyente de 1857 sobre el municipio libre, p. 157 .

b) Segunda etapa, de 1911 a 1931

Si bien ya desde los inicios del siglo XX comenzarían a legislarse algunos decretos que intentaban abonar a la separación y formación de la soberanía fiscal municipal sobre la estatal, no sería sino hasta 1911 cuando empezarían a aparecer leyes más claras al respecto.¹² Así, entre 1911 y 1931, a nivel fiscal, se alcanza a percibir un cierto voluntarismo por municipalizar la hacienda pública estatal, ello no obstante que esta intención fuese a menudo ambigua y/o sólo político-discursiva, y en consecuencia hacía resaltar la postura opuesta, es decir, la centralista. En todo caso, se puede decir que conforme avanzaban los años, al mismo tiempo que se iba definiendo la esfera fiscal municipal, su construcción iba reforzando la idea fiscal centralista, misma que quedaría aún más clara a partir del reformismo de 1931.

A este respecto, la tabla 3 intenta simplificar los principales cambios y permanencias experimentados en estos años sobre el deslinde de soberanías fiscales entre la hacienda estatal y la hacienda de los municipios, ello bajo el marco de la reorganización hacendaria derivada del movimiento armado y de las secuelas dejadas por éste en el decenio posterior. Así por ejemplo,

¹² Antes de 1911, figura la Ley Orgánica sobre Gobierno Económico Político de 1901. Esta ley se puede entender en dos sentidos, los cuales reflejan la imprecisión soberano-fiscal que se estudia. Ciertamente es que la ley especifica la obligación de los ayuntamientos de arbitrar los recursos necesarios para llenar los objetos de su institución, ello a través de la formación y remisión al Congreso (para su aprobación) de sus presupuestos de ingresos y de egresos, así como también la de administrar sus fondos por medio de un empleado –aún no se habla de la idea de nombrar un tesorero por ellos mismos, sino sólo se habla de un empleado–, así como otras obligaciones y derechos más. Pero por otra parte también, existe el componente político-institucional que implicaba la autoridad política del sistema de prefecturas en Michoacán. En esta dirección, entre las atribuciones que la ley aludida le concedía a los prefectos, estaba, de entrada, la de ejercer vigilancia sobre todos los funcionarios, autoridades y empleados de su distrito, en los ramos político, judicial, rentístico y municipal, así como la “velar sobre la recaudación y buena inversión de los fondos municipales, dando cuenta al Ejecutivo, cuando fuere necesario, de las irregularidades que notaren”. Lo cual deja claro la libertad ilusoria en materia hacendaria y política de los ayuntamientos michoacanos. Véase la ley en: Amador Coromina, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XXXVI, vol. 14, Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1903, pp. 178-179, pp. 183-184 y pp. 202-206.

ya con un escenario de inestabilidad política por la renuncia del gobernador porfirista Aristeo Mercado en mayo de 1911, meses después, en noviembre de ese año y en marzo de 1912, se publicaron dos leyes de relevancia: una que especificaba algunas atribuciones y obligaciones hacendarias de los municipios michoacanos, y otra que señalaba los fondos de los municipios del estado. Así, se destaca que con ambas leyes se empezaron a aclarar algunos puntos significativos sobre las obligaciones y las atribuciones de la hacienda pública municipal michoacana.

Por principio, la ley de 1912 explicitaba con más elementos la estructura fiscal municipal conocida hasta ese entonces, pero antes de abordar tal asunto, se exponen ciertas novedades y constancias que la ley de 1911 revelaba en torno a las facultades y obligaciones (o subordinaciones) hacendarias de los ayuntamientos. A este respecto, los cambios tuvieron lugar en las modificaciones sufridas por la ley de egresos estatal en vigencia por aquel tiempo, en particular por el traspaso a los municipios de algunos servicios registrados en ella.¹³ Ello implicó esclarecer un punto importante, el artículo 4º lo establecía: “Cada Ayuntamiento nombrará un empleado que se nombrará Tesorero Municipal y que se ocupará en hacer los pagos que demanden las atenciones municipales”.¹⁴ Por supuesto que esta determinación de tendencia “municipalista” era significativa, el problema fue el contexto de inestabilidad en que tuvo lugar, ya que fueron constantes las dificultades para su ejercicio, en particular por la tensión que generaba con las prácticas hacendarias centralistas aún presentes en Michoacán.¹⁵

¹³ Se trataba del pago de sueldos a los secretarios de ayuntamiento y a los jefes de tenencias, así como el sostenimiento de los servicios de agua, alumbrado y aseo públicos, festividades y mejoras materiales. *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, pp. 213-214.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 214.

¹⁵ Por ejemplo, en enero de 1912, el prefecto de Zitácuaro, a pregunta del presidente municipal de Angangueo (municipio minero perteneciente al distrito de Zitácuaro), solicitaba saber, ante el gobierno estatal, si el presidente del ayuntamiento citado podría nombrar a su tesorero, a lo cual el gobierno michoacano respondió afirmativamente.

Justamente con aquellas prácticas centralistas que permanecieron, se puede decir que éstas se concentraron tanto en el control y vigilancia que el Ejecutivo y el Congreso mantenían sobre la discusión, modificación y aprobación de los presupuestos de ingresos y de egresos enviados por cada uno de los ayuntamientos michoacanos, como en la remisión y revisión de sus cuentas a cargo de la Contaduría General de Glosa, organismo dependiente del Legislativo. En todo caso, lo único que podría cambiar eran las formas y fechas de remisión, pero no tales derechos y obligaciones.¹⁶

En correlación con lo dicho, la ley de marzo de 1912 abonaba a especificar los fondos pertenecientes a los municipios. Entre otras cosas, quizá esta determinación fiscal obedeció, al menos inicialmente, a un intento del gobierno estatal emplazado en Morelia por apaciguar los

Pero sostenía que: “El Ejecutivo tuvo á bien resolver que los Recaudadores de Rentas del Estado pueden ser nombrados Tesoreros municipales; en la consideración de que aquellos empleados, ya versados en el sistema hacendario, tropezarían con menos dificultades y estarían en mejor aptitud de llevar una cuenta bien justificada... Por otra parte pudiera suceder que no haya personas que especialmente se hagan cargo de la indicada comisión, debido al escaso emolumento que la ley asigna... Este acuerdo no restringe en manera alguna el derecho que las Corporaciones tienen de designar como administradores de sus fondos á las personas que en su concepto cumplan mejor con su cometido.” *Ibid.*, pp. 229-230. Por lo expuesto, de esta cita se pueden remarcar dos cosas. Una, la centralización imperante en la hacienda pública michoacana al concluir el régimen porfirista, y otra, derivada de la anterior, la poca (o quizá nula en algunos ayuntamientos) burocracia municipal avezada en el ramo hacendario. De allí la novedosa dificultad con que tropezaron los presidentes de los ayuntamientos para encontrar, en un ambiente de incertidumbre, personas “idóneas” a las cuales encomendar el manejo de sus caudales y compromisos administrativos, situación que hacía difícil por tanto, practicar el derecho de designar a sus tesoreros, y máxime cuando dicha actividad se había vuelto riesgosa. Habría por tanto, que esperar otros tiempos más viables para su funcionamiento.

¹⁶ En este sentido, cabe referir dos constancias, una que poco a poco declinaría, y otra que empezaría a tomar mayor fuerza. Con la primera, se piensa que la ley de 1911 reafirma una práctica centralista engendrada en el siglo XIX, es decir, la que tenía el Congreso de facultar al Ejecutivo y a la Tesorería General para aplicar a favor de los municipios un tanto por ciento (diverso por cada ayuntamiento) de los ingresos totales que por todos los ramos percibían las oficinas recaudadoras del estado. Esto, mientras el Congreso legislaba los fondos pertenecientes a los municipios, cosa que iría ocurriendo paulatinamente, siendo justamente la ley de 1912 un ejemplo de ello. La novedad y problemática aquí, es que los tesoreros municipales serían los receptores de dichos recursos, cuya entrega estaba encomendada a los recaudadores de rentas, mismos que, como se mencionó antes, podrían fungir, al mismo tiempo, precisamente como tesoreros y como recaudadores. En tanto que la otra permanencia tiene que ver con la facultad que ostentaban los municipios michoacanos de proponer al Ejecutivo y/o Congreso impuestos para su demarcación, ello con la finalidad de aumentar sus recursos y atender sus gastos, así como también la de solicitar a la Legislatura aumentos de partidas para sus gastos cuando éstos fueran notoriamente insuficientes. *Ibid.*, pp. 212-217.

primeros brotes de inestabilidad política al interior de estado, pues al ofrecer mayor claridad sobre las rentas municipales, podrían tanto presidentes como tesoreros municipales (donde los hubiera), responder con lealtad al centro, y evitar así posibles fugas de recursos. En este contexto pues, la ley referida estableció que los fondos de los ayuntamientos michoacanos serían los provenientes de: los derechos de degüello; los productos de mercados, de arrendamiento de aguas y de licencias para diversiones públicas; los ingresos recaudados por multas; y los arbitrios que a propuesta de los ayuntamientos el Congreso llegará a decretar.¹⁷ Empero, al respecto, un punto importante a mencionar, es que, hasta 1916, estos mismos fondos municipales seguirían formando parte de los “aprovechamientos” de las leyes de ingresos del estado, situación que cambiaría finalmente en 1917, como líneas abajo se verá.¹⁸

Por otro lado, también cabe resaltar que esta ley de 1912, facultaba al Congreso para poder suprimir aquellos municipios cuyos fondos no bastasen para cubrir sus gastos más elementales, pudiéndolos reducir a tenencia. Ello fue así, se piensa, puesto que ya para 1912, empezaría a manifestarse los primeros efectos de contracción de los flujos mercantiles, fenómeno económico que pondría en entredicho la solvencia de muchos ayuntamientos michoacanos para sostenerse, situación que se sumaba a la creciente inestabilidad política emanada tanto desde el centro del poder que era Morelia, como desde el interior del estado, con los primeros brotes de gavillas armadas.¹⁹

Ya en los años más convulsos de la revolución, cuando los problemas en Michoacán se habían acrecentado en todo sentido, hubo otras dos determinaciones legislativas de

¹⁷ *Ibíd.*, pp. 285-287.

¹⁸ Quizá por ello tampoco se especificó las obligaciones y atribuciones de los tesoreros municipales en materia de recaudación de estos recursos.

¹⁹ *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, p. 286.

trascendencia. Se trata de la supresión de las prefecturas en 1915 y de la Ley sobre Gobierno Municipal de 1916. Ambas legislaciones estaban enmarcadas en una intencionalidad local y federal a favor del municipio libre, y del eventual restablecimiento del orden constitucional. En ese sentido, con la ley de 1916, el entonces gobernador provisional General Alfredo Elizondo, puntualizaba que ésta se establecía en cumplimiento del decreto del 25 de diciembre de 1914, dado por el C. Venustiano Carranza, Primer Jefe de la Revolución.²⁰ Así que, en concordancia con la idea carrancista, antes de decretar la ley de gobierno municipal (1916), se empezó por abolir, en febrero de 1915, el decimonónico sistema de prefecturas en la entidad. La supresión de prefecturas fue significativa en tanto que, en el papel, se reforzaría la figura del municipio y del presidente municipal, ya que sobre su persona recaerían ahora las atribuciones del desaparecido prefecto, destacándose entre ellas, las políticas y las hacendarias, esto hasta que se normara más concienzudamente sobre el particular, cosa que se dio justamente con la ley de 1916.²¹

Asimismo, por su significado, conviene advertir aquí una particular permanencia que fue parte de las prefecturas y que se extendería hasta por lo menos los años cuarenta. Se trata de la división y jurisdicción política de los distritos que componían el territorio michoacano. Y si bien también es importante destacar que dicha división observó algunos cambios, mismos que como

²⁰ Véase la ley en: POEM, Morelia, núm. 17, 27 de febrero de 1916, 12 p.

²¹ Por ejemplo, como estas reasignaciones de funciones entre prefectos y presidentes municipales podrían traer confusión, una circular emitida por el efímero gobierno del villista José I. Prieto, fechada en el mes de marzo de 1915, llamaba la atención a los munícipes para que, en el ramo hacendario, fueran ellos quienes propusieran a sus ayuntamientos los medios necesarios para mejorar la recaudación y la inversión de los caudales, esto según lo consignado en el presupuesto de egresos estatal. Ahora bien, lo destacable de dicha comunicación es que, por la evidente fragmentación geográfica del poder que predominaba, y asumidas por Prieto las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, el gobernador sólo les pedía a los presidentes de ayuntamiento su cooperación y apoyo moral para hacer efectiva la recaudación de impuestos estatales llevada a cabo por los empleados de la hacienda estatal, sin hacer referencia por lo tanto, a su obligación de remitir sus cuentas a la Contaduría General de Glosa, organismo que dependía precisamente del Legislativo. Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 286-287 y pp. 290-293.

más abajo se verá impactaron en la división geográfico-rentística de la hacienda estatal, en general aquella división geográfico-distrital porfirista persistió.

Pero volviendo a la ley sobre gobierno municipal, ésta también reafirma y/o establece algunos puntos sobre el deslinde de soberanías fiscales entre el estado y los municipios. En este sentido, si bien la ley de referencia no especificaba los fondos municipales ni los establecidos en 1912, sí continuaba esclareciendo las atribuciones de los municipios en materia hacendaria. Así, además de fortalecer su vínculo con el Congreso y el Ejecutivo estatales, esto a través de la remisión de sus presupuestos de ingresos y de egresos, así como de su cuenta financiera y de informes sobre la administración en general, al mismo tiempo también, robustecía las obligaciones municipales en materia de servicios públicos con desempeño local. En este sentido, llama la atención que la instrucción pública michoacana quedaría bajo la inspección de los ayuntamientos, obligándolos por ende, a fijar y a proponer al Congreso, los arbitrios para su sostenimiento, así como el envío de informes periódicos sobre el desempeño del sector educativo en su jurisdicción. Sin duda el asunto es relevante, puesto que implicó modificaciones fiscales, particularmente con el rentable impuesto estatal de patente, como líneas abajo se abordará.²²

²² Sobre el tema educativo, véase los artículos 23° al 26° de ley que se estudia, en: POEM, Morelia, núm. 17, 27 de febrero de 1916, p. 4. También es necesario puntualizar que esta vinculación entre los municipios y la instrucción pública ya venía desde el porfiriato.

Tabla 3. Legislación sobre la soberanía fiscal municipal en Michoacán, 1911-1944

Ley o determinación legislativa	Fecha de expedición
1. Ley sobre atribuciones y obligaciones hacendarias de los ayuntamientos	1911
2. Ley que señala los fondos municipales	1912
3. Supresión de prefecturas en el estado de Michoacán	1915
4. Ley sobre Gobierno Municipal	1916
5. La Constitución federal y el municipio libre	1917
6. Acuerdo y separación entre la hacienda estatal y la hacienda municipal	1917
7. La Constitución estatal, la organización de la hacienda pública y el municipio libre	1918
8. Código Fiscal del Estado de Michoacán	1922
9. Ley de hacienda municipal	1931
10. Ley de Gobierno Municipal	1941 *
11. Leyes de hacienda (ingresos) y de gasto (egresos) municipales en general, sobre fiscalidad y normatividad complementaria para la organización del aparato recaudatorio-administrativo en Morelia y en todo el territorio estatal	1920-1944

* La Ley de Gobierno Municipal de 1941 se refiere a una minuta de ley aprobada por el Congreso, puesto que no se logró ubicar su versión publicada.

Nota 1: La tabla intenta resumir la principal legislación sobre la soberanía fiscal municipal michoacana, por lo cual es posible la ausencia de otras determinaciones normativas sobre la materia.

Nota 2: Los puntos 8, 9, 10 y 11 se abordarán tanto en el inciso que sigue, “c” (cuando se exponga la tercera etapa legislativa sugerida sobre este deslinde de soberanías fiscales estatal-municipal), como en el apartado siguiente.

Fuente: *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, pp. 212-217 y pp. 285-287; Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 290-293; POEM, Morelia, núm. 17, 27 de febrero de 1916, 12 p.; Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 73-76; pp. 185-190; pp. 525-526 y pp. 530-532; *Código*, 1922, *doc. cit.*; POEM, Suplemento, Morelia, núm. 52, Tipografía de E. Ibarra y Allende, 1 de enero de 1931, 30 p. AHCEM, Morelia, Legislatura XLVIII, Acta núm. 8, 17 de noviembre de 1941, 31 p.

Se puede decir que esta ley de gobierno municipal fue el antecedente más acabado sobre el nuevo marco jurídico que plantearían las Constituciones federal de 1917 y la estatal de 1918, esto en cuanto a la organización de la hacienda pública en Michoacán, y lo concerniente en ella sobre la separación de las esferas fiscales estatal y municipal. Empero, sobre este último tema en particular, más allá de las inercias legislativas que se han venido relatando, en realidad ambas Constituciones no aclaraban tajantemente tal separación fiscal-hacendaria. Más bien su trascendencia se dio en dos sentidos. Uno porque, establecían, al menos legislativa y simplificada, la libertad que tenían los municipios de administrar su propia hacienda y la

de elegir a su tesorero.²³ Mientras que el otro sentido fue complementario a lo anterior, es decir, en la labor de separación de ambas haciendas, lo prescripto por la Constitución estatal, respaldada a su vez por la federal, fue significativo en tanto que le imprimía mayor fortaleza y legitimidad institucional a lo ya establecido, esto en la medida de que era parte del restablecimiento del orden constitucional. De modo entonces que tal separación fiscal se complementaría más bien a partir de la posterior legislación que estaría fundamentada constitucionalmente.

En esta dirección, el hecho de que los municipios pudieran administrar por sí mismos su hacienda, implicaba un componente serio en la reorganización hacendaria estatal posrevolucionaria; máxime cuando dicha reorganización estaba flanqueada por la bancarrota de la hacienda estatal y por su desarticulación geográfico-recaudatoria. De ahí que aquella intencionalidad por municipalizar la hacienda en Michoacán no fuese clara, pues concurrían las fuerzas centralistas con las de orden local-regional. Por lo tanto entonces, es posible que debido a tal concurrencia, durante estos primeros años posbélicos, la reorganización hacendaria tomara un sentido ambiguo o si se quiere bilateral. Esto porque, por un lado, si bien a los ayuntamientos michoacanos se les haría efectiva su facultad de administrar su hacienda, ello a través de la definición de su estructura fiscal (como enseguida se verá), también es verdad que el Ejecutivo y el Congreso michoacanos, interpretarían la soberanía estatal, la política, como un derecho de sometimiento o de dependencia municipal a los poderes estatales, esto en tanto la que soberanía

²³ Véase los artículos 102° y 104° de la Constitución Política de Michoacán, en: Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, p. 525. Cabe subrayar que la elección del tesorero ya era una atribución municipal establecida en esta entidad, incluso antes de abril de 1916, cuando el gobierno carrancista se había pronunciado al respecto. Véase Uhthoff, 2004, *op. cit.*, p. 160. Sin embargo, como haya sido, al parecer dicha prerrogativa fue poco atendida a causa de la conmoción social.

estatal se extendía sobre todo el territorio de la entidad, del cual los ayuntamientos eran parte. Por lo tanto, en materia hacendaria, que no política, los dos poderes reafirmaron, constitucionalmente, sobre todo el Legislativo, su facultad de recibir, modificar y aprobar los presupuestos de ingresos y de egresos municipales, así como sus cortes de caja periódicos. En suma pues, aun y cuando estuvieran separadas las esferas fiscales entre el estado y los municipios, y establecida la “libertad” de los ayuntamientos de administrar su hacienda, parece no haber duda sobre el hecho de que la soberanía fiscal municipal estaría, a lo largo de las siguientes décadas, en una tensión constante, ello por ser finalmente el Congreso quien la “determinara” en cada ejercicio fiscal.²⁴

Conviene por ello, ahondar en el asunto de la separación de las soberanías fiscales entre ambas instancias de gobierno en Michoacán. Así, entre la promulgación de la Constitución federal y la de la Constitución de Michoacán, y ante la urgente necesidad de fijar la ley de ingresos estatal para el ejercicio fiscal de 1917/18, en el mes de junio de 1917, el entonces gobernador provisional José Rentería Luviano, decretó el “Acuerdo sobre Arreglo de Hacienda del Estado y Municipal”. Posteriormente, ya restablecido el orden constitucional en el estado, dicho acuerdo fue ratificado por la ley del 5 de diciembre del mismo año, ley que fue decretada por el recién electo gobernador constitucional Pascual Ortiz Rubio, y aprobada previamente por la nueva Legislatura en funciones. Cabe referir por otro lado, que ambas determinaciones legislativas eran prácticamente iguales, y tenían la finalidad de establecer la separación de los

²⁴ Además de las facultades y obligaciones antedichas establecidas entre el Congreso y los municipios michoacanos, la Constitución estatal también detalló otras. Por ejemplo: sobre el perfil y obligaciones del tesorero municipal; la instauración en cada ayuntamiento de una oficina denominada: de catastro, de padrón municipal y de estadística de producción y consumo del mismo; la expedición (previa autorización del Congreso) de reglamentos para el buen funcionamiento de los servicios públicos; y se le dio continuidad a la vigilancia municipal de las escuelas ubicadas en su jurisdicción. Véase los artículos 102º al 104º, en: *Ibid.*, pp. 525-526.

fiscos estatal y municipal, no obstante que fueron menos claras en la delimitación de jurisdicciones, atribuciones y obligaciones en materia de recaudación, administración y repartición de los caudales públicos.²⁵

Tabla 4. Separación del sistema fiscal de los municipios respecto al del estado, 1917*

Hacienda del estado	Hacienda de los municipios del estado
Impuestos:	Impuestos:
Fincas rústicas	Aguas
Fincas urbanas	Mercados
Traslación de dominio **	Abasto
Arrendamientos de fincas rústicas	Patentes de fierros
Créditos escriturarios	Diversiones públicas
Minas	Licencias de todo género
Hacienda de beneficio	Impuesto de patente sobre giros y establecimientos mercantiles, profesionales y lucrativos
Herencias **	Vehículos de todas clases
Valor de ganados de cría	Postes
Aprovechamientos diversos	Vacas de ordeña
Hospital General del Estado	Aprovechamientos diversos:
Telégrafos y teléfonos del Estado	Arrendamientos de bosques productivos del Registro Civil
Registro Público de la Propiedad	Arrendamiento de terrenos propios
Archivo General y Público	Arrendamiento de fincas propias
Periódico Oficial del Estado	Capitales de la propiedad de los Ayuntamientos
Consejo Superior de Salubridad	Certificados
Oficina Técnica Metalúrgica (por ensayos y análisis)	Corrales de consejo
Cuotas por legalizaciones de firmas	Derechos de fiel contraste
Certificados	Sobrantes de las casas de empeño
Multas	Multas
Réditos de capitales y ventas de fincas pertenecientes a la Beneficencia e Instrucción Pública	Instrumentos públicos y privados
Las herencias y bienes vacantes	Protestos de documentos mercantiles
La parte que corresponde al Estado en adjudicaciones de terrenos baldíos	Productos de bienes mostrencos
Otros que por su naturaleza deban ingresar al Erario del Estado	Productos de hospitales (excepto el General de la Capital del Estado)
	Donativos
	Indemnizaciones
	Tapiales
	Andamios o cualquier otra clase de obstáculos en la vía pública
	Otros aprovechamientos diversos

* En las dos fuentes consultadas no existe un orden sobre el enlistado, o sea, no se diferencia entre impuestos, productos, derechos y aprovechamientos. Consecuentemente, el criterio de ordenación elegido fue considerando la clasificación que de dichas contribuciones hacen las leyes de ingresos en las décadas posteriores.

** En las fuentes consultadas vienen separados, pero en las leyes de ingresos de los años diez, las herencias vienen como parte de los impuestos a la transmisión de la propiedad, en su calidad de operación de traslación de dominio.

²⁵ Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 73-76 y pp. 185-190.

Nota: Antes de estas determinaciones de 1917, existieron algunos antecedentes, como fue la referida ley de 1912, sobre los fondos municipales, o las leyes de ingresos estatales de 1912/13 y de 1915/16, donde se intentó aislar las fuentes de ingresos de los ayuntamientos, pero sin dejar de publicarlas como parte de los “aprovechamientos” de dichas leyes.

Fuente: Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 73-76 y pp. 185-190.

De manera sucinta, se pueden referir los siguientes aspectos e implicaciones de dicho deslinde fiscal: 1. A partir de éste, las leyes de ingresos y de egresos del estado, enviadas por el Ejecutivo y aprobadas por el Legislativo, no incluyeron más las rentas y los gastos de los municipios; a éstos últimos el Congreso les decretaría las suyas propias, previos presupuestos enviados.²⁶ 2. Lo anterior implicó desposeer a los recaudadores de rentas estatales de la obligación decimonónica de entregar los recursos correspondientes a cada uno de los ayuntamientos y a sus tesorerías, lo cual redundaría en mayores responsabilidades recaudatorio-administrativas locales. 3. Empero, este aparente sesgo descentralizador, fue contrapunteado al menos por dos recursos centralizadores. Por ejemplo, se ejerció una mayor presión sobre la obligación de rendir cuentas que tenían tanto los recaudadores y concentradores de rentas (en los distritos) como los tesoreros municipales, los primeros ante la Tesorería General, y los segundos ante la Contaduría General de Glosa. Mientras que el otro mecanismo centralizador lo constituyó la “posibilidad” de nombrar, si así lo creyeran conveniente los ayuntamientos, a los recaudadores de rentas (en los municipios) como sus tesoreros.²⁷

Un cuarto punto a destacar sobre la separación fiscal que se estudia, requiere de un mayor tratamiento. Como se ve en la tabla 4, si bien son más en general las fuentes de ingresos municipales respecto a lo visto para años anteriores, un impuesto en particular es el que marca

²⁶ Sin embargo, cuando presumiblemente a partir de estos años deberían empezarse a publicar las leyes de ingresos y de egresos municipales, se piensa que no aconteció así, y que más bien se presentaron bastantes problemas para su elaboración, ya que la primera ley hasta ahora registrada, se extiende hasta el año fiscal de 1926, y fue solamente de ingresos. Más adelante se volverá sobre este punto.

²⁷ Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 185-190.

la novedad más significativa de este deslinde. Se trata del traslado del impuesto de patente de la esfera fiscal estatal a la municipal. Pero para intentar comprender mejor dicho traslado, es conveniente revisar sus antecedentes. Recuérdese al respecto que fue, junto al tributo a ventas, un impuesto que tuvo la encomienda de sustituir la entrada de dinero dejada por las alcabalas. Asimismo también, al parecer desde ese entonces, y hasta antes de su traslado a la hacienda municipal en 1917, dicho gravamen asumió un estrecho vínculo con la instrucción pública del estado, como afluente financiero. Así que justo por tal encomienda, se piensa que el Estado michoacano se resolvió por subvencionar a sus ayuntamientos con alrededor del 50% del rendimiento del patente.²⁸ Otro asunto relevante que pudo estar detrás de tan pareja distribución, lo constituye la importancia que tuvo la estrecha relación localista (por lo general concretada en juntas calificadoras) entre el recaudador de rentas estatal, el presidente municipal y su tesorero, y los contribuyentes, esto, en torno a la cotización del objeto imponible, la elaboración de padrones de causantes y la recaudación del recurso por este concepto.²⁹ Relación que, pese a sus menores cambios sucesivos, persistiría hasta 1931, cuando viene una nueva reforma fiscal sobre la imposición al comercio e industria michoacanos.

Asimismo, por su importancia, cabe subrayar otros elementos más sobre el papel jugado por el impuesto de patente en los lustros inmediatos a 1917, esto como parte del deslinde fiscal que se analiza, y de la propia reorganización hacendaria en el estado. A este respecto, si se contempla que en los años veinte permeó un debilitamiento económico que limitó el ejercicio

²⁸ Sobre las subvenciones a los municipios, véase por ejemplo, las cuentas públicas del estado para los años económicos de 1895/96 y 1897/98. *Cuenta General del Erario del Estado de Michoacán de Ocampo... 1º de Julio de 1895 al 30 de Junio de 1896*, Morelia, Imprenta y Litografía de la Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1896, s/n., y *Cuenta*, 1899, *doc. cit.*, s/n.

²⁹ Por ejemplo, véase la ley fiscal de 1911/12, en la cual se instruye que, para cotizar los giros sujetos a imposición, en cada cabecera municipal debería establecerse una junta calificadora, la cual estaría integrada por el recaudador de rentas del municipio, el presidente municipal y un vecino del lugar. *Recopilación*, t. XLI, 1913, *op. cit.*, p. 165.

mercantil y al aparato productivo michoacano, y que por consiguiente influyó de manera negativa en la hacienda estatal y en la reorganización hacendaria en general, ¿a qué se debió entonces dicho traslado del patente a la hacienda municipal, sobre todo si se considera que al finalizar el régimen porfirista era una de las principales fuentes de ingresos del estado? Lejos de desarrollar explicaciones al respecto, porque eso requiere de un estudio aparte, por el momento aquí se plantean tres factores que pudieron haber incidido en ello. Uno tiene que ver con las posibilidades que podría ofrecer una inercia hacendaria porfirista al gobierno del estado en medio de un escenario de inestabilidad político-económica. Es decir, recuérdese al respecto que la hacienda estatal había salido de la revolución en franco debilitamiento, puesto que había perdido el control sobre la recaudación y sobre el aparato burocrático hacendario al interior de la entidad, incluidos los padrones de causantes por supuesto. Así entonces, a partir de tales condiciones, y ya resuelto el traslado del patente, se volvía indispensable para las autoridades hacendarias recurrir al conocimiento y acercamiento que tenían los presidentes municipales, junto a sus tesoreros (cuando fuera el caso), y los recaudadores de rentas, sobre los contribuyentes michoacanos en general. Ello porque esta situación les podría permitir, mal que bien, continuar con la recaudación de los caudales públicos estatales provenientes del comercio y de la industria michoacanos, esto en un momento donde la hacienda pública necesitaba resolver con urgencia la acentuada situación deficitaria de las finanzas públicas. Por lo tanto entonces, en los años veinte, ante tan ingente necesidad, y la contrastante debilidad política y de la hacienda del estado para atenderla, a través del gravamen de patente en específico, se observa un cierto empuje por fortalecer la hacienda pública municipal michoacana.

Un segundo elemento se relaciona con las motivaciones que tuvo el Congreso del estado para determinar el traslado del patente a la esfera fiscal de los municipios en 1917. Con este

tema por ejemplo, cabe interrogarse, ¿hasta qué punto cuajó entre los legisladores michoacanos aquella idea de la municipalización hacendaria? ¿En qué medida pretendieron (si fue el caso) con este movimiento fiscal, ofrecer una mayor certidumbre a los municipios michoacanos sobre su sostenimiento? Se piensa por principio que estos planteamientos son oportunos, ya que intentan colocarse en las condiciones que prevalecían por entonces a nivel local. Es decir, no debe perderse de vista que el diagnóstico económico de posguerra de todos los ayuntamientos michoacanos, era tan diverso como tantos municipios existían, compartiendo eso sí, todos por igual, la bancarrota posrevolucionaria y una estructural insuficiencia presupuestaria. Así entonces, bajo tal panorama, da la impresión de que el traslado del gravamen de patente sí pudo auxiliar a los ayuntamientos en su búsqueda por equilibrar sus presupuestos. Empero, como se plantea, todo ello era variable por municipios, no obstante que los unificara una renovada fiscalidad (véase tabla 4). Mientras que por otro lado, quizá esta posible intencionalidad de ofrecer mayor certidumbre a los ayuntamientos, indique también un cierto regionalismo producto de los reajustes posrevolucionarios que se gestaron a nivel social, económico y político en Michoacán, donde seguramente figuraron caciques, militares, élites políticas y económicas, y emergentemente otros grupos sociales (véase capítulo 1). Desde luego que tal entramado de intereses exige un tratamiento detenido, razón por la cual no se ahonda aquí.

Mientras que un tercer componente se desprende del anterior. Se parte del supuesto de que, en el seno del Congreso michoacano, al menos en los primeros años posteriores a 1917, existió una postura a favor del fortalecimiento del municipio libre, idea que pudo haber sido introducida por alguna de las facciones políticas de la Cámara de diputados, o bien propuesta en conjunto con los propios municipios. En este sentido, dicha postura “municipalista” se cristalizó bajo la coyuntura del inicio de la centralización de la educación pública estatal, ya que

tal política centralista puso en entredicho el recién adquirido –por los ayuntamientos– tributo de patente.³⁰ En esta dirección, según la Constitución del estado, era facultad del Congreso “proveer por todos los medios posibles al desarrollo de la Instrucción Pública...”. Por lo que, con tal determinación, quedó anulada en los ayuntamientos su labor porfirista de financiamiento a la educación, quedando sólo facultados para vigilar las instituciones educativas de su jurisdicción.³¹

De manera que estando ahora en manos del gobierno del estado el sostenimiento de la educación, y padeciendo la hacienda estatal de bancarrota, el gobernador Ortiz Rubio se vio en la necesidad tanto de establecer nuevos impuestos como de retomar parte del rendimiento del tributo de patente municipal. Así entonces, mientras que los nuevos impuestos gravarían a partir de 1919 los alcoholes y los tabacos, el patente por su parte, se ajustó al objeto impositivo. Es decir, se estableció que los capitales mayores a dos mil pesos, causarían el impuesto a favor de la hacienda estatal, mientras que los capitales menores a aquella cantidad, lo harían ante la hacienda municipal. Ahora bien, por otro lado, si bien es cierto que esta medida sobre el patente tenía un carácter provisional, como en realidad lo fue, en su discusión al interior del Congreso, en febrero de 1918, se alcanzan a visualizar dos posturas encontradas. Por el lado de los legisladores que apoyaron la propuesta del Ejecutivo, se argumentó, además de ese sentido provisional, que los municipios ya no tenían “... que erogar gasto alguno para el sostenimiento de las Escuelas Primarias y, además, conforme a la Constitución, tienen derecho para pedir los

³⁰ En cuanto a este propósito centralizador, ya se dieron luces en el capítulo 3 sobre la trascendencia que el ramo educativo tuvo entre todos los gobiernos michoacanos posrevolucionarios, de modo que, por lo que ahora aquí se observa, se puede decir que particularmente el inicio de tal proceso parece haber sido bastante complicado.

³¹ Véase la fracción XVIII del artículo 36° sobre las facultades del Congreso, y la fracción V del artículo 104° sobre las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, en: Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, p. 501 y p. 526.

subsidios que crean necesarios [para su propio sostenimiento]”. Mientras que entre los diputados que estaban en contra del repartimiento del patente, se planteó que este gravamen era “... el único arbitrio que en la actualidad tienen los Municipios para su sostenimiento, y al retirárseles, quedarán sin fondo alguno...”. Lo cual fue nuevamente replicado, bajo el señalamiento de que “... dada la nueva forma de los... Ayuntamientos indudablemente que tendrán que sufrir algún trastorno, y la medida que ahora se tome servirá para dar oportunidad de que esos mismos Cuerpos inicien lo que crean conveniente para la reorganización de su hacienda”.³²

En suma, como la medida sobre el patente fue eventual,³³ se tiene la impresión de que la hacienda estatal sufrió bastante con el traslado de este gravamen a los ayuntamientos, sobre todo si se toma en cuenta el contexto económico y político de los años veinte tan adverso para la reorganización hacendaria. Muestra de tal situación desfavorable para la hacienda estatal, fue el hecho de que por esos años, se trató de gravar, en concurrencia con el patente y con otras rentas municipales, y aun federales, la actividad mercantil y productiva del estado, pues además de los alcoholes y tabacos, aparecerían los impuestos a capitales industriales y a la explotación de bosques. Y sin embargo, tras la puesta en marcha de estos nuevos gravámenes, su rendimiento

³² Si bien en estas dos posturas encontradas no se marca una diferencia clara entre los intereses locales que pudieron haber representado los diputados inmiscuidos en dicho debate, sí al menos se alcanzaban a observar dos puntos significativos. Por un lado, está el hecho de que los tres diputados del distrito de Morelia se pronunciaran a favor de la propuesta del gobernador Ortiz Rubio, apoyados a su vez por los diputados de los distritos de La Piedad, Pátzcuaro y Jiquilpan, distritos que eran muy diferentes entre sí; por lo tanto, en suma, se puede decir que no se aprecia un bloque homogéneo desde este bando. En el mismo sentido, en cuanto a los diputados que estaban en contra del repartimiento del patente, figuraron los representantes de los distritos de Maravatío y Puruándiro, dos distritos que en apariencia no tenían ninguna relación estrecha. Y el otro punto a destacar es que, según se interpreta de los distritos de procedencia de los diputados aludidos, se trató de un debate ciertamente reducido, entre los representantes de varias de las regiones económicas más ricas de la entidad, aquellas que poseían, además de actividad agropecuaria, un cierto despliegue comercial y/o manufacturero, justo el objeto de imposición que estaba a debate. Véase las argumentaciones completas, en: AHCEM, Morelia, Legislatura XXXVI, Acta núm. 2, 23 de febrero de 1918, pp. 1-2, y el decreto publicado sobre el repartimiento del rendimiento del patente, en: Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, p. 250.

³³ Si bien no se sabe con exactitud cuánto tiempo estuvo en vigencia, se piensa que no fue mucho, ya que en las leyes de ingresos estatales de los años veinte nunca se registró.

al erario público fue menor, a excepción quizá de la explotación forestal. Así, entre las posibles causas de ese bajo rendimiento, se piensa que debieron sobresalir la debilidad economía regional y la deficiencia fiscal e inoperatividad del aparato recaudatorio-administrativo al interior del estado (véase capítulos 1 y 2). Características asimismo, que se adecuaban bastante bien a los argumentos justificativos que proclamaba la Secretaría de Hacienda con el objeto de simplificar y centralizar el sistema fiscal mexicano, y del cual Michoacán tomaría parte en 1931.

c) Tercera etapa, de 1931 a la década de 1950

En esta nueva fase, se observa un entrecruzamiento de reformas fiscales que tuvieron como factor común la centralización. A este respecto, ya se habló en otros momentos del reformismo hacendario federal con centralización que llegó a determinar la reorganización hacendaria en Michoacán. Por lo tanto entonces, se piensa que ese mismo efecto centralizador se replicó entre la hacienda estatal y la municipal. Y si bien dicho proceso hacendario en el estado tomó mayor fuerza a partir de los años treinta, en realidad éste partió, al menos legislativamente hablando, con el establecimiento del Código Fiscal del Estado de Michoacán en 1922. Esto porque, como ya se dijo en el capítulo 1, el Código reflejaba claramente la resuelta intención del General Mújica por recuperar el control y la centralización de la hacienda estatal, y si bien es cierto que este nuevo marco jurídico no aportó cualitativamente mucho a la separación de las soberanías fiscales estatal y municipal –quizá por ese no era su propósito–, sí fungió como un brazo fundamental y estructural que dio coherencia y orden, al menos en el papel, al sistema

hacendario en reconstrucción. Así entonces, el Código se constituyó en un puente de resistencia y consistencia con el reformismo hacendario de Lázaro Cárdenas de 1931.³⁴

De acuerdo con lo anterior, la reforma hacendaria emprendida por el gobernador Cárdenas, e influenciada por la Secretaría de Hacienda, se cristalizó en dos nuevas leyes de hacienda (o ingresos) para el estado y para los municipios, mismas que entrarían en vigencia en 1931. Con ellas, si bien se reafirmaba su deslinde soberano-fiscal, también se evidenciaba el estrecho vínculo que las unía, puesto que eran parte de un mismo propósito centralizador. Es decir, se trataba de una centralización que se proyectaba desde los planos impositivo y geográfico-organizacional de la hacienda pública michoacana en su conjunto. Por lo tanto es preciso observar por separado y a mayor detenimiento ambos planos.

En el terreno fiscal, con la nueva ley de ingresos de los municipios, se comentan tres aspectos relevantes. De entrada, el hecho de reafirmar el deslinde fiscal entre el estado y los ayuntamientos, no significa necesariamente que tal delimitación se haya concebido con el propósito de favorecer a éstos últimos. Muy por el contrario, tal como se aprecia en la tabla 5, la ley de referencia redujo la estructura fiscal municipal respecto de lo establecido en años anteriores. Por lo tanto, esta apreciación coincide con lo que Aboites detecta en el plano nacional, en cuanto a que los municipios del país irían quedándose sin arbitrios conforme avanzó el siglo XX. Ello porque –refiere el autor– los impuestos propiamente dichos pasaron a manos

³⁴ Entre lo poco que refiere el Código sobre la hacienda municipal, se pueden destacar dos asuntos. Uno es que, en su artículo 431, reafirma la intervención del presidente municipal en el refrendo de animales (uno de los varios fondos pertenecientes al fisco de los ayuntamientos en los cuales el munícipe tenía atribuciones), lo cual remarca su enorme injerencia sobre el funcionamiento en general de la hacienda municipal. *Código, 1922, doc. cit.*, p. 82. El otro asunto tiene que ver de manera indirecta con el artículo 405, ya que en él se establecía que ningún empleado de hacienda tomaría participación en asuntos de carácter político, ni obligaría a sus subalternos a que lo hiciera. Lo cual era bastante común por esos años, y que por lo demás denota la presencia de Mújica en tal legislación, ya que él mismo se había quejado de las filias políticas del personal de hacienda cuando estuvo al frente del Ejecutivo estatal (véase capítulo 1). *Ibid.*, p. 79.

de la federación y de los estados, y en consecuencia, "... la única fuente indisputada de ingresos que quedó en manos municipales fue la administrativa: licencias, permisos, multas".³⁵ Así entonces, según la ley de hacienda para los municipios michoacanos de 1931, las fuentes de ingresos que se perfilarían como las principales para los ayuntamientos a partir de ese año, serían las relacionadas con los derechos y las participaciones, y en menor medida con aquellas vinculadas a los impuestos, los productos y los aprovechamientos. Dicho lo anterior con mayor precisión, durante las décadas de 1930 y de 1940, las fuentes más rentables de ingresos para los municipios michoacanos, se originarían por concepto de aguas, mercados y abasto, y por participación en el rendimiento del impuesto estatal al comercio e industria. Pero de esta última renta, se tratará el segundo aspecto a referir.

Tabla 5. Clasificación de los ingresos de los municipios del estado, 1931

Derechos	Impuestos	Productos	Aprovechamientos	Participaciones
Abasto	Compraventa de semovientes	Rentas y bienes de los municipios	Rezagos de derechos; de impuestos; de productos; recargos; multas; bienes y mostrencos; donativos	Cantidades que se asignen a los municipios por las leyes federales (pertenencias mineras) y del estado (60% del rendimiento obtenido por el Estado en los mismos municipios por concepto del impuesto estatal al comercio e industria)
Mercados	Diversiones públicas	Placas para vehículos		
Aguas	Vehículos			
Registro civil				
Registro y refrendo de patentes de fierro				
Licencias				
Certificados				

Fuente: POEM, Suplemento, Morelia, núm. 52, Tipografía de E. Ibarra y Allende, 1 de enero de 1931, pp. 1-2 y p. 24.

³⁵ Este factor de los arbitrios lo complementa el autor con la "despatrimonialización" que sufrieron los ayuntamientos desde los propios, ello mediante la pérdida de sus derechos territoriales, la cual supondría, en hipótesis del investigador, una continuidad entre el programa desamortizador del siglo XIX y la nacionalización del territorio según el artículo 27 constitucional. Con todo, Aboites plantea que los anteriores cambios conducentes a deteriorar la riqueza de los municipios, modelaron el perfil del municipio contemporáneo en México, es decir, como un órgano administrativo, pero ya no como un cuerpo político vinculado al dominio y la explotación de recursos productivos y protagonista activo de la economía local. Aboites, 2003, *op. cit.*, pp. 322-323.

Las reformas hacendarias que establecieron tanto la nueva clasificación de los ingresos municipales que funcionaría a partir de 1931, como la también nueva ley de ingresos del estado para igual año, ponen de relieve que los gobiernos michoacanos intentaron transformar la fiscalidad en general del estado. Producto de ello, promovieron un significativo cambio, el cual atravesó ambos niveles impositivos, y tuvo la intención de encaminar por un cause más centralista la relación fiscal estado-municipios, esto respecto de lo emprendido en años anteriores. El cambio de que se habla, consistió, por un lado, en la abolición del estratégico impuesto de patente municipal, y por otro, en el establecimiento del gravamen estatal al comercio y a la industria. De algún modo, se puede decir que se trataba de la evolución de un mismo bloque impositivo, puesto que en realidad éste nunca desapareció. Así, con esta idea, a partir de tal reformismo entonces, el Estado michoacano, a través de la hacienda estatal, recuperaría el control íntegro de la tributación, recaudación y repartición de este importante objeto impositivo que gravaba el comercio y la industria michoacanos en general. Por lo que, en consecuencia, como producto de esta reorganización fiscal-hacendaria entre el estado y los municipios, éstos últimos sólo se limitarían a percibir el 60% del rendimiento que dicho gravamen generaría en cada una de sus jurisdicciones.³⁶

Un tercer comentario sobre esta idea centralista respecto del reformismo a nivel fiscal, tiene que ver con el contexto político y económico en que ésta tuvo lugar. Con la vertiente política por ejemplo, y en relación con la abrogación del patente municipal, cabe cuestionarse si Cárdenas llegó a diseñar algún tipo de mecanismo político con el objeto de convencer a

³⁶ Véase ambas leyes de ingresos, en POEM, Suplemento, Morelia, núm. 52, Tipografía de E. Ibarra y Allende, 1 de enero de 1931, p. 24; POEM, Suplemento, Morelia, núm. 52, Tipografía de Juan Hernández, 1 de enero de 1931, pp. 12-16.

quienes estuvieran detrás de los municipios de prescindir del rendimiento y el control de esta significativa fuente de ingresos. Del mismo modo también, conviene preguntarse si, una vez establecido el impuesto general al comercio e industria, los gobernadores michoacanos hicieron uso político de la asignación a los municipios de aquel 60% sobre el rendimiento de dicho gravamen.

Todo ello se reflexiona puesto que no debió ser para nada sencillo desprenderse de tal tributo cuando la economía no terminaba de recomponer el camino, y los recursos públicos para atender los compromisos eran siempre insuficientes. Sin embargo también, esta coyuntura económica de inicios de los años treinta, daría pie a una mejoría en el desempeño económico regional en las décadas sucesivas. Por lo que, bajo este escenario, de cierta reactivación del comercio, la industria y los servicios, y ante la necesidad que tenían tanto la hacienda estatal como las haciendas municipales de allegarse recursos, se volvió clave para ambas instancias de gobierno el dinero obtenido por concepto del impuesto general al comercio y la industria. Recuérdese al respecto, la rentabilidad que dicho tributo generó para las rentas del gobierno michoacano, situación que le permitió amortiguar en algo la caída de las mismas luego de la exención predial a los ejidatarios. Mientras que por su parte, para los ayuntamientos del estado, también debió representar una entrada nada despreciable, aunque con ellos no se sabe hasta qué punto pudo ser buena o pudo ser mala, ya que sus principales fuentes de riqueza también pudieron haber crecido en virtud del comportamiento de la economía, como fue el caso de los rubros de aguas, mercados y abasto. Además, por las mismas razones anteriores, tampoco se conoce si para estos años la participación del 60% sobre el rendimiento del nuevo impuesto

estatal, llegó a ser mejor o peor que el propio rendimiento del patente cuando éste estuvo en vigencia en los años veinte de economía decaída.³⁷

De modo que este reajuste sobre la base impositiva al comercio y a la industria en Michoacán, trajo consigo otros cambios a nivel organizacional-territorial del sistema hacendístico de este estado. Es decir, la discusión sobre quién grava qué, cómo lo grava, y cómo se distribuye lo recaudado, reajustó la relación de la hacienda pública estatal tanto con las haciendas municipales como con los contribuyentes afectos a estos objetos impositivos, situación por cierto, que no estuvo ajena de tensiones. Justamente con este otro canal centralista sobre los cambios a nivel organizacional-territorial del sistema hacendístico en la entidad, se concluye este apartado.

En esta dirección, viéndola en perspectiva y en términos globales, no sólo desde el ángulo del aparato geográfico-recaudatorio, la organización de la hacienda pública michoacana, muestra primero, en tiempos porfiristas, un proceso inacabado. Posteriormente, dicho proceso no sólo se detuvo, sino que se desarticuló a causa de la revolución. Por lo tanto, como se ha venido planteando en esta investigación, se destaca que la reorganización posrevolucionaria del sistema hacendario michoacano tardaría una o incluso dos décadas más en consumarse. Ello porque se piensa que los eventos de los años diez trastocaron dos componentes básicos de la hacienda pública, uno interno y otro externo. Es decir, por un lado, se perdió en buena medida el capital humano o bien se rompió el sentido de responsabilidad bajo el cual los empleados de

³⁷ Por el momento, en relación con las principales fuentes de ingresos municipales, sólo se tiene el registro de un balance financiero sobre el municipio de Morelia para 1929, previo a la abolición del patente. En este documento, se aprecia que el rendimiento del tributo de patente estaba a la par de las cantidades de dinero ingresadas por concepto de los mencionados derechos por aguas, mercados y abasto. *Archivo Histórico Municipal de Morelia*, (AHMM), Morelia, caja 92, exp. 1, 1929, s/n.

hacienda se debían regir para el normal funcionamiento de la hacienda pública a lo largo y ancho del territorio estatal. Y por otra parte, también fue significativo el deterioro que se presentó en la relación fiscal con los contribuyentes y sobre los derechos de propiedad. Así por lo tanto, no sería sino hasta los años treinta y cuarenta cuando, a través del reformismo fiscal visto, el sistema hacendario y su organización burocrática y espacial observarían un efecto a favor de su fortalecimiento y centralización.

Por tanto, a partir de lo que ya se ha dicho en los capítulos 1 y 3, y en páginas anteriores, sobre la reorganización hacendaria y de la relación fiscal que se fue tejiendo con los municipios, aquí sólo se puntualiza lo siguiente. El propósito se limita a bosquejar cómo estaba organizado en términos generales el sistema hacendario en Michoacán, y cómo se buscó reestablecerlo para luego intentar centralizarlo en las primeras décadas posrevolucionarias. Para ello se elaboró la tabla 6. Conforme a su contenido entonces, en términos geográfico-organizacionales, se puede señalar que tal proceso de restablecimiento-centralización operó desde Morelia, que era el centro, y se proyectó extenderlo por toda la entidad. No está demás con esto, enfatizar el sentido espacial que tiene la hacienda pública, ya que para un estado como Michoacán, éste cobra particular relevancia, esto porque es una entidad con una superficie ciertamente extensa, y compleja desde el punto de vista de su geografía física, por lo tanto, con clara incidencia en sus estructurales malas comunicaciones, imprescindibles para el buen funcionamiento de cualquier sistema hacendario.

De esta manera entonces, una vez restablecido el orden constitucional en el estado, entre 1918 y 1944, las instituciones básicas de la hacienda michoacana, se ubicaron como sigue: en la capital Morelia, estuvieron emplazados, tanto los poderes Ejecutivo y Legislativo, como la Tesorería General del Estado, la cual era el corazón de la hacienda y dependía del Ejecutivo, y

la Contaduría General de Glosa, que a su vez dependía del Legislativo. En la periferia, a partir de la Tesorería General, la hacienda pública se extendía a lo largo del territorio michoacano a través de distritos rentísticos, a cuya cabeza se encontraban las administraciones de rentas. Asimismo, cada distrito rentístico o administración de rentas, tenía bajo su jurisdicción varios municipios, mismos que albergaban a las receptorías y sub-receptorías de rentas. Por otra parte, también en la periferia, el Legislativo, a través de la Contaduría General de Glosa, estableció un ente encargado de realizar visitaciones a las tesorerías municipales. En suma pues, bajo este esquema general, los municipios y sus tesorerías, irían quedando sujetos a la Tesorería General del Estado y a la Contaduría General de Glosa.

Ahora bien, entre los principales cambios y persistencias que se observan en tal organización hacendaria durante las décadas de 1920 y de 1940, se pueden señalar los siguientes. En relación con las constancias, que se vinculan con la idea centralista, sobresale el hecho de que los poderes Ejecutivo y Legislativo afianzaron dos funciones básicas derivadas de sus facultades y obligaciones en materia hacendaria. La primera consistió en la elaboración y presentación de los presupuestos de ingresos y de egresos estatales a cargo del Ejecutivo, esto para su discusión, modificación y aprobación por parte del Legislativo. Y la segunda la constituyó la presentación de los presupuestos de ingresos y de egresos por parte de los municipios, para su también discusión, modificación y aprobación a cargo del Legislativo.³⁸

En cuanto a los cambios, se puede decir que el Código de 1922 y las nuevas leyes de hacienda estatal y municipal de 1931, permitieron a la hacienda pública michoacana renovar y/o establecer nuevos instrumentos de control y centralización, esto tanto a nivel estructural-

³⁸ En el apartado siguiente se tratará esta segunda función de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

territorial, como también respecto de su relación con los municipios y sus tesorerías. Por ejemplo, en la periferia, la Tesorería General intentó fortalecer y controlar sus indispensables funciones descentralizadoras, es decir, sobre el sentido de representatividad hacendaria que delegaba a sus tres niveles subordinados antedichos: administraciones, receptorías y sub-receptorías de rentas; instancias que por otro lado, por tal investidura, tuvieron la facultad de recaudar, concentrar, transferir y distribuir dinero público a lo largo y ancho del territorio michoacano. Mientras que por otra parte, con igual relevancia, contigua a esta vía de circulación monetaria, se encontraba la de la circulación de información. Pero ahora bien, respecto de dichas rutas, es menester comentar que, durante el tramo de estudio, no siempre lograron su cometido. La razón fue muy puntual, ya que la revolución sencillamente cortó, en diferentes intensidades y espacios, tales flujos. Por lo tanto, se piensa que hacia los años treinta y los cuarenta, las dos vías, monetaria y de información, debieron transitar por una etapa de reactivación; por lo que, bajo esta nueva dinámica, atravesaban, horizontal y verticalmente, toda la organización burocrático-hacendaria: desde el tesorero y el presidente municipal, el sub-receptor o el administrador de rentas, hasta el tesorero estatal o el contador de Glosa. En suma, como se ve, los factores humano/territorio en este asunto, eran elementales para que funcionara la institución hacendaria, y más aun considerando lo referido sobre su deterioro causado por la revolución.

Justamente con este flujo de información, y de las prácticas de los funcionarios de hacienda al interior del estado que lo hacían posible, se nota que también se buscó hacer llegar o concentrar tal información en Morelia, o mejor dicho en la Tesorería General y en la Contaduría General de Glosa. Al respecto por ejemplo, esto se alcanza a percibir con la abolición

Tabla 6. El Estado y el sistema hacendario en Michoacán hacia las décadas de 1930 y 1940

<p style="text-align: center;">Poder Ejecutivo</p> <p>(Presenta al Congreso los presupuestos de ingresos-egresos, y la cuenta del gasto público; tiene a su dependencia la Tesorería General)</p>	<p style="text-align: center;">Poder Legislativo</p> <p>(Aprueba y/o modifica los presupuestos de ingresos-egresos presentados por el Ejecutivo; impone contribuciones; inspecciona a la Contaduría General de Glosa; aprueba y/o modifica los presupuestos de ingresos-egresos municipales)</p>
<p style="text-align: center;">Tesorería General</p> <p>(Recauda, concentra y distribuye los recursos; cuida y vigila la recaudación, manejo e inversión de los caudales públicos; lleva la contabilidad; vigila e inspecciona al interior del estado; presenta al Ejecutivo los presupuestos de ingresos-egresos; informa al Ejecutivo, a la Contaduría General de Glosa y a la Legislatura)</p>	<p style="text-align: center;">Contaduría General de Glosa</p> <p>(Glosa la cuenta de los caudales públicos en general; informa al Congreso; visita y vigila al interior del estado)</p>
<p style="text-align: center;">Administraciones de rentas</p> <p>(Recaudan contribuciones, concentran y distribuyen los recursos; llevan la contabilidad de las oficinas a su cargo; exigen cuentas a los receptores de su distrito; vigilan e inspeccionan en su distrito; informan y dependen de la Tesorería General)</p>	<p style="text-align: center;">Visitadores de tesorerías municipales</p> <p>(Inspeccionan y vigilan las tesorerías municipales)</p>
<p style="text-align: center;">Receptorías y sub-receptorías de rentas</p> <p>(Cobran contribuciones y rinden cuentas de los caudales a su manejo a la Tesorería General y/o a los receptores respectivamente; dependen de la Tesorería General; los receptores, previa autorización de la Tesorería, distribuyen también gasto público)</p>	<p style="text-align: center;">Municipios y tesorerías municipales</p> <p>(Diseñan y someten sus presupuestos de ingresos-egresos al Congreso para su aprobación; cobran contribuciones, reciben participaciones de las administraciones de rentas, y distribuyen los recursos; remiten información a la Tesorería General y a la Contaduría General de Glosa)</p>

Fuente: Constitución Política del Estado de Michoacán, Código Fiscal del Estado de Michoacán, y diversas leyes de ingresos y egresos estatales y municipales repartidas entre 1917 y 1945.

del tributo de patente y el establecimiento del gravamen estatal al comercio e industria,³⁹ ya que la hacienda estatal pasó a hacerse cargo de la recaudación y la distribución (en los municipios) de tan importante y diversa fuente de riqueza. Por lo tanto, en esa nueva dinámica centralista, prácticamente todos aquellos funcionarios,⁴⁰ tenían la obligación de remitir información casi de cualquier tipo, destacando al efecto los temas sobre la imposición, los padrones de causantes, la recaudación, la distribución y sobre los contribuyentes.⁴¹

Otro de los cambios que se observan con las reformas hacendarias en cuestión, y que es parte incluso del tema anterior, concierne a las funciones de la Contaduría General de Glosa. En concreto se trata de una más eficaz, que no necesariamente eficiente, labor de revisión y control tanto de la contabilidad de la hacienda pública estatal, como de las tesorerías de los ayuntamientos michoacanos.⁴²

³⁹ Aunque también cabe advertir que esta misma intención se observaba ya con otros importantes impuestos, como fue sin duda con el gravamen predial.

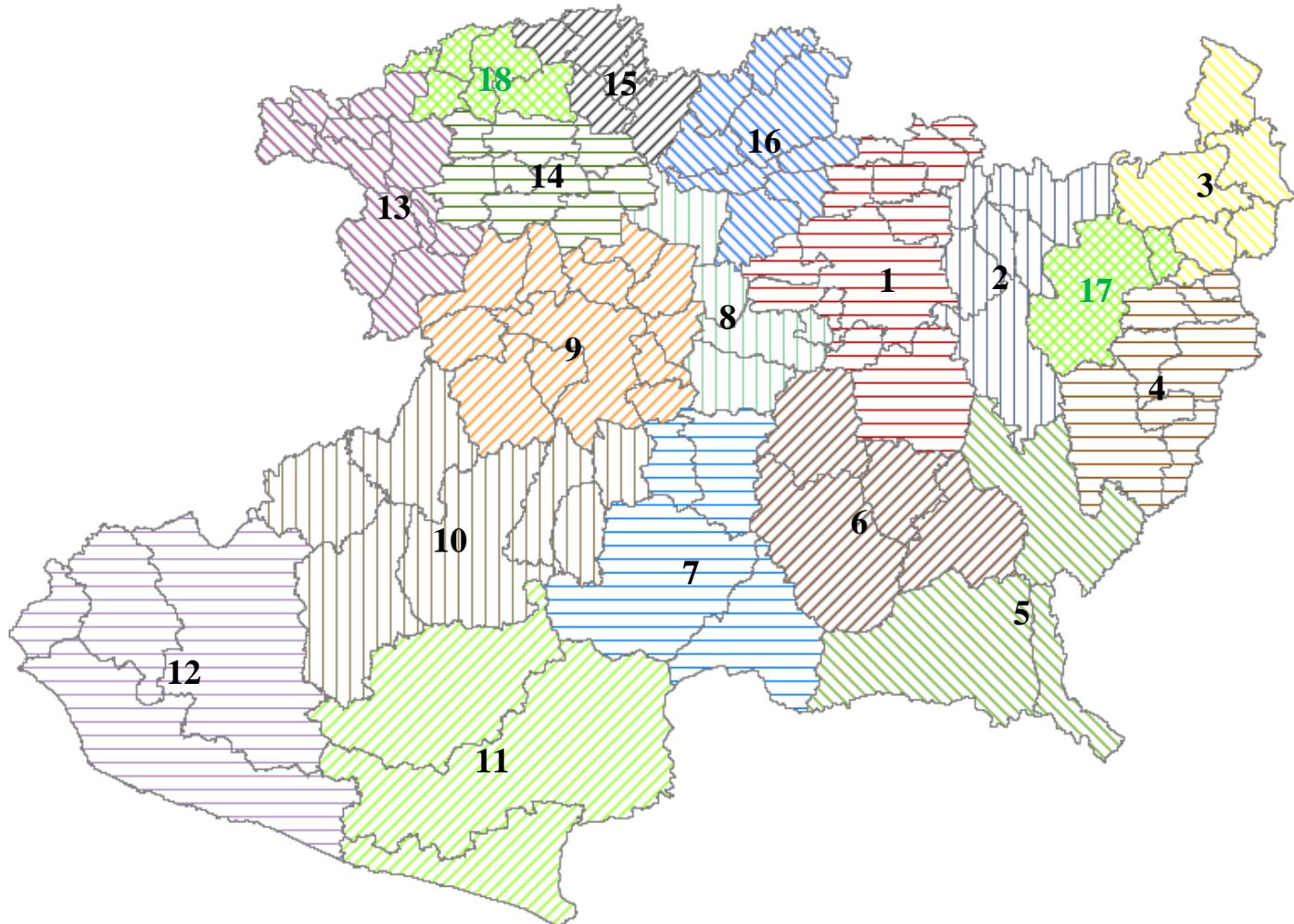
⁴⁰ Figurando desde el sub-receptor, receptor y administrador de rentas, pasando por los presidentes municipales y sus tesoreros, hasta los visitadores tanto de la hacienda estatal como los de las tesorerías municipales.

⁴¹ En este escenario sugerido, llama la atención que el presidente municipal tuviera bastante injerencia en el desempeño en general de la tesorería municipal. Existen abundantes evidencias de que, junto a su tesorero, intervenía en la cotización, recaudación y distribución de las rentas tanto locales como en algunas ocasiones también las del estado; ello implicaba sin duda, una estrecha relación con los administradores y receptores de rentas de la hacienda estatal. Estas evidencias se encuentran en las leyes de ingresos municipales, en las de los egresos estatales, y en otras fuentes diversas. Con estas últimas por ejemplo, véase el caso del presidente municipal de Coeneo, quien en abril de 1929 recibía del recaudador de rentas estatales del mismo municipio, una suma cuyo destino sería para la construcción de caminos. *Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán* (AGHPPEM), Morelia, fondo: Secretaría de Gobernación, sección: Gobernación, serie: Hacienda y Cuenta Pública, caja 1, exp. 24, 1929, p. 49.

⁴² Por ejemplo, con los municipios, el artículo 185 de la ley de ingresos municipales de 1935, consignaba que: “Los Tesoreros Municipales tienen la obligación de rendir sus cuentas mensuales a la Contaduría General de Glosa”. Así que, en el caso de no cumplir con tal obligación pasado un lapso de tres meses, éstos cesarían en sus funciones, procediendo de inmediato el ayuntamiento en cuestión a nombrar el sustituto, y de no hacerlo, la Contaduría quedaba facultada para nombrar al receptor de rentas del lugar como tesorero provisional, o incluso de manera definitiva, si el ayuntamiento continuara sin nombrar al sustituto. POEM, Suplemento, Morelia, núm. 82, 14 de febrero de 1935, p. 44. Posteriormente, la ley de Gobierno Municipal de 1941, en su artículo 73, ratificaba tal obligación del tesorero municipal. AHCEM, Morelia, Legislatura XLVIII, Acta núm. 8, 17 de noviembre de 1941, p. 24. Como se ve, ante tal presión ejercida sobre la tesorería municipal para la remisión de sus estados financieros, eventualmente podría verse comprometido un derecho constitucional que les pertenecía a los ayuntamientos: el de nombrar a sus tesoreros.

Una última modificación de relevancia, consistió en la ampliación de los distritos rentísticos que componían la geografía rentística del estado. Este hecho legislativo tuvo lugar en 1922, y aumentó de 16 a 18 los distritos en funciones. Los nuevos distritos fueron los de Villa Hidalgo y Tanhuato, ubicados en la parte nororiente y noroccidente de la entidad, respectivamente. Si bien no se sabe con precisión cuáles fueron las razones de tal reforma, quizá éstas están relacionadas con la idea del entonces gobernador Mújica de controlar mejor la hacienda pública en esas regiones, lo cual desde luego debía traducirse en el incremento de las rentas. Así por ejemplo, para el caso del distrito de Villa Hidalgo, destaca que la principal actividad económica de la región fuera la explotación forestal, una de las actividades que –como se dijo en el capítulo 2– mayor evasión y subvaluación fiscal presentó. Mientras que con el distrito de Tanhuato, quizá se trató de poner mayor atención a gravar y a recaudar la actividad agrocomercial de los municipios que la componían, zona colindante por cierto, con el estado de Jalisco. Es muy posible también, que estos supuestos económicos estuvieran acompañados por intereses políticos regionales (véase mapa 2).

Mapa 2. Geografía rentística de la hacienda pública de Michoacán, 1918-1944 (distritos)



Fuente: Leyes de egresos del estado de Michoacán, 1918-1944.

Geografía rentística de la hacienda pública de Michoacán, 1918-1944

<i>Distrito / Adm de rentas</i>	<i>Receptorías de rentas</i>
1 Morelia	Acuitzio, Capula, Tarímbaro, Cuitzeo, Chucándiro, Quiroga, Huandacareo, Santa Ana Maya, Santiago Undameo, Villa Madero, Tzintzuntzan, Copándaro de Galeana, Lagunillas
2 Zinapécuaro	Indaparapeo, Charo, Queréndaro, Ucareo, Álvaro Obregón, Tzitzio
3 Maravatío	Contepec, Aporo, Tlalpujahuá, Senguio
4 Zitácuaro	Angangué, Jungapeo, Ocampo, Susupuato, Tuxpan, Tuzantla, Juárez
5 Huetamo	San Lucas, Tiquicheo
6 Tacámbaro	Carácuaro, Nocupétaro, Turicato
7 Ario de Rosales	La Huacana, Nuevo Urecho, Churumuco
8 Pátzcuaro	Santa Clara / Salvador Escalante, Zacapu, Erongarícuaro, Huiramba
9 Uruapan	Taretan, Tingambato, Paracho, Nahuatzen, Cherán, Charapan, Los Reyes, Peribán, Parangaricutiro, Tancítaro, Ziracuaretiro
10 Apatzingán	Parácuaro, Tepalcatepec, Aguililla, Buenavista Tomatlán, Zaragoza / Música
11 Arteaga / Salazar	Melchor Ocampo del Balsas
12 Coalcomán	Aquila, Chinicuila, Coahuayana / Villa Victoria
13 Jiquilpan	Sahuayo, Cotija, Tingüindín, Tocumbo, Villamar / Guarachita, Cojumatlán de Régules, Venustiano Carranza
14 Zamora	Chavinda, Chilchota, Jacona, Patamban, Purépero, Tangamandapio, Tangancícuaro, Tlazazalca
15 La Piedad	Penjamillo, Yurécuaro, Numarán, Churintzio, Zináparo
16 Puruándiro	Angamacutiro, Coeneo, Huaniqueo, Panindícuaro, Villa Jiménez, Villa Morelos
17 Villa Hidalgo	Irimbo
18 Tanhuato	Vista Hermosa, Ixtlán, Ecuandureo, Pajacuarán, Briseñas

Nota 1: La estructura geográfico-recaudatoria de la hacienda pública michoacana dividía el estado en distritos rentísticos, a cuyo mando estaban las denominadas administraciones u oficinas recaudadoras de rentas, ubicadas cada una de ellas en las cabeceras de distrito conforme a la división política de la entidad. Asimismo, cada una de estas jurisdicciones rentísticas tenía bajo su control varias receptorías y sub-receptorías de rentas, donde las primeras, por lo general, correspondían o se ubicaban en las cabeceras municipales, y las segundas se localizaban en las tenencias de los propios municipios.

Nota 2: El enlistado cita los distritos y los municipios donde había administraciones y receptorías de rentas, y omite los lugares donde existían sub-receptorías.

Nota 3: Existen cuatro receptorías que excepcionalmente no estuvieron ubicadas en una cabecera municipal, sino en tenencias o en otras jurisdicciones subordinadas a los municipios, fueron los casos de: Capula, Santiago Undameo, Ucareo y Patamban, las dos primeras pertenecientes al distrito de Morelia, la tercera al de Zinapécuaro y la última al de Zamora.

Nota 4: En 1922 se crean dos nuevos distritos, Villa Hidalgo y Tanhuato. El distrito de Villa Hidalgo generó los siguientes movimientos: el municipio de Villa Hidalgo se segrega del distrito de Zinapécuaro; el municipio de Charo, que pertenecía al distrito de Morelia, se incorpora al de Zinapécuaro; el municipio de Irimbo, que era parte del distrito de Maravatío, se anexa al de Villa Hidalgo. Respecto al distrito de Tanhuato, se tiene lo siguiente: el municipio de Tanhuato se separa del distrito de La Piedad; el municipio de Ecuandureo, que también correspondía al de La Piedad, se incorpora al de Tanhuato; en tanto que el municipio de Ixtlán, igualmente recién anexado al de Tanhuato, provenía del distrito de Zamora.

Nota 5: Debe tomarse en cuenta que esta lista de los distritos rentísticos michoacanos no evidencia a detalle los cambios que se llegaron a presentar a lo largo de la temporalidad de estudio, más en particular aquellos derivados de la creación de nuevos municipios, los cuales implicaban el nombramiento de nuevos receptores y eventualmente sub-receptores de rentas. No obstante ello, lo que sí queda claro, es la estructural continuidad que muestra la división rentística por distritos en el estado, más allá de los cambios acaecidos en 1922, que aumentaron de 16 a 18 los distritos rentísticos de la hacienda pública de esta entidad.

Fuente: Leyes de egresos del estado de Michoacán, 1918-1944.

Ahora bien, sería pertinente realizar estudios que indagaran a mayor profundidad sobre lo expuesto en esta investigación, y explorar hasta qué punto realmente se llegaron a alcanzar los objetivos centralistas que generaron las persistencias y las transformaciones comentadas, sobre todo cuando la hacienda estatal sufría al mismo tiempo un proceso semejante desde la hacienda federal. En esta orientación, y posicionando el tema desde posibles resistencias locales y debilidades del centro, algunas de las vertientes que se podrían abordar, serían las siguientes: geográficas (la dificultad histórica del gobierno estatal para controlar el territorio; efecto dispersivo: entre más lejos de Morelia, menos control hacendario había); políticas (dinámica de las relaciones clientelares ubicables regionalmente; filiación política, corrupción y desobediencia de los funcionarios de hacienda en la periferia);⁴³ económicas (regiones del norte más dinámicas respecto del amplio sur; concentración de la riqueza en los municipios de esas regiones, sobre todo con el tributo de patente y la participación en el impuesto estatal al comercio e industria); relación de la hacienda pública con el contribuyente; vinculación geográfico-recaudatoria municipal-estatal-federal (organización y/o tensión en el aparato recaudatorio en Michoacán sobre impuestos municipales, estatales y federales); y una última sería sobre la relación de los municipios con el Estado michoacano a través de sus presupuestos de ingresos y egresos, tema que se trata enseguida.

⁴³ Quizá un nicho localista que encierra estos elementos políticos, y aun intereses económicos, y que se tornaría como un ejemplo de resistencia desde la periferia y evidenciaría la debilidad del centro, serían las propias juntas calificadoras (o cuotizadoras) que se erigían en las municipalidades. Este tipo de juntas, podrían ser asiento perfecto de negociación a escala local sobre la imposición (estudio y asignación de cuotas o tarifas por impuestos) y recaudación de los caudales municipales y estatales por igual. Esto porque en ellas concurrían los principales intereses político-económicos de las localidades, representados por las autoridades hacendarias y políticas y por los representantes de los contribuyentes del lugar. Las juntas aparecen entonces, como un organismo hacendario de larga continuidad en Michoacán, incluso desde tiempos porfiristas. Lo único “novedoso” que se percibe para la etapa posrevolucionaria que se estudia, es que se buscó mayor vigilancia para evitar la corrupción y la negociación de los gravámenes. Tema éste que no debió ser exclusivo de Michoacán, sino que más bien fue común en todas las entidades del país. Véase por ejemplo, para el porfiriato, los casos del estado de Morelos y del Estado de México, en: Zuleta, 2006, *op. cit.*, pp. 152-162 y Riguzzi, 1994, *op. cit.*, pp. 201-202, respectivamente.

4.5 Insuficiencia presupuestal y reformismo sobre las leyes de ingresos y egresos municipales

En el apartado anterior se trató de bosquejar una de las tres tendencias que se observa fueron articuladas por el Estado michoacano en su búsqueda de establecer un mayor control y centralización al interior de la hacienda estatal y sobre las haciendas municipales, todo esto bajo el marco de la reorganización hacendaria posrevolucionaria. Ahora es turno de la segunda, la cual atañe a una dimensión que se caracteriza por la relación que mostraron los poderes Ejecutivo y Legislativo respecto de las haciendas públicas municipales, esto en términos de las necesidades e insuficiencias financieras de los ayuntamientos, y de los mecanismos diseñados por el Estado michoacano para intentar resolverlas. Bajo este escenario, se plantea la idea de que los poderes estatales priorizaron la reorganización de la hacienda estatal en menoscabo del fortalecimiento de la hacienda de los municipios.

El inicio de la tendencia que se visualiza, parte de un contexto adverso. Tiene que ver con la revolución y sus secuelas. Recuérdese al respecto que el sistema hacendario michoacano se desarticuló en los años diez: se rompieron, en distinto grado, los hilos controladores en los planos contable, geográfico-administrativo, y, desde luego, con los municipios y sus tesorerías. Por ende, como se ha visto en páginas anteriores, el Estado michoacano tuvo la intención de ir construyendo (tan pronto como podía) su relación hacendaria con los municipios. En este largo proceso, en materia hacendaria, entre los años veinte y los cuarenta, el Estado michoacano construyó diferentes canales de comunicación, cooperación y centralización respecto de los municipios. Por ejemplo, ya antes se habló de la circulación monetario-informativa, la cual tenía efectos controladores al interior de la entidad. Así que ahora se abordan otros canales de igual o mayor relevancia que el anterior. Se trata de la comentada facultad que tenía el Legislativo y

eventualmente el gobernador, de intervenir en el diseño y en la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos que previamente enviaban los ayuntamientos al seno del Congreso michoacano. Este significativo canal de conexión hacendaria con los municipios, fortaleció un punto esencial entre ambos: los legisladores establecieron las condiciones bajo las cuales ellos asignarían el gasto y las fuentes impositivas para cubrirlo, es decir, sin dejar espacio, en el plano tributario en particular, para negociar impuestos en términos de horizontalidad con los ayuntamientos. Quizá en parte por ello, es que existió entre los municipios una perenne insuficiencia financiera para cubrir sus necesidades y compromisos. Dicho lo anterior con otras palabras, ante aquella crónica insuficiencia presupuestal municipal, la legislatura terminó por establecer una relación dispareja con los municipios. Así entonces, movida dicha relación a ese terreno, se generó en los ayuntamientos michoacanos un rol (adherente al Congreso) de solicitar, como práctica común a lo largo del ejercicio fiscal, la ampliación de sus presupuestos de gasto, o bien, tanto la adjudicación del rendimiento total o mayor del asignado como participación en impuestos estatales (donde sobresalió el gravamen al comercio e industria), como de creación de nuevos impuestos para su jurisdicción. En suma pues, bajo dicha relación, y en atención al sostenimiento de su administración pública, se piensa que los municipios michoacanos estarían dominados por una permanente tensión e incertidumbre a lo largo de cada ejercicio fiscal.⁴⁴

Asimismo, en esta relación con los ayuntamientos, el Legislativo y el Ejecutivo michoacanos buscaron proteger la hacienda pública estatal, esto con la intención de no generar

⁴⁴ De acuerdo con Aboites, posiblemente todas las legislaturas estatales en el país mostraban, como se ve para el caso michoacano, este sesgo político al legislar en materia impositiva para los municipios. Más aún, el autor propone analizar las posibles resistencias de los ayuntamientos ante tal desempeño de las legislaturas, así como también sobre el tipo de relación (subordinación) habida entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sobre el primer punto, en los párrafos siguientes se intentará aportar algunos elementos. Aboites, 2003, *op. cit.*, pp. 329-345.

fricción entre la soberanía fiscal estatal y la referida práctica municipal de solicitar recursos y tributos. Por tanto, cerrando esa posibilidad, la única salida para intentar darles solución a las demandas de los municipios, era la multiplicación impositiva sobre un conjunto de actividades económicas sujetas a gravamen. Concurrencia que a su vez, abría por otro lado otro posible vínculo de tensión, en este caso con los contribuyentes, sobre todo aquellos que se vieron en la situación de tener que tributar al estado y a los municipios por los mismos conceptos, tales como ganado, alcoholes, patente, ramo eléctrico, vehículos, ingenios azucareros, bosques y espectáculos públicos.⁴⁵

Ahora bien, por otro lado, si bien la realidad financiera de los municipios era precaria en general, no todos los ayuntamientos michoacanos tenían la misma capacidad económica ni tampoco los mismos compromisos. Al respecto, ya se expuso en el análisis cuantitativo que la riqueza pública municipal michoacana estaba bastante concentrada, tanto por el número menor de municipios que la generaba casi en su totalidad, como por la ubicación geográfica de los mismos, destacándose entre ellos los que se ubicaban en el amplio norte del territorio michoacano, desde su lado oriente hasta el poniente, justo en las regiones más dinámicas en términos económicos y en densidad poblacional de la entidad. En suma, lo que se quiere llamar la atención con esto, es la palmaria diversidad económico-financiera municipal que enmarcaba las solicitudes de recursos o de tributos llevadas a cabo por los ayuntamientos ante los legisladores y el gobernador del estado.

Así, a partir de lo que se ha mencionado, sobre la debilidad económica y la insuficiencia financiera de los municipios michoacanos en general, cabe entonces interrogarse, ¿hasta qué

⁴⁵ Véase la tabla 6, en el capítulo 2, sobre los impuestos estatales que llegaron a concurrir con impuestos municipales y federales.

punto éstos podían cumplir con sus compromisos de gasto? ¿Cuál fue en consecuencia la orientación del gasto público municipal en Michoacán? ¿Eran comunes o eventuales los balances deficitarios en las haciendas de los municipios, o bien, en qué medida era posible para ellos mantener unas finanzas públicas sanas bajo el contexto planteado? ¿Cómo se dio el fenómeno relacional-hacendario aludido entre los ayuntamientos y el Congreso y el Ejecutivo estatales? ¿Hasta qué punto dicho canal de subordinación surtió efectos realmente positivos a favor de los municipios en su búsqueda por equilibrar sus finanzas?

Desde luego que no es el objetivo aquí elaborar explicaciones a los temas expuestos, sino sólo ofrecer algunos elementos superficiales. Quizá convenga iniciar con un apunte sobre las leyes de ingresos y egresos municipales. Por principio, no se tiene conocimiento de que las leyes de egresos de los municipios se publicaran.⁴⁶ De ser cierto su no publicación, quizá ello tenga sentido si se considera que las necesidades y los compromisos de gasto de los municipios michoacanos podrían ser tan diversos como su número, así que una publicación de alrededor de cien leyes de gasto distintas parece poco creíble. Por otro lado, las que sí se publicaban eran las leyes de ingresos. Sin embargo, para la temporalidad de examen, su registro es esporádico, siendo justamente la ley para el ejercicio fiscal de 1926 la primera documentada.⁴⁷

Si bien no se sabe con exactitud los motivos de su intermitencia, se piensa que precisamente su no publicación anual explica de modo indirecto algunas de esas razones. Aquí

⁴⁶ O de ser el caso contrario, al momento no se ha registrado ninguna de ellas en los archivos estatales que concentran información de instancias justamente del estado pero también de los ayuntamientos. Más aún, tampoco en el *Archivo Histórico Municipal de Morelia*, el archivo municipal más vasto de Michoacán, se ha encontrado rastro de ellas.

⁴⁷ Véase en: Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*, pp. 339-391. Si bien esta ley de 1926 es la primera que aparece íntegra en el POEM, se sabe que desde antes habían estado otras en vigencia, pero no publicadas, como la de 1924 por ejemplo, donde sólo se lee que: “Se declaran vigentes para el presente ejercicio fiscal [1924] los Presupuestos de Ingresos y Egresos Municipales del Estado, que rigieron durante el año próximo anterior y los aprobados en el presente”. Tavera, t. XLVII, 1984, *op. cit.*, p. 215.

se sostiene que la principal de ellas se derivó de una característica centralista posrevolucionaria que tuvieron de nacimiento las leyes de hacienda municipal en Michoacán, o sea, que dicha ley era uniforme para todos los ayuntamientos. Por lo tanto, esta apreciación da pie a proponer una primera noción general sobre las leyes de ingresos de los municipios en la época posrevolucionaria en Michoacán. Es decir, se parte de la idea de que esta uniformidad del fisco municipal, constituye un proceso en el tiempo, por ende, siendo así, dicha uniformidad tributaria observaría dos fases: una de experimentación durante los años veinte, y otra de cierta consolidación para los años treinta y cuarenta. Así, bajo este marco temporal, la primera etapa estaría caracterizada por la consideración que tuvo el Estado michoacano sobre la diversidad económico-política local a la hora de legislar en materia impositiva municipal, aunque por otro lado sin embargo, no se sabe hasta qué punto y por qué motivos se dio exactamente tal fenómeno.⁴⁸ Mientras que la segunda fase la definiría el declive paulatino de aquella cierta apertura o atención a la diversidad local específicamente sobre este tema de legislación tributaria para los ayuntamientos. Se requiere de mayor explicación para ambas etapas.

Por ejemplo, con este sentido de experimentación que envolvía a la coexistencia de la cierta apertura para los temas locales y la uniformidad antedicha de las leyes de ingresos de los años veinte, se puede comentar lo que señalaban al respecto las leyes de 1926 y 1930. Con la primera, la más clara sobre el asunto, decretada por el gobernador Enrique Ramírez, en su artículo 118 especificaba:

Los Ayuntamientos someterán anualmente al estudio del H. Congreso del Estado un Presupuesto de Ingresos, en el que consignarán cuáles de los impuestos establecidos en la presente Ley se harán

⁴⁸ Con seguridad, las razones estuvieron vinculadas, por un lado, a la precariedad de las finanzas públicas estatales de esos primeros años posbélicos, y por otro, a la debilidad política (que estaba contigua al tema financiero) que presentaron los gobiernos michoacanos al interior del estado, lo cual contrastaba, quizá, con una cierta presión local, cuyo origen estaba relacionado con los municipios, o bien con los diputados al interior del Congreso.

efectivos para cubrir los gastos presupuestados, y las sumas que podrán producir, tomando como base la recaudación obtenida el año anterior.⁴⁹

Por lo tanto, a partir de la anterior medida, se puede interpretar que las leyes de ingresos eran una especie de estructura prefijada –de aquí lo uniforme de ellas para todos los municipios–, de la cual los ayuntamientos sólo deberían elegir los arbitrios que serían los auténticamente necesarios para cubrir sus compromisos. Es decir, al poder elegir los municipios todos los arbitrios de la ley o sólo una parte de ellos, para luego someterlos a la consideración del Congreso, en dicha elección salían a relucir dos factores locales significativos: la variabilidad de los montos a que ascendían generalmente los presupuestos de gastos, y la debilidad o nula actividad económica que podría presentarse en el plano local, pero que de igual modo era gravada por dicha estructura fiscal de manera homogénea en todo el estado. Justo aquí residía el sesgo de tomar en cuenta a los ayuntamientos con la intención de solventar sus muy desiguales necesidades de gasto ante también sus muy marcadas diferencias sobre capacidades económicas regionales. Ahora bien, para la ley de 1930, el punto de que se trata, ya no está tan claro, ya que su artículo 85 prescribe:

Los Ayuntamientos propondrán los arbitrios que estimen necesarios para llenar los objetos de su institución y formarán tres meses antes de finalizar el Ejercicio Fiscal, los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos que regirán en el siguiente periodo económico, remitiéndolos al Congreso del Estado por conducto de la Contaduría General de Glosa.⁵⁰

Como se ve, no hay duda de que quedaba incólume la facultad que tenían los ayuntamientos de proponer los arbitrios que fueran necesarios para cubrir su gasto, sin embargo,

⁴⁹ Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*, p. 390.

⁵⁰ Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, p. 379.

en esta ley de 1929, se omite el rasgo presente en la de 1926, es decir, de hacer explícito en la ley la elección de dichos arbitrios sobre los disponibles en la misma. Desde luego que el hecho de que no se explicitara tal punto en 1929, no significa que no siguiera ocurriendo, posiblemente así fue, lo cual se puede verificar en las sesiones del Congreso michoacano.

Por otro lado, para estos mismos años, según las fuentes consultadas, se aprecia que se presentaron constantes dificultades para poner en vigor dichas leyes de ingresos. Esta situación vuelve a ser más clara con la ley de 1926. Así, bajo un contexto de mayor exigencia sobre el contribuyente del fisco municipal en general, y del gravamen de patente en particular, en dicha ley se planteaba llevar a cabo una recotización del padrón de causantes de este impuesto, por lo que las fechas consignadas para que los contribuyentes hicieran sus manifestaciones ante las juntas cuotizadoras tuvo que aplazarse en repetidas ocasiones a lo largo de todo aquel año de 1926. Por ende, estando así las cosas, finalmente la ley se pondría en vigor hasta 1927, y el gobernador Ramírez, con facultades extraordinarias en el ramo de hacienda, justificando tal aplazamiento, sostenía el día 13 de mayo:

Que, como al principiar su ejercicio fiscal, los Municipios del Estado encontraron en vigor las leyes de ingresos aprobadas para cada uno de ellos por el H. Congreso Local para el año en curso [1926], y que, por tal razón, se crearon intereses de los causantes que sujetaron sus procedimientos y manifestaciones a las referidas leyes de ingresos; tomando en consideración que esos intereses vienen a ponerse en pugna con la Ley de Hacienda Municipal expedida por la H. Legislatura, con fecha 8 de febrero anterior..., con lo que sufren graves perjuicios el comercio, la agricultura, la industria y, en general, todos los causantes, y consiguientemente, los Erarios de los Ayuntamientos; teniendo en cuenta además que se han presentado serias dificultades de muy diversos órdenes para que la ley de que se trata pueda ser acatada en todas sus partes...⁵¹

⁵¹ Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*, p. 451. Esta situación ocasionó que las leyes de los municipios michoacanos aprobadas por el Congreso para el ejercicio fiscal de 1927, se pusieran en vigor en diferente fecha, bajo el intervalo de diciembre de 1926 a febrero de 1927. Tavera, t. XLIX, 1989, *op. cit.*, pp. 113-115.

Por lo demás, cabe resaltar aquí los prácticamente nulos estudios a nivel nacional, no sólo para Michoacán, sobre esta relación entre las reformas fiscales de los municipios y su impacto en los contribuyentes, ello en particular durante estos complejos años que siguieron al ciclo armado, y que estuvieron caracterizados por una dinámica de reacomodos locales a nivel social, político y económico.⁵²

Ahora bien, respecto a los años treinta y cuarenta, la uniformidad del piso fiscal municipal al parecer se acentúa, esto tiene que ver con al menos dos componentes. Uno sería el hecho de que en las leyes de ingresos de 1931 y 1935, las únicas disponibles para estas décadas, ya no se especifica nada de lo que se comentó para las de 1926 y 1930.⁵³ No obstante ello, tal ausencia no alteró la facultad que poseían los ayuntamientos de seguir proponiendo los arbitrios necesarios para cubrir sus gastos, esto a través de sus presupuestos de ingresos y egresos remitidos anualmente al Congreso, tal como lo estipulaba también la ley de Gobierno Municipal de 1941.⁵⁴ En todo caso queda la incógnita de saber si los municipios seguirían eligiendo sólo una parte o todas las contribuciones que componían la ley de hacienda en general. Esto da pie al segundo componente a destacar. A este respecto, se aprecia que el sentido homogeneizador tratado se fundamentó en buena medida en una política simplificadora, abanderada principalmente por la abrogación del gravamen de patente. Cabe recordar que esta medida simplificadora atravesó las dos esferas impositivas, la estatal y la municipal, y que era parte del

⁵² Por ejemplo, al menos con algunas líneas, y considerando un tramo más amplio (entre los años veinte y los cuarenta), Aboites sugiere algo al respecto con un par de quejas de contribuyentes derivadas de abusos de los presidentes municipales, así como de la postura de los caciques en la vida local, y de sus posibles intercesiones en materia fiscal. Aboites, 2003, *op. cit.*, pp. 343-345.

⁵³ Para la ley de 1931, véase POEM, Suplemento, Morelia, núm. 52, Tipografía de E. Ibarra y Allende, 1 de enero de 1931, 30 p.; y para la de 1935, POEM, Suplemento, Morelia, núm. 82, 14 de febrero de 1935, 49 p.

⁵⁴ Véase al respecto el artículo 31, fracciones XI y XII de dicha ley, en: AHCEM, Morelia, Legislatura XLVIII, Acta núm. 8, 17 de noviembre de 1941, p. 9.

reformismo emprendido por la administración cardenista (1928-1932), reformismo que a su vez estuvo determinado por la política hacendaria centralizadora orquestada por la Secretaría de Hacienda (véase capítulos 1 y 2).

Por otra parte, una vez que se ha bosquejado el proceso seguido por este mecanismo uniformador, centralizador, del Estado michoacano a través de la ley de ingresos para sus ayuntamientos, ahora se suma en ese mismo canal la ley de presupuesto de gasto. La idea es exponer –de manera preliminar– algunas de las vicisitudes que se llegaron a presentar cuando dichas leyes finalmente se pusieron en vigencia. Así entonces, con tal propósito, se retorna al tema de la práctica de los municipios michoacanos de solicitar recursos y contribuciones al Congreso y al Ejecutivo, y por ende, a través de ésta, a tener un primer acercamiento sobre las condiciones financieras que experimentaron los ayuntamientos posrevolucionarios en esta entidad. Con ello se concluye este apartado.

Para abordar el tema, se han consultado dos fuentes básicas: el AHCEM y el POEM.⁵⁵ A partir de la información compilada, se interpreta lo siguiente sobre esta práctica municipal de subordinación a los poderes estatales michoacanos. Entre los años veinte y los cuarenta, fue más dinámica la solicitud de los ayuntamientos del estado con el propósito de ampliar o modificar su presupuesto de gasto en vigor, que la solicitud de los mismos de proponer nuevos tributos o demandar mayor participación en el caso de gravámenes (estatales) con rendimiento compartido. Quizá convenga iniciar con esto último, ello considerando lo delicado del asunto fiscal, y más aún cuando se incorporaba a un tercer actor: el contribuyente.

⁵⁵ Se trata del *Archivo Histórico del Congreso del Estado de Michoacán* y el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*. También se consultó el *Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán* (AGHPPEM), empero, en este último acervo, se detectó menor información respecto de la encontrada en las dos primeras fuentes.

Así entonces, de entrada, los presupuestos de ingresos de distinta estatura que presentaban los ayuntamientos al Congreso con el objeto de equilibrar sus finanzas, contrastaban con la uniformidad de las leyes municipales “matriz”, que pretendían ser incluyentes, totales. Por esta razón es que se observan pocos cambios en ellas a lo largo de cada ejercicio fiscal, pero también a través de los años. En este sentido, a manera de ejemplo, destaca la discusión al interior del Congreso que tuvo lugar tres días antes (6 de enero) de la publicación de la ley de ingresos de 1926. El punto a debate era sobre la incorporación o no de un nuevo impuesto municipal sobre la propiedad urbana en el estado, el cual, de aprobarse, estaría en concurrencia con el impuesto predial. Así, los diputados que estaban a favor de su incorporación, señalaban cosas como: el derecho que asistía al municipio de percibir algo de la propiedad urbana, toda vez que ésta gozaba de los cuidados del ayuntamiento. O bien, algún diputado sostenía que en los municipios por él representados, “... las entradas eran muy escasas y se veían [los ayuntamientos] en la pena de estar molestando continuamente al Gobierno del Estado, con subsidios para su sostenimiento”. Además, reforzando tal argumento, otro diputado señalaba que “... él podría comprobar que todos los Municipios [de la entidad] estaban en bancarrota...”. Ahora bien, los legisladores que estaban en contra, sostenían que los arbitrios señalados en dicha ley eran suficientes para cubrir las necesidades de los municipios, agregando asimismo, “... que la mayoría de ellos gastaban el dinero en poliquiterías, no bastándoles ninguno para saciarse, pues los derrochaban en aumentarse sueldos y repartir canonjías, y que en su concepto el Congreso no debería fomentar esas inmoralidades.”. Finalmente, si bien es posible que ambas

posturas tuvieran parte de razón, en votación nominal terminó por desecharse la propuesta de un nuevo impuesto a la propiedad urbana del estado.⁵⁶

Entonces, si se toma por cierto que las leyes “matriz” sufrían pocas reformas, cosa distinta se percibe, aunque no en demasía, con las leyes de ingresos de los municipios en particular, ya que éstas sí eran más proclives a cambios de corte más súbito.⁵⁷ A este respecto, sobre las modificaciones a las leyes en particular de los ayuntamientos, se puede apuntar que si bien las solicitudes de los municipios en materia impositiva llegaban a aprobarse –tal como aconteció con el caso de Morelia–, también es verdad que el camino proyectado que conducía de la solicitud a la aprobación, podría llegar a ser bastante complejo, terminando en no pocas ocasiones en la negación a tales peticiones.⁵⁸ Por tanto, aquí se piensa que dicha complejidad que se observa en esa dimensión (solicitud-aprobación/negación), atañe al entrecruzamiento de múltiples particularidades locales que acompañaban a las solicitudes, y que en no pocas veces generaban tensión. Así que es en esta trayectoria donde se encaminan los ejemplos que siguen, mismos que por cierto, no tienen un orden cronológico.

Se puede decir que los presidentes municipales michoacanos remitían propuestas bastante diversas a la Cámara de Diputados, aunque todas ellas tenían en común la intención de reformar los impuestos de la ley de ingresos “matriz”, o bien crear arbitrios o facultades nuevas para sus leyes de ingresos en particular. En esta última opción por ejemplo, hacia 1928, desde

⁵⁶ AHCEM, Morelia, Legislatura XL, Acta núm. 58, 6 de febrero de 1926, pp. 2-4. Véase la ley, en Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*, pp. 339-391.

⁵⁷ Véase por ejemplo la reforma de marzo de 1942 sobre la ley de hacienda de Morelia, la cual estaba en vigencia en ese año, modificación que versó sobre la tributación al ganado, en: POEM, Morelia, t. LXIII, núm. 20, 12 de marzo de 1942, p. 2.

⁵⁸ Asimismo, por tal circunstancia, existen bastantes casos en los cuales no se puede corroborar si finalmente se aprobaron o se desecharon tales solicitudes, como enseguida se verá. Pero no obstante lo anterior, esta situación por otro lado, da luces de una postura fiscal rígida del Estado michoacano ante sus ayuntamientos.

el ayuntamiento de Quiroga, se solicitaba al Congreso del estado que estableciera un impuesto adicional sobre los enteros ingresados tanto por concepto de los gravámenes municipales, como por los estatales que se generaban en esa jurisdicción política.⁵⁹ Y si bien no se sabe si fue aprobada dicha petición, esta alternativa del impuesto adicional sería retomada en los años treinta, esto para ayudar a solventar los costos de la introducción de agua potable en las ciudades.⁶⁰

Mientras que con la idea de reformar los gravámenes existentes en la ley “matriz”, se puede referir una situación que ocurrió al respecto en septiembre de 1928. De acuerdo con ésta, si bien se deja claro que tal petición reformista no surgió entre los municipios de Tacámbaro, Pátzcuaro, Erongarícuaro y Zacapu, su demanda en último término sí encaminó a ello. Estos ayuntamientos solicitaban autorización para cobrar impuestos a los aserraderos y sobre los cortes de madera, pero tal situación al parecer causaba fricción con la tributación estatal sobre el ramo de bosques. En consecuencia, se resolvió por estudiar la posibilidad de simplificar la imposición de ese ramo, y repartir su rendimiento. Así que, por lo visto en el capítulo 2, se puede inferir que finalmente no se concretó tal posibilidad, y la explotación forestal seguiría gravada por las dos esferas fiscales, al margen de que fuera al mismo tiempo una de las actividades económicas michoacanas que mayor evasión fiscal presentó.⁶¹

⁵⁹ AHCEM, Morelia, Legislatura XLII, Acta núm. 31, 27 de noviembre de 1928, p. 1.

⁶⁰ Sobre este punto, véase el apartado que sigue. Por otra parte, en esta misma tónica de solicitar reformas a las leyes de ingresos en particular, se presentaron otros dos casos en mayo de 1933. En esa oportunidad, los presidentes municipales de Numarán y de Ciudad Hidalgo, solicitaban autorización, el primero para cobrar las mejoras que se hicieran en los frentes (fachadas) de las fincas urbanas, y el segundo “para vender la iguala de productos por conceptos de Degüello”. Por lo que se lee, sobre el objeto impositivo que se pretendía cobrar, es poco probable que los munícipes hayan obtenido tal autorización. AHCEM, Morelia, Legislatura XLIV, Acta núm. 11, 27 de mayo de 1933, p. 1.

⁶¹ AHCEM, Morelia, Legislatura XLII, Acta núm. 8, 26 de septiembre de 1928, p. 2; Acta núm. 23, 26 de septiembre de 1928, pp. 2-3; Acta núm. 24, 29 de septiembre de 1928, p. 3.

También fue recurrente la solicitud de adjudicarse un mayor porcentaje o el rendimiento íntegro en impuestos compartidos, como fue sin duda con el caso del gravamen estatal al comercio e industria. En este terreno, conviene reproducir tal demanda cristalizada en esta oportunidad por el presidente municipal de Zinapécuaro, misma que dio a conocer al Ejecutivo michoacano el día 8 de agosto de 1944:

Tomando en consideración la difícil situación económica por la que atraviesa el Erario Municipal, y de conformidad con el artículo 158 de la Ley de Hacienda para los Municipios en vigor, este H. Ayuntamiento que tengo el honor de presidir tuvo a bien acordar se suplique a usted, se digne ordenar a quien corresponda, sea ampliada la participación que percibe este Municipio del Impuesto General al Comercio y a la Industria, a un 90%, dado que esto ayudaría a equilibrar el desnivel económico actual, motivado por la falta de ingresos suficientes para satisfacer sus gastos.⁶²

La respuesta vino por parte del tesorero general del estado hasta el día 2 de octubre, y sentenciaba: "... me permito manifestarle que no es posible acceder a sus deseos por las difíciles condiciones económicas porque atraviesa el Erario." En suma pues, esta imagen sobre las condiciones económicas por las que atravesaba tanto el gobierno estatal como el municipio en cuestión, y a reserva de conocer más al respecto por supuesto, refleja el estado financiero que en general permeaba entre los ayuntamientos michoacanos, así como también la respuesta, al parecer común, que tuvo la hacienda pública estatal ante las demandas de la hacienda de los municipios.⁶³

⁶² AGHPEM, Morelia, fondo: Secretaría de Gobernación, sección: Gobernación, serie: Industria y Comercio, caja 3, exp. 5, 1944, s/n.

⁶³ Se resalta aquí esta relación entre ambas haciendas puesto que los administradores de rentas (dependientes de la Tesorería General) eran los que remitían a las tesorerías municipales el 60% del rendimiento del gravamen de que se trata. Más aún incluso, vigilando y mediando dicha relación, se encontraba el Ejecutivo estatal, por eso es que no es raro que el presidente del municipio citado se dirigiera al gobernador Ireta, y no al Congreso. Por otra parte, véase otros dos casos parecidos al que se menciona, que corresponden a los municipios de Penjamillo y Periban,

Dentro de estas mismas peticiones que se vienen describiendo, también destacaron otras más extremas o representativas de la diversidad local de que se habla. Enseguida se exponen dos de ellas, ambas pertenecientes al año de 1928. La primera tiene que ver con una reacción de los municipios a la emergente centralización tributaria estatal. En ese sentido, en el mes de septiembre del citado año, el presidente municipal de Tuzantla había enviado un oficio a la legislatura estatal en turno, "... en el que solicita sea derogado el artículo 431 del Código Fiscal, y se expida un Código Municipal y ley de Ganadería adecuados a nuestro medio político-social, ya que las anteriores no prevén [sic] varios casos que se han presentado en la práctica".⁶⁴ Y si bien es posible que paulatinamente se haya reformado en algo (no mucho) dicha normatividad sobre la imposición al ganado, al parecer la propuesta del presidente municipal de Tuzantla, tuvo más eco entre los municipios que al interior del Congreso, como fue el caso con los ayuntamientos de Panindícuaro e Indaparapeo, que la hicieron suya.⁶⁵

El otro caso es concierne a la derogación de impuestos alcabalatorios o de tributos que tenían rasgos de ese "viejo" régimen impositivo. En esta dirección, a partir de septiembre de 1928, los ayuntamientos de Yurécuaro, Tanhuato y Vista Hermosa, región de entronque con el estado de Jalisco, vieron suspendido el cobro que efectuaban a los agentes viajeros por el paso de los puentes sobre el río Lerma y el arroyo Las Nutrias.⁶⁶ De modo que, en su reacción, al mes siguiente, en octubre, el presidente municipal de Yurécuaro, externaba su súplica al Congreso

fechados en 1933 y 1944, respectivamente: AHCEM, Morelia, Legislatura XLIV, Acta núm. 6, 16 de octubre de 1933, p. 2; AGHPM, Morelia, fondo: Secretaría de Gobernación, sección: Gobernación, serie: Industria y Comercio, caja 1, exp. 31, 1944, s/n.

⁶⁴ AHCEM, Morelia, Legislatura XLII, Acta núm. 5, 20 de septiembre de 1928, p. 3. El artículo 431 del Código Fiscal que sugería el munícipe debía derogarse, determinaba: "Los Presidentes Municipales no podrán refrendar los patentes de fierro de los criaderos de ganado, si antes no les comprueban con la constancia correspondiente haber pagado la contribución, o que ésta no se causa." *Código*, 1922, *doc. cit.*, p. 82.

⁶⁵ AHCEM, Morelia, Legislatura XLII, Acta núm. 8, 26 de septiembre de 1928, p. 2.

⁶⁶ Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, p. 8.

de mantener dicho gravamen, esto por lo menos hasta que terminara el año fiscal en curso, ya que de lo contrario –decía–, las finanzas de su municipio sufrían un déficit de alrededor de mil pesos. Agregaba además, que los ingresos provenientes por aquel concepto, harían mucha falta, en concreto “... para las reposiciones del tarimado del puente como otros desperfectos ocasionados por el continuo movimiento de camiones, autos y carretas, así como caballos y asnos, todos representando fuertes negocios por ser esta plaza la única para embarcar a distintas partes de la República”. Finalmente, el Congreso se mantuvo en su determinación de haber abolido aquel cobro anticonstitucional, no obstante que hubiera mandado tal demanda municipal a la agenda de la Comisión de Presupuestos y Cuenta.⁶⁷

Ahora bien, hasta aquí, a partir de todos los ejemplos expuestos, queda claro que es necesario construir a mayor detalle la postura de los ayuntamientos ante el Legislativo y el Ejecutivo michoacanos en materia de tributación municipal. Por lo tanto, si se parte de la diversidad de condiciones locales que contextualiza a tal postura –diversidad que se ha tratado de revelar a lo largo del capítulo–, y de lo expuesto en los antedichos ejemplos, se podría decir que este instrumento centralizador del Estado michoacano para atender las solicitudes tributarias municipales, deja ver una política fiscal rígida sobre los ayuntamientos, política que en la práctica contrastaba con un discurso vehemente sobre el municipio libre. Así, la rigidez de esta

⁶⁷ AHCEM, Morelia, Legislatura XLII, Acta núm. 5, 20 de septiembre de 1928, p. 1; AHCEM, Morelia, Legislatura XLII, Acta núm. 16, 10 de octubre de 1928, p. 2 y p. 4. Otros casos que abonan en la línea argumentativa de los referidos arriba, son los siguientes. Son muy distintos. Por ejemplo, la petición que hacía al Congreso del estado el presidente municipal de Aguililla (uno de los municipios más alejados de Morelia, ubicado en el litoral marítimo michoacano), pidiendo casi al final del ejercicio fiscal de 1928, en octubre, un ejemplar de las leyes de ganadería y de hacienda municipal. O bien, la iniciativa que hacía el presidente municipal de Susupuato a los legisladores en 1932, “... para que se establezca un impuesto especial a los analfabetas, el que se dedicara al sostenimiento de Escuelas Primarias”, justo cuando la mayoría de la población se encontraba en tal condición, lo cual parecía más bien un especie de gravamen de capitación. AHCEM, Morelia, Legislatura XLII, Acta núm. 14, 4 de octubre de 1928, p. 1; AHCEM, Morelia, Legislatura XLIV, Acta núm. 18, 22 de diciembre de 1932, pp. 2-3.

política se fundamenta en la idea de que el Estado michoacano difícilmente aprobaba las proposiciones de los municipios, y más bien los hacía ceñirse a la ley “matriz”, o en todo caso a acotar sus presupuestos de gasto. Así entonces, por lo demás, una mayor investigación podría ponderar hasta qué grado realmente llegó a presentarse tal rigidez, o por el contrario, si hubo coyunturas de mayor flexibilidad en general o sobre municipios en particular. Todo ello viene al caso con el objeto de reafirmar o matizar la idea anterior: de que sólo en menor medida los municipios tuvieron beneficios tangibles derivados de sus propuestas tributarias. Por lo tanto entonces, si lo dicho arriba tiene aceptación, se piensa en consecuencia, a manera de hipótesis, que esa relación de los ayuntamientos michoacanos con los poderes asentados en Morelia, lejos de generarles certeza presupuestaria, los mantenía en una constante incertidumbre financiera, incertidumbre que sólo sería matizada por sus presupuestos de gasto, todo esto bajo un escenario de insuficiencia financiera municipal y estatal.

Sin olvidar también, como parte de este mismo escenario, la conveniencia de estudios futuros que aborden otra dimensión que coexistía con aquella estructura operacional sobre la tributación municipal, es decir, los contribuyentes y sus intereses económico-regionales. Esto porque se aprecia una postura a solicitar también, ante el Congreso y el gobernador del estado, la condonación parcial o total de los gravámenes locales, situación que debe recalcar, toda vez que el Legislativo era el único encargado de ello, y no los presidentes y sus tesoreros municipales, o al menos esto es lo que indicaba esa normatividad centralista. Además también, su análisis podría ser una buena vía para problematizar hasta qué punto, la revolución mitigó o acentuó las desigualdades económicas regionales en Michoacán provenientes del siglo XIX.

Por otra parte, ahora se da cabida al asunto del gasto público municipal. A este respecto, según la información consultada para el periodo de los años veinte a los cuarenta, en concreto

sobre los años fiscales disponibles,⁶⁸ se puede decir que, en la mayoría de ellos, se encontró registro de solicitudes y aprobaciones de modificación de los presupuestos de egresos de los municipios michoacanos. Por lo tanto, tomando en cuenta esta condición del gasto municipal posrevolucionario en Michoacán, no es el propósito aquí hacer una estadística sobre esa tendencia a modificar el presupuesto a lo largo del ejercicio fiscal, sino sólo remarcar un punto. A saber, las fuentes que se examinaron registran con frecuencia solicitudes y modificaciones aprobadas sobre el gasto programado de los ayuntamientos, referencias o decretos que aparecen de manera aislada en los archivos, o bien por listas que incluso rebasaban la treintena de municipios bajo tales circunstancias.⁶⁹

Ahora bien, a partir de este panorama general que presenta la alteración de los presupuestos de gasto municipales, enseguida se puntualizan algunas ideas preliminares sobre su comportamiento. De entrada se advierte que, en comparación con lo visto sobre las demandas tributarias, la política implementada por el Estado michoacano en materia del gasto municipal es más condescendiente, o si se quiere menos tirante. En consecuencia, la dimensión de la solicitud-aprobación/negación de modificación de los presupuestos de gasto municipales, parece ser menos conflictiva. Quizá en ello influya el hecho de que el gasto tenía una dinámica más eventual en comparación con el tema impositivo, además de que con los egresos la relación

⁶⁸ Ubicados principalmente en los archivos antes referidos: el AHCEM y el POEM.

⁶⁹ Sólo por citar algunos ejemplos de esta tendencia, véase los años de 1925, 1928, 1932, 1933, 1941-1943, en: AHCEM, Morelia, Legislatura XL, Acta núm. 23, 23 de noviembre de 1925, p. 1; AHCEM, Morelia, Legislatura XLII, Acta núm. 16, 10 de octubre de 1928, p. 2; Acta núm. 17, 23 de octubre de 1928, pp. 2-3; Acta núm. 18, 27 de octubre de 1928, p. 6; Acta núm. 22, 25 de octubre de 1928, p. 2; AHCEM, Morelia, Legislatura XLIV, Acta núm. 7, 1 de octubre de 1932, p. 2; Acta núm. 18, 22 de diciembre de 1932, p. 5; Acta núm. 21, 1 de febrero de 1933, p. 5; Acta núm. 2, 19 de septiembre de 1933, p. 3; POEM, Morelia, t. LXIII, núm. 7, 26 de enero de 1942, p. 2; POEM, Morelia, t. LXIII, núm. 63, 10 de agosto de 1942, p. 2; POEM, Morelia, t. LXIV, núm. 5, 4 de enero de 1943, p. 2; POEM, Morelia, t. LXIV, núm. 6, 7 de enero de 1943, p. 2; POEM, Morelia, t. LXIV, núm. 12, 28 de enero de 1943, pp. 4-5; POEM, Morelia, t. LXIV, núm. 50, 10 de junio de 1943, pp. 3-4; POEM, Morelia, t. LXIV, núm. 92, 4 de noviembre de 1943, pp. 1-2; POEM, Morelia, t. LXV, núm. 4, 16 de diciembre de 1943, pp. 2-4.

con los ciudadanos era menos individualizada, y más a favor del sentido comunitario, característica propia de los bienes y los servicios públicos.

Asimismo, otro aspecto a destacar sobre este panorama, es el argumento de que este reformismo extraordinario sobre los presupuestos de egresos de los ayuntamientos, no era algo marginal, sino que más bien era una práctica habitual. Es decir, en este sentido, las haciendas municipales funcionaban igual que la hacienda del estado, y en consecuencia, como aconteció a nivel estatal, también los ayuntamientos michoacanos marcaban cierta distancia respecto de la programación de sus gastos, quedando pendiente por lo tanto, saber cuál de las dos instancias hacendarias se alejaba más de lo programado. En suma pues, si lo de los municipios era una práctica habitual, esto significa entonces por lo menos dos cosas. Una es que los gastos programados de los ayuntamientos michoacanos normalmente eran insuficientes, ya que no bastaban para cubrir sus compromisos. Y la otra, es que los balances deficitarios también eran comunes, lo cual plantea, por añadidura, el tema de la deuda pública en los municipios, asunto que desde luego requiere de indagaciones cuidadosas.

Ahora bien, en refuerzo de los dos puntos aludidos, cabe agregar que en no pocas ocasiones se expresaba al interior del Congreso "... que el Fisco Municipal siempre se encontraba en condiciones difíciles...", situación que por supuesto repercutía en su capacidad de gasto. Por lo tanto, es muy posible que la citada opinión de los legisladores michoacanos fuera compartida por todos los ayuntamientos de la entidad, esto porque, según se ve en las fuentes consultadas, prácticamente todos los municipios solicitaban la ampliación de su gasto. Así, bajo tal argumento entonces, vale la pena recalcar que dicha insuficiencia presupuestal estaba presente en cualquiera de los ayuntamientos de Michoacán, desde los más "ricos" hasta los más pobres, desde el más cercano a Morelia, hasta el más distante de la capital. Mientras

que en otro sentido, es factible que esta problemática financiera sólo cambiara su grado de expresión en ellos, cuyos motivos estarían relacionados con los diferentes intereses regionales que se llegaron a ver involucrados, como pudieron ser los de orden social, político, económico, geográfico, entre otros.

Por otra parte, es significativo advertir que esta práctica municipal de ampliar el gasto, con la aprobación del Legislativo, llevara desde luego a intentos por contenerla. Por ejemplo, en la sesión del Congreso del día 17 de octubre de 1932, un diputado proponía que dicha Asamblea

... tomara medidas encaminadas a corregir la frecuencia de los excesos a partidas de los Presupuestos de Egresos de los Municipios del Estado, exigiendo a los Presidentes de los Ayuntamientos que se ajustasen en sus gastos a las cantidades señaladas para los mismos, porque en la mayoría de los casos efectuaban gastos siempre con perjuicio de sus empleados a quienes año con año se les quedaba adeudando cantidades por concepto de sueldos.⁷⁰

Sin embargo, aun cuando tal propuesta tuvo eco y generó algunas diligencias en ese sentido, vía la Contaduría General de Glosa, la realidad indica que todo quedó en un atinado voluntarismo, ya que se siguieron solicitando y aprobando reformas a los presupuestos de gasto municipales. Por otra parte, la cita anterior también da pie a comentar otra idea general sobre este reformismo extraordinario sobre el gasto programado.

El punto tiene que ver con el destino del gasto excedido, es decir, a quién realmente beneficiaba; y si esto en todo caso justificaba el alto costo que generaba la subordinación de los municipios a los poderes estatales a través del acto de solicitar la ampliación de sus gastos. Como se ve, el tema requiere de un tratamiento aparte, por lo que aquí sólo se expone una

⁷⁰ AHCEM, Morelia, Legislatura XLIV, Acta núm. 11, 17 de octubre de 1932, pp. 2-3.

impresión superficial. En este sentido, a partir de lo que sugieren las fuentes, se detecta que el destino de las partidas excedidas o incorporadas al gasto municipal proyectado, se dirigió básicamente a cubrir gasto corriente. Por lo tanto, esta apreciación genera algunas consideraciones. Una se vincula con lo siguiente. Si el destino de los gastos extraordinarios fue una constante en toda la temporalidad de estudio, como también lo fue la precaria condición de la economía pública michoacana en general, cabría entonces preguntarse si el sentido político de la asignación de tales excesos llegó a cambiar por coyunturas sociopolíticas o económicas determinadas. Tal como sucedió por ejemplo, bajo el polarizado ambiente posbélico en que gobernó Mújica, o de gobiernos conservadores como fueron los de Sánchez, Ramírez o Serrato, o moderados como fue el caso de Cárdenas, o quizá el de Ireta, eso sí, todos por igual, con la necesidad de establecer lazos de lealtad al interior de la administración pública estatal y municipal, indispensables para fortalecer al nuevo régimen en construcción.

Un último señalamiento atañe a la relación del gasto municipal posrevolucionario con la economía local, pero esto es materia del apartado que sigue.

4.6 El Estado michoacano y el gasto público de los ayuntamientos de la entidad

Este último apartado corresponde a la tercera tendencia que se distingue en el corpus de información concerniente a los mecanismos implementados por el Estado michoacano en busca de establecer mayor control y centralización sobre los municipios y sus haciendas, esto como parte del proceso de reorganización hacendaria posrevolucionaria que se dio en general en Michoacán. El tópico tiene ver con el gasto público municipal y los servicios públicos en las

localidades. Se advierte desde ahora, que lo que viene sólo tiene fines enunciativos, puesto que el tema es amplio y complejo.

En los apartados anteriores se ha tratado de reunir elementos para establecer que, aún y con la marcada concentración de la distribución de la riqueza pública generada en esta entidad, tanto la hacienda del estado como las haciendas de los ayuntamientos michoacanos, todas por igual, experimentaron una crónica insuficiencia financiera para atender sus compromisos de gasto. Sin embargo, si bien el argumento anterior parece hasta cierto punto común, éste debió acentuarse todavía más con los municipios. Es decir, como se vio en el apartado anterior con el destino de su gasto extraordinario, da la impresión de que éstos prácticamente orientaban sus presupuestos de gasto a sostener su administración pública, y en mucho menor medida a fomentar en lo que podían la economía de su jurisdicción. Por lo tanto entonces, si bien es cierto que en este espacio no se estudian casos en particular, lo cual debe subrayarse, aquí se piensa que, bajo un planteamiento general, a lo largo de las primeras décadas posrevolucionarias, los municipios michoacanos vieron poco a poco disminuir sus facultades y capacidades de ofertar servicios públicos. Asimismo, para completar la idea anterior, cabe referir que este proceso experimentado por los municipios estaba orquestado y jerarquizado por el Estado michoacano en primera instancia, y por el Estado mexicano más arriba. Es decir, el debilitamiento de los municipios aparecía entonces como una parte significativa de la reorganización hacendaria posrevolucionaria en Michoacán, la cual a su vez, como también se dijo en otro momento, estuvo influenciada por el reformismo hacendario federal centralizador.

De modo que, remarcando, el hecho de debilitar o mutilar las capacidades y facultades de ofertar servicios públicos a los municipios, abonaba, al menos en el papel, al fortalecimiento de la también debilitada hacienda pública estatal, debilitada ésta por los efectos revolucionarios

primero, y por el proyecto hacendario federal tiempo después. Cabe decir asimismo, que esta historia michoacana no representaba un caso aislado en el país, sino que era parte de un contexto nacional notoriamente contrario al fortalecimiento financiero de los ayuntamientos. De esta manera entonces, el caso michoacano no desentonaba en dicho escenario nacional observado por Aboites,⁷¹ aunque también vale comentar, con esto último, que ya era un problema nacional que estaba siendo visualizado y analizado desde mediados del siglo XX por dos destacados estudiosos y funcionarios de la hacienda pública mexicana: Armando Servín y Eduardo Bustamante. Con Servín por ejemplo, es pertinente apuntar que, en atención a la insuficiencia presupuestal que por entonces permeaba entre los tres niveles de gobierno, él proponía un plan nacional de arbitrios que estuviera en sincronización con el diseño de una base mínima de servicios públicos para el país. Mientras que Bustamante, en relación con esos problemas financieros que achacaban a los municipios y aun a los estados para ofertar y mantener los servicios públicos a su cargo, ofrecía una “actitud recomendable al Gobierno Federal” en pro de los ayuntamientos. Por lo tanto, en último término, ambos personajes proponían alternativas a las argucias del proceso de centralización que estaba experimentando la oferta de bienes y servicios públicos en el México posrevolucionario.⁷²

Así entonces, antes de que Bustamante pusiera de manifiesto sus solidarios deseos municipalistas para atender los maltrechos servicios públicos locales en el país, en el caso de estudio, los gobiernos michoacanos y el gobierno federal, por lo que respecta a su presencia en la entidad, se dieron a la tarea de establecer y/o fortalecer instrumentos encaminados a hacer más dependientes las políticas de gasto municipales a las suyas. En esta dirección, los

⁷¹ Aboites, 2003, *op. cit.*, pp. 322-345.

⁷² Servín, 1956, *op. cit.*; Bustamante, 1956, *op. cit.*, pp. 525-564.

mecanismos se acotaron a dos sectores, ambos estrechamente vinculados: el financiamiento o apertura de crédito y la creación de nuevos organismos públicos. La dinámica de su actuación y por tanto de su injerencia, dependió del tipo de bien o servicio público ofertado.

Por consiguiente, antes de comentar más sobre estos mecanismos, es necesario partir de una visión general sobre los servicios públicos municipales en el periodo de estudio. Al respecto, por principio de cuentas, de acuerdo con el comportamiento cuantitativo de la riqueza municipal michoacana, y de los elementos vistos sobre el gasto municipal extraordinario, se podría decir que la capacidad de gasto de los ayuntamientos michoacanos era mínima, lo cual era reflejo ineludible de una hacienda pública bastante pobre. Por lo tanto entonces, con seguridad ésta es la razón por la que los municipios dirigían el mayor porcentaje de su gasto a pagar básicamente sueldos y otros gastos administrativos, mientras que el resto lo destinarían a mejoras materiales, pero sin saber en realidad qué significaba ese resto. En este sentido, desde luego que esa supuesta pequeña fracción de que se habla, junto con alguna otra parte del gasto corriente, es la que propiamente se traducía en la oferta de los servicios públicos locales. Por lo tanto en suma, se piensa que la función de los municipios, en concreto sobre su papel en la economía local, es decir, en materia de obra pública, prácticamente se anuló, ya que dicha función se trasladó en buena medida al radio de atribuciones del gobierno del estado y del gobierno federal.⁷³ Con todo entonces, como resultado de este esquema hacendario centralista, la oferta de los servicios

⁷³ Además también, cabe decir que ya hacia los años cuarenta, existieron otras variables del estímulo económico, como fue la innovación y la tecnología, misma que la federación hizo suya junto con la economía privada, de modo que este otro factor terminó por influir también en la reducción de funciones del municipio en materia de fomento.

públicos municipales en Michoacán padeció de bastantes limitaciones y de precariedad en general.⁷⁴

Por otro lado, una vez dicho lo anterior, ahora se hace mención de manera superficial sobre la composición de los servicios públicos municipales en las primeras décadas posteriores a la revolución. Se parte de la idea comentada de que en estos años se debilitaron y/o mutilaron las capacidades y facultades de los municipios para ofertar servicios públicos en su demarcación. Así que bajo este parámetro, las únicas fuentes disponibles al momento, y que explicitan los servicios públicos correspondientes a los ayuntamientos, son las leyes de Gobierno Municipal de 1916 y de 1941. De esta manera entonces, a partir de tal advertencia, y comparando el bloque de servicios públicos que prescribían cada una de las dos leyes, se puede comentar lo siguiente.

Por principio, de acuerdo con la tabla 7, se aprecian cambios y continuidades de relevancia en los más de treinta años que separan a las dos leyes en comparación. Por ejemplo, entre las permanencias más significativas, se encuentran los servicios públicos que estaban relacionados con los rubros de aguas, mercados, abasto, alumbrado, caminos vecinales, pavimentación de calles y policía municipal. Mientras que con las reformas, sobresalen ante todo algunos servicios públicos que establecía la ley de 1916, y que ya para 1941 se habían derogado. Es el caso de los rubros sobre instrucción primaria, sanidad y obra públicas, y más en general sobre el fomento del sector agropecuario. Sin embargo, sobre estos mismos cambios,

⁷⁴ Sobre este punto se vuelve a concordar con Aboites y Bustamante. Aboites incluso, como ya se dijo en otro apartado, destaca que, conforme fue madurando el siglo, también se fue definiendo el perfil del municipio en México, es decir, como un órgano administrativo primordialmente, ya no como una institución activa en el dominio y en la explotación de los recursos productivos, y en la economía local más en general. Aboites, 2003, *op. cit.*, p. 323.

existen algunos matices. De entrada, con la ley de 1916, por el año de su publicación, francamente parecer poco creíble que se pusieran medianamente en funcionamiento los servicios públicos que dicha ley consignaba. Mientras que por otro lado, en relación con la instrucción primaria en específico, ésta empezaría a ser centralizada por parte del gobierno del estado y por la federación, incluso ya desde los primeros años que siguieron a la promulgación de la Constitución estatal de 1918.⁷⁵ Cabe también llamar la atención de que la propia Constitución estatal, al margen de lo dicho en la cita anterior sobre el tema educativo, no aclaró gran cosa sobre los servicios públicos municipales. Por ejemplo, entre las facultades que establecía para los ayuntamientos, sólo destacó la tenían éstos para expedir –previa aprobación del Congreso– reglamentos para la buena organización y funcionamiento de los servicios públicos a su cargo. Mientras que entre las obligaciones establecidas, figuraron las de difundir la agricultura y las industrias rurales en los pueblos, y la de conservar los bosques.⁷⁶

En suma entonces, se puede decir que al paso de los años veinte y los treinta, los servicios públicos municipales en Michoacán, al menos en su determinación legislativa, se fueron reduciendo a una mínima expresión que intentaba atender elementalmente las demandas de urbanización, saneamiento, higienización y seguridad pública en las ciudades y pueblos michoacanos. Así que, en consecuencia, se les fue segregando de la oferta de los servicios públicos que estaban más directamente canalizados a la inversión en obra pública, es decir, aquellos más tangiblemente relacionados con el fomento de la economía local-regional. Por ende, según este argumento, de los servicios públicos que se enlistan en la tabla 7, destaca uno

⁷⁵ A lo más, la Constitución michoacana les dio a los municipios facultades de vigilancia sobre las escuelas de su demarcación. Véase la fracción V del artículo 104, en: Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, p. 526.

⁷⁶ Véase las fracciones IV, X y XI del artículo 104, en: *Ibid.*, pp. 225-226.

que se constituyó en una significativa excepción, y que lo fue no sólo porque estaba vinculado a estimular el desempeño económico, sino también por su indispensable uso para la vida humana misma: el servicio de aguas. Asimismo, de menor trascendencia (por su importe) para la economía, se piensa, secundarían al anterior, la inversión en caminos vecinales, o la creación de infraestructura para el ejercicio del comercio al menudeo y para el abasto. Ahora bien, por otro lado, no significa que todos estos servicios públicos, incluido el de aguas, realmente cumplieran con su cometido de estimular la economía, pues ya se ha dicho que los ayuntamientos operaban bajo una perenne insuficiencia presupuestaria. Por lo tanto entonces, cabe interrogarse, hasta qué punto estos servicios fueron malos o irregulares, y si lo fueron, qué impacto tuvieron sobre el mercado local-regional durante las primeras décadas posrevolucionarias; o incluso antes de esto, cuáles de estos servicios públicos ya existían antes de la revolución, y por consiguiente, en qué medida y cómo les llegó a impactar dicha conmoción social.

Tabla 7. Persistencias y modificaciones en los servicios públicos municipales en Michoacán. Leyes de Gobierno Municipal de 1916 y de 1941

1916	1941
Suministro y abastecimiento de aguas	
Alumbrado	
Construcción, conservación y administración de mercados y abastos	
Panteones	
Caminos vecinales	
Pavimentación y arreglo de calles	
Embellecimiento de ciudades y poblaciones	
Árboles, parques y jardines	
Policía municipal	
Aseo y limpia de lugares públicos municipales	
Fomentar la agricultura y el ganado	Registro civil
Procurar la construcción de obra pública	
Establecer juntas de sanidad y beneficencia públicas	
Hacerse cargo e inspeccionar la instrucción primaria de su jurisdicción	

Fuente: POEM, Morelia, núm. 17, 27 de febrero de 1916, pp. 1-2; AHCEM, Morelia, Legislatura XLVIII, Acta núm. 8, 17 de noviembre de 1941, p. 24.

Hipotéticamente se piensa que una mayor investigación de fuentes primarias podría reafirmar este asunto sobre la debilidad económica de los ayuntamientos michoacanos para ofertar los servicios públicos a su cuidado. Por el momento se prevé que dicha debilidad podría analizarse, como se sugirió también para los servicios públicos estatales en el capítulo 3, por tipo de bien o servicio público. Por lo que, de acuerdo con esta idea, para los municipios michoacanos, se aprecia que donde más llegó a evidenciarse aquella precariedad, fue en los rubros de aguas, caminos vecinales y alumbrado, y quizá también en el de mercados. Incluso con el alumbrado, dicho servicio se reducía solamente al alumbrado en oficinas y lugares públicos, o sea, no es que los municipios operaran el negocio de la oferta del fluido eléctrico tanto para fines públicos como para su venta a particulares, ya que dicho servicio por lo general estuvo concesionado a la economía privada.⁷⁷

De igual modo puede analizarse por separado el servicio de aguas, como luego se verá. Así como también el bien público de caminos vecinales y su inversión, en el cual por cierto, generalmente concurrían varios actores e instituciones afluentes de capital, desde propietarios rurales y otros empresarios, hasta los gobiernos municipales, el estatal y el federal, ello a través de las Juntas Locales de Caminos y otros organismos más. Lo que se quiere decir con esto, es que cada servicio público podría conducir a problemáticas e intereses de actores e instituciones en particular.

⁷⁷ Sobre este asunto del alumbrado y el gasto municipal, quizá el municipio de Morelia constituyó el caso más representativo al respecto, ya que este ayuntamiento llegó a tener una deuda corriente de cierta consideración con la compañía eléctrica ofertante. Véase Padilla y Uribe, 2012, *op. cit.*, pp. 468-516; para mayor información, consúltese el AHMM. Existen además otros casos, véase por ejemplo el del municipio minero de Angangueo hacia 1932, en: AGHPEM, Morelia, fondo: Secretaría de Gobernación, sección: Gobernación, serie: Hacienda y Cuenta Pública, caja 1, exp. 17, 1932, s/n.

Justamente con esta idea, una vez referidos en términos generales los servicios públicos y sus dificultades financieras para su puesta en funcionamiento y mantenimiento, ahora se expone otro componente más sobre este entramado de intereses que permeaba en la oferta de los servicios públicos michoacanos. Es de corte político, ya enunciado, y pretende abonar a esta hipótesis sobre las causas del debilitamiento y/o anulación de facultades y capacidades de los ayuntamientos para ofertar los servicios públicos encomendados. Se trata de los mecanismos antes sugeridos que diseñaron o fortalecieron los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales y el gobierno federal, a saber, la apertura de crédito y la creación de nuevos organismos públicos.

Entonces, sobre estos instrumentos institucionales que operaron en torno a los compromisos de gasto de los municipios, se puede decir que si bien ambos estuvieron estrechamente relacionados, no surgieron al mismo tiempo, ni tampoco tuvieron siempre las mismas características, sobre todo la política de financiamiento. Así por ejemplo, sobre la primera distinción aludida, justamente con la política de financiamiento para emprender mejoras materiales en los municipios, se puede advertir que ésta ya funcionaba desde tiempos porfiristas. Destacándose asimismo, que durante aquellos años, su gestión y liquidación recayó por lo general en el Estado michoacano, no obstante que también podían participar los ayuntamientos, sobre todo los más importantes, recuérdese al respecto que aún no se definía claramente su esfera fiscal, o bien, ocurría que por más que se intentará dar alguna certeza sobre el particular, los rendimientos tributarios en muchos municipios no alcanzaban a ofrecer garantías sobre el financiamiento.⁷⁸ Pero ahora bien, una vez que quedó atrás la revolución y que se concretó aquel

⁷⁸ Con la vertiente sobre el pago del gobierno estatal, véase por ejemplo la autorización del Congreso al Ejecutivo michoacano para contratar un empréstito destinado a algunas mejoras materiales que se llevarían a cabo en la capital Morelia –destacando la construcción de un mercado, algunos trabajos sobre la distribución de aguas y el drenaje de la ciudad, y sobre la pavimentación de calles. El contrato de préstamo se gestionó entre 1908 y 1909,

deslinde de estructuras fiscales entre el estado y los municipios, dicha postura en torno al financiamiento se modificó, como líneas abajo se leerá.

Mientras que por otra parte, a diferencia del tema crediticio, los organismos estatales mencionados tuvieron un origen revolucionario. A este respecto, en el plano federal, y bajo un esquema de centralización de los servicios públicos en México, se puede argumentar que si bien a lo largo de la primera mitad del siglo XX el régimen revolucionario diseñó toda una plataforma institucional para atender a cada una de las necesidades de obra pública demandadas en las localidades y en los estados del país, para los municipios michoacanos en particular, da la impresión de que sólo fue una la institución que más relevancia llegó a desplegar: el *Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas*, S.A. (BNHUOP).⁷⁹ En tanto que el Estado michoacano por su parte, también bajo una idea centralizadora respecto a sus ayuntamientos, estableció un órgano que incidió en el debilitamiento económico de éstos, es decir: las Juntas de Mejoras Materiales. En este sentido, el primer dato que se tiene sobre ellas, es para 1923, y concierne a la existencia de la Junta de Mejoras Materiales de Morelia, aunque por otro lado, se tiene conocimiento, de que más bien sería a lo largo de los años treinta cuando este tipo de juntas empezarían a reproducirse al interior de la entidad.⁸⁰

Ahora bien, según lo que se observa en las fuentes consultadas, el BNHUOP y las Juntas de Mejoras Materiales, incidieron básicamente en dos formas en los ayuntamientos

con la *Compañía Bancaria de Fomento y Bienes Raíces de la Ciudad de México*, S.A. *Recopilación*, t. XL, 1911, *op. cit.*, p. 102; pp. 104-105 y pp. 502-503. Para el caso de los préstamos donde aparecía la aportación de los municipios, véase el que contrató el Ejecutivo estatal a favor del ayuntamiento de Zamora en 1910, cuyo destino sería para construir un mercado. *Ibid.*, p. 461 y p. 503.

⁷⁹ Desde luego que esta apreciación está sujeta a estudios sobre el particular, aún inexistentes por cierto, para poder reafirmarla o matizarla.

⁸⁰ AHCEM, Morelia, Legislatura XXXIX, Acta núm. 34, 23 de diciembre de 1923, p. 6. Esta apreciación sobre el papel debilitador que tenían las Juntas de Mejoras en la hacienda municipal, también es compartida con Aboites. Aboites, 2003, *op. cit.*, pp. 339-341.

michoacanos. Por un lado, sencillamente contribuyeron a la disminución de las capacidades económicas de los municipios, recuérdese al respecto que su ingreso promedio empezó a decaer en los años treinta y en los cuarenta. Mientras que por otra parte, estas dos instituciones, les restaron a los ayuntamientos michoacanos funciones y facultades a nivel administrativo-financiero, esto porque dejaron de hacer por ellos mismos, de manera específica, labores relacionadas con el fomento de la economía local-regional. De la misma manera, no debe perderse de vista el contexto en que estos hechos tuvieron lugar, ya que se trataba de las décadas posrevolucionarias que enmarcaron una cierta reactivación de la inversión pública y privada en el mercado y en las principales ciudades y pueblos de la entidad, situación que, por lo demás, se tradujo en una creciente exigencia de más y mejores servicios públicos.

Así, en esta renovada dinámica, la organización y proveeduría de los servicios públicos municipales que guardaban alguna relación con el BNHUOP y las juntas, apuntaron a un mayor control en general sobre la oferta de tales servicios e instituciones. Con las juntas por ejemplo, entre diciembre de 1940 y enero de 1941, se homogenizó y reglamentó su funcionamiento en general para todo el estado. Por lo tanto, sobre este reformismo, se pueden comentar algunos puntos. Por principio de cuentas, en cuanto a la dimensión de competencias en materia de servicios públicos municipales, sobresale la confirmación que dichas leyes hacían sobre la facultad que ostentaban las juntas de estudiar y construir las obras de utilidad pública que estimaren necesarias dentro de su municipalidad, tales como: captación y distribución de agua potable; urbanización y saneamiento; construcción de caminos, carreteras, mercados, plazas, calles, jardines, entre otros. Lo cual, en suma, pone de relieve la amplia jurisdicción y

atribuciones que tendrían las juntas en materia de servicios públicos de los ayuntamientos michoacanos en general.⁸¹

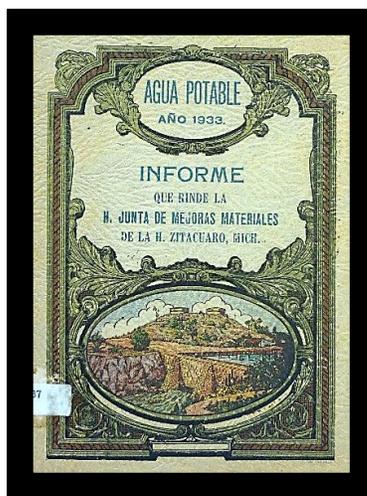
Ahora bien, dicha amplitud de competencias asignadas a las juntas, iría sujeta a una base de determinaciones con la cual el gobierno estatal buscaría su control y centralización. Se trata de la organización e integración de las juntas. Al respecto, el tema se puede desglosar en cuatro elementos: 1. Por decreto, quedaba establecida una Junta de Mejoras Materiales en cada cabecera municipal del estado, siendo obligación de los presidentes municipales organizarlas. 2. Las juntas tendrían la condición de órgano auxiliar de los ayuntamientos, por lo tanto no serían entidades autónomas frente a ellos. 3. Las juntas quedarían integradas por las siguientes personas: el recaudador de rentas, el presidente municipal, un representante de la Cámara de Comercio o de la delegación respectiva, y tres vecinos honorables de la localidad. 4. Los fondos que manejarían las juntas tendrían un origen público y privado. Por lo que respecta a los públicos, éstos provendrían tanto de los arbitrios y las aportaciones que el Estado michoacano asignara al efecto a través de las leyes de ingresos y egresos municipales y estatales, como los que pudiera gestionar ante el gobierno federal. Mientras que los privados procederían de donativos y cooperaciones. Llama la atención asimismo, con este tópico de los fondos, un aspecto importante: la ausencia del tesorero y la tesorería municipal en las juntas. Es decir, los fondos de que se habla, que formarían el activo de la junta, no se depositarían en las tesorerías municipales, sino que se concentrarían en una institución bancaria, o incluso, en su defecto, “... en la casa de comercio de mayor solvencia y mejor prestigio de la localidad”. Para completar

⁸¹ POEM, Morelia, t. LXI, núm. 92, 19 de diciembre de 1940, p. 2.

tal sujeción, el gobierno estatal, a través de la Tesorería General, vigilaría el funcionamiento en general de las juntas.⁸²

Historia paralela mostraba el BNHUOP; pero antes de abordarla, se reflexiona rápidamente sobre la relación habida entre esta fuerza centralizadora estatal-federal por un lado, y los municipios y los ciudadanos por otro. En concreto se busca problematizar no sólo sobre el tópico de la centralización, sino también sobre posibles espacios de negociación o concesiones políticas. Con el primero asunto por ejemplo, cabe cuestionarse, en qué medida las dos instituciones de que se trata cumplieron funciones políticas encaminadas a reducir y/o a controlar autonomías local-regionales, sobre todo cuando había una urgente necesidad de forjar clientelas políticas que fortalecieran a los gobiernos centrales. Ahora bien, en la contraparte de ello, estaría otra versión que empezaría por recalcar el trasfondo de la insuficiencia financiera municipal-estatal y la debilidad de la hacienda del estado al interior de la entidad, esto para entonces preguntarse, hasta qué punto dicha condición que permeaba en la reorganización hacendaria en Michoacán, reforzó una oportunidad a favor de los ciudadanos de incorporarse a espacios públicos con injerencia política y económica, plataforma inmejorable para seguir activa y no pasivamente, su papel como contribuyente y beneficiario en el radio más inmediato a sus intereses, el local.

⁸² Véase la Ley sobre Juntas de Mejoras Materiales del Estado y su reglamento, en: POEM, Morelia, t. LXI, núm. 92, 19 de diciembre de 1940, pp. 2-3; POEM, Morelia, t. LXII, núm. 1, 20 de enero de 1941, pp. 2-3; y adicionalmente la ley de Gobierno Municipal de 1941, AHCEM, Morelia, Legislatura XLVIII, Acta núm. 8, 17 de noviembre de 1941, p. 25.



Si desde el fisco estaban las Juntas Calificadoras, desde el gasto estaban las Juntas de Mejoras Materiales; en ambas instancias concurrían generalmente las fuerzas vivas de la localidad

El BNHUOP también cumplió un rol significativo en esta triangulación de intereses y dependencias que generó con el gobierno del estado y con los gobiernos municipales. El punto clave aquí fue el acceso al crédito federal. En este sentido, por principio, se comenta que el crédito que ofertaba el BNHUOP, era parte de la política de financiamiento nacional dirigida a la construcción de infraestructura para la economía mexicana, por lo tanto entonces, influía en el proceso de centralización y nacionalización que estaba experimentando la oferta de servicios públicos en México. En este esquema, los deudores del banco, en concreto los gobiernos estatales y municipales, terminaron por quedar organizados y jerarquizados por esta institución, esto al menos por el tipo, monto y objeto del empréstito contratado.

Ahora bien, el ingreso del BNHUOP en Michoacán está relacionado con otros componentes ya anunciados. Sólo se especifica que tienen que ver con el argumento de que la economía pública estatal y la municipal estaban bastantes debilitadas, sino es que en bancarrota, razón por la cual era más que necesaria la inyección de capital en la economía michoacana. Asimismo, dicho contexto financiero era resultado de un proceso no menos significativo: la

propia reorganización y definición de las soberanías fiscales entre el estado y los municipios, proceso que era imprescindible para ir definiendo sus capacidades de recaudación, y por lo tanto de pago y de endeudamiento. Así entonces, a partir de los años treinta, se fue generando una mayor certeza institucional, la cual finalmente posibilitó el acceso al crédito federal. Derivado de todo ello en suma, bajo este escenario, según las fuentes consultadas, en cuanto a los servicios públicos municipales, el BNHUOP marcó sobre todo su presencia en el servicio público de aguas, a tal grado de que llegó incluso a proyectarse su federalización en 1938.⁸³

Posiblemente el servicio de aguas fue el más significativo de todos los servicios públicos municipales en Michoacán, ello porque obviamente era un recurso de primerísima necesidad, por su uso doméstico, comercial e industrial. Y sin embargo, dicha demanda por el recurso contrastaba claramente con las limitaciones financieras que padecían todos los ayuntamientos michoacanos para la introducción y el mantenimiento del vital líquido en las poblaciones del estado. De hecho, ese ostensible desbalance entre la demanda del agua y la incapacidad de su suministro, fue la razón principal por la que el gobierno federal justificó su intervención sobre el citado servicio; aunque por otro lado también, llama la atención que lo hiciera desde una vía indirecta, es decir, desde su financiamiento, y no directamente desde el fortalecimiento fiscal de los municipios. Pero más aún, de acuerdo con Aboites, el problema del agua potable, no sólo para Michoacán sino para todas las poblaciones del país, era tan mayúsculo que tampoco el

⁸³ Véase Luis Aboites, “La ilusión del poder nacional. Provisión de agua y alcantarillado en México, 1930-1990”, en Carlos Lira y Ariel Rodríguez Kuri (coordinadores), *Ciudades mexicanas del siglo XX. Siete estudios históricos*, México, El Colegio de México / Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2009, p. 189; y, Luis Aboites y Valeria Estrada (compiladores), *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1901-1945*, México, Comisión Nacional del Agua / Archivo Histórico del Agua / CIESAS / El Colegio de México, 2004. Por otra parte, también se tiene conocimiento de que el BNHUOP financiaba otras obras materiales en las poblaciones michoacanas, como aquellas relacionadas con los mercados; véase al respecto la gráfica 8.

gasto federal logró resolverlo.⁸⁴ En este sentido por ejemplo, como muestra categórica de dicha debilidad presupuestaria local-federal, todavía hacia 1956, según Bustamante, más del 80% de los municipios en México carecían de los servicios públicos de agua y drenaje.⁸⁵ Por lo tanto entonces, quizá lo acontecido en Michoacán dos decenios antes, corrobore el argumento de este autor.

A este respecto, entre 1935 y 1943, ante tal necesidad de la población por el agua potable, y las limitaciones pecuniarias de los ayuntamientos michoacanos para atender su demanda, particularmente 19 municipios –de los aproximadamente 100 que componían esta entidad por esos años–, contrataron 34 préstamos con el BNHUOP. De éstos, 29 se escrituraron entre 1935 y 1939, y sólo cinco entre 1940 y 1943. Sumados todos los créditos, alcanzaron el monto de \$4'142,200, en valores nominales (véase tabla 8). Mientras que por otra parte, entre los ayuntamientos más beneficiados, sobresalieron los de Morelia, Zamora, Los Reyes, Pátzcuaro, La Piedad y Ciudad Hidalgo. Es decir, ciudades importantes que, junto con los demás municipios (13), indican, por un lado, que hacia los años veinte, difícilmente los michoacanos gozaban del vital líquido potabilizado, y por otro, que hacia los años cuarenta, dicho problema del agua potable, sólo en alguna medida y por algunas regiones del estado se llegó a atender. Por lo tanto entonces, desde luego que lo anterior puede ser un filón para indagar posibles fuerzas regionales concentradoras de la riqueza en el estado, mismas que si bien fueron potenciadas durante la posrevolución, también se destaca que tuvieron antecedentes porfiristas.

Existen también otros puntos a considerar sobre la intervención del BNHUOP en el servicio municipal de aguas. Por ejemplo, el papel que jugó el Estado michoacano en la apertura

⁸⁴ Aboites, 2009, *op. cit.*, p. 182.

⁸⁵ Bustamante, 1956, *op. cit.*, p. 529.

de crédito del BNHUOP a los ayuntamientos. Aquí se piensa que éste se dio por lo menos en tres sentidos, todos con un filo centralista. Uno es fiscal, y atañe a que, para garantizar los montos solicitados, el Congreso y el Ejecutivo michoacanos llegaron a reformar las leyes de ingresos de los municipios contratantes de deuda, incluso, en un determinado caso, pudieron respaldarlos con el rendimiento de algún tributo estatal. Otro apunte se refiere a que, en el contrato de crédito inmobiliario gestionado a favor de los ayuntamientos, el gobierno michoacano sólo fungió como fiador solidario, es decir, había dejado de hacerse cargo de manera integral de la deuda municipal contraída. Mientras que un tercer aspecto a destacar se deriva del anterior, es decir, si bien en dicha condición de fiador del gobierno estatal se puede apreciar un aparente rasgo descentralizador a favor de los municipios, en realidad lo que estaba en marcha era un mecanismo necesario para centralizar desde otro flanco: las Juntas de Mejoras Materiales.

Asimismo por otra parte, al igual que las juntas, el BNHUOP también restó funciones y capacidades administrativo-financieras a los municipios desde este específico caso del servicio de aguas. En este sentido, precisamente bajo el mismo marco de la autorización que decretaba el Estado michoacano a favor de los ayuntamientos para que éstos celebraran contratos de préstamo con el BNHUOP, las propias autoridades michoacanas establecían nuevas facultades al banco acreedor. Así entonces, de acuerdo con lo que se estudia, sobresalen las siguientes: inspeccionar y vigilar la inversión del capital concedido, e “... intervenir en la administración de los servicios de agua y saneamiento y en la percepción de los Impuestos, tasas [sic] o productos correspondientes o a percibir directamente dichos pagos, quedando obligado el Ayuntamiento a prestar al Banco, a su petición, el auxilio necesario para el cobro y a ejercitar las acciones o sanciones correspondientes”. Más aún, para darle mayor fortalecimiento

institucional al funcionamiento de tales prerrogativas, en particular en aquellos municipios que contrataran préstamos con el BNHUOP, se establecerían las denominadas Juntas de Aguas y Saneamiento.⁸⁶

Estas juntas al parecer, se constituirían en instancias locales totalmente controladas por el banco, es decir, da la impresión de que tendrían una dinámica muy similar a la que presentaban las Juntas de Mejoras Materiales y el gobierno estatal, por lo tanto, ambas funcionarían en menoscabo de las facultades de los municipios michoacanos para ofertar servicios públicos. Ejemplo de ello, además de lo dicho, es que con el paso del tiempo, y al tener el control sobre la creación de infraestructura en torno al servicio del agua, y sobre el aparato tributario-recaudatorio, esto a través de las Juntas de Aguas, el BNHUOP llegó a funcionar como una especie de célula hacendaria en el estado. Esto porque realizaba labores de gasto, de recaudación, e inclusive de condonación de impuestos o posiblemente de préstamos.⁸⁷

Finalmente, por lo demás, queda por estudiar los impactos recíprocos entre la oferta y la demanda de este servicio, como evidentemente lo es también deseable para toda la estructura de los servicios públicos municipales y estatales tratados. Lo cierto es que, desde las transformaciones que experimentó la oferta del servicio municipal de aguas, se aprecia,

⁸⁶ Estas juntas estarían integradas por tres miembros: un representante del ayuntamiento en cuestión, uno procedente de los usuarios, y un representante del Banco; éste último incluso, además de fungir como el administrador de estas instituciones, poseería otras facultades. Para ampliar dicha información, y en general para toda esta nueva normatividad, véase los casos de Morelia y Zamora, en: POEM, Suplemento, Morelia, t. LVI, núm. 96, 19 de marzo de 1936, pp. 1-2; POEM, Suplemento, Morelia, t. LVII, núm. 3, 13 de abril de 1936, pp. 1-2.

⁸⁷ Con el tema de la condonación, llama la atención que los solicitantes fueran tanto los ciudadanos como los propios ayuntamientos. Ambos argumentaban carencia de recursos. Asimismo, los primeros la solicitaban por concepto de pago de impuestos sobre el agua, y los segundos por concepto de préstamos adquiridos. En la diligencia, los contribuyentes optaron por la intersección del Congreso ante el banco, mientras que los municipios se decidieron por la mediación del gobierno del estado. Véase dos casos de ello, uno para 1941 y otro para 1954: AHCEM, Morelia, Legislatura XLVIII, Acta núm. 19, 27 de enero de 1941, p. 2; AGHPPEM, Morelia, fondo: Secretaría de Gobernación, sección: Gobernación, serie: Hacienda y Cuenta Pública, caja 1, exp. 29, 1954.

simbólicamente si se quiere, dos efectos que estaban operando al mismo tiempo en torno al Estado michoacano y su necesidad de fortalecer y centralizar la hacienda estatal. Por un lado, estaba la intención del Estado michoacano de controlar y centralizar, hasta donde podía, la hacienda pública de sus ayuntamientos, y por otro, está el hecho de que esa misma intención evidenciaba el proceso de centralización hacendaria que el gobierno federal estaba ejerciendo sobre ambas haciendas en Michoacán. Queda abierto en todo caso, el estudio sobre otros servicios públicos, con la intención de descubrir posibles resistencias a tales procesos centralizadores.

Tabla 8. Apertura de crédito inmobiliario del BNHUOP para los municipios michoacanos, 1935-1943

Municipio	Año	Cantidad (pesos corrientes)	Garantía	Destino
Tacámbaro	1935	80,000	Impuesto a mercados	Abastecimiento de agua potable
Zinapécuaro	1935	50,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
	1936	20,000		
Morelia	1936	850,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
	1938	480,000		
Pátzcuaro	1936	93,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Construcción del mercado municipal
	1939	132,000		Abastecimiento de agua potable
	1943	98,000		Construcción del mercado municipal
Zamora	1936	387,600	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable y saldar crédito anterior
	1939	250,000		
Tangancícuaro	1936	46,900	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
	1938	12,000		
Ario de Rosales	1936	65,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
Tanhuato	1936	70,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
Maravatio	1936	75,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
	1936	76,000		Construcción del mercado municipal
La Piedad	1937	196,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
	1938	36,000		
	1939	36,200		
Los Reyes	1936	70,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
	1939	45,000		
	1943	100,000		
Acuitzio del Canje	1936	44,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
	1937	98,000		
Ciudad Hidalgo	1940	22,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
	1942	150,000		
Jacona	1937	40,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
Yurécuaro	1937	180,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
Sahuayo	1938	55,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Construcción del mercado municipal
Coalcomán	1938	27,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
Ecuandureo	1938	35,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
	1938	21,000		
Cotija	1938	21,000	Impuestos municipales y otras fuentes	Abastecimiento de agua potable
	1939	41,500		

Nota: No se descarta que haya habido más contratos de los enlistados.

* En el préstamo para el municipio de Los Reyes de 1943, se estipulaba la posibilidad de ampliarse a \$320,000.

Fuente: POEM, de 1935 a 1943, varios tomos y números.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo visto, esta investigación pretende aportar conocimiento nuevo sobre el tema de las consecuencias que trajo consigo la revolución mexicana en la hacienda pública de Michoacán. A este respecto, cabe señalar que el planteamiento general de este estudio consistió en examinar el proceso de desarticulación y reconstrucción que experimentó la hacienda pública michoacana entre los años diez y los cuarenta. Sin duda alguna dicho proceso fue complejo y dilatado, incluso se podría decir que, para poder comprenderlo de mejor forma, es necesario tomar vuelo desde los tiempos porfiristas, sobre todo para poder dimensionar estructuralmente los problemas hacendarios de la etapa reconstructiva.

En dicho proceso hacendario de desarticulación-reconstrucción, existieron también inercias de descentralización-centralización, todas, con distintas características, calibres y duraciones, originadas directa o indirectamente por la revolución. Así por ejemplo, según la historiografía y las fuentes primarias consultadas, en Michoacán y su hacienda pública se observa un proyecto hacendario centralizador regido por el gobierno federal y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este proyecto centralizador fue esencialmente hacendario y político, y operó, entre las décadas de 1920 y 1940, desde la política hacendaria (fiscal y de gasto) y agraria (reparto de tierras y su implicación tributaria), armonizadas todas ellas desde la política económica (políticas y organismos instrumentales para regular y fomentar la economía). Esto último es sustancial, ya que la federación hizo suyas dichas políticas, sobre todo a partir de una perspectiva centralista y articulada, justificando tal proceder con el argumento de que dicha centralización hacendaria y al fin política, era la vía más indicada para atender la primerísima necesidad posbélica que existía, es decir, la de recomponer y promover el mercado interno.

Mientras que por otro lado, desde Michoacán y su reorganización hacendaria, se puede apuntar que todas las anteriores políticas federales surtieron algún efecto, aunque ello ocurrió en diferente forma e intensidad. Quizá con esta idea convenga cuestionarse: hasta qué punto y cómo, en su relación soberano-hacendaria con la federación y los municipios, el Estado michoacano perdió o ganó facultades y fortalezas para recomponer su hacienda pública e impulsar más en general el desarrollo del estado, ello conforme a su interpretación de las demandas dejadas por el movimiento de 1910. Asimismo es oportuno distinguir, en qué medida todas las vertientes de la centralización federal dichas, vistas desde la hacienda pública, llegaron a producir solamente efectos adversos al estado y los municipios. En suma pues, es posible que estos cuestionamientos ayuden a sugerir algo respecto a, por un lado, el rumbo y ritmo que tomó la reorganización hacendaria en esta entidad federativa, y por otro, sobre eventuales pactos y resistencias entre la federación, el estado, los municipios y los contribuyentes michoacanos. Así que, a partir de lo planteado en esta investigación, enseguida se presentan algunas conclusiones.

I. Desarticulación de la hacienda pública en el decenio 1910-1920

Desde luego que para poder analizar la etapa de reorganización hacendaria que experimentó Michoacán entre 1920 y 1944, es menester indagar primero el proceso que la desarticuló. Así, con esta perspectiva, en la medida de lo posible, sobre todo por la ausencia de fuentes, en este estudio se trató de hacer un planteamiento general sobre las consecuencias de inmediato plazo que trajo consigo la revolución sobre la hacienda pública michoacana. En este sentido, se apuntó que el movimiento revolucionario de los años diez afectó al estado de Michoacán en distinta forma e intensidad. Se dijo al respecto que generó inestabilidad política y social, esto a causa

del derrocamiento del régimen porfirista y el advenimiento posterior de gobiernos efímeros, tanto civiles como militares, situación que finalmente provocó que el Estado perdiera legitimidad ante la sociedad, y que se tensara asimismo la idea liberal del Estado protector de la propiedad y ofertante de paz y seguridad. En esta misma tendencia, se creó también inestabilidad económica, aun cuando, como se dijo en algún momento, Michoacán tuvo un lugar secundario en la geografía militar de la revolución, es decir, las campañas militares que se gestaron en estas tierras, no llegaron a deteriorar de manera grave el aparato económico. Sin embargo, como quiera que sea, el mercado en Michoacán se perturbó, esto debido a la conjunción de diversos factores: se obstaculizaron las redes de comunicación tanto al interior como al exterior de la entidad; se incautó el sistema bancario y se contrajo la oferta crediticia; se generó un espiral inflacionario a causa básicamente del tipo de cambio (emisión de billetes “revolucionarios”) y por malas cosechas; así también se menoscabaron las garantías sobre la propiedad y devino el hurto en moneda y en especie, así como la apropiación eventual de bienes inmuebles.

En consecuencia, todo este contexto político-económico terminó por resquebrajar la hacienda pública michoacana como sistema, no obstante que ello haya ocurrido bajo distintas modalidades, grados y duraciones; efecto diferenciado que dependió básicamente del nivel de desarrollo alcanzado por cada una de las áreas de dicha institución durante el porfiriato, así como también de su relación por separado con el nivel de deterioro que llegaron a experimentar durante la contienda armada. Por ejemplo, con el rubro financiero, se puso de relieve el impacto monetario negativo de mediano alcance que tuvo la revolución sobre la hacienda, esto tras la caída de la capacidad tributaria y de gasto durante los años bélicos. En este sentido, ante escenarios cambiantes, se planteó que la política financiera estatal transitó del contexto porfirista liberal que promovía el equilibrio presupuestario, esto bajo el marco de un mercado emergente

y luego en declive (1907-1908), hacia otro panorama de economía de guerra, durante los años diez, todo ello bajo una constante y marcada irregularidad financiera.

En cuanto a la fiscalidad, cundió un reformismo extraordinario y/o ilegal durante la revolución. Así, al lado del análisis (que queda pendiente) de los efectos que tuvieron las intervenciones, los préstamos forzosos u otras cargas tributarias sobre los contribuyentes, se evidenció que la revolución y el entorpecimiento mercantil de esa coyuntura, modificaron el importante reformismo hacendario estatal porfirista derivado de la abolición del régimen alcabalatorio de 1896. Empero, junto a ello, también se plasmaron otros aspectos que perduraron o incluso se acentuaron, como la rigidez de las rentas estatales, provenientes de unos cuantos tributos, como fue el caso del predial y el minero; o el sustantivo papel que posteriormente tendría el impuesto de patente para la hacienda estatal y municipal en Michoacán. También persistieron otros elementos, como los relacionados con la falta de proporcionalidad, equidad y justicia fiscal, mismos que en algunos gravámenes parecen haber sido fueron más ostensibles. En este sentido, el impuesto predial es una buena muestra de ello. Por ejemplo, cabe destacar que las reformas catastrales de este tributo –que fue por entonces el más valioso de los que poseyó la administración pública michoacana– emprendidas entre 1915 y 1920, llegaron a ser mucho más trascendentes, extensivas y graves para todos los propietarios michoacanos en general, que las primeras leyes orientadas a la reforma agraria. La razón fue que dicha actualización no se condujo bajo los mejores argumentos técnicos ni tampoco con el conocimiento cabal sobre la gravedad de la pérdida de padrones de causantes a causa de la incineración de archivos fiscales. Por lo tanto, lo anterior motivó la resistencia o por lo menos demasiada morosidad ante el fisco, fenómeno que, entre otras cosas, generó corrupción, fraude

y conflictos políticos, escenario que difícilmente se moderaría con el gobierno posterior de Francisco J. Mújica (1920-1922), incluso se puede decir que se agudizó.

El gasto público también sufrió alteraciones en su programación durante la revolución. Según el material disponible, en esos años devino la caída de la emergente economía pública liberal, misma que culminaría en un panorama presupuestal que, además de reducido en su monto, estuvo orientado preferentemente a gasto militar, erogaciones extraordinarias y deuda pública. En consecuencia, con este notorio desbalance, el Estado michoacano perdió control sobre la hacienda, la justicia, la gobernabilidad y legitimidad, el fomento, la educación y la política al interior de la entidad. Es decir, en términos generales, se menospreció el estado de derecho y el pacto fiscal con el contribuyente, puesto que el Estado vio reducir drásticamente sus funciones como administración pública. Elementos todos que, en suma, debieron estar presentes entre las causas que motivaron o bien avivaron el movimiento iniciado en 1910.

Una última área de la hacienda michoacana que también se desmoronó durante los años diez, fue su articulación burocrático-administrativa, geográfico-rentística y presupuestaria. Este fenómeno ocasionó la pérdida de la organización jerárquica y por ende del control y la centralización de la hacienda en términos humanos y espaciales; así como también de la información contable, de padrones y archivos, y de mobiliario. Evidentemente que este proceso afirmó la debilidad de la hacienda pública en al menos dos flancos de relevancia: frente al contribuyente, sobre todo en la periferia, donde permeaba un ambiente fraccionado respecto del centro, situación que derivaría después, entre otras cosas, en inevitables políticas de condonación tributaria; y frente a su propia reconstrucción, puesto que el punto de partida sería la bancarrota.

II. Reorganización de la hacienda pública en la posrevolución

El análisis de la reorganización de la hacienda pública de Michoacán entre las décadas de 1920 y 1940, circunscribe una serie de problemáticas estatal-nacionales que si bien muestran coyunturas, en general le dieron un cariz particular a esta primera gran etapa del régimen revolucionario, etapa que correspondió a su construcción institucional, legitimadora y de identidad nacional. Dichas dimensiones o problemáticas se caracterizaron por su interconexión única durante estos años, situación que produjo efectos multiplicadores específicos sobre los procesos de recomposición de la hacienda pública michoacana y de reanimación de la economía estatal-nacional en general. Se trata de las siguientes: la necesidad de ampliar y transformar el gasto público para hacer frente a las demandas sociales revolucionarias; las consiguientes políticas fiscales estatal y federal para aumentar la capacidad extractiva; la reforma agraria; la economía rural prevaeciente en el estado, y el cierto repunte del mercado regional y nacional; y los propios intereses e ideologías políticas que sobre la revolución tenían las élites políticas y económicas y algunos grupos sociales emergentes en torno al papel que debía ejercer la hacienda pública en los aspectos antes expresados. De modo que para ver con mayor detenimiento la reorganización de la hacienda pública michoacana, esto a partir de la incidencia que tuvo cada uno de los anteriores factores en ella, enseguida se abordan tres ángulos básicos del proceso: fiscalidad, economía pública y organización hacendaria estatal, esto último en consideración con los municipios y su hacienda pública.

Fiscalidad

En cuanto a la temática fiscal, en términos legislativos y financieros, se expone lo siguiente. En primera instancia, cabe decir que para la elaboración de la estructura de la carga tributaria de esta entidad, se recurrió a la sistematización de la información estadística disponible relativa a las rentas públicas del estado de Michoacán, información que finalmente abarcó el periodo de 1917 a 1945, así como también el tramo porfirista de 1897 a 1910. Como se ve, por lo demás, esta base de datos permite señalar la conveniencia de su perfeccionamiento futuro, con la intención de complementarla mejor y cubrir los vacíos temporales no trabajados aquí.

Ahora bien, a partir de la interpretación que se hizo de este indicador, se exponen los siguientes argumentos. 1. Se dejó constancia del desplome que sufrió la capacidad recaudatoria estatal durante el ciclo armado, cuyo repunte, si bien empezaría relativamente rápido, se basó en la irregularidad de lo ingresado, y, sobre todo, se remarca aquí, el hecho de que dicha recuperación alcanzaría los mejores años de recaudación porfirista solamente hasta el inicio de los años treinta. 2. Existió una perene inelasticidad y frecuentes contracciones en la estructura impositiva, fenómenos que fueron en algunas veces más claros que en otras, como aconteció durante los tiempos insurrectos, los años veinte y bajo el marco de la reforma agraria. En este sentido, el impuesto predial fue el ejemplo más representativo de la inelasticidad tributaria michoacana, debido a su larga permanencia y supremacía en la carga fiscal, esto por lo menos hasta antes de su declive ocurrido a finales de los años treinta; lo cual contrastó por otra parte, con la intermitencia de la tributación a la producción y el comercio en las rentas estatales. 3. Justamente a partir de los años treinta, se registró un cierto ensanchamiento fiscal, seguido por una relativa diversificación de la carga tributaria, coyuntura que estuvo vinculada a la

referida caída del predial, al ascenso de la imposición al comercio e industria, y a la presencia cada vez más notoria de las participaciones federales en las rentas directas e indirectas del estado. Esta situación en su conjunto, comenzó a restarle paradójicamente control al gobierno michoacano sobre la carga tributaria estatal, esto desde luego, a favor de la federación. 4. No obstante estos cambios fiscal-financieros, persistieron en el fisco michoacano características decimonónicas como la baja carga tributaria, la imperfección técnica impositiva, la incapacidad de controlar el espacio fiscal en términos recaudatorios, y la subvaluación y evasión fiscal.

Ahora bien, estas transformaciones y permanencias que experimentó la carga tributaria michoacana, son consecuencia, en mayor o menor medida, de los procesos internos y externos a la hacienda pública estatal que se señalaron anteriormente. En este tenor, sobresale el reformismo fiscal estatal relativo a la tributación sobre la tierra, el comercio y la industria, con el cual se pretendió aumentar la capacidad recaudatoria para poder así romper con los crónicos problemas financieros a los cuales el gobierno michoacano se enfrentó, ello en su obligación de atender una demanda creciente de bienes y servicios públicos. Otro asunto decisivo que impactó en la carga tributaria michoacana, fue el proyecto fiscal federal centralizador, mismo que tuvo lugar entre los años veinte y los cuarenta, y que se concretó básicamente a través de la instauración del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre ingresos mercantiles, así como por un sistema de participaciones al estado y los municipios michoacanos sobre el rendimiento de varios tributos federales. Vale apuntar que dicho proyecto federal se basó en una propuesta de simplificación y uniformidad impositiva nacional, misma que estuvo orientada a abatir la anarquía y el apiñamiento fiscal en los estados, con lo cual se buscaba, en último término, liberar e impulsar el mercado interno, para así estimular la “unidad económica nacional”.

Otro factor significativo fue precisamente el mercado regional y sus ciclos en Michoacán. Al respecto se demostró la estrecha correlación existente entre la naturaleza de los cambios y constancias que experimentó la economía michoacana –una economía eminentemente rural y que estaba orientada al mercado interno–, y la composición y comportamiento de los ingresos públicos estatales durante la temporalidad de análisis. Así, a través de dicha correlación, se pudo constatar el impacto que tuvo la economía michoacana tanto en la irregularidad y precariedad de las rentas del estado en los años veinte, como también en su cierta diversificación acaecida en los años treinta y cuarenta. Por último, la reforma agraria también se constituyó en una problemática que perturbó el desempeño de la fiscalidad y la carga tributaria michoacana, destacándose sobre todo, lo ocurrido durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas. Con este asunto, cabe anotar que el reparto de tierras orquestado por la federación tuvo un ángulo fiscal que afectó las finanzas públicas de las entidades, y del cual Michoacán no salió bien librado. Es decir, el gobierno federal exentó de impuestos a los ejidatarios michoacanos por concepto de posesión de tierras, o dicho en otras palabras, los eximió del gravamen más significativo con que contaba la hacienda michoacana, fenómeno al cual se suma la trascendencia que finalmente tuvo el cambio de tenencia de la tierra en este estado. Por lo tanto, de cara a la hacienda pública de la entidad, devino una caída de los ingresos por concepto del impuesto a la propiedad raíz, misma que fue atenuada en algún punto por la entrada de recursos derivados de nuevos y/o renovados tributos, tales como el impuesto al comercio e industria, u otros especiales a la agricultura y la industria.

Ahora bien, a partir de lo anteriormente expresado, se desprenden otros asuntos de relevancia. Algunos tienen que ver con el proceso de centralización tributaria y política que la federación y la Secretaría de Hacienda llevaron a cabo en Michoacán. En esta dirección, el punto

se concretó en conocer tanto el ángulo centralista del fenómeno, que está vinculado con las formas de imposición o negociación política en materia fiscal, como con la vertiente contraria, o sea, las posibles resistencias que pudieron haberse presentado ante dicho reformismo tributario federal. Así entonces, en este estudio se estableció un primer acercamiento al respecto, por lo que se piensa que sería deseable su profundización, sobre todo con la incorporación de nuevas fuentes documentales, distintas a las trabajadas aquí, ello con la idea de entrecruzarlas; todo esto para reconstruir más densamente las comunicaciones que sobre el asunto fiscal establecieron las clases gobernantes –diputados y gobernadores– de Michoacán con el gobierno federal.

En esta tesitura por tanto, y de acuerdo con las primicias recogidas en este trabajo, se avanzó en lo siguiente. En Michoacán, entre 1920 y 1944, se observa que, en torno al reformismo tributario, se presentaron más coyunturas de negociación y eventualmente de imposición consentida, que de resistencias. Aquí el factor político o los intereses de las clases gobernantes michoacanas en relación con los de sus similares del gobierno federal, fueron determinantes, sobre todo para inclinar la balanza al sentido centralizador. Sin embargo, también es cierto que se llegaron a presentar matices de consideración, originados básicamente por lo variable de los contextos y las orientaciones políticas asumidas por cada autoridad de gobierno. Así ocurrió por ejemplo, con las relaciones más bien de choche que entablaron Mújica y Obregón, ello por la rigidez de la política fiscal mujiquista y por su postura autonomista; o bien, las relaciones más de sumisión que establecieron los gobernadores Sánchez y Ramírez respecto de los presidentes Obregón y Calles, ya que sus políticas fiscales fueron moderadas y conservadoras. Por lo tanto, en suma, en los años veinte en Michoacán, se ve que el factor político contribuyó a generar cambios fiscales lo mismo paulatinos que repentinos, errados o experimentales, y alejados por tanto de la mejor técnica impositiva.

Este escenario que se modificó en parte con Cárdenas, ya que, desde finales de los años veinte, bajo unas condiciones de mayor autonomía como gobernador respecto del centro, y después como presidente de México, se observa que este personaje michoacano se constituyó en una pieza central para entender dicho proceso político de reformismo fiscal y más en general de reorganización hacendaria en Michoacán. Se citan dos ejemplos de ello. Con el primero, cabe destacar que siendo gobernador del estado, Cárdenas emprendió un reformismo fiscal que traería consigo importantes efectos multiplicadores: si bien por un lado incrementó los ingresos estatales y abonó a la centralización de los municipios a través de su hacienda, por otra parte también, estos mismos beneficios significaron su supeditación a las directrices de la Secretaría de Hacienda, aun cuando por medio de esta misma maniobra, pudo haber ganado alguna empatía y presencia política entre la clase política nacional, fundamental para sus posteriores aspiraciones presidenciales. Otro ejemplo es la supeditación o lealtad política que es posible le hayan podido proferir al presidente Cárdenas los gobernadores michoacanos circunscritos al periodo 1934-1940, ello en torno al impacto fiscal-financiero que estaba causando el reparto agrario en Michoacán, el cual provocó la ya comentada caída de las rentas por predial, y la instauración de fuentes sustitutas de ingresos.

Existen también, por otra parte, otros aspectos a comentar, relacionados con los contribuyentes michoacanos en general y sobre su cierta reconfiguración en particular, cuestión que quedó evidenciada con el seguimiento hecho a la legislación y la carga tributaria del estado. A este respecto se aprecia que, hacia los años cuarenta, la base de contribuyentes en Michoacán ya no era la misma que la que había existido hacia 1910 o 1920, puesto que se había diversificado y aumentado. Entre las causas de ello, se encuentran fenómenos ya vistos, como la reforma agraria y los cambios en la economía michoacana, así como también la expropiación de las

grandes empresas mineras, agroindustriales y de textiles de origen porfirista. Se empieza entonces por el sector de propietarios de bienes raíces. En el campo michoacano por ejemplo, luego de exentarse fiscalmente a los ejidatarios por posesión de la tierra, más tarde sin embargo (por lo menos desde 1943), se les gravó por producción de la misma. De modo que, junto a este importante bloque de contribuyentes, que comprendía por igual a los campesinos que a las comunidades indígenas, también se definió otro significativo conglomerado de causantes afectos al impuesto predial, el cual estuvo compuesto, básicamente, por pequeños y medianos propietarios, arrendatarios, rancheros, aparceros y propietarios de fincas urbanas en general.

Con base en lo anterior, se bosquejaron diferencias y constancias entre los contribuyentes prediales de los años veinte respecto a su transformación posterior. Con ello cabe preguntarse si bajo un entorno institucional aún con incertidumbre, las élites gobernantes y económicas michoacanas llegaron a pactar acuerdos en materia fiscal, sobre todo con los gobiernos de Sánchez Pineda (1922-1924) y Ramírez (1924-1928), ya que con el de Mújica (1920-1922), de acuerdo con lo indagado en este trabajo, todo apunta a que ocurrió precisamente lo contrario. Esta idea es importante –y que debe seguirse en otro momento–, porque permite entonces entender los mecanismos utilizados por los diversos propietarios michoacanos orientados a darle mayor certeza a la actividad económica, y averiguar por tanto, sus estrategias de capitalización o descapitalización de sus negocios, ello entrecruzando por lo menos dos cosas: por una parte, el revalúo del que estaban siendo objeto, esto bajo un contexto de evasión y subvaluación todavía muy marcado en general, y por otra, el hecho de que la economía regional, pero sobre todo la economía del centro del país, aun no terminaba por reactivarse.

Por otro lado, este mismo binomio de la tributación predial y los renovados propietarios michoacanos, cambió considerablemente en los años treinta y cuarenta. El tema en estos años

es igual o más complejo de como lo fue en la década de 1920, ello porque incidieron nuevos componentes, tales como citada reforma agraria, la inversión en infraestructura, y el despunte del mercado regional basado en el sector agropecuario michoacano. El punto es que, debido a su concurrencia, estos elementos generaron, directa o indirectamente, una nueva problemática fiscal y político-económica en torno a la interminable labor de reactualización del valor fiscal de la propiedad territorial en Michoacán. Se piensa en consecuencia que, en lo sucesivo, dicha problemática podría abordarse a través del catastro del estado. Ello porque quizá a partir de éste y de los nuevos componentes referidos, se pueda discutir lo siguiente. La posibilidad de que se fortalecieran los derechos de propiedad y que se crearan condiciones de mercantilización sobre la tierra, esto porque a través de la propia acción jurídica fiscal de registrar y actualizar predios (empadronamiento fiscal), se ofertaba implícitamente dicha seguridad sobre los derechos de propiedad, lo cual, por lo demás, abonaba a la certidumbre para su compraventa; una fuerza mercantil por cierto, que coexistió contraria al contexto de dotación agraria en Michoacán, es decir, por el hecho de que al pasar la tierra a manos de la nación y luego a tenencia ejidal, ésta había quedado anulada como mercancía. En este mismo sentido estarían los efectos de la reforma agraria, ya que se piensa que a la par del fraccionamiento de la tierra en manos ejidales, se habría favorecido también, la liberación de la pequeña propiedad. Liberación por otra parte, que habría sido estimulada por dos factores simultáneos más: la reanimación de la actividad agropecuaria en el estado, que incentivó a su vez el arrendamiento y la aparcería en el campo michoacano; y la reactivación de la inversión pública y privada, tanto en las propias fincas rústicas y urbanas, como en la infraestructura de la entidad, principalmente en los rubros de carreteras, irrigación e introducción de electricidad y agua potable.

Sin olvidar por otra parte, el ángulo espacial de dicho fenómeno catastro-contribuyentes, mismo que contemplara tanto las regiones o ciudades más ricas del estado, como las más pobres, considerando asimismo las diferencias entre los ámbitos rural y urbanos. Así entonces, de este modo, se podrían problematizar los posibles mecanismos políticos diseñados por los gobiernos michoacanos para actualizar el catastro en la entidad. Podría indagarse por ejemplo, si tal vez hubo pactos fiscales generales o por distritos rentísticos, de los 18 que componían la administración rentística del estado en los años treinta y cuarenta. Así, si fuera este último el caso, una vía para abordarlos, partiría de la historiografía política michoacana disponible, es decir, podría estudiarse el proceso catastral a través de los caciques o intermediarios políticos cuyo poder regional pudiera vincularse con los distritos rentísticos existentes, ello en el entendido de que estos personajes fungirían, en su zona de influencia, como los posibles negociadores que pactarían con los propietarios el acatamiento al reformismo predial.

Otro grupo social que permitiría averiguar posibles mecanismos regionales de negociación sobre la tributación a la propiedad raíz y el catastro, serían las burguesías regionales de Michoacán. Con éstas, es posible que dichos mecanismos fueran de carácter formal o informal, tales como las cámaras de representación empresarial. Así que, con este grupo, cabría investigar, hasta qué punto estaba ocurriendo entre los propietarios privados michoacanos un cambio de percepción sobre su relación con el Estado, o sea, en el sentido de no sólo ver obligaciones en la fiscalización de sus bienes, sino también retribuciones tangibles, esto particularmente desde el gasto público, ya fuera municipal, estatal o federal. Lo anterior se señala porque, muy a menudo, los propietarios michoacanos no sólo eran productores rurales y agentes financiadores de cultivos rentables a los ejidatarios, sino que también tenían invertido

su capital en actividades vinculadas al comercio, la industria y los servicios, y por lo tanto, operaban lo mismo en el campo que en los centros urbanos de la entidad y fuera de ella.

Justamente este otro gran bloque de contribuyentes sobre el comercio, la industria y los servicios en Michoacán, también se reconfiguró durante estas mismas décadas de 1930 y 1940. Esta nueva base de contribuyentes michoacanos estaba compuesta, en términos generales, además de los citados propietarios rurales, por una dimensión amplia de pequeños empresarios, que eran la mayoría de todos, seguidos por una minoría de medianos empresarios. Así también aparecieron otros contribuyentes de origen múltiple, como clasemedieros y profesionistas. De igual modo existió otro contingente social que poseía capitales aún más modestos. Incluso se llegaron a presentar casos de miembros de la clase política que también invirtieron su capital en la economía michoacana.

A partir entonces del perfil anterior sobre los contribuyentes michoacanos y de lo visto en este estudio acerca de su valiosa participación en el ingreso total del estado, se pudieron reunir algunas evidencias tendientes a discutir si dichos contribuyentes fueron o no tomados en cuenta por los poderes estatales en materia legislativo-fiscal sobre el comercio e industria en Michoacán. Por lo tanto, aquí se plantean la idea de que fue difícil que obtuvieran algún tipo de privilegio o exención fiscal, básicamente por lo siguiente. De entrada, de acuerdo con la revisión sobre la imposición al comercio y la industria en esta entidad, se subraya que dichos contribuyentes aparecieron gravados, muchos de ellos, no sólo por el fisco estatal, sino también por los fiscos municipal y federal. Otro punto a considerar, es que justamente sobre estas actividades sería donde recaerían muchas de las reformas tributarias del Estado michoacano orientadas a amortiguar la caída de los ingresos por concepto predial. Asimismo, otro asunto se refiere al hecho de que por las mismas características aludidas que tenían los contribuyentes y

sus giros de negocios, había un considerable desconocimiento fiscal sobre su objeto imponible, o al menos algo de eso enfatizaba la Secretaría de Hacienda en su estudio emprendido en los años treinta sobre Michoacán, y que se vio en esta investigación, ello en el sentido de que era muy notoria la subvaluación y evasión fiscal prevaleciente sobre estos ramos en la entidad. Por tanto, con este punto, cabe interrogarse, cómo establecer un mecanismo de negociación si el Estado no sabía a ciencia cierta la situación fiscal real de toda esta pléyade de causantes. En todo caso, lo anterior deja ver, por lo demás, dos aspectos consecuentes. Uno es que con la tributación al comercio y la industria en el estado, ocurrió algo semejante de lo que pasó con el desconocimiento técnico que se tenía sobre el tema del predial, más en concreto sobre el catastro y las distancias entre el valor fiscal y el valor mercantil de la propiedad raíz. Así que, en consecuencia, más en términos generales, lo anterior evidenció cuán complicado fue el proceso de reorganización y transformación de la hacienda pública michoacana posrevolucionaria, sobre todo por el hecho de que ésta aún presentaba dificultades que databan del siglo XIX.

Gasto público

La otra parte fundamental de las finanzas públicas que tiene que ver con la reorganización de la hacienda pública de Michoacán en la posrevolución, es el presupuesto de gasto. A este respecto, en esta investigación, a partir de las posibilidades que ofrecieron las fuentes sobre la materia, se elaboraron dos indicadores, uno referente al comportamiento del total del gasto efectivo, y el otro sobre la programación del presupuesto de egresos desagregado. Finalmente, por las necesidades del análisis, se puso mayor atención al segundo, para lo cual se sistematizó la información que va de 1897 a 1912, y de 1917 a 1947. Asimismo, si bien el estudio se basó en

las transformaciones y perseverancias que presentó la estructura del gasto programado entre 1920 y 1944, como se puede ver, también se decidió extender la perspectiva hacia atrás sobre todo, con la intención de dimensionar un antecedente porfirista que permitiera establecer la caída de la capacidad de gasto a causa de la revolución. Por otra parte además, al igual que como se dijo con el asunto de la carga tributaria, existe la necesidad de perfeccionar los indicadores del gasto público referidos, ello en el sentido de incorporar nuevas fuentes que permitan elaborar, básicamente, un indicador que asegure el análisis desagregado del gasto público efectivo, no sólo del programado, que fue el que se trabajó aquí.

Ahora bien, a partir de la interpretación del material dicho, se pudieron definir las siguientes tendencias. Por principio, estuvo la caída del presupuesto de gasto y la consecuente bancarrota a causa de la revolución, lo cual evidenció, entre otras cosas, el desplome de la propia hacienda pública, y con ella, tras un efecto en cadena, el fuerte debilitamiento de la administración pública estatal en general. En consecuencia, todos estos factores terminaron por afectar la provisión de bienes y servicios públicos concernientes al estado de derecho, la seguridad, la impartición de justicia y la gobernabilidad, así como también los orientados al fomento material y cultural de los michoacanos. Posteriormente, una vez concluido el ciclo armado, devino en los años veinte el proceso de reconstrucción hacendaria, un proceso que a menudo mostró características experimentales, lo cual terminó por reflejarse en una notoria y constante irregularidad tanto en la proyección del gasto, como en la recaudación de los ingresos. Así entonces, esta situación, al final, se tradujo en una tendencia deficitaria que obstaculizó al Estado michoacano no sólo para acelerar la reorganización de la hacienda pública, sino también para fortalecerse así mismo. Esta argumentación se fundamenta ante todo, en el débil, lento y

errático repunte que observaron los ramos de hacienda, gobierno, justicia y seguridad pública en el gasto estatal, luego de su severa caída durante la revolución.

Por otra parte, bajo esta misma irregularidad presupuestaria, cabe decir que fue hasta los años treinta cuando se alcanzaron los mejores niveles de gasto programado de los años porfiristas disponibles, lo cual permite insistir sobre los efectos negativos de mediano y largo plazo que trajo consigo la revolución sobre la hacienda pública. Mientras que por otro lado, vale señalar también, que a partir del año de 1931, se marca una nueva etapa en el gasto público michoacano, etapa que si bien continuó con la reorganización hacendaria estatal, ahora la novedad pasó por una mayor injerencia de la centralización hacendaria federal. Así, en esta nueva dinámica, dicha novedad quedó plasmada en el desempeño del gasto destinado a hacienda, mismo que, salvo alguna excepción, fue el más cuantioso de los rubros orientados al sostenimiento del Estado michoacano posrevolucionario, ello no obstante de su reducción a partir de los años cuarenta, a la par de la referida intervención hacendaria federal. Lo anterior por otra parte, pone de relieve la necesidad estructural que tenía el Estado michoacano de extender y fortalecer su presencia hacendaria al interior de la entidad, proceso que quizá chocó o se complementó, bajo un halo centralista, con una presencia hacendaria federal cada vez más amplificada.

Se aprecia por último, que si bien durante estas décadas de 1930 y 1940 se experimentó una mayor estabilidad financiera y un mayor apego a la programación de los ingresos y los egresos, también es verdad que dicha estabilidad generó un cierto estancamiento, condición que impidió el crecimiento sostenido de las finanzas públicas michoacanas. Así entonces, a la larga, dicho estancamiento financiero, trajo consigo, además de años deficitarios, la reafirmación de la incapacidad presupuestaria del Estado michoacano para desarrollar más vigorosamente las

demandas revolucionarias en materia de educación y economía primordialmente, rubros que por su importancia, se vincularon más densamente con asuntos políticos, o sea, con el fortalecimiento del régimen revolucionario en Michoacán. Más abajo se retoma este tema.

En suma pues, la constante en el comportamiento del gasto público michoacano durante la posrevolución, fue la irregularidad e insuficiencia presupuestaria, circunstancia que, por lo demás, difícilmente permitió diseñar programas de gobierno de mediana y larga duración. Ahora bien, no obstante tales condiciones, se observa que al parecer los cambios en el gasto posrevolucionario fueron menos conflictivos en su gestación y aplicación, que los que se llegaron a presentar con los ingresos. Mientras que por otra parte, cabe mencionar también que este comportamiento del gasto público estatal se debió en buena medida a varios de los procesos internos y externos a la hacienda pública que ya se han referido con anterioridad. Destacándose al efecto la demanda progresiva de mayores y mejores bienes y servicios públicos por parte de la sociedad michoacana; la política social de una parte significativa de los miembros que estuvieron al frente de los poderes estatales durante el tramo de estudio; el reformismo hacendario estatal, que permitió aumentar y diversificar relativamente el gasto; el proyecto hacendario federal centralizador, el cual actuó también desde el gasto público, esto al llevar a cabo una reorganización centralizada de los servicios públicos en el país; los ciclos de la economía regional y nacional, mismos que influyeron tanto en los pocos cambios y en la precariedad del gasto público de los años veinte, como también en su incremento lustros más tarde; los beneficiarios de la economía pública en general, y los agentes privados que ofertaban o bien cooperaban con el Estado, para el suministro de servicios públicos en la entidad.

Por otro lado, a partir de los planteamientos anteriores, se destacan otros aspectos que tienen que ver con la reorganización y centralización posrevolucionaria de la oferta de bienes y

servicios públicos en Michoacán y México, ello en relación con el advenimiento de una cierta reconfiguración de los beneficiarios de la economía pública michoacana. Así que, para abordarlos, se ha recurrido a los sectores de educación pública y fomento económico en Michoacán. La selección obedece a que estos dos rubros representaron las transformaciones y constancias más significativas del presupuesto de gasto michoacano entre los años veinte y los cuarenta, condición que al mismo tiempo, y debido a la insuficiencia presupuestaria dicha, los hizo expresar también, un sentido de dependencia respecto a la economía pública federal y la economía privada michoacana. Así entonces, bajo este escenario, los temas de educación pública y fomento económico en este estado, reflejaron, cada uno por su parte, las fuerzas, limitaciones, intenciones e intereses de una sociedad michoacana que interpretó a su modo la revolución mexicana, trayendo consigo tensiones que el presupuesto no pudo mitigar.

Justamente por ello es necesario dar alguna idea sobre la reconfiguración de los beneficiarios de la economía pública michoacana. A este respecto, se puede decir que, de acuerdo con el comportamiento del gasto programado en el periodo de examen, se observa que si bien no se mejoró ostensiblemente el bienestar en general de los michoacanos hacia los años cuarenta respecto de su condición en 1920 (según los egresos *per cápita*), sí en cambio se orientó el gasto con un sentido más social, y, por ende, esta tendencia incentivó un mayor alcance de la economía pública sobre ciertos sectores de la sociedad michoacana posrevolucionaria. Por lo tanto, hacia los años treinta y cuarenta, los beneficiarios del gasto público en Michoacán se habían diversificado relativamente, figurando entre los grupos más favorecidos: el constituido por el profesorado michoacano, el alumnado de distintos niveles escolares y los profesionistas, todos ellos cobijados por un predominante contexto de movilización social en la entidad; la propia clase política michoacana gobernante, en el sentido –que enseguida se verá– de usar el

gasto como un instrumento de legitimación del nuevo régimen en el estado; grupos rurales y urbanos emergentes, ello en virtud también de aquella efervescencia social; y más en general los empresarios y la sociedad en su conjunto.

Así entonces, en cuanto al gasto en educación, se refiere que, según se apreció con la información cuantitativa y cualitativa analizada, el ramo educativo fue el rubro más valioso y persistente de toda la programación de los egresos michoacanos entre 1918 y 1945, así que dicho rubro se constituyó en el cambio más sustancial que diferenció a la economía pública michoacana posrevolucionaria respecto de su vertiente porfirista. En consecuencia, se observa que existió una tendencia o consenso duradero entre los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales sobre la importancia del tema educativo en Michoacán—entendiendo que el Legislativo representaba en el Congreso, a los sectores de la sociedad que mayor capacidad de injerencia tenían no sólo sobre los tópicos aludidos de educación y fomento económico, sino sobre la provisión en general de los servicios públicos. Así también, dicho consenso sobre la prominencia presupuestal que se le dio a la educación fue relevante, no sólo porque mostró una intención de mejorarla lo más apresuradamente posible después de la revolución, sino porque, en apariencia—y esto habría que profundizarlo—, salió avante de las distintas ideologías políticas sobre el tema, mismas que abanderaron posturas radicales, moderadas y conservadoras, incluida aquí por cierto, la de la Iglesia católica michoacana. Al final esto ocurrió así, en la medida de que el ramo de educación poco a poco empezó a aglutinar en su entorno nuevas y distintas funciones: políticas (legitimación del régimen revolucionario en el estado; profesorado y movilización sociopolítica), institucionales (intervención del Estado en la economía y en la sociedad), económicas (integración al mercado interno), socioculturales (formación profesional e identidad nacional) y centralización político-educativa.

De estas nuevas funciones de la educación michoacana –a propósito, muy acordes con la historiografía sobre la educación en México–, sobresale por ejemplo, la importancia que se le dio a la política educativa como un mecanismo político más de legitimación para la clase gobernante michoacana revolucionaria. Por lo tanto, sería deseable atender los posibles espacios de negociación o resistencia entre el estado y la federación, ello para ahondar sobre la postura del gobierno federal ante dicho mecanismo legitimador, incluso no sólo en relación con Michoacán, sino con todas las demás entidades, esto a partir justamente del vínculo entre el inicio de la centralización de la educación nacional y la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, y la interpretación que los estados le dieron a la educación en el modelo revolucionario.

Así también, sería revelador abordar con mayor detenimiento cada una de dichas funciones del ramo educativo, esto con el objeto de corroborar lo que se piensa aquí respecto de si la educación en Michoacán se proyectó como el eje o el primer escalón de un proyecto integral de desarrollo, cuya preponderancia, al menos para el caso michoacano, fue igual o más significativa que la propia inversión en obra pública por ejemplo. Asimismo, sería prudente mayor investigación que comparara, desde la economía pública, el fenómeno educativo michoacano con otros estados, tanto con aquellos cuyos gobernantes compartieron con sus similares michoacanos una interpretación fuertemente social de la revolución –como pudieron ser Veracruz, San Luis Potosí o Tabasco–, como con aquellas entidades donde dicha interpretación no estuvo tan marcada, o de plano priorizaron otros rubros como motor del desarrollo regional.

Por otra parte, el ramo de fomento económico mostró una historia un tanto distinta a lo visto con la educación. A este respecto, cabe comentar que el gasto destinado a estimular la

economía observó un desempeño muy irregular en la programación del presupuesto de gasto michoacano entre 1917 y 1945. Fue uno de los ramos más erráticos; además de que su proporción respecto al total fue ciertamente pobre, lo cual deja ver su sensibilidad a los efectos reorganizadores de la hacienda estatal que generaban incertidumbre sobre la inversión pública en la economía. De igual manera, a través del tiempo, sólo dio prioridad a unos cuantos sectores, entre los cuales destacaron los de telégrafos y teléfonos, carreteras, irrigación, agua potable y reparto agrario. Por lo tanto en suma, lo indagado evidencia las grandes carencias presupuestales que experimentó el Estado michoacano para atender las necesidades básicas de obra pública, indispensables para reactivar la economía. Así entonces, visto desde la economía pública de Michoacán, el tema del desarrollo económico regional y su fomento estatal, reviste una problemática de bastante complejidad, razón por la cual en este estudio apenas se delineó. En consecuencia, quizá convenga preguntarse de entrada, siempre desde la hacienda pública, ¿qué reflejan dichos indicadores del ramo de fomento en la estructura presupuestaria, a qué se debió su comportamiento?

Por principio, estaría la perenne insuficiencia financiera estatal que, por lo demás, aparte de reafirmar la incapacidad de potenciar el bienestar material de los michoacanos, reflejó el largo y tortuoso andamiaje emprendido por las autoridades michoacanas para reorganizar la hacienda pública de la entidad. Por tanto, evidentemente que estas condiciones financieras y hacendarias chocaron con las características de la demanda de recursos para la construcción de infraestructura en el estado, puesto que ésta requería de ingresos pecuniarios de manera considerable y constante, y más aún si se toma en cuenta la extensión y la geografía física compleja del territorio michoacano. A lo anterior se agrega además, el planteamiento hecho sobre la educación, en el sentido de que es posible que para los gobernantes michoacanos la

educación fuese el eje en torno al cual girará el impulso al desarrollo. Así que, en suma, a partir de todo lo dicho, se podría abrir una cuestión más: ¿en qué medida el comportamiento irregular de la inversión en infraestructura que prescribía la proyección del gasto público, evidenció, implícitamente, una relación del Estado michoacano con los capitalistas michoacanos también errática, y por lo tanto, sin la existencia de pactos de desarrollo económico que la potenciaran?

Con esta idea, sobresale el importante hecho que, por tales condiciones financieras, que reducían las capacidades del Estado en tanto agente de reanimación económica a través del gasto público, el ciclo económico en Michoacán, durante los años veinte, recayó prácticamente sobre el decaído mercado y la economía privada. Mientras que si bien en los años treinta y cuarenta esta situación sería acortada por la economía pública estatal, al mismo tiempo también, aparecería más contundentemente la presencia federal en materia de desarrollo económico en Michoacán, tal como quedó argumentado con el proyecto de la Cuenca del Tepalcatepec.

Así entonces, lo anterior permite sostener, que la insuficiencia presupuestaria del Estado michoacano se constituyó en un factor clave para negociar, por un lado, qué servicios públicos estatales mostrarían mayor dependencia y/o cooperación con el gobierno federal –vía subsidios, o bien por deuda y crédito público con organismos bancarios federales–, esto según la comentada lógica centralizadora federal sobre la provisión de servicios públicos en el país, y por otro, qué otros servicios públicos estatales mostrarían igual dependencia y/o cooperación con los particulares. Desde luego, como se ve, este esquema relativo a la oferta de bienes y servicios públicos en Michoacán, es un asunto complicado, por lo que se requiere de un tratamiento desagregado, es decir, por tipo de bien o servicio, como serían por ejemplo, los mencionados de carreteras, irrigación, agua potable, ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, entre otros. Al final, este análisis desagregado sería indispensable para problematizar, de una mejor

manera, en cada uno de ellos, su distinta lógica, tipo de relación e importancia respecto del gasto estatal, federal, con los particulares y aún con los municipios del estado.

O bien, en todo caso, viendo así la problemática del fomento económico michoacano, cabría preguntarse por último, ¿hasta qué punto y cómo, bajo el marco de una reorganización hacendaria difícil y paulatina, la economía pública michoacana y en sí la hacienda pública del Estado michoacano posrevolucionario, llegaron efectivamente a impulsar el desarrollo económico regional, o si más bien dicha labor, fue quedando, en buena medida, dentro de las atribuciones federales, ello en virtud del proceso centralizador que operó desde la oferta de bienes y servicios públicos? Esto se refiere así, ya que se tiene conocimiento de que dicha centralización, antes que en Michoacán, ya se había iniciado en otras entidades federativas, las cuales se habían decantado por el apoyo federal desde los años veinte y los treinta, ello en una lógica más avivada del mercado interno y foráneo, como sucedió en el norte del país.

Reorganización hacendaria estatal y hacienda municipal

Por las características propias de la hacienda pública no sólo de Michoacán, sino la de cualquier otro estado o de la hacienda pública federal misma, esto en el sentido espacial y administrativo de su organización que busca el control y la centralización de su funcionamiento, en esta investigación se trató de observar, desde esta lógica, el papel de la hacienda pública municipal en la reorganización hacendaria estatal durante estos experimentales años de los veinte a los cuarenta. El enfoque fue ante todo institucional-organizacional, esto con la intención de plantear escenarios generales para estudios futuros, mismos que bajen la mirada a diferentes ángulos del problema, en específico desde la óptica de los actores sociales y sus intereses. Por lo tanto,

el propósito en este trabajo se redujo a revelar los mecanismos legislativo-hacendarios utilizados por el Estado michoacano tendientes a centralizar y controlar el funcionamiento de la hacienda pública municipal, y con ello desde luego, a fortalecerse políticamente también, esto, paradójicamente, a partir del planteamiento revolucionario del municipio libre.

De entrada, se dejó en claro la magnitud de dicha centralización hacendaria estatal sobre la hacienda municipal, esto en cuanto a los niveles de concentración de la riqueza generada en la entidad. En esta dirección, se observaron algunos aspectos significativos. Por un lado, con el fin de apreciar el grado de concentración, y a partir de las posibilidades que ofrecieron las fuentes de información, se elaboraron algunos indicadores con los años fiscales de 1900, 1903 y 1925-1944. Con ellos, en términos generales y considerando el vacío referencial del tramo 1904-1924, se encontró que el tesoro estatal promedió 69% del total recaudado, mientras que el restante 31% correspondió a la participación de todas las tesorerías de los ayuntamientos de la entidad. Además también, se explicó que esa estructural y alta concentración de la riqueza en la hacienda estatal, llegó incluso a experimentar una coyuntural caída a causa de la revolución, tendencia que si bien abonó a una cierta regionalización al interior del territorio, relativamente rápido se volvió a encausar hacia la concentración, vía el reformismo hacendario del gobernador Cárdenas (1928-1932). Así entonces, en este estricto sentido, se podría decirse que el gobernador porfirista Aristeo Mercado y el gobernador Cárdenas, convergieron, esto en cuanto a su intención de centralizar y controlar financieramente a los municipios michoacanos.

Igualmente llama la atención la sorpresiva tendencia superavitaria que mostraron los ingresos y los egresos municipales en su conjunto durante la posrevolución. Empero, también se plantearon algunos matices sobre dicho balance, unos derivados de las limitaciones de la información consultada, y otros sobre un aspecto fundamental del mismo asunto: las enormes

desigualdades económicas existentes entre los municipios y/o bien entre los distritos rentísticos que componían el estado. En este sentido, se arguyó que la gran mayoría de los ayuntamientos en Michoacán poseían una hacienda pública pobre, y que sólo en unos cuantos de ellos se concentró buena parte del total de los ingresos municipales generados en su conjunto. Se trató de la capital Morelia y de las ciudades de Zamora, Puruándiro, Uruapan, La Piedad y Zitácuaro, localidades que representaban, además de su cabecera de distrito rentístico, las regiones económicas más ricas y con mayor concentración poblacional que poseía la entidad, ubicadas en su parte centro norte y occidente, zonas que estaban conectadas con las prósperas economías de los estados circunvecinos de Jalisco, Guanajuato, Estado de México y de la propia capital del país. Todas estas ciudades sin embargo, junto al grueso de los demás municipios, todos por igual, mostraron serios problemas de insuficiencia presupuestal, lo cual los hacía estar literalmente a merced de los poderes del estado.

Ahora bien, pese a los huecos de información estadística señalados –mismos que deben cubrirse en lo sucesivo–, el análisis financiero confirma que el Estado michoacano emprendió un reformismo hacendario centralizador y político sobre sus municipios, argumento que se desagregó con mayor detenimiento a través de los mecanismos político-institucionales que le permitieron al Estado michoacano alcanzar tal resultado. Es importante establecer entonces que la hacienda pública municipal tuvo un papel significativo en la reorganización de la hacienda estatal luego de consumarse la revolución en su parte bélica. Como se mencionó, la hacienda del estado salió en bancarrota del decenio revolucionario, y resquebrajada en su inserción y presencia hacendaria al interior del territorio michoacano, por lo tanto entonces, la hacienda municipal y con ella los ayuntamientos, constituyeron un soporte institucional-hacendario sustantivo, sobre todo por ser un punto de apoyo a partir del cual se pudiera recuperar y luego

acrecentar el control y centralización hacendario y político que se llegó a alcanzar durante el régimen porfirista. Así entonces, con una perspectiva amplia, este persistente propósito por poseer control y centralización hacendaria y política por todo el territorio gobernado, fue una historia inmutable entre los años veinte y los cuarenta en Michoacán, pues había la necesidad de apuntalar la hacienda estatal en prácticamente todos sus renglones, desde el fiscal y de gasto ya vistos, como también desde el ángulo financiero, organizacional y geográfico-rentístico, y desde luego político.

Así por ejemplo, como resultado de ello, las finanzas estatales, entre los años treinta y cuarenta, empezaron a recuperarse, sin embargo, lo hicieron en menoscabo del fortalecimiento financiero de los ayuntamientos michoacanos. Mientras que a nivel organizacional, el conocimiento y la circulación de información que sobre los contribuyentes poseían los presidentes municipales y sus tesoreros en sus localidades de jurisdicción, llegó a ser un relevante punto de apoyo en favor del restablecimiento de las administraciones y receptorías de rentas estatales en los municipios. Por lo tanto, de la mano con la reorganización de la hacienda pública, fue primordial que el Estado michoacano se legitimara y fortaleciera como el centro político de la entidad, en detrimento de la soberanía de los municipios. Así, con este fundamento político, el Estado michoacano posrevolucionario se apresuró a legislar sobre la hacienda del estado, pero también sobre la hacienda de los municipios, todo ello bajo un telón de precariedad financiera en general, y de una mayor injerencia del modelo hacendario de centralización federal en Michoacán, mismo que resintieron tanto la hacienda estatal como la hacienda municipal.

Lo anterior, metodológicamente, en términos generales, se abordó desde la organización hacendaria estatal-municipal, de las prácticas legislativo-hacendarias de modificación de las leyes de ingresos y egresos municipales, y de otros instrumentos institucionales de

centralización sobre los ayuntamientos, como ocurrió desde el gasto municipal y la apertura de crédito por ejemplo. En cuanto al primer punto, se puede referir que la hacienda municipal michoacana se abordó desde la misma reorganización de la hacienda pública estatal, ya que fue un proceso formativo articulado. En este sentido, bajo el marco de un voluntarismo municipalista en Michoacán, generado y/o abonado por el precepto del municipio libre, se reconstruyó el proceso posrevolucionario –con antecedente porfirista por cierto– de deslinde de soberanías fiscales entre la hacienda estatal y la hacienda municipal; mismo que sin embargo, a la vez que se fue concretando en la definición de la esfera fiscal municipal, su evolución terminó por reforzar la idea fiscal centralista, la cual quedaría aún más clara a partir del reformismo de 1931, cuando Cárdenas estableció dos nuevas leyes de hacienda, una para los municipios y otra para el estado, donde en la primera se eliminó el gravamen de patente, y en la segunda se creó el impuesto general al comercio e industria. Adicionalmente, dicho reformismo estatal centralizador se complementó con las reformas organizacionales orientadas a reestructurar las relaciones burocráticas y de circulación monetaria y de información con los ayuntamientos y sus haciendas.

En relación con el segundo aspecto a destacar, sobre los mecanismos para establecer un mayor control y centralización al interior de la hacienda estatal y sobre las haciendas municipales, se comenta lo siguiente. En primera instancia, según la información consultada, se aprecia que, ante la insuficiencia financiera que presentaban tanto los gobiernos del estado como los municipios, los poderes estatales se resolvieron por favorecer la reorganización de la hacienda estatal en detrimento del fortalecimiento de la hacienda de los municipios. En este sentido por tanto, el Congreso fortaleció sus funciones de recibir, discutir y aprobar las leyes de presupuesto de ingresos y egresos de todos los municipios de la entidad, así como también de

su modificación –cuando fuera el caso– a lo largo del ejercicio fiscal en vigencia. De modo entonces que es posible que esta práctica relacional entre el Congreso y los municipios michoacanos, al reproducirse cada año fiscal, generara una tensión permanente en materia hacendaria en Michoacán.

El tercer conducto de instrumentos centralizadores municipales implementados por el Estado michoacano, lo constituyó el gasto público municipal y los servicios públicos en las localidades. A este respecto se plantea el argumento de que los ayuntamientos michoacanos vieron paulatinamente disminuir sus facultades y capacidades de ofertar servicios públicos en su jurisdicción, sobre todo los relativos al impulso de la economía local. Es decir, en materia de fomento y creación de obra pública, prácticamente se nulificó su presencia, trasladándose dicha función proveedora al marco de atribuciones del estado o bien a las de la federación. En suma pues, se puede decir que este debilitamiento municipal, que ocurrió no sólo desde el ámbito financiero sino también desde sus funciones y atribuciones en la provisión de servicios públicos –como sucedió con el emblemático caso del agua potable esbozado aquí–, jugó un papel significativo en la reorganización hacendaria posrevolucionaria en Michoacán. Por lo que, en consecuencia, bajo este esquema centralista, la oferta de los servicios públicos municipales en Michoacán padeció de bastantes limitaciones y de una precariedad por lo general muy marcada.

Finalmente, a partir de los anteriores argumentos sobre el papel que ostentó la hacienda municipal en la reorganización hacendaria michoacana posterior a la revolución, se hace patente la conveniencia de revisar dicho proceso centralizador a partir los actores sociales y sus intereses involucrados. En esta dirección, enseguida se exponen tres ejemplos o temáticas de ello; todos contemplados desde un enfoque local-regional. El primero tiene que ver con el tema que se trató aquí sobre la municipalización de la hacienda pública de Michoacán en los años diez y los

veinte. Dicho asunto podría abordarse desde los grupos sociales o las regiones michoacanas que representaron las intenciones más puntuales sobre dicha municipalización, como pudieron ser algunos líderes militares, élites económicas o miembros de la clase política regional incrustados en la Cámara de Diputados. Quizá ello pueda aportar evidencias sobre las tensiones y negociaciones políticas que influyeron tanto en el avance del proceso de deslinde fiscal estatal-municipal, como en la desarticulación del sistema hacendario en su momento, y luego en su dilatada reorganización posbélica.

Otro punto relevante lo constituyen las fortalezas pero sobre todo las debilidades del Estado michoacano para ejecutar su centralización hacendaria sobre los municipios, esto como parte esencial de la reorganización hacendaria en general. Al respecto por ejemplo, se podría ahondar sobre la falta de control que –piensa– aún poseería la hacienda pública y la autoridad estatal hacia los años treinta y cuarenta, ello en particular sobre su aparato geográfico-administrativo hacendario, y para consolidar al mismo tiempo el ejercicio del poder a lo largo y ancho del territorio gobernado. Un punto de partida sería indagar si, bajo ese contexto, las autoridades estatales se habrían resuelto por negociar con los grupos de poder que representaran a los municipios más ricos de la entidad, su subordinación hacendaria a cambio de asegurarles poder local-regional institucionalizado. Mientras que por otra parte, en relación con estas mismas fortalezas y debilidades del Estado michoacano, cabe cuestionarse si en realidad el Congreso estatal tenía la capacidad de ofrecer soluciones a los múltiples problemas financieros que le planteaban los municipios michoacanos. A este respecto, en esta investigación se avanzó en la idea de que el Congreso y el Ejecutivo estatales marcaron una política fiscal municipal rígida, que no alcanzaba a contemplar las enormes disparidades y peculiaridades de orden

económico, político, poblacional, étnico y geográfico de los más de cien municipios existentes en Michoacán hacia los años cuarenta.

Mientras que por otro lado, estarían las posibles resistencias de los municipios a dicho proceso centralizador. En este sentido, un mecanismo para poder abordar esas supuestas resistencias o negociaciones, lo constituirían las Juntas Calificadoras (asentadas en las municipalidades) y los impuestos de patente municipal y el estatal al comercio e industria en general. Esto porque en torno a dichos organismos y gravámenes, que fungían como espacios de negociación tributaria local, se vieron representados algunos de los intereses económicos y políticos más significativos de las élites local-regionales michoacanas.

Un último ejemplo proviene del gasto municipal y su centralización estatal y federal. En este caso se parte de los hallazgos aportados por este estudio, es decir, sobre la reducción de facultades y funciones que sufrieron los municipios michoacanos en la provisión de servicios públicos en sus jurisdicciones, esto a partir del ejemplo del servicio local de agua potable, así como también de la marcada pobreza que en general padecieron los ayuntamientos para su suministro. El punto con ello es discutir, en qué medida, con el financiamiento federal y el marco institucional estatal orientado a la introducción del agua potable en algunas poblaciones michoacanas, el gobierno federal, junto al michoacano, generaron mayores desigualdades regionales en la entidad. Lo anterior se refiere por el hecho de que sólo una minoría de municipios, preferentemente los del norte del estado, lograron acceder al crédito federal para proveer del servicio de agua potable a sus poblaciones, lo cual sugiere el análisis de los intereses económicos de las élites de esas regiones nortenas, burguesías que buscaban reactivar la economía regional, ampliando por ende la brecha del desarrollo respecto de los municipios del amplio sur michoacano.

Por su puesto que los ejemplos anteriores evidencian la necesidad de una mayor investigación desde otros servicios públicos municipales, pero también sobre los de carácter estatal, de modo que lo indagado aquí, eventualmente pueda estudiarse en comparación con lo que sucedía en otras entidades federativas que también experimentaron un proceso de reorganización de sus haciendas. Al final, de lo que se trata, es de plantear algunas ideas generales acerca de las transformaciones centralizadoras y de las múltiples reacciones que éstas generaban, esto en torno a la construcción de la economía pública en el México posrevolucionario, lo cual no es otra cosa que el reflejo mismo del devenir de la sociedad michoacana y mexicana de esa época.

APÉNDICE

Cualquier estudio emprendido que tenga que ver con el análisis de las finanzas públicas, ya sea en el plano hacendario federal, estatal o municipal, como es el caso de la presente investigación, tiene en su base estadística el principio organizador y argumentativo de su estructura y su narrativa. De acuerdo con esta conjetura entonces, el propósito de este apéndice es señalar solamente algunas de las principales limitaciones encontradas en la labor de investigación y sistematización de la información que soporta este trabajo, es decir, sobre la hacienda pública michoacana posrevolucionaria, esto con la intención de poder generar algunas luces, desde la crítica de fuentes de primera mano y otros aspectos metodológicos, sobre el estudio en general de las haciendas públicas estatales posrevolucionarias en México.

Cabe decir que aun cuando el estudio de la hacienda pública de Michoacán se enfoca al periodo de 1920 a 1944, a lo largo de la búsqueda de fuentes primarias se llegó a considerar información estadística cuyo rango se prescribió entre 1897 y 1950. Esta decisión obedeció a la necesidad metodológica que había de interpretar la reorganización hacendaria estatal posrevolucionaria con un enfoque de mediano y largo plazo, centrando el análisis en los cambios y persistencias ocasionados por la revolución mexicana. Por lo tanto, en cuanto a la información estadística disponible para dicho tramo temporal, se advierte de entrada que se trata de un periodo histórico particularmente difícil de analizar. La razón primordial se debe a los estragos que la revolución causó en la hacienda pública michoacana. En específico sobresale la pérdida del control del espacio fiscal; el rompimiento del tejido burocrático-recaudatorio y la huida de personal calificado; la pérdida de archivos con información básica sobre los contribuyentes; y por lo tanto, en suma, la pérdida misma de la contabilidad pública del Estado michoacano. Por

ejemplo, con el asunto contable, que es el que ahora interesa resaltar, se tiene conocimiento de que se dejó de registrar –o al menos hasta el momento no se ha detectado ningún registro público–, la contabilidad en general correspondiente al bienio de 1914-1916, así como también sobre su desagregación en ingresos por conceptos tributarios para el tramo de 1910 a 1916, y de egresos efectivos para el trienio de 1913 a 1916. Esta situación, como se ve, hace más que difícil, al menos para Michoacán, y eso habría que revisarlo para otras entidades federativas, el análisis pormenorizado de los impactos inmediatos que el ciclo armado causó en la hacienda pública estatal. Pero no obstante ello, a partir de la interpretación de los datos porfiristas previos y los posbélicos inmediatos, así como de alguna información aislada y parcial sobre esos mismos años, se corroboró la destrucción del sistema hacendario michoacano como un conjunto articulado.

Desde luego que esta situación trajo consecuencias adversas de mediano y largo plazo para el registro de fuentes financieras estatales, y aún municipales, de manera anualizada y desglosada. Al respecto, desde este punto de vista, se piensa que el fenómeno hacendario no fue cosa menor en su recomposición, puesto que tras la huida de personal calificado de sus puestos de trabajo al interior del territorio de la entidad, había que reestablecer y/o nombrar nuevos empleados –cosa que no fue nada sencilla– que estuvieran avezados para recuperar, reestablecer, rehacer o resguardar la información indispensable sobre los contribuyentes y sobre la contabilidad pública, problemática que, hipotéticamente, fue muy propia a nivel local-regional, o sea, de las haciendas públicas estatales. Por lo demás, es posible que esta situación haya alimentado la discrecionalidad sobre las formas de asignar, cobrar y gastar los caudales públicos, y/o bien, que también haya retrasado la aparición del sentido de transparencia y rendición de

cuentas por parte del Estado.¹ Desde luego estas prácticas constituyen una limitante para el estudio de la hacienda pública michoacana posrevolucionaria, lo cual habría que cotejarse con lo que sucedía en otras entidades. Lo cierto es que, en suma, más en general, estas condiciones básicas adversas para el funcionamiento normal de la hacienda michoacana, habrían de producir no pocos obstáculos en las décadas inmediatas para reorganizar, desde la fiscalidad, la capacidad recaudatoria, y así reestablecer su capacidad de gasto, y en sí, también, a la propia hacienda pública en su conjunto.

Por lo tanto, las décadas de 1920 y 1940, constituyeron años muy complicados desde el punto de vista de la información de que disponían las autoridades hacendarias y gubernamentales michoacanas sobre los contribuyentes en particular, y sobre la contabilidad pública y la economía estatal en general. Panorama del cual dio cuenta la Secretaría de Hacienda a través de su obra: *Estudios Histórico-Económico-Fiscales* sobre Michoacán, publicada en los años cuarenta, y que años más tarde, en los cincuenta, Armando Servín corroboraría, incluso generalizado tal panorama para todas las haciendas estatales. Así entonces, este nivel de desconocimiento sobre el asunto de los contribuyentes, de la contabilidad y de la economía estatal en general, finalmente era causa, en parte, de los problemas estructurales que padecía Michoacán sobre su baja carga fiscal, y por ende del relativo apego a la real capacidad de contribuir de sus ciudadanos, o bien de evasión fiscal, lo cual permite volver a insistir, acerca

¹ Por ejemplo, el gobernador Ordorica, en su informe de gobierno de 1936, reconocía el gran esfuerzo realizado por parte de la Tesorería General del Estado para poner al corriente la contabilidad pública, pues señalaba que era una práctica común retrasar su glosa por más de un año, de modo que su gobierno –decía en ese año de 1936–, había puesto al corriente las cuentas del estado correspondientes al quinquenio 1930-1935. *Informe*, 1936, *doc. cit.*, pp. 35-36.

de si lo anterior era sólo una característica propia de Michoacán, o si más bien era una historia compartida por los demás estados del país.

Una vez dicho lo anterior, es decir, de las causas y las consecuencias que contextualizan la dificultad para disponer de información pormenorizada emitida por instancias oficiales (de carácter local y estatal) sobre las finanzas públicas de Michoacán para el tramo de los años diez a los años cuarenta, enseguida se apuntan algunas características generales sobre el apéndice de esta investigación. Al respecto, se puede comentar que este apéndice consta de 12 cuadros, los cuales sistematizan información relativa a los ingresos y los egresos estatales y municipales, así como también sobre el valor de la propiedad raíz en la entidad. En este sentido, cabe decir que se hizo una labor auténticamente de reconfiguración de un rompecabezas. Por ejemplo, donde más se muestra esta situación, fue en el cuadro 1, donde se elaboraron tres indicadores referentes a los totales del presupuesto de egresos, del gasto efectivo y de los ingresos de la hacienda estatal. Aquí se entretendió información tanto de instancias estatales como nacionales. Con las primeras por ejemplo, resaltaron, entre otras, diversas compilaciones de leyes de egresos, el Periódico Oficial del Estado y los informes de gobierno. Mientras que entre las segundas, figuraron algunas estadísticas generales para México, y particulares para Michoacán, ambas expedidas por el Departamento de la Estadística Nacional, luego denominado Dirección General de Estadística, organismo dependiente de la Secretaría de Economía Nacional; así que, entre otras, destacó de manera particular el *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*. Vale remarcar que todas estas instancias nacionales proveedoras de información financiera sobre el estado de Michoacán, fueron un alivio para completar las series comentadas a partir, sobre todo, de los años treinta en adelante. Asimismo fue valiosa la información aportada por Servín, la cual abarca el tramo de 1900 a 1949, y se refiere a los ingresos y los egresos efectivos

de todas las entidades federativas, entre ellas Michoacán. Empero, también se advierte que sus cifras son mejorables, sobre todo cuando se dispone de fuentes estatales más cercanas o precisas, tal como ocurrió con los ingresos michoacanos, ya que sobre los egresos efectivos no fue posible cotejarlos con otras fuentes, como líneas abajo se apunta.

En cuanto a los cuadros 3, 5 y 6, que tratan acerca de la composición de la carga tributaria y del valor de la propiedad territorial en el estado, se expone lo siguiente. Respecto a la labor de reconstrucción de la carga tributaria, se precisa que esta también fue una tarea que revistió un trabajo exhaustivo, ello a causa de las dificultades que implicó la falta de información desglosada. En este sentido, entre las fuentes utilizadas, despuntaron, además de las de carácter estatal y nacional aludidas, otras expedidas por el gobierno porfirista de Aristeo Mercado, como fue el caso de las memorias de gobierno y las referentes al estado que guardaban las cuentas públicas, así como las aportadas años más tarde por Fernando Foglio, en 1936, quien ofreció información sobre los años veinte y los treinta básicamente, cuyas fuentes de apoyo fueron también algunas de las mismas fuentes nacionales aludidas, y algunos reportes emitidos por la Tesorería General del Estado. También cabe reiterar aquí, en cuanto a la falta de información desglosa y anualizada sobre los ingresos de la entidad, la opacidad antes referida que caracterizó a las autoridades michoacanas para llevar a efecto la rendición de las cuentas públicas estatales, situación que fue bastante palpable en los informes de gobierno. Mientras que en relación con el indicador del valor de la propiedad en el estado, cabe apuntar que sólo fue posible ubicar datos fragmentados y repartidos para el periodo de 1898 a 1930, lo cual es fiel reflejo de la complejidad que envolvió la formación de un catastro moderno y actualizado en la entidad; en este sentido, las fuentes consultadas fueron sobre todo estatales, destacando las cuentas públicas porfiristas, los informes de gobierno y los datos aportados por el propio Foglio.

El cuadro 7 por su parte, contiene información sobre la programación del presupuesto de egresos en Michoacán concerniente a la temporalidad de 1899 a 1947. La fuente para su manufactura, residió básicamente en la ley de egresos, la cual era publicada cada año por el gobierno michoacano en el Periódico Oficial del Estado, y si bien faltan algunos presupuestos correspondientes a los años diez, los treinta y los cuarenta, es la única fuente hasta ahora registrada que permitió llevar a cabo un análisis desagregado de la composición del gasto público a lo largo del periodo de estudio. Por otro lado sin embargo, es por demás evidente que la mayor limitación que presentó esta investigación sobre las finanzas públicas michoacanas, tiene que ver con la ausencia de un indicador sobre la estructura y el comportamiento del gasto finalmente ejercido. Por lo que, ante tal ausencia, en esta investigación se buscó ofrecer por lo menos dos indicadores cercanos a éste, uno construido a partir de fuentes estatales, y otro a partir de fuentes nacionales. El primero se refiere al propio presupuesto de gasto comentado, y el segundo, al también antes referido indicador sobre el comportamiento del total de los egresos efectivos, aportado por Servín; este último, por lo demás, aún requeriría de una revisión más depurada. En suma, como se ve, lo anterior exige estudios hacendarios estatales que permitan conocer si esta otra limitante es privativa de Michoacán, o si también es parte de un fenómeno más o menos generalizado en las demás entidades federativas.

Los cuadros 9 y 11 presentan información sobre los ingresos y los egresos de los municipios michoacanos para el tramo de 1925 a 1950. A este respecto, cabe mencionar que si bien incluso para los ingresos se pudieron elaborar dos cifras relativas a los años fiscales de 1900 y 1903, en realidad existe un vacío de información sobre las finanzas públicas municipales michoacanas en general, el cual comprende por lo menos el primer tercio del siglo XX. Desde luego que este hecho indica que hasta el momento no se tiene conocimiento de la existencia de

fuentes específicamente local-estatales que ofrezcan datos no sólo sobre la temporalidad desconocida, sino también para el propio lapso de 1925 a 1950. Esta situación es destacable, ya que revelaría el conocimiento incompleto, o por lo menos no publicado, y con esto se vuelve a insistir sobre la falta de transparencia, que las autoridades michoacanas tendrían acerca de los indicadores financieros de sus municipios, sobre todo porque debe recordarse que los municipios estaban obligados a rendir cortes de caja periódicos a la Contaduría General de Glosa, organismo dependiente del poder Legislativo estatal. Asimismo, tampoco se conoce acerca de sus presupuestos de egresos, los cuales es poco probable que se publicaran, ya que, de ser cierto, todos serían distintos, uno por cada uno de los más de cien municipios michoacanos existentes hacia los años cuarenta.

Por eso es que bajo este panorama estatal adverso, sobresalieron las fuentes nacionales que se analizaron en esta investigación (1925-1950), destacándose entre ellas el AEEUM. Así, en este sentido, es pertinente señalar por ejemplo, que si bien se conoce en qué gastaban los municipios más grandes de México por lo menos desde 1925, entre ellos la capital del estado de Michoacán, Morelia, en realidad sigue siendo una incógnita saber en qué gastaban los municipios michoacanos y mexicanos en general, sobre todo para ver, más de fondo, la transformación de las funciones que sufrió el municipio posrevolucionario bajo la centralización de que fue objeto por parte del estado y de la federación.

Ahora bien, acompañando a este acotado bosquejo sobre crítica de fuentes, se encuentra la necesidad que hubo de calcular los valores constantes de la información sistematizada, cuya finalidad fue precisar de mejor manera el desempeño en el tiempo de los diferentes indicadores financieros públicos disponibles y sobre el valor de la propiedad raíz en el estado (cuadros 2, 4, 6, 8, 10 y 12). Dicha necesidad reside, en que el tramo que va del último decenio del régimen

porfirista a los años cuarenta, estuvo atravesado por dos fases inflacionarias notables, originadas básicamente por la revolución mexicana y por la segunda guerra mundial. Por ende, para tales efectos deflacionarios, y ante la ausencia de un índice de precios para Michoacán sobre dicha temporalidad en específico, se recurrió al índice de precios al mayoreo de la Ciudad de México. Este índice fue elaborado, para el periodo de 1886 a 1911, por El Colegio de México, y para el de 1912 a 1949, por la Secretaría de Economía, a través de su Oficina de Barómetros Económicos. Por lo tanto, se deja constancia aquí de esta limitación metodológica, ya que por el momento es imposible precisar el grado de variabilidad de los precios en el mercado de la capital de país y en el de las principales plazas michoacanas, situación que desde luego incidió en la deflación realizada sobre los indicadores anunciados. Esta limitación metodológica por otro lado, por supuesto que alerta sobre los ulteriores estudios financieros estatales posrevolucionarios. Mientras que por otra parte, también cabe mencionar que a la fecha existe un índice más depurado sobre los mismos precios al mayoreo de la Ciudad de México, el cual fue elaborado por Aurora Gómez-Galvarriato y Aldo Musacchio. Sin embargo, al ceñirse a la temporalidad de 1886 a 1929, se decidió desde luego no utilizarlo como índice de cotejo en esta investigación, ya que no abarca los años treinta y los cuarenta, esenciales en este estudio.²

Finalmente, tomando en consideración todos los elementos vertidos sobre crítica de fuentes y los aspectos metodológicos dichos, así como otras especificaciones más, las cuales se explicarán a pie de cuadro, se advierte que los 12 cuadros que contiene este apéndice, tienen desde luego un sentido aproximado, condición que los hace mejorables.

² Véase Aurora Gómez-Galvarriato y Aldo Musacchio, "Un nuevo índice de precios para México, 1886-1929", en *El Trimestre Económico*, enero-marzo de 2000, pp. 47-91.

Cuadro 1. Presupuesto aprobado, gasto ejercido e ingresos de la hacienda pública de Michoacán, 1897-1951
(valores nominales)

Año fiscal		Informe de gobierno			Balance presupuestal			
En años	En meses	Presupuesto de egresos (miles de pesos)	Años / Sept-Sept	Egresos efectivos (miles de pesos)	Ingresos (miles de pesos)	Superávit (miles de pesos)	Déficit (miles de pesos)	En porcentaje
1897/98	Julio-junio	832	1897/98	888	1 028	140		13.6
1898/99	“	858	1898/99	894	965	71		7.3
1899/00	“	910	1899/00	992	1 011	20		2.0
1900/01	“	964	1900/01	919	983	64		6.5
1901/02	“	915	1901/02	963	993	30		3.0
1902/03	“	912	1902/03	959	991	32		3.2
1903/04	“	980	1903/04	948	1 418	470		33.1
1904/05	“	1 435	1904/05	955	1 371	416		30.3
1905/06	“	1 450	1905/06	1 039	1 534	495		32.3
1906/07	“	1 502	1906/07	1 534	1 582	48		3.0
1907/08	“	1 528	1907/08	2 262	1 721		541	-31.5
1908/09	“	1 622	1908/09	1 844	1 764		80	-4.5
1909/10	“	1 753	1909/10	1 968	1 813		155	-8.6
1910/11	“	1 850	1910/11	2 520	2 529	9		0.4
1911/12	“	1 821	1911/12	2 768	2 770	2		0.1
1912/13	“	1 754	1912/13	2 564	2 656	92		3.5
1913/14	“	2 021	1913/14	1 804	1 812	8		0.4
1914/15	“	1 890	1914/15	2 544	2 592	48		1.9
1915/16	“	1 680	1915/16	4 023	3 300		723	-21.9
1916/17	“		1916/17	1 329	1 323		6	-0.5
1917/18	Nov-junio	1 053	1917/18	1 205	1 023		182	-17.8
1918/19	Sep-junio	2 253	1918/19	1 470	1 391		79	-5.7
1919	Mar-dic	1 434	1919/20					
1920	“	1 802	1920	1 829	1 689		140	-8.3
1921	May-dic	3 245	1920/21	2 634	2 241		393	-17.5
1922	Ene-dic	4 392	1921/22	1 976	2 379	403		16.9
1923	“	2 741	1922/23	3 193	2 592		601	-23.2
1924	“	2 885	1923/24	2 060	2 060			0.0

1925	Feb-dic	2 906	1924/25	2 074	1 825		249	-13.6
1926	Ene-dic	3 152	1925/26	2 845	2 574		271	-10.5
1927	“	2 849	1926/27	2 860	2 955	94		3.2
1928	Feb-dic	2 232	1927/28	2 624	2 439		185	-7.6
1929	Ene-dic	2 306	1928/29	2 161	2 202	41		1.9
1930	Feb-dic	2 248	1929/30	2 437	2 507	70		2.8
1931	Ene-dic	3 056	1930/31	2 580	3 185	605		19.0
1932	“	2 455	1931/32	2 762	2 990	228		7.6
1933	“	2 751	1932/33	2 784	2 941	157		5.3
1934	“	3 105	1933/34	2 771	3 048	277		9.1
1935	“	3 436	1934/35	2 990	3 284	293		8.9
1936	“	3 424	1935/36	3 314	3 377	63		1.9
1937			1936/37	3 951	3 801		150	-3.9
1938			1937/38	4 527	3 920		607	-15.5
1939	“	5 004	1938/39	4 666	4 517		149	-3.3
1940			1939/40	4 764	4 642		122	-2.6
1941			1940/41	5 203	4 889		313	-6.4
1942			1941/42	5 201	5 555	354		6.4
1943	“	5 011	1942/43	4 940	4 839		101	-2.1
1944			1943/44	5 903	6 933	1 030		14.9
1945	“	7 010	1944/45	5 608	7 320	1 712		23.4
1946			1945/46	8 058	8 375	317		3.8
1947	“	8 706	1946/47	9 535	9 166		369	-4.0
1948			1947/48	10 213	11 118	905		8.1
1949			1948/49	12 690	11 800		890	-7.5
1950			1949/50	15 506	13 091		2 415	-18.4
1951	“	12 905	1950/51	16 305	20 210	3 905		19.3

Notas:

1. Tómesese en consideración que en todo el periodo examinado no siempre existió sincronía entre las fechas que comprendían los años fiscales respecto de los cortes que hacían los gobiernos para presentar sus informes de gobierno, que, por lo general, no siempre, lo hacían en el mes de agosto de cada año, mientras que en el de septiembre lo presentaban ante el Congreso del estado.
2. Los ingresos son ordinarios, es decir, incluyen ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos locales, por lo que no incorporan ingresos extraordinarios, que pudiesen ser por préstamos o por recaudación de impuestos, tanto municipales como federales.
3. En la columna **Presupuesto de egresos**, la cantidad de \$1'622,488, correspondiente al año 1908/09, no concuerda con la de la fuente consultada (ley de egresos), que fue de \$1'606,295. Es posible que haya habido un error en la captura numérica de dicha fuente, ya que el producto de la suma de cada uno de los rubros del presupuesto de este año, arroja la primera cantidad citada. Por lo tanto, se decidió finalmente trabajar con este monto.

4. Para obtener el monto de los egresos efectivos de 1908/09 (1'844,002.18), se restó la cantidad de \$827,978.94 –que corresponde, según la fuente, a "valores por aplicar", un rubro que rara vez apareció en las fuentes consultadas, motivo por el cual se omitió en el cuadro– al monto total registrado por la fuente, que fue del orden de \$2'671,981.12. Véase *La hacienda*, vol. II, 1911, *op. cit.*, p. 511.
5. Los montos de egresos definitivos para 1916/17, 1919/20, 1921/22, 1923/24 y 1924/25, y los de los ingresos para 1916/17 y 1924/25, fueron calculados conforme a la tendencia del comportamiento de egresos e ingresos, de años anteriores y posteriores, que Servín registró, véase Servín, 1956 (anexo 1, s/n). Así que, al sentido aproximado de dichas estimaciones, debe además considerarse que justo abarcan la coyuntura de reformismo tributario emprendida el gobierno de Mújica (1921-1922), el cual tuvo efectos financieros que, con seguridad, Servín no contempló. Lo cierto es que posiblemente las cantidades aludidas fueron más altas, según las tendencias que se han encontrado principalmente en los informes de gobierno consultadas en esta investigación.
6. Los ingresos para 1917/18 (\$1'023,310.80) son aproximados, pues están calculados respecto de los aumentos que existieron en el año fiscal siguiente (1918/19); los aumentos fueron la única fuente disponible. *Informe, 1919, doc. cit.*, p. 71.
7. Para los ingresos de 1918/19 (\$1'390,688.46), se destaca que al sumarse todos los ingresos por rentas registrados, se obtiene el monto de \$1'389,477.35, que marca una diferencia de \$1,211.11 respecto del primer monto citado. *Informe, 1919, doc. cit.*, p. 70.
8. Los ingresos para 1919/20 comprenden de septiembre de 1919 a septiembre de 1920; igual para 1920/21, de septiembre a septiembre de cada año. *Informe, 1921, doc. cit.*, p. 51.
9. Los egresos efectivos para 1920/21 (\$2'634,488.78), se calcularon sumando al monto de \$1'317,244.39, otra cantidad igual, puesto que esta última cifra (única que se posee), corresponde solamente al segundo semestre del informe de gobierno de Mújica –de enero a junio de 1921; e incluye además, sueldos y gastos según el presupuesto, y deuda pública–, por lo cual debe considerarse aproximada. *Informe, 1921, doc. cit.*, p. 57. Mientras que otra fuente, Servín, 1956 (anexo 1, s/n), registra la cantidad de \$1'959,000, la cual está alejada de la cifra del semestre citado, y más aún de lo que debió alcanzar el gasto finamente ejercido en dicho año fiscal.
10. El monto de egresos presupuestados para 1921 (mayo-diciembre), fue calculado a partir del resumen general de la ley de egresos correspondiente, ya que dicha ley no refiere la suma total.
11. Los ingresos para 1921/22 (\$2'378,986.90), se calcularon sumando al monto de \$1'189,493.45, otra cantidad igual, puesto que esta última cifra (única que se posee) corresponde solamente al segundo semestre (enero-junio de 1922) del informe de gobierno de Sidronio Sánchez, por lo cual debe considerarse aproximada. *Informe, 1922, doc. cit.*, pp. 90-91. Aunque luego, en su segundo informe de gobierno, en 1923, el propio Sánchez señala otra cantidad distinta para el mismo semestre aludido, que ascendió a \$1'295,125.60, lo cual registraría un total aproximado de \$2'590,251.20. *Informe, 1923, doc. cit.*, p. 61. Mientras que Servín, 1956 (anexo 1 s/n), registra la cantidad de \$1'528,000, la cual está alejada de las dos cifras del semestre citado, y más aún de lo que debió alcanzar el gasto finamente ejercido en dicho año fiscal.
12. Los egresos efectivos para 1922/23 (\$3'192,788.16), se calcularon sumando al monto de \$1,596,394.08, otra cantidad igual, puesto que esta última cifra (única que se posee), corresponde solamente al segundo semestre (enero-junio de 1923) del informe de gobierno de Sidronio Sánchez, por lo cual debe considerarse aproximada. *Informe, 1923, doc. cit.*, p. 68. Mientras que Servín, 1956 (anexo 1, s/n), registra la cantidad de \$2'387,000, la cual está alejada tanto de la cifra del semestre citado como del monto que finalmente debió alcanzar el gasto efectivo en este ejercicio fiscal.
13. Los ingresos para 1922/23 (\$2,591,876.14), se calcularon sumando al monto de \$1'295,938.07, otra cantidad igual, puesto que esta última cifra (única que se posee) corresponde solamente al segundo semestre (enero-junio de 1923) del informe de gobierno de Sidronio Sánchez, por lo cual debe considerarse aproximada. *Informe, 1923, doc. cit.*, p. 61. Mientras que Servín, 1956 (anexo 1, s/n), registra la cantidad de \$1'785,000, la cual está alejada tanto de la cifra del semestre citado como del monto que finalmente debió alcanzar el gasto efectivo en este ejercicio fiscal.
14. Los ingresos para 1936/37 comprenden de julio a junio de cada año; misma situación para 1937/38.
15. Los egresos efectivos e ingresos para 1949/50, se tomaron del AEEUM (1954), ya que en anuarios anteriores se registran otras cifras sujetas a rectificación.

Fuente: Leyes de **Presupuesto de egresos** (1897-1951). Para los años fiscales de 1897/98 a 1915/16, Coromina, *Recopilación*, Soravilla, tt. XXXIV-XLIII, 1900-1923; Tavera, t. XLIV, 1978, *op. cit.*, pp. 136-184; pp. 318-418; Tavera, t. XLV, 1979, *op. cit.*, pp. 110-182; pp. 361-457; Tavera, t. XLVI, 1980, *op. cit.*, pp. 74-124; pp. 347-449; Tavera, t. XLVII, 1984, *op. cit.*, pp. 46-114; pp. 163-205; Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*, pp. 51-128; pp. 261-321; Tavera, t. XLIX, 1989, *op. cit.*, pp. 37-96; pp. 174-277; Tavera, t. L, 2002, *op. cit.*, pp. 61-117; pp. 252-296; *Primera*, 1926, *doc. cit.*, p. 267; Foglio, t. III, 1936, *op. cit.*, p. 381; POEM, Suplemento, Morelia, núm. 65, Escuela Técnica Industrial Álvaro Obregón, 16 de enero de 1933; POEM, Suplemento, Morelia, núm. 70, Escuela Técnica Industrial Álvaro Obregón, 3 de enero de 1935; POEM, Suplemento, Morelia, núm. 2, Escuela Técnica Industrial Álvaro Obregón, 2 de enero de 1936; POEM, Suplemento, Morelia, núm. 88, Escuela Técnica Industrial Álvaro Obregón, 5 de enero de 1939; POEM, Suplemento, Morelia, núm. 4, Escuela Técnica Industrial Álvaro Obregón, 31 de diciembre de 1942; AHCEM (Proyecto de Ley que luego se publica), caja 1, exp. 17, diciembre de 1944; POEM, Suplemento, Morelia, núm. 19, Escuela Técnica Industrial Álvaro Obregón, 30 de diciembre de 1946; *Sexto Informe del General Dámaso Cárdenas*, Michoacán, 1956, p. 51. **Egresos efectivos e Ingresos:** *Cuenta*, 1899, *doc. cit.*, s/n.; *Memoria*, 1904, *doc. cit.*, p. 138; *Memoria*, 1900, *doc. cit.*, p. 222; Servín, 1956, *op. cit.* (anexo 1, s/n: El autor ofrece información sobre **Egresos efectivos e Ingresos** (en miles de pesos) para el periodo de 1900 a 1949. Ahora bien, si bien es cierto que la información aportada por Servín es de suma valía para esta investigación, se advierte en cambio que no toda ella se incorporó a esta base de datos, puesto que un cúmulo de años fiscales, concernientes sobre todo a la década de 1920 en adelante, sufrió modificaciones. La razón de tal procedimiento, tiene que ver con que para esos casos se poseyeron referencias documentales más aproximadas. Los cambios realizados se enlistan en las fuentes primarias que siguen); *Memoria*, 1904, *doc. cit.*, p. 136; p. 139; *La hacienda*, vol. II, 1911, *op. cit.*, pp. 422-423; pp. 509-511; *Informe*, 1919, *doc. cit.*, pp. 70-73; *Informe*, 1921, *doc. cit.*, p. 57; p. 51; *Informe*, 1922, *doc. cit.*, pp. 90-91; *Informe*, 1923, *doc. cit.*, p. 68; p. 61; *Primera*, 1926, *doc. cit.*, p. 264; *Algunas*, 1931, *op. cit.*, p. 65; Foglio, t. III, 1936, *op. cit.*, p. 281; AEEUM, 1941, *doc. cit.*, pp. 680-681; *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1941*, México, Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadística, 1943, pp. 921-922; AEEUM, 1948, *doc. cit.*, pp. 1238-1239; AEEUM, 1950, *doc. cit.*, pp. 766-770; AEEUM, 1953, *doc. cit.*, pp. 557-558; *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1954*, México, Secretaría Economía, Dirección General de Estadística, 1956, pp. 697-698; *Informe*, 1936, *doc. cit.*, p. 31; *Informe*, 1938, *doc. cit.*, p. 8; *Informe*, 1941, *doc. cit.*, p. 10; *Informe*, 1942, *doc. cit.*, s/n; *Informe*, 1952, *doc. cit.*, p. 30.

Cuadro 2. Presupuesto aprobado, gasto ejercido e ingresos de la hacienda pública de Michoacán, 1897-1947
(valores constantes)

Año	Índice 2010=100	Índice 1929=100	Índice 1929=100 *	Año fiscal	Presupuesto	Egresos efectivos	Ingresos
1898	0.000800628	38.7	0.387	1897/98	2 150	2 295	2 658
1899	0.000773488	37.4	0.380	1898/99	2 256	2 351	2 536
1900	0.000904664	43.7	0.405	1899/00	2 244	2 446	2 495
1901	0.001110928	53.7	0.487	1900/01	1 980	1 887	2 019
1902	0.001092834	52.8	0.532	1901/02	1 719	1 808	1 864
1903	0.001137163	54.9	0.539	1902/03	1 693	1 780	1 839
1904	0.000966181	46.7	0.508	1903/04	1 929	1 866	2 790
1905	0.001097358	53.0	0.499	1904/05	2 879	1 916	2 749
1906	0.001229439	59.4	0.562	1905/06	2 579	1 848	2 729
1907	0.001211345	58.5	0.590	1906/07	2 548	2 601	2 683
1908	0.001193252	57.7	0.581	1907/08	2 631	3 894	2 962
1909	0.001299098	62.8	0.602	1908/09	2 694	3 062	2 929
1910	0.001499028	72.4	0.676	1909/10	2 593	2 911	2 681
1911	0.001479126	71.5	0.720	1910/11	2 571	3 502	3 515
1912	0.001466696	70.9	0.712	1911/12	2 559	3 889	3 892
1913	0.001454267	70.3	0.706	1912/13	2 486	3 633	3 764
1914				1913/14			
1915				1914/15			
1916				1915/16			
1917				1916/17			
1918	0.003262778	157.7	1.577	1917/18	668	764	649
1919	0.002610222	126.1	1.419	1918/19	1 588	1 036	980
1919	0.002610222	126.1	1.293	1919/20	1 109	1 415	1 306
1920	0.002740733	132.4		1920			
1921	0.002498355	120.7	1.266	1920/21	2 563	2 081	1 771
1922	0.002094392	101.2	1.110	1921/22	3 958	1 781	2 144
1923	0.002249763	108.7	1.050	1922/23	2 612	3 042	2 470
1924	0.002150326	103.9	1.063	1923/24	2 714	1 938	1 938
1925	0.002262192	109.3	1.066	1924/25	2 726	1 945	1 712
1926	0.002218689	107.2	1.083	1925/26	2 911	2 628	2 378

1927	0.002162755	104.5	1.059	1926/27	2 691	2 702	2 791
1928	0.002081963	100.6	1.026	1927/28	2 176	2 559	2 379
1929	0.002069533	100.0	1.000	1928/29	2 306	2 161	2 202
1930	0.002081963	100.6	1.003	1929/30	2 242	2 429	2 499
1931	0.001864444	90.1	0.953	1930/31	3 205	2 706	3 341
1932	0.001696644	82.0	0.860	1931/32	2 854	3 211	3 475
1933	0.001802296	87.1	0.845	1932/33	3 254	3 294	3 479
1934	0.001864444	90.1	0.886	1933/34	3 505	3 128	3 441
1935	0.001876874	90.7	0.904	1934/35	3 801	3 308	3 633
1936	0.001988741	96.1	0.934	1935/36	3 666	3 548	3 616
1937	0.002361629	114.1	1.051	1936/37		3 759	3 617
1938	0.002467281	119.2	1.167	1937/38		3 880	3 360
1939	0.002535644	122.5	1.209	1938/39	4 140	3 860	3 737
1940	0.002548074	123.1	1.228	1939/40		3 879	3 779
1941	0.002703444	130.6	1.269	1940/41		4 101	3 854
1942	0.002989326	144.4	1.375	1941/42		3 782	4 039
1943	0.003585948	173.3	1.589	1942/43	3 155	3 110	3 046
1944	0.004598963	222.2	1.977	1943/44		2 985	3 506
1945	0.004971851	240.2	2.312	1944/45	3 032	2 425	3 166
1946	0.005904074	285.3	2.628	1945/46		3 067	3 187
1947	0.006028375	291.3	2.883	1946/47	3 020	3 307	3 179

* Este índice, cuyo año de cotejo es 1929, está promediado por parejas de años índice, tal como se señala en el **Nota 3**.

Nota 1: En cuanto al índice general de precios al mayoreo de la Ciudad de México utilizado para deflactar todos los indicadores de esta investigación, y que se enlistan en este apéndice, se comenta lo siguiente. Como había la necesidad de considerar el tramo de 1898 a 1947, para el cual no existe un sólo índice de precios para la misma Ciudad de México, sino varios, se recurrió al índice construido por Manuel Aguirre Botello. El autor construyó el índice de precios al consumidor como sigue: el año base es 2010, y comprende desde 1886 a 2012. Se basa en información oficial para el periodo de 1969 a 2010. Mientras que para el tramo de 1886 a 1949, que es el que interesa aquí, utilizó dos fuentes, mismas que se refieren precisamente al índice general de precios al mayoreo de la Ciudad de México: para 1886 a 1911, utilizó el índice de precios elaborado por especialistas de El Colegio de México, y para 1912 a 1949, tomó el índice de precios elaborado por la Secretaría de Economía, Oficina de Barómetros Económicos. El autor transportó ambos índices al año base de 2010, por tanto homogeneizó estos datos con los oficiales. Sin embargo, es evidente que los números índice "homologados" deben ser considerados como aproximados, sobre todo por las diferencias entre las canastas de muestreo y las metodologías utilizadas, tanto por El Colegio de México como por la Secretaría de Economía. Véase una crítica a estas fuentes estadísticas, en Gómez-Galvarriato y Musacchio, 2000, *op. cit.*, pp. 47-91. No obstante ello, guardando toda proporción, y siempre considerando un análisis de mediano y largo plazo, como es para el presente estudio de la hacienda pública michoacana, el nuevo índice elaborado por Gómez-Galvarriato y Musacchio, que se refiere también a los precios al mayoreo de la Ciudad de México, y que comprende el tramo de 1886 a 1929, no muestra movimientos radicales respecto del comportamiento de los dos índices de precios comentados. Situación contraria, por ejemplo, si se pretendiera una mirada detallada, por meses incluso.

Nota 2: Como el año base del índice consultado es 2010, se transportó la información a año base de 1929, esto para la temporalidad de estudio de 1898 a 1947. Vale decir también, que esta trasportación al año base 1929, se hizo con todos los indicadores de valores nominales que se deflactaron en esta investigación.

Nota 3: El índice de precios consultado se expresa en años índice naturales (enero-diciembre), al igual que los presupuestos de egresos michoacanos comprendidos en el lapso de 1922 a 1947. Mientras que la mayoría de la información de las tres columnas que se deflactan (presupuesto de egresos, egresos efectivos e ingresos), se registraron con otra temporalidad: por lo general, los años fiscales iniciaban en julio o septiembre y concluían en junio o agosto del siguiente año. Por este motivo, y con el propósito de darle la mayor uniformidad a la información a deflactar, los años índice utilizados se promediaron por parejas (por ejemplo, 1898 y 1899, para el año fiscal de 1898/1899), cuyo producto fue el que finalmente se utilizó para convertir los valores nominales de los tres indicadores referidos, a valores constantes o reales. También se indica aquí, que este procedimiento de promediar los años índice, se hizo de igual manera con todos demás indicadores que se deflactaron en esta investigación, a excepción de la información contenida en el cuadro 6, la cual trata acerca del valor de la propiedad en el estado, y por cuyo registro no fue necesario dicho procedimiento.

Nota 4: El monto del año fiscal de 1917/18, se convirtió a valores constantes tomando solamente como año índice 1918, puesto que no está disponible el año índice de 1917.

Fuente: Cuadro 1; Manuel Aguirre Botello, "México, Índice de precios al consumidor e inflación anualizada", en: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/InflacionMexico.htm>, consulta 25 de septiembre de 2013.

Cuadro 3. Composición de la carga tributaria en Michoacán, 1897-1945
(valores nominales)

Año fiscal		Propiedad raíz	Trasmisión propiedad	Especiales industria y agricultura	Minería	Comercio e industria	Participaciones federales	Otros	Total ingresos estado
1897/98	jul-jun	466 078	25 014		7 992	289 931		247 296	1 028 319
1898/99	“	469 376	47 693			298 134		149 428	964 631
1899/00	“	482 204	50 986			316 015		162 275	1 011 480
1900/01	“	501 728	53 093			302 290		126 241	983 352
1901/02	“	494 531	49 239			313 317		135 421	992 508
1902/03	“	507 956	59 655			323 316		99 878	990 805
1904/05	“	538 747	27 865		52 466	469 314		243 969	1 332 360
1906/07	“	683 174	47 988		74 115	546 312		304 619	1 582 094
1908/09	“	719 430	55 699		79 472	578 264		410 548	1 763 941
1917/18	nov-agos	581 510			141 808			299 993	1 023 311
1918/19	sep-jun	683 510		42 718	186 808			477 652	1 390 688
1920/21	sep-agos	998 632	59 833	117 828	180 364			884 837	2 241 494
1923/24	“	1 239 824	121 822					698 221	2 059 867
1926/27	“	1 356 455	76 872	274 258			165 089	1 082 035	2 954 709
1927/28	“	1 311 324	76 427	117 985			123 811	809 832	2 439 379
1928/29	“	1 283 760	93 112	245 005			167 891	412 349	2 202 117
1929/30	“	1 319 345	71 076	115 067				1 001 114	2 506 603
1930/31	“	1 563 983	88 475	135 896		359 990		1 036 983	3 185 327
1931/32	“	1 377 620	84 016	122 763		348 367		1 057 284	2 990 051
1932/33	“	1 392 723	79 847	119 000		537 492	53 198	758 550	2 940 809
1933/34	“	1 385 479	89 674	189 316		375 550	209 610	798 755	3 048 384
1934/35	“	1 184 807	82 864	298 959		408 325	300 842	1 007 895	3 283 692
1935/36	“	1 113 963				416 667		1 846 370	3 377 000
1936/37	jul-jun	1 043 118				549 733		2 208 149	3 801 000
1937/38	“	1 372 273				682 800		1 864 822	3 919 895
1938/39	sep-agos	901 428				815 867		2 799 705	4 517 000
1939/40	“	830 584				948 933		2 862 483	4 642 000
1940/41	“	1 161 000				1 082 000	1 319 000	1 327 334	4 889 334
1941/42	“	1 412 000				1 032 000	1 394 000	1 716 675	5 554 675
1942/43	“	1 421 000				1 232 000	645 000	1 541 000	4 839 000

1943/44	“	2 081 000	1 343 000	1 566 000	1 943 000	6 933 000
1944/45	“	2 078 000	1 724 000	1 681 000	1 837 000	7 320 000

Nota: Los datos registrados en este cuadro deben considerarse como aproximados, de acuerdo con las siguientes observaciones:

1. Los años fiscales siguientes, no están disponibles: 1903/04, 1905/06, 1907/08, 1909/10-1916/17, 1919/20, 1921/22, 1922/23, 1924/25, 1925/26.
2. El impuesto predial rústico y urbano, para el lapso de 1897 a 1903, llegó a incorporar eventualmente varios conceptos impositivos sobre la tierra y su explotación, la mayoría sin embargo, con bajo rendimiento para el erario estatal. Entre los más sobresalientes, figuraron el arrendamiento de fincas y las haciendas de beneficio, no obstante que después de la revolución el primero se registrara como un tributo aparte, y el segundo se removiera de este objeto imponible a partir de 1918. *Cuenta*, 1899, *doc. cit.*, s/n; *Memoria*, 1900, *doc. cit.*, p. 222; *Memoria*, 1904, *doc. cit.*, p. 136; ley de ingresos del estado para 1919.
3. El impuesto sobre ganados (no registrado en este cuadro), sólo para el ejercicio fiscal de 1899/1900, aparece como parte del impuesto a la propiedad raíz, puesto que a partir de 1902 se registraría dentro los aprovechamientos de la ley de ingresos del estado.
4. Los impuestos especiales a la industria y a la agricultura eran directos, gravaban exclusivamente la producción (no compraventa) de alcoholes y aguardientes, azúcar y piloncillo, y la explotación de bosques. El dato para la producción de azúcar aparece sólo para cinco años (1930/31 a 1934/35).
5. En el periodo porfirista, el indicador de Comercio e industria concierne al bloque que se denominaba impuestos al comercio, industria y ejercicios profesionales, mientras que hacia 1931, se estableció como impuesto general al comercio y a la industria.
6. El impuesto al comercio, industria y ejercicios lucrativos, entre 1897 y 1903, llegó a comprender los gravámenes sobre: ventas, fábricas de tejidos, patente, minas, aguardiente y mezcal, comercio ambulante, y rezagos y multas. *Cuenta*, 1899, *doc. cit.*, s/n.
7. El impuesto general al comercio y a la industria para el lapso de 1937 a 1940, está promediado a partir de los montos correspondientes a 1935/36 y 1940/41.
8. El monto para 1935/36 del impuesto general al comercio y a la industria, se obtuvo a través de la aplicación de una "regla de tres", esto al conocer el 60% del total del rendimiento del gravamen con el cual se participaba a los municipios de la entidad, mismo que, según las leyes de ingresos estatales de esos años, ascendió a la cantidad de \$200,000.
9. Los impuestos a la minería y a los alcoholes y aguardientes, por lo menos entre 1897 y 1903, formaron parte del bloque de impuestos al comercio, industria y ejercicios lucrativos, esto según la consulta de las leyes de ingresos y de la presentación de la Cuenta General del Erario del Estado para ese lapso temporal. Por tanto, su rendimiento está considerado en el impuesto al comercio, industria y ejercicios lucrativos. Incluso esto también debió ocurrir con el impuesto a la explotación de bosques, cuyo primer registro encontrado data del ejercicio fiscal de 1899/1900, pero que sin embargo no fue posible ubicar otras fuentes para conocer acerca de su rendimiento durante el régimen porfirista.
10. El impuesto a alcoholes se divide en dos nuevos gravámenes a partir de 1931: su producción quedó sujeta al impuesto especial a la industria y a la agricultura; mientras que su comercialización se contempló en el impuesto general al comercio y a la industria, aunque esto último solamente ocurrió hasta 1935, cuando se crea el impuesto especial sobre compraventa de alcoholes. Asimismo, de manera paralela, a partir de 1936, la federación gravaría también la distribución de esta actividad económica.
11. El tributo a tabacos se traslada al impuesto general al comercio y a la industria en 1931, y gravaba tanto su producción como su distribución mercantil.
12. El impuesto sobre explotación forestal se traslada al impuesto especial a la industria y a la agricultura en 1931, para luego ser federalizado en 1936.
13. El impuesto sobre vehículos se traslada al impuesto general al comercio y a la industria entre 1931 y 1937, para posteriormente, en 1938, restablecerse como impuesto aislado.
14. Con el rubro Otros, para el año fiscal de 1917/18, la cifra se obtuvo a través de la resta entre el monto total recaudado en dicho ejercicio fiscal, el cual ascendió a \$1'023,310.80, y la suma de todos los elementos conocidos, que fue del orden de \$884,601.86.
15. Con el rubro Otros, para la temporalidad de 1927 a 1935, dado el criterio de la fuente consultada (Foglio, t. III, 1936, *op. cit.*), no fue posible desglosar los montos de los restantes impuestos, productos, derechos y aprovechamientos que estuvieron vigentes en las leyes de ingresos de 1927 a 1935 –espacio temporal

que analizó Foglio—, por lo que dichos conceptos de ingreso se aglutinaron en un mismo monto (en esta columna de Otros) por años fiscales separados. Lo cierto es que no debieron estar diversificados, sino más bien concentrados en algunos cuantos tributos, tales como industrias extractivas, o bien, quizá, en algunos aprovechamientos. Por otra parte, se presenta la misma situación para el intervalo de 1940 a 1945, en esta ocasión la fuente fue el AEEUM.

16. Para los ejercicios fiscales de 1940/41 y de 1941/42, correspondientes al indicador Otros, se incorporaron, respectivamente, dos montos por \$56,000 y \$103,000, por concepto de "Agricultura", según lo registra el AEEUM.

17. Los datos para el año fiscal de 1917/18 son aproximados, pues están calculados respecto de los aumentos que existieron en el año fiscal siguiente (1918/19); dichos aumentos fueron la única fuente de que se pudo disponer. *Informe*, 1919, *doc. cit.*, p. 71.

18. El monto de los ingresos para 1941/42 (\$5'554,675) se tomó del AEEUM, principalmente porque permite desagregar dichos ingresos por rubro de contribuciones, situación que no es posible con la cantidad de \$5'231,010.56, la cual es aportada por el primer informe de gobierno de Félix Ireta. *Informe*, 1942, *doc. cit.*, s/n.

Fuente: Cuadro 1; leyes de ingresos del estado de Michoacán: de 1899/1900 a 1902/03, Coromina, tt. XXXIV-XXXVII, 1900-1905, *op. cit.*; de 1917/18 a 1930, Tavera, tt. XLIV-L, 1978-2002, *op. cit.*; de 1933 a 1945, POEM; *Cuenta*, 1899, *doc. cit.*, s/n; *Memoria*, 1900, *doc. cit.*, p. 222; *Memoria*, 1904, *doc. cit.*, p. 136; *Informe*, 1919, *doc. cit.*, p. 71; *Informe*, 1921, *doc. cit.*, pp. 51-59; Foglio, t. III, 1936, *op. cit.*, pp. 381-394; *Informe*, 1936, *doc. cit.*, pp. 31-32; *Informe*, 1938, *doc. cit.*, pp. 8-9; *Informe*, 1941, *doc. cit.*, p. 10 y p. 42; AEEUM, 1943, *doc. cit.*, p. 923; AEEUM, 1948, *doc. cit.*, pp. 1239-1940; AEEUM, 1950, *doc. cit.*, pp. 766-767.

Cuadro 4. Composición de la carga tributaria en Michoacán, 1897-1945
(valores constantes)

Año	Índice 2010=100	Índice 1929=100	Índice 1929=100	Año fiscal	Propiedad raíz	Trasmisión propiedad	Especiales industria y agricultura	Minería
1897	0.000929995	44.9		1897/98	1 114 701	59 825		19 114
1898	0.000800628	38.7	0.418	1898/99	1 234 203	125 406		
1899	0.000773488	37.4	0.380	1899/00	1 189 329	125 755		
1900	0.000904664	43.7	0.405	1900/01	1 030 310	109 029		
1901	0.001110928	53.7	0.487	1901/02	928 819	92 479		
1902	0.001092834	52.8	0.532	1902/03	942 810	110 725		
1903	0.001137163	54.9	0.539	1904/05	1 080 624	55 891		105 236
1904	0.000966181	46.7	0.508	1906/07	1 158 522	81 378		125 684
1905	0.001097358	53.0	0.499	1908/09	1 194 763	92 500		131 980
1906	0.001229439	59.4		1917/18	368 843			89 946
1907	0.001211345	58.5	0.590	1918/19	481 712		30 106	131 655
1908	0.001193252	57.7		1920/21	788 955	47 270	93 089	142 494
1909	0.001299098	62.8	0.602	1923/24	1 166 275	114 595		
1918	0.003262778	157.7	1.577	1926/27	1 281 417	72 619	259 086	
1919	0.002610222	126.1	1.419	1927/28	1 278 685	74 525	115 048	
1920	0.002740733	132.4		1928/29	1 283 760	93 112	245 005	
1921	0.002498355	120.7	1.266	1929/30	1 315 395	70 864	114 723	
1922	0.002094392	101.2		1930/31	1 640 335	92 794	142 530	
1923	0.002249763	108.7	1.050	1931/32	1 601 213	97 652	142 688	
1924	0.002150326	103.9	1.063	1932/33	1 647 520	94 455	140 770	
1925	0.002262192	109.3		1933/34	1 563 948	101 225	213 702	
1926	0.002218689	107.2		1934/35	1 310 767	91 673	330 742	
1927	0.002162755	104.5	1.059	1935/36	1 192 764			
1928	0.002081963	100.6	1.026	1936/37	992 452			
1929	0.002069533	100.0	1.000	1937/38	1 176 234			
1930	0.002081963	100.6	1.003	1938/39	745 778			
1931	0.001864444	90.1	0.953	1939/40	676 246			
1932	0.001696644	82.0	0.860	1940/41	915 060			
1933	0.001802296	87.1	0.845	1941/42	1 026 629			
1934	0.001864444	90.1	0.886	1942/43	894 505			

1935	0.001876874	90.7	0.904	1943/44	1 052 351
1936	0.001988741	96.1	0.934	1944/45	898 667
1937	0.002361629	114.1	1.051		
1938	0.002467281	119.2	1.167		
1939	0.002535644	122.5	1.209		
1940	0.002548074	123.1	1.228		
1941	0.002703444	130.6	1.269		
1942	0.002989326	144.4	1.375		
1943	0.003585948	173.3	1.589		
1944	0.004598963	222.2	1.977		
1945	0.004971851	240.2	2.312		

Cuadro 4 (Conclusión). Composición de la carga tributaria en Michoacán, 1897-1945
(valores constantes)

Año	Índice 2010=100	Índice 1929=100	Índice 1929=100	Año fiscal	Comercio e industria	Participaciones federales	Otros	Total ingresos estado
1897	0.000929995	44.9		1897/98	693 417		591 449	2 459 392
1898	0.000800628	38.7	0.418	1898/99	783 930		392 914	2 536 453
1899	0.000773488	37.4	0.380	1899/00	779 433		400 242	2 494 758
1900	0.000904664	43.7	0.405	1900/01	620 760		259 239	2 019 337
1901	0.001110928	53.7	0.487	1901/02	588 466		254 345	1 864 111
1902	0.001092834	52.8	0.532	1902/03	600 102		185 382	1 839 019
1903	0.001137163	54.9	0.539	1904/05	941 354		489 355	2 672 460
1904	0.000966181	46.7	0.508	1906/07	926 433		516 571	2 682 905
1905	0.001097358	53.0	0.499	1908/09	960 328		681 800	2 929 392
1906	0.001229439	59.4		1917/18			190 281	649 071
1907	0.001211345	58.5	0.590	1918/19			336 631	980 104
1908	0.001193252	57.7		1920/21			699 053	1 770 860
1909	0.001299098	62.8	0.602	1923/24			656 801	1 937 671
1918	0.003262778	157.7	1.577	1926/27		155 956	1 022 178	2 791 257
1919	0.002610222	126.1	1.419	1927/28		120 729	789 675	2 378 662
1920	0.002740733	132.4		1928/29		167 891	412 349	2 202 117
1921	0.002498355	120.7	1.266	1929/30			998 117	2 499 098
1922	0.002094392	101.2		1930/31	377 564		1 087 607	3 340 831
1923	0.002249763	108.7	1.050	1931/32	404 908		1 228 885	3 475 348
1924	0.002150326	103.9	1.063	1932/33	635 825	62 930	897 326	3 478 826
1925	0.002262192	109.3		1933/34	423 926	236 611	901 646	3 441 057
1926	0.002218689	107.2		1934/35	451 735	332 825	1 115 047	3 632 789
1927	0.002162755	104.5	1.059	1935/36	446 142		1 976 981	3 615 887
1928	0.002081963	100.6	1.026	1936/37	523 032		2 100 896	3 616 380
1929	0.002069533	100.0	1.000	1937/38	585 257		1 598 419	3 359 910
1930	0.002081963	100.6	1.003	1938/39	674 991		2 316 278	3 737 046
1931	0.001864444	90.1	0.953	1939/40	772 603		2 330 579	3 779 428
1932	0.001696644	82.0	0.860	1940/41	852 795	1 039 590	1 046 159	3 853 605
1933	0.001802296	87.1	0.845	1941/42	750 341	1 013 541	1 248 150	4 038 661
1934	0.001864444	90.1	0.886	1942/43	775 531	406 021	970 043	3 046 100

1935	0.001876874	90.7	0.904	1943/44	679 148	791 918	982 565	3 505 981
1936	0.001988741	96.1	0.934	1944/45	745 574	726 978	794 443	3 165 662
1937	0.002361629	114.1	1.051					
1938	0.002467281	119.2	1.167					
1939	0.002535644	122.5	1.209					
1940	0.002548074	123.1	1.228					
1941	0.002703444	130.6	1.269					
1942	0.002989326	144.4	1.375					
1943	0.003585948	173.3	1.589					
1944	0.004598963	222.2	1.977					
1945	0.004971851	240.2	2.312					

Fuente: Cuadro 3; véase notas metodológicas del cuadro 2.

Cuadro 5. Proporción del impuesto a la propiedad raíz en el ingreso total de la hacienda pública michoacana, 1897-1945
(valores nominales)

Año	Total propiedad raíz	Total ingresos estado	% del total ingresos estado
1897/98	466 078	1 028 319	45
1898/99	469 376	964 631	49
1899/00	482 204	1 011 480	48
1900/01	501 728	983 352	51
1901/02	494 531	992 508	50
1902/03	507 956	990 805	51
1906/07	683 174	1 582 094	43
1908/09	719 430	1 763 941	41
1917/18	581 510	1 023 311	57
1918/19	683 510	1 390 688	49
1920/21	998 632	2 241 494	45
1923/24	1 239 824	2 059 867	60
1926/27	1 356 455	2 954 709	46
1927/28	1 311 324	2 439 379	54
1928/29	1 283 760	2 202 117	58
1929/30	1 319 345	2 506 603	53
1930/31	1 563 983	3 185 327	49
1931/32	1 377 620	2 990 051	46
1932/33	1 392 723	2 940 809	47
1933/34	1 385 479	3 048 384	45
1934/35	1 184 807	3 283 692	36
1935/36	1 113 963	3 377 000	33
1936/37	1 043 118	3 801 000	27
1937/38	1 372 273	3 919 895	35
1938/39	901 428	4 517 000	20
1939/40	830 584	4 642 000	18
1940/41	1 161 000	4 889 334	24
1941/42	1 412 000	5 554 675	25

1942/43	1 421 000	4 839 000	29
1943/44	2 081 000	6 933 000	30
1944/45	2 078 000	7 320 000	28

Nota 1: El impuesto a la propiedad raíz incluye:

1897-1920: fincas rústicas y urbanas; haciendas de beneficio metalúrgicas; y sólo para 1897/98, se tiene certeza de que también incluyó arrendamientos, multas y rezagos.

1921-1929: fincas rústicas y urbanas.

1930-1945: fincas rústicas y urbanas; comunidades y sociedades cooperativas agrícolas (se tienen dificultades con las fuentes, en concreto con las leyes de ingresos, para darle seguimiento a la presencia de estas comunidades y sociedades en la tributación predial; en este sentido, ocurre que después de 1932 y hasta 1942, no siempre se ubicaron todas las leyes de ingresos, o bien, las existentes, no especifican los objetos de imposición o los contribuyentes). En 1943, se vuelve a registrar el rubro “establecimientos metalúrgicos y plantas de beneficio”.

Nota 2: Hasta la ley de ingresos de 1930, no se tuvo noticia, al menos en las leyes de ingresos, de algún gravamen legislado sobre los ejidos o comunidades agrarias, lo cual no cierra la posibilidad de que sí existieran. De modo que una limitante del cuadro consiste en que no se puede precisar si, entre 1930 y 1940 (excepto 1937/38), en el monto del predial manejado, se incluyese o no la contribución agraria o ejidal.

Fuente: Cuadro 3.

Cuadro 6. Valor fiscal de la propiedad raíz en Michoacán, 1898-1930
(valores nominales)

Año	Rústica	Urbana	Total
1898 (jun)	23 060 033	8 917 601	31 977 634
1916 (dic)			91 000 000
1917 (ene)			237 000 000
1918 (dic)			208 000 000
1919 (dic)			150 000 000
1921	144 528 683	31 637 859	176 166 542
1924	147 461 884		
1926		40 470 541	
1930	136 514 014	40 607 095	177 121 109

Fuente: Cuenta, 1899, *doc. cit.*, s/n.; Informe, 1919, *doc. cit.*, p. 72; Informe, 1921, *doc. cit.*, p. 54; Algunos, 1929, *doc. cit.*, pp. 17-18; Foglio, t. III, 1936, *op. cit.*, pp. 383-384.

Cuadro 6. Valor fiscal de la propiedad raíz en Michoacán, 1898-1930
(valores constantes)

Año	Índice 2010=100	Índice 1929=100	Año	Rústica	Urbana	Total
1898	0.000800628	0.387	1898 (jun)	59 607 582	23 050 992	82 658 574
1918	0.003262778	1.577	1916 (dic)			57 719 987
1918	0.003262778	1.577	1917 (ene)			150 325 680
1918	0.003262778	1.577	1918 (dic)			131 931 398
1919	0.002610222	1.261	1919 (dic)			118 928 562
1921	0.002498355	1.207	1921	119 721 528	26 207 482	145 929 010
1924	0.002150326	1.039	1924	141 921 381		141 921 381
1926	0.002218689	1.072	1926		37 749 824	37 749 824
1930	0.002081963	1.006	1930	135 698 981	40 364 657	176 063 638

Nota: El índice utilizado para deflactar el valor fiscal de la propiedad fue el índice general de precios al mayoreo de la Ciudad de México. Empero, se hace una advertencia importante. Como dicho índice no tiene disponibles los años de cotejo de 1914 a 1917, los valores nominales del valor fiscal de la propiedad michoacana correspondientes a 1916, 1917 y 1918, se deflactaron con el mismo año índice de 1918.

Fuente: Cuadro 6; véase notas metodológicas del cuadro 2.

Cuadro 7. Composición del presupuesto de egresos de la hacienda pública de Michoacán, 1899-1947
(valores nominales)

Año fiscal	Gob / Adm	Hacienda	Justicia	Seguridad pública	Educación pública	Fomento, obra y regulación públicas	Salud pública	Seguridad social	Participaciones	Deuda pública	Total
1899/1900	101 665	137 805	77 046	174 397	174 397	92 102	108 969	7 000		15 000	909 746
1903/04	155 842	145 148	82 379	197 608	197 608	110 730	69 071	16 000		5 000	980 404
1908/09	318 700	201 293	133 498	402 491	402 491	215 731	98 029	20 000		2 000	1 622 488
1911/12	379 168	253 024	141 939	417 827	417 827	244 893	114 439	20 000		1 000	1 821 117
1915/16	187 734	355 927	190 507	130 729	130 729	202 019	119 883				1 680 189
1917/18	125 353	253 974	111 411	133 333	133 333	135 942	53 309	10 000		20 000	1 053 189
1918/19	214 799	251 955	141 502	895 803	895 803	148 936	69 629	38 463		24 905	2 252 932
1919	228 646	262 522	141 727	109 042	109 042	62 709	77 680	12 577		58 691	1 433 930
1920	237 674	349 315	142 028	139 804	139 804	101 118	79 281	20 833		100 000	1 802 225
1921	180 853	248 706	183 950	103 724	103 724	324 324	81 397	16 560		133 334	3 244 671
1922	394 719	537 860	299 026	196 450	196 450	453 259	51 761	45 000	150 000	200 000	4 391 614
1923	336 735	470 580	282 063	157 647	157 647	165 702	48 600	40 000		50 000	2 740 925
1924	430 161	480 134	274 250	151 023	151 023	190 727	42 621	60 000		48 000	2 885 387
1925	348 381	450 679	263 030	140 164	140 164	371 850	40 564	60 000	100 000	50 000	2 906 270
1926	452 163	473 978	291 828	150 197	150 197	459 981	44 512	40 000		60 000	3 151 645
1927	446 164	473 968	282 095	153 741	153 741	278 148	48 600	40 000		30 000	2 848 582
1928	423 468	377 271	246 353	138 845	138 845	176 951	42 344	36 612		22 882	2 231 757
1929	381 909	364 244	255 076	144 160	144 160	97 232	54 440	40 000		12 300	2 305 588
1930	336 602	329 430	241 027	115 046	115 046	119 786	40 287	36 667		24 416	2 248 357
1933	365 310	405 547	245 883	76 730	76 730	358 428	45 607	60 000	200 000	165 000	2 751 089
1935	439 572	548 434	246 854	77 734	77 734	276 143	117 895	60 000	250 000	520 000	3 436 007
1936	451 305	627 287	252 765	98 483	98 483	280 489	114 385	80 736	250 000	350 000	3 424 085
1939	548 217	609 924	280 014	490 888	490 888	980 522	183 435	91 681	250 000	50 000	5 004 382
1943	621 119	718 290	290 643	230 922	230 922	939 468	320 000	116 666	250 000	20 000	5 011 257
1945	1 549 036	760 876	329 445	310 860	310 860	1 653 095	320 000	129 819	250 000	20 000	7 010 324
1947	2 219 674	1 064 622	443 681	419 152	419 152	1 696 200	350 000	127 581	330 000	20 000	8 705 806

Nota 1: En el presupuesto de egresos para el año fiscal de 1908/09, el total registrado en la fuente consultada es de \$1'606,295; sin embargo, al realizar la suma de los ramos desagregados que presenta la propia fuente, alcanza un total de \$1'622,488, por consiguiente existe una diferencia de \$16,193. Así que, de acuerdo con las necesidades de observar precisamente la composición desagregada del gasto, aquí se tomó para su análisis el segundo total. *Recopilación*, t. XXXIX, 1908, *op. cit.*, pp.319-321.

Nota 2: En el presupuesto de egresos para el año fiscal de 1915/16, bajo el ramo de Hacienda (\$355,927), existe un concepto de gasto denominado "Gastos generales de Hacienda", cuyo monto ascendió a \$150,928.50. Como la fuente consultada no desglosa dicho concepto, se piensa que éste debió enlistar partidas destinadas a seguridad social (clases

pasivas) y para amortizar la deuda pública del estado, tal como se publicó en las leyes de ingresos para antes y después de ese año fiscal. Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 359-362.

Nota 3: En el presupuesto de egresos para el año fiscal de 1926, en el rubro "Gastos Generales de Gobernación", se registra una partida donde sólo se señala: "Para subvencionar a los municipios" con \$20,000. Empero, no se explicita si se trataba de una asignación de recursos por concepto de participaciones a los ayuntamientos en impuestos estatales, o bien, de si sólo se trataba de una partida extraordinaria. En todo caso, aquí se optó por la segunda opción, razón por la cual la cantidad aludida no se registra en la columna de Participaciones. Tavera, t. XLVIII, 1988, *op. cit.*, p. 272.

Fuente: Leyes de presupuesto de egresos del estado de Michoacán. De 1899/1900 a 1911/12, Coromina, tt. XXXIV-XLI, 1900-1913, *op. cit.*; Soravilla, t. XLIII, 1923, *op. cit.*, pp. 359-364; de 1917/18 a 1930, Tavera, tt. XLIV-L, 1978-2002, *op. cit.*; de 1933 a 1947, POEM.

Cuadro 8. Composición del presupuesto de egresos de la hacienda pública de Michoacán, 1899-1947
(valores constantes)

Año	Índice 2010=100	Índice 1929=100	Índice 1929=100	Año fiscal	Gob / Adm	Hacienda	Justicia	Seguridad pública	Educación pública	Fomento, obra y regulación públicas
1899	0.000773488	37.4		1899/1900	250 751	339 888	190 030	430 140	482 836	227 164
1900	0.000904664	43.7	0.405	1903/04	306 674	285 630	162 110	388 863	390 866	217 900
1903	0.001137163	54.9		1908/09	529 268	334 289	221 701	668 420	383 202	358 266
1904	0.000966181	46.7	0.508	1911/12	532 755	355 515	199 433	587 073	349 618	344 090
1908	0.001193252	57.7		1917/18	79 510	161 092	70 666	84 571	133 116	86 226
1909	0.001299098	62.8	0.602	1918/19	151 382	177 568	99 725	631 328	329 081	104 964
1910	0.001499028	72.4	0.676	1919	181 284	208 142	112 369	86 455	380 838	49 719
1911	0.001479126	71.5		1920	179 468	263 768	107 246	105 566	477 354	76 354
1912	0.001466696	70.9	0.712	1921	149 811	206 018	152 377	85 921	1 633 376	268 656
1918	0.003262778	157.7	1.577	1922	390 034	531 476	295 477	194 118	2 039 046	447 879
1919	0.002610222	126.1	1.419	1923	309 759	432 882	259 467	145 018	1 094 299	152 428
1919	0.002610222	126.1	1.261	1924	413 999	462 094	263 946	145 349	1 163 066	183 561
1920	0.002740733	132.4	1.324	1925	318 711	412 297	240 629	128 227	989 488	340 181
1921	0.002498355	120.7	1.207	1926	421 765	442 114	272 209	140 100	1 099 726	429 058
1922	0.002094392	101.2	1.012	1927	426 933	453 538	269 936	147 114	1 048 630	266 159
1923	0.002249763	108.7	1.087	1928	420 940	375 019	244 882	138 016	762 452	175 895
1924	0.002150326	103.9	1.039	1929	381 909	364 244	255 076	144 160	956 227	97 232
1925	0.002262192	109.3	1.093	1930	334 592	327 463	239 588	114 359	999 095	119 071
1926	0.002218689	107.2	1.072	1933	419 477	465 680	282 342	88 107	951 443	411 574
1927	0.002162755	104.5	1.045	1935	484 694	604 730	272 193	85 713	991 695	304 489
1928	0.002081963	100.6	1.006	1936	469 639	652 770	263 034	102 484	955 954	291 884
1929	0.002069533	100.0	1.000	1939	447 442	497 806	228 541	400 651	1 240 344	800 279
1930	0.002081963	100.6	1.006	1943	358 462	414 542	167 737	133 270	868 079	542 189
1933	0.001802296	87.1	0.871	1945	644 786	316 715	137 131	129 395	702 294	688 101
1935	0.001876874	90.7	0.907	1947	762 011	365 483	152 315	143 894	698 577	582 303
1936	0.001988741	96.1	0.961							
1939	0.002535644	122.5	1.225							
1943	0.003585948	173.3	1.733							
1945	0.004971851	240.2	2.402							
1947	0.006028375	291.3	2.913							

Cuadro 8 (Conclusión). Composición del presupuesto de egresos de la hacienda pública de Michoacán, 1899-1947
(valores constantes)

Año	Índice 2010=100	Índice 1929=100	Índice 1929=100	Año fiscal	Salud pública	Seguridad social	Partici- paciones	Deuda pública	Total
1899	0.000773488	37.4		1899/1900	268 766	17 265		36 997	2 243 837
1900	0.000904664	43.7	0.405	1903/04	135 921	31 486		9 839	1 929 288
1903	0.001137163	54.9		1908/09	162 798	33 214		3 321	2 694 479
1904	0.000966181	46.7	0.508	1911/12	160 794	28 101		1 405	2 558 784
1908	0.001193252	57.7		1917/18	33 813	6 343		12 686	668 023
1909	0.001299098	62.8	0.602	1918/19	49 072	27 107		17 552	1 587 780
1910	0.001499028	72.4	0.676	1919	61 589	9 972		46 534	1 136 902
1911	0.001479126	71.5		1920	59 865	15 731		75 510	1 360 864
1912	0.001466696	70.9	0.712	1921	67 426	13 718		110 448	2 687 750
1918	0.003262778	157.7	1.577	1922	51 147	44 466	148 220	197 626	4 339 489
1919	0.002610222	126.1	1.419	1923	44 707	36 796		45 994	2 521 348
1919	0.002610222	126.1	1.261	1924	41 020	57 746		46 197	2 776 976
1920	0.002740733	132.4	1.324	1925	37 109	54 890	91 484	45 742	2 658 758
1921	0.002498355	120.7	1.207	1926	41 520	37 311		55 966	2 939 769
1922	0.002094392	101.2	1.012	1927	46 505	38 276		28 707	2 725 799
1923	0.002249763	108.7	1.087	1928	42 091	36 393		22 745	2 218 433
1924	0.002150326	103.9	1.039	1929	54 440	40 000		12 300	2 305 588
1925	0.002262192	109.3	1.093	1930	40 046	36 448		24 270	2 234 934
1926	0.002218689	107.2	1.072	1933	52 369	68 897	229 655	189 466	3 159 009
1927	0.002162755	104.5	1.045	1935	129 997	66 159	275 662	573 377	3 788 709
1928	0.002081963	100.6	1.006	1936	119 032	84 016	260 156	364 219	3 563 187
1929	0.002069533	100.0	1.000	1939	149 715	74 828	204 044	40 809	4 084 459
1930	0.002081963	100.6	1.006	1943	184 679	67 331	144 281	11 542	2 892 112
1933	0.001802296	87.1	0.871	1945	133 200	54 037	104 063	8 325	2 918 047
1935	0.001876874	90.7	0.907	1947	120 155	43 798	113 289	6 866	2 988 691
1936	0.001988741	96.1	0.961						
1939	0.002535644	122.5	1.225						
1943	0.003585948	173.3	1.733						
1945	0.004971851	240.2	2.402						
1947	0.006028375	291.3	2.913						

Fuente: Cuadro 7; véase notas metodológicas del cuadro 2.

Cuadro 9. Ingreso estatal e ingresos municipales en Michoacán, 1899-1950
(valores nominales)

Año fiscal	Ingreso estatal	Ingresos municipales
1899/00	1 011 480	366 405
1902/03	990 805	422 017
1925/26	2 574 256	1 187 481
1926/27	2 954 709	1 239 077
1927/28	2 439 379	1 365 697
1928/29	2 202 117	1 438 163
1929/30	2 506 603	1 456 434
1930/31	3 185 323	1 443 797
1931/32	2 990 051	1 346 900
1932/33	2 940 809	1 333 918
1933/34	3 048 384	1 328 424
1934/35	3 283 692	1 500 215
1935/36	3 377 228	1 523 446
1936/37	3 801 432	1 690 629
1937/38	3 919 895	1 733 747
1938/39	4 516 628	1 726 742
1939/40	4 641 731	1 906 956
1940/41	4 889 334	1 954 939
1941/42	5 554 675	2 135 327
1942/43	4 839 000	2 281 000
1943/44	6 933 000	2 820 000
1944/45	7 320 000	3 245 676
1945/46	8 375 000	3 626 463
1946/47	9 166 000	4 389 424
1947/48	11 118 000	4 707 451
1948/49	11 800 000	5 095 192
1949/50	13 091 000	5 316 299

Fuente: *Memoria*, 1904, *doc. cit.*, p. 138; *Algunas*, 1931, *doc. cit.*, p. 65; AEEUM, 1941, *doc. cit.*, pp. 680-682; AEEUM, 1948, *doc. cit.*, p. 1241; AEEUM, 1950, *doc. cit.*, pp. 770-772; AEEUM, 1953, *doc. cit.*, pp. 558-559; AEEUM, 1954, *doc. cit.*, pp. 900-901; AEEUM, 1954, *doc. cit.*, p. 726.

Cuadro 10. Ingreso estatal e ingresos municipales en Michoacán, 1899-1950
(valores constantes)

Año	Índice 2010=100	Índice 1929=100	Índice 1929=100	Año fiscal	Ingreso estatal	Ingresos municipales	Ingreso total estatal	Año fiscal	Estado: % respecto al ingreso total	Mpios: % respecto al ingreso total
1899	0.000773488	37.4								
1900	0.000904664	43.7	0.405							
1902	0.001092834	52.8								
1903	0.001137163	54.9	0.539	1899/00	2 494 757	903 716	3 398 474	1899/00	73.4	26.6
1925	0.002262192	109.3		1902/03	1 839 020	783 300	2 622 320	1902/03	70.1	29.9
1926	0.002218689	107.2	1.083	1925/26	2 377 884	1 096 896	3 474 781	1925/26	68.4	31.6
1927	0.002162755	104.5	1.059	1926/27	2 791 256	1 170 532	3 961 788	1926/27	70.5	29.5
1928	0.002081963	100.6	1.026	1927/28	2 378 662	1 331 704	3 710 366	1927/28	64.1	35.9
1929	0.002069533	100.0	1.000	1928/29	2 202 117	1 438 163	3 640 280	1928/29	60.5	39.5
1930	0.002081963	100.6	1.003	1929/30	2 499 098	1 452 073	3 951 171	1929/30	63.2	36.8
1931	0.001864444	90.1	0.953	1930/31	3 340 826	1 514 281	4 855 108	1930/31	68.8	31.2
1932	0.001696644	82.0	0.860	1931/32	3 475 348	1 565 507	5 040 855	1931/32	68.9	31.1
1933	0.001802296	87.1	0.845	1932/33	3 478 826	1 577 956	5 056 782	1932/33	68.8	31.2
1934	0.001864444	90.1	0.886	1933/34	3 441 058	1 499 543	4 940 601	1933/34	69.6	30.4
1935	0.001876874	90.7	0.904	1934/35	3 632 789	1 659 706	5 292 495	1934/35	68.6	31.4
1936	0.001988741	96.1	0.934	1935/36	3 616 130	1 631 214	5 247 344	1935/36	68.9	31.1
1937	0.002361629	114.1	1.051	1936/37	3 616 791	1 608 513	5 225 304	1936/37	69.2	30.8
1938	0.002467281	119.2	1.167	1937/38	3 359 910	1 486 069	4 845 979	1937/38	69.3	30.7
1939	0.002535644	122.5	1.209	1938/39	3 736 738	1 428 584	5 165 322	1938/39	72.3	27.7
1940	0.002548074	123.1	1.228	1939/40	3 779 209	1 552 607	5 331 816	1939/40	70.9	29.1
1941	0.002703444	130.6	1.269	1940/41	3 853 605	1 540 816	5 394 421	1940/41	71.4	28.6
1942	0.002989326	144.4	1.375	1941/42	4 038 661	1 552 541	5 591 202	1941/42	72.2	27.8
1943	0.003585948	173.3	1.589	1942/43	3 046 100	1 435 866	4 481 965	1942/43	68.0	32.0
1944	0.004598963	222.2	1.977	1943/44	3 505 981	1 426 059	4 932 040	1943/44	71.1	28.9
1945	0.004971851	240.2	2.312	1944/45	3 165 662	1 403 649	4 569 311	1944/45	69.3	30.7
1946	0.005904074	285.3	2.628	1945/46	3 187 285	1 380 128	4 567 414	1945/46	69.8	30.2
1947	0.006028375	291.3	2.883	1946/47	3 179 455	1 522 581	4 702 035	1946/47	67.6	32.4
1948	0.006401259	309.3	3.003	1947/48	3 702 292	1 567 580	5 269 872	1947/48	70.3	29.7
1949	0.006774148	327.3	3.183	1948/49	3 706 981	1 600 659	5 307 640	1948/49	69.8	30.2
1950	0.007520182	363.4	3.454	1949/50	3 790 630	1 539 387	5 330 017	1949/50	71.1	28.9

Nota: El Ingreso total estatal se refiere a la suma de los ingresos de la hacienda estatal y los de las haciendas municipales de la entidad.

Fuente: Cuadro 9; véase notas metodológicas del cuadro 2.

Cuadro 11. Las finanzas públicas de los municipios de Michoacán, 1925-1950
(valores nominales)

Año fiscal	Ingresos municipales	Egresos municipales	Superávit / Déficit	
			(en cantidad)	(en porcentaje)
1925/26	1 187 481	1 183 049	4 432	0.4
1926/27	1 239 077	1 241 003	- 1 926	- 0.2
1927/28	1 365 697	1 358 086	7 610	0.6
1928/29	1 438 163	1 393 649	44 514	3.1
1929/30	1 456 434	1 356 079	100 355	6.9
1930/31	1 443 797	1 392 173	51 624	3.6
1931/32	1 346 900	1 378 316	- 31 416	- 2.3
1932/33	1 333 918	1 321 104	12 814	1.0
1933/34	1 328 424	1 331 611	- 3 187	- 0.2
1934/35	1 500 215	1 385 878	114 337	7.6
1935/36	1 523 446	1 440 573	82 873	5.4
1936/37	1 690 629	1 570 730	119 899	7.1
1937/38	1 733 747	1 670 841	62 906	3.6
1938/39	1 726 742	1 651 801	74 941	4.3
1939/40	1 906 956	1 833 864	73 092	3.8
1940/41	1 954 939	1 879 233	75 706	3.9
1941/42	2 135 327	1 977 126	158 201	7.4
1942/43	2 281 000	2 128 000	153 000	6.7
1943/44	2 820 000	2 557 000	263 000	9.3
1944/45	3 245 676	3 054 811	190 865	5.9
1945/46	3 626 463	3 428 439	198 024	5.5
1946/47	4 389 424	3 971 583	417 841	9.5
1947/48	4 707 451	4 234 720	472 731	10.0
1948/49	5 095 192	4 689 010	406 182	8.0
1949/50	5 316 299	5 309 921	6 378	0.1

Nota: Si bien las fuentes consultadas –*Algunas Estadísticas de Michoacán* y AEEUM– no especifican claramente si los datos correspondientes a los egresos se refieren al gasto efectivo, es posible que sí se tratara del gasto finalmente ejecutado. Esta apreciación se fundamenta por el desglose que ofrece el propio AEEUM sobre los municipios del país con más de 50 mil habitantes, en donde se deja implícita tal posibilidad.

Fuente: *Algunas*, 1931, *doc. cit.*, p. 65; AEEUM, 1941, *doc. cit.*, pp. 680-683; AEEUM, 1948, *doc. cit.*, p. 1242; AEEUM, 1950, *doc. cit.*, pp. 772-774; AEEUM, 1953, *doc. cit.*, p. 559; AEEUM, 1954, *doc. cit.*, p. 901; AEEUM, 1954, *doc. cit.*, pp. 726-727.

Cuadro 12. Las finanzas públicas de los municipios de Michoacán, 1925-1950
(valores constantes)

Año	Índice 2010=100	Índice 1929=100	Índice 1929=100	Año fiscal	Ingresos municipales	Egresos municipales
1925	0.002262192	109.3				
1926	0.002218689	107.2	1.083	1925/26	1 096 896	1 092 802
1927	0.002162755	104.5	1.059	1926/27	1 170 532	1 172 351
1928	0.002081963	100.6	1.026	1927/28	1 331 704	1 324 283
1929	0.002069533	100.0	1.000	1928/29	1 438 163	1 393 649
1930	0.002081963	100.6	1.003	1929/30	1 452 073	1 352 019
1931	0.001864444	90.1	0.953	1930/31	1 514 281	1 460 137
1932	0.001696644	82.0	0.860	1931/32	1 565 507	1 602 022
1933	0.001802296	87.1	0.845	1932/33	1 577 956	1 562 798
1934	0.001864444	90.1	0.886	1933/34	1 499 543	1 503 141
1935	0.001876874	90.7	0.904	1934/35	1 659 706	1 533 214
1936	0.001988741	96.1	0.934	1935/36	1 631 214	1 542 478
1937	0.002361629	114.1	1.051	1936/37	1 608 513	1 494 437
1938	0.002467281	119.2	1.167	1937/38	1 486 069	1 432 150
1939	0.002535644	122.5	1.209	1938/39	1 428 584	1 366 583
1940	0.002548074	123.1	1.228	1939/40	1 552 607	1 493 097
1941	0.002703444	130.6	1.269	1940/41	1 540 816	1 481 147
1942	0.002989326	144.4	1.375	1941/42	1 552 541	1 437 517
1943	0.003585948	173.3	1.589	1942/43	1 435 866	1 339 554
1944	0.004598963	222.2	1.977	1943/44	1 426 059	1 293 061
1945	0.004971851	240.2	2.312	1944/45	1 403 649	1 321 106
1946	0.005904074	285.3	2.628	1945/46	1 380 128	1 304 766
1947	0.006028375	291.3	2.883	1946/47	1 522 581	1 377 642
1948	0.006401259	309.3	3.003	1947/48	1 567 580	1 410 161
1949	0.006774148	327.3	3.183	1948/49	1 600 659	1 473 057
1950	0.007520182	363.4	3.454	1949/50	1 539 387	1 537 541

Fuente: Cuadro 11; véase notas metodológicas del cuadro 2.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Estudios teórico-metodológicos sobre hacienda pública y finanzas

A continuación se citan sólo algunos de los autores clásicos y modernos de la hacienda pública y las finanzas del Estado que permitieron diseñar el marco teórico-metodológico que guió finalmente la estructura del estudio de la hacienda pública michoacana posrevolucionaria. Además se incluyó alguna referencia sobre los aspectos metodológicos relacionados con el tratamiento financiero de los ingresos y el gasto público michoacanos.

Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda pública, I. Europa*, España, Editorial Crítica, 1996.

De Viti de Marco, Antonio, *Principios Fundamentales de Economía Financiera*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privato, 1934.

Einaudi, Luigi, *Principios de hacienda pública*, México, Aguilar Editor, 1948.

Franco, Gabriel, “La ciencia de la hacienda pública como una disciplina teórica de carácter puramente económico”, en *Revista Investigación Económica*, tomo II, núm. 3, tercer trimestre de 1942, pp. 275-292.

Gómez-Galvarriato Aurora y Aldo Musacchio, "Un nuevo índice de precios para México, 1886-1929", en *El Trimestre Económico*, enero-marzo de 2000, pp. 47-91.

Musgrave, Richard A., “Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism”, en National Bureau of Economic Research, *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, NBER, 1961, pp. 97-134.

Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave, *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, 5ª. edición, México, McGraw-Hill Interamericana, 1991.

Schumpeter, José A., “La crisis del Estado fiscal”, en Alan Peacock, *International Economic Papers*, núm. 4, McMillan, 1948, pp. 5-38 (el original fue publicado en 1918).

Wicksell, Knut, "Saggi di finanza teorica" en *Nuova Collana di Economisti*, vol. X, UTET, 1934.

Fuentes sobre fiscalidad y hacienda pública relativas a Michoacán

La procedencia de las fuentes compiladas sobre temáticas de fiscalidad y hacienda pública relativas al estado de Michoacán, de manera particular para la primera mitad del siglo XX, se puede dividir en tres instancias básicamente, todas con una cobertura informativa y temporal distinta: archivos; hemerografía (expedida por organismos públicos estatales y nacionales); y obras de consulta, documentos, folletería.

Archivos

Archivo Histórico del Congreso del Estado de Michoacán, (AHCEM). Libros de Actas de Sesiones del Congreso del Estado de Michoacán
- Febrero de 1918-diciembre de 1944

Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán, (AGHPEM)
- 1929-1954

Archivo Histórico Municipal de Morelia, (AHMM)
- 1929

Hemerografía

Periódico Oficial del Estado de Michoacán (POEM)
- 27 de febrero de 1916-1 de abril de 1957

Diario Oficial (DO)
- 1931

Obras de consulta, documentos, folletería

Alanís Patiño, Emilio, “Zonas y regiones económicas de México”, en *Problemas Económico-Agrícolas de México*, México, vol. I, julio-septiembre de 1946, pp. 49-104.

Algunas Estadísticas de Michoacán, México, Departamento de la Estadística Nacional, 1931.

Algunos Cuadros Sintéticos de Estadísticas de México, México, Departamento de la Estadística Nacional / Dirección de Exposición Estadística, 1929.

Anganguero, el pueblo que se negó a morir, México, Impulsora Minera de Anganguero, S.A. de C.V., 1983.

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1939, México, Secretaría de la Economía Nacional, Dirección Nacional de Estadística, 1941.

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1941, México, Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadística, 1943.

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1942, México, Secretaría de la Economía, Dirección General de Estadística, 1948.

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1943-1945, México, Secretaría de la Economía, Dirección General de Estadística, 1950.

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1946-1950, México, Secretaría Economía, Dirección General de Estadística, 1953.

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1951-1952, México, Secretaría de la Economía, Dirección General de Estadística, 1954.

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1953, México, Secretaría de la Economía, Dirección General de Estadística, 1954.

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1954, México, Secretaría Economía, Dirección General de Estadística, 1956.

Cárdenas, Lázaro, *Obras. I-Apuntes 1913-1940*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo 1, 1972.

Censos Agropecuarios, México, Secretaría de Industria y Comercio / Dirección General de Estadística / Departamento de los Censos, 1959.

- Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Tipografía de la Escuela de Artes, 1922.
- Comisión del Tepalcatepec. Memoria de los trabajos realizados, 1947-1952*, México, Secretaría de Recursos Hidráulicos, 1952.
- Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, *Primer Directorio Industrial Nacional, 1947-1948*, México, Publicaciones Rolland, 1947.
- Convención Nacional Catastral*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Editorial Cultura, 1924.
- Coromina, Amador, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XXXII, vol. 12, Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1899.
- Coromina, Amador, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XXXVI, vol. 14, Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1903.
- Cuarto Censo de Población. Estado de Michoacán*, México, 1921.
- Cuenta General del Erario del Estado de Michoacán de Ocampo... 1º de Julio de 1895 al 30 de Junio de 1896*, Morelia, Imprenta y Litografía de la Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1896.
- Cuenta General del Erario del Estado de Michoacán de Ocampo... de 1º de Julio de 1897 á 30 de Junio de 1898*, Morelia, Taller de Tipografía de la Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1899.
- División Territorial del Estado de Michoacán de Ocampo de 1810 a 1995*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1997.
- El Impuesto Territorial. Dictamen de la Comisión para presentarse en la Segunda Convención Nacional Fiscal*, México, 1933.
- Epistolario de Lázaro Cárdenas*, (Presentación de Elena Vázquez), México, Siglo XXI Editores, 1974.
- Estadísticas Históricas de México, 2009*, México, INEGI, tomo 1, 2009.
- Estudios Histórico-Económico-Fiscales sobre los Estados de la República. III. Michoacán*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos tomos, 1940.

- Foglio, Fernando, *Geografía Económica-Agrícola del estado de Michoacán*, México, Editorial Cultura, tomo III, 1936.
- García de León Jr., Porfirio, *La producción ganadera*, (Ponencia al Primer Congreso de los Ayuntamientos del Estado de Michoacán), México, 1940.
- Ibarrola, Luis G., *Mis treinta años de administración en la empresa de luz y fuerza "La Trinidad"*, Morelia, 1942.
- Informe rendido... por el C. Ing. Pascual Ortiz Rubio*, Morelia, Talleres de la Escuela de Artes, 1919.
- Informe rendido... por el C. Gral. Francisco J. Mújica*, Morelia, Talleres Tipográficos de la Escuela de Artes y Oficios, 1921.
- Informe de Gobierno rendido por el C. Sidronio Sánchez Pineda*, Morelia, 1922.
- Informe rendido por el C. Sidronio Sánchez Pineda*, Morelia, 1923.
- Informe de Gobierno que rinde el C. Gral. de División Lázaro Cárdenas*, Morelia, 1929.
- Informe que el C. Gral. de División Lázaro Cárdenas rinde al H. Congreso...*, Morelia, Tipografía Arte y Trabajo, 1932.
- Informe que rinde... el C. Gral. Benigno Serrato*, Morelia, 1934, s/n.
- Informe que presenta... el C. Rafael Ordorica*, Morelia, 1936.
- Informe rendido... C. Gral. de División Gildardo Magaña*, Morelia, 1938.
- Informe que el C. Gral. Félix Ireta...*, Morelia, Publicaciones del Gobierno de Michoacán, 1941.
- Informe... del C. Gral. Félix Ireta*, Morelia, 1942.
- La hacienda pública de los estados*, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, vol. II, 1911.
- Lazos, Héctor, "Formas en que los impuestos locales gravan la agricultura", en Partido Nacional Revolucionario, *Los problemas agrícolas de México. Anales de la economía agrícola mexicana*, México, tomo 2, 1934, pp. 618-667.
- Lazos, Héctor, *La tributación agrícola en México*, (Trabajo que presenta a la Convención Fiscal), México.
- Ley Orgánica de División Territorial de Michoacán*, Morelia, 1910.

- Memoria sobre la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, 1896-1899*, Morelia, Talleres de la Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1900.
- Memoria sobre la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, 1900-1904*, Morelia, Talleres de la Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1904.
- Primera Convención Nacional Fiscal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1926.
- Programa de Gobierno del Estado de Michoacán*, Secretaría de Economía / Gobierno del estado de Michoacán, México, 1957.
- Quinto Censo de Población. Estado de Michoacán*, México, 1930.
- Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, tomo XXXVIII, vol. 16, Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1906.
- Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, tomo XXXIX, vol. 17, Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1908.
- Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XL, vol. 18, Talleres de la Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz, 1911.
- Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLI, vol. 19, Talleres de la Escuela Industrial Militar, 1913.
- Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLII, vol. 20, Talleres de la Escuela Industrial Militar, 1919.
- Romero, Jesús, *Geografía del Estado de Michoacán*, Morelia, Talleres Tipográficos de la E. T. I. “Álvaro Obregón”, 1958.
- Romero, Jesús, *Diccionario michoacano de historia y geografía*, México, Imprenta Venecia, 1972.
- Segunda Convención Nacional Fiscal*, 4ª. edición, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1947.
- Séptimo Censo General de Población. Estado de Michoacán*, México, Secretaría General de Economía, 1950.
- Sexto Censo de Población. Estado de Michoacán*, México, Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadística, 1943.

Sexto Informe del General Dámaso Cárdenas, Michoacán, 1956.

Soravilla, Manuel, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares que se han expedido en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLIII, vol. 21, Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios, 1923.

Tavera, Xavier, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidos en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLIV, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 1978.

Tavera, Xavier, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidos en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLV, vol. 23, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 1979.

Tavera, Xavier, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidos en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLVI, vol. 24, Congreso del Estado, 1980.

Tavera, Xavier, *Recopilación de leyes y decretos expedidas en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLVII, vol. 25, Secretaría de Gobierno, 1984.

Tavera, Xavier, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidos en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLVIII, vol. 26, Congreso del Estado, 1988.

Tavera, Xavier, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidos en el Estado de Michoacán*, Morelia, t. XLIX, vol. 27, Congreso del Estado, 1989.

Tavera, Xavier, *Recopilación de leyes y decretos del H. Congreso de Michoacán*, Morelia, t. L, H. Congreso del Estado, 2002.

Tercera Convención Nacional Fiscal, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomos 1 y 3, 1947.

Yáñez, Manuel, *Datos para el estudio del problema fiscal de la República*, México, 1947.

Estudios sobre fiscalidad y hacienda pública de Michoacán y México

La historiografía sobre el estudio de la fiscalidad y la hacienda pública de Michoacán en general, así como la de otros estados y de la federación, corresponde a los siglos XIX y XX.

- Aboites, Luis, “Alcabalas posporfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, en *Historia Mexicana*, México, vol. LI, núm. 2, 2001, pp. 363-393.
- Aboites, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003.
- Aboites, Luis y Luis Jáuregui (coordinadores), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, 1ª. reimpresión, México, Instituto Mora, 2006.
- Aboites, Luis, “Imposición directa, combate a la *anarquía* y cambios en la relación federación-estados. Una caracterización general de los impuestos internos en México 1920-1972”, en Luis Aboites y Luis Jáuregui (coordinadores), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, 1ª. reimpresión, México, Instituto Mora, 2006, pp. 189-209.
- Bustamante, Eduardo, “Actitud recomendable al Gobierno Federal frente a los problemas hacendarios de los estados”, en *Investigación Económica*, México, vol. 16, núm. 4, cuarto trimestre, 1956, pp. 525-564.
- Cárdenas, Enrique, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, 1994.
- Carmagnani, Marcello, “El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano”, en *Historia Mexicana*, México, vol. XXXVIII, núm. 3 (151), enero-marzo de 1989, pp. 471-496.
- Carmagnani, Marcello, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, 1994.
- Gómez-Galvarriato, Aurora, “La política económica del nuevo régimen. Alberto J. Pani. 1923-1927, 1931-1933”, en Leonor Ludlow (coordinadora), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo II, 2002, pp. 381-411.
- González, Claudia, “¿Y para costear los gastos de la revolución? La ocupación de bienes en Morelia durante la etapa constitucionalista”, en Verónica Oikión y Martín Sánchez (coordinadores), *Vientos de rebelión en Michoacán. Continuidad y ruptura en la revolución mexicana*, México, El Colegio de Michoacán / Gobierno del Estado de Michoacán / Secretaría de Cultura, 2010, pp. 155-167.
- Jáuregui, Luis, “Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México”, en *Historia Mexicana*, México, vol. 52, núm. 3, enero-marzo de 2003, pp. 725-771.
- Ludlow Leonor (coordinadora), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo II, 2002.

- Padilla, Abel, “Hacienda Pública y reformas fiscales en Michoacán, 1896-1951”, en Jorge Silva (coordinador), *Historia de la Hacienda Pública en Michoacán, 1786-1951. Una historia larga*, México, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / El Colegio de San Luis, 2015, pp. 185-255.
- Pureco, Alfredo, “Los desafíos empresariales al nuevo orden revolucionario. Dante Cusi y sus desencuentros en torno a los derechos fiscales de las aguas del Río Cupatitzio, 1916-1922”, en Eduardo Mijangos y Alonso Torres (coordinadores), *Revalorar la Revolución Mexicana*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011, pp. 259-277.
- Riguzzi, Paolo, “El difícil camino hacia la modernidad: la hacienda pública del Estado de México, 1870-1923”, en Carlos Marichal, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la Hacienda Pública del Estado de México 1824-1923*, México, El Colegio Mexiquense / Gobierno del Estado de México, tomo 1, 1994, pp. 191-260.
- Riguzzi, Paolo, “Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México, 1910-1928”, en *Política y Cultura*, México, otoño, núm. 016, 2001, pp. 1-18.
- Servín, Armando, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956.
- Silva, Jorge (coordinador), *Historia de la Hacienda Pública en Michoacán, 1786-1951. Una historia larga*, México, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / El Colegio de San Luis, 2015.
- Silva, Jorge, “La construcción de la Hacienda Pública en Michoacán, 1821-1896”, en Jorge Silva (coordinador), *Historia de la Hacienda Pública en Michoacán, 1786-1951. Una historia larga*, México, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / El Colegio de San Luis, 2015, pp. 85-183.
- Solórzano, Carmen, “Luis Montes de Oca: reorganización de la Hacienda Pública y reforma monetaria”, en Leonor Ludlow (coordinadora), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo II, 2002, pp. 413-437.
- Uthoff, Luz María, *Las finanzas públicas durante la Revolución: el papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de la Hacienda*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1998.
- Uthoff, Luz María, “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, en *Historia Mexicana*, México, vol. LIV, núm. 1, 2004, pp. 129-178.

- Uhthoff, Luz María, “Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930”, en *Signos Históricos*, México, núm. 15, enero-junio, 2006, pp. 58-79.
- Uhthoff, Luz María, “La fiscalidad y la revolución constitucionalista”, en Luis Aboites y Luis Jáuregui (coordinadores), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, 1ª. reimpresión, México, Instituto Mora, 2006, pp. 161-188.
- Wilkie, James W., *La revolución mexicana (1910-976): gasto federal y cambio social*, 1ª. edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Zuleta, María Cecilia, “De viejos y nuevos impuestos: el estado y los contribuyentes frente a la abolición de las alcabalas en México a finales del siglo XIX”, en Brian Connaughton (coordinador), *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX. Instituciones y cultura política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Miguel A. Porrúa, 2003, pp. 451-496.
- Zuleta, María Cecilia, *De cultivos y contribuciones. Agricultura y Hacienda Estatal en México en la “Época de la Prosperidad”. Morelos y Yucatán 1870-1910*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2006.

***Estudios complementarios de historia económica de Michoacán y México
relacionados con la hacienda pública***

Este bloque historiográfico contempla aquellos estudios que permiten discutir, hasta donde es posible, de manera directa o indirecta, el comportamiento de los ingresos y los egresos de la hacienda pública michoacana durante la revolución y la posrevolución. Asimismo, algunos de los textos enlistados pueden tener enfoques que privilegian herramientas conceptual-analíticas no sólo provenientes de la economía, sino también de otras disciplinas, como la antropología o sociología, o bien pueden inclinarse al tratamiento de historias específicas, como la del agua por ejemplo.

- Aboites, Luis, “La ilusión del poder nacional. Provisión de agua y alcantarillado en México, 1930-1990”, en Carlos Lira y Ariel Rodríguez Kuri (coordinadores), *Ciudades mexicanas del siglo XX. Siete estudios históricos*, México, El Colegio de México / Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2009, pp. 181-216.
- Aboites, Luis, *El norte entre algodones. Población, trabajo agrícola y optimismo en México, 1930-1970*, México, El Colegio de México, 2013.
- Aboites, Luis y Valeria Estrada (compiladores), *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1901-1945*, México, Comisión Nacional del Agua / Archivo Histórico del Agua / CIESAS / El Colegio de México, 2004.
- Calderón, Marco A., “Desarrollo integral en las cuencas del Tepalcatepec y del Balsas”, en Juan Ortiz Escamilla (coordinador), *La transformación de los paisajes culturales en la cuenca del Tepalcatepec*, México, El Colegio de Michoacán, 2011, pp. 227-258.
- Carrillo, Arturo y Mario Cerutti (coordinadores), *Agricultura comercial, empresa y desarrollo regional en el noroeste de México*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León / Universidad Autónoma de Sinaloa / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2006.
- Cerutti, Mario y Araceli Almaraz (coordinadores), *Algodón en el norte de México (1920-1970). Impactos regionales de un cultivo estratégico*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2013 y Luis Aboites, *El norte entre algodones. Población, trabajo agrícola y optimismo en México, 1930-1970*, México, El Colegio de México, 2013.
- Frías Sarmiento, Eduardo, *El oro rojo de Sinaloa. El desarrollo de la agricultura del tomate para la exportación, 1920-1956*, México, Universidad de Guadalajara / UCLA Program on Mexico / PROFMEX / Universidad Autónoma de Sinaloa / Casa Juan Pablos, 2008.
- Frías Sarmiento, Eduardo, “Regiones productoras y vías de comercialización del garbanzo en Sinaloa (1920-1940)”, en Jesús Méndez y Gustavo Aguilar (coordinadores), *Debates sobre el noroeste de México. Agricultura, empresas y banca (1906-1940)*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa / Universidad Autónoma de Baja California, 2012, pp. 155-193.
- Gledhill, John, *Casi nada. Capitalismo, estado y los campesinos de Guaracha*, México, El Colegio de Michoacán, 1993.
- Haber, Stephen, Armando Razo y Noel Maurer, *La política de los derechos de propiedad. Inestabilidad política, compromisos creíbles y crecimiento económico en México, 1876-1929*, 1ª edición en español, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2015.

- Kuntz Ficker, Sandra, *Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización, 1870-1929*, México, El Colegio de México, 2010.
- León y González, Samuel (coordinador), *El cardenismo, 1932-1940*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Leónard, Eric, *Una historia de vacas y golondrinas. Ganaderos y campesinos temporeros del Trópico Seco Mexicano*, México, El Colegio de Michoacán / IFICDC / Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Ludlow Leonor y Carlos Marichal (coordinadores), *La banca en México, 1820-1920*, México, Instituto Mora / El Colegio de Michoacán / El Colegio de México / Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- Padilla, Abel, *Estado, economía y empresarios en las cadenas productivas del aceite y la harina en Michoacán, 1930-1960. La otra cara del modelo de sustitución de importaciones en México*, tesis de maestría, Morelia, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010.
- Padilla, Abel, *Instituciones de fomento, estructura industrial y empresarios en la economía de Morelia, 1910-1950*, Morelia, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Secretaría de Educación Pública, PIFI, 2015.
- Padilla, Abel y José Alfredo Uribe, “Industria y Revolución Mexicana en la economía local. El caso de los empresarios y empresas del sector eléctrico en Morelia”, en Juan Manuel Romero (coordinador), *La revolución en las regiones: una mirada caleidoscópica*, México, Universidad de Sonora, 2012, pp. 468-516.
- Pureco, José Alfredo, *Empresarios lombardos en Michoacán. La familia Cusi entre el Porfiriato y la posrevolución (1884-1938)*, México, El Colegio de Michoacán / Instituto Mora, 2010.
- Pureco, José Alfredo, “El desempeño económico de Michoacán. Del porfiriato a la posrevolución”, en Verónica Oikión y Martín Sánchez (coordinadores), *Vientos de rebelión en Michoacán. Continuidad y ruptura en la revolución mexicana*, México, El Colegio de Michoacán / Gobierno del Estado de Michoacán / Secretaría de Cultura, 2010, pp. 115-167.
- Pureco, José Alfredo (coordinador), *Problemas del desarrollo económico en el occidente de México: los recursos y sus usos en una perspectiva de largo plazo, siglos XIX y XX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2015.
- Sánchez, Gerardo, “Las crisis agrícolas y la carestía del maíz. 1886-1910”, en Enrique Florescano (coordinador), *Historia General de Michoacán*, vol. 3, Morelia, Gobierno del Estado, 1989, pp. 251-265.

- Uribe, José Alfredo, *La industria textil en Michoacán, 1840-1910*, Morelia, Departamento de Investigaciones Históricas / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1983.
- Uribe, José Alfredo, “Minería y poder empresarial en Michoacán: la contrarrevolución en Tlalpujahua”, en *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, México, núm. 32, vol. VIII, 1987, pp. 76-97.
- Uribe, José Alfredo, *Historia económica y social de la Compañía y Cooperativa Minera “Las Dos Estrellas”*, en *El Oro y Tlalpujahua, 1898-1959*, Morelia, CSIC-España / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010.
- Verduzco, Gustavo, *Una ciudad agrícola: Zamora. Del porfiriato a la agricultura de la exportación*, México, El Colegio de México / El Colegio de Michoacán, 1992.
- Womack Jr., John, “La economía en la revolución (1910-1920). Historiografía y análisis”, en Enrique Cárdenas (compilador), *Historia Económica de México*, Lecturas 64, México, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 391-414.

***Estudios complementarios de historia política de Michoacán y México
relacionados con la hacienda pública***

Algunos estudios sobre la política michoacana y mexicana en general relativos al periodo de la revolución y la posrevolución, son de gran valía para comprender justamente la dimensión política, económica y social que a menudo envolvió al reformismo hacendario estatal y que, en último término, influyó en el desempeño de la hacienda y de las finanzas públicas estatales y municipales en el Michoacán posrevolucionario. Las temáticas de la variable política contenidas en este bloque, son diversas, con tratamientos sobre el poder, estructuras sociales e individuos que llegaron a incidir en la hacienda pública, o bien sobre historias acerca de la educación por ejemplo, con acentos institucionales y/o sociopolíticos que impactaron en la hacienda del estado.

- Falcón, Romana, *El agrarismo en Veracruz. La etapa radical (1928-1935)*, México, El Colegio de México, 1977.
- Falcón, Romana, *Revolución y caciquismo: San Luis Potosí 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984.
- Falcón, Romana, *La semilla en el surco. Adalberto Tejeda y el radicalismo en Veracruz 1883-1960*, México, El Colegio de México, 1986.
- Ginzberg, Eitan, *Lázaro Cárdenas. Gobernador de Michoacán (1928-1932)*, México, El Colegio de Michoacán / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1999.
- Guerra, Enrique, *Caciquismo y orden público en Michoacán, 1920-1940*, México, El Colegio de México, 2002.
- Guerra, Enrique, “La Revolución mexicana. El debate revisionista y antirevisionista”, en Eduardo Mijangos y Alonso Torres (coordinadores), *Revalorar la Revolución Mexicana*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011, pp. 33-68.
- Gutiérrez, Miguel Ángel, *En los límites de la autonomía. La reforma socialista en la Universidad Michoacana, 1934-1943*, México, El Colegio de Michoacán, 2011.
- Lazarín, Federico, *¿Leer y escribir para el progreso? El proceso de alfabetización y la economía mexicana (1891-1982)*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2013.
- Martínez Assad, Carlos, *El laboratorio de la revolución mexicana. El tabasco garridista*, México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Mijangos, Eduardo, *La Revolución y el poder en Michoacán 1910-1920*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1997.
- Mijangos, Eduardo, *La Dictadura enana: las prefecturas del porfiriato en Michoacán*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2008.
- Mijangos, Eduardo y Alonso Torres (coordinadores), *Revalorar la Revolución Mexicana*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011.
- Mijangos, Eduardo, “El rebelde José Inés. La huella del bandolerismo en Michoacán”, en Eduardo Mijangos y Alonso Torres (coordinadores), *Revalorar la Revolución Mexicana*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011, pp. 161-186.
- Mújica, Jesús, *La Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo*, México, Editorial Eddisa, 1982.

- Ochoa, Álvaro, “La revolución llega a Michoacán”, en Enrique Florescano (Coordinador), *Historia General de Michoacán*, vol. 4, Morelia, Gobierno del Estado, 1989.
- Ochoa, Álvaro, *La violencia en Michoacán (Ahí viene Chávez García)*, México, Gobierno del Estado de Michoacán / Instituto Michoacano de Cultura, 1990.
- Ochoa, Álvaro y Martín Sánchez, *Repertorio Michoacano 1889-1926*, 2ª edición, México, El Colegio de Michoacán / Casa de la Cultura del Valle de Zamora / Morevallado Editores / Universidad Pedagógica Nacional, 2004.
- Oikión, Verónica, "El Constitucionalismo en Michoacán y la gubernatura de Pascual Ortiz Rubio", en Enrique Florescano (coordinador), *Historia General de Michoacán*, vol. 4, Morelia, Gobierno del Estado, 1989, pp. 29-49.
- Oikión, Verónica, “Las luchas políticas y las vicisitudes de los ideales revolucionarios, 1920-1928”, en Enrique Florescano (Coordinador), *Historia General de Michoacán*, vol. 4, Morelia, Gobierno del Estado, 1989, pp. 51-71.
- Oikión, Verónica, *El Constitucionalismo en Michoacán. El periodo de los gobiernos militares, 1914-1917*, México, CONACULTA, 1992.
- Oikión, Verónica, *Los hombres del poder en Michoacán, 1924-1962*, México, El Colegio de Michoacán / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2004.
- Pérez, Ramón A., *La Revolución en el Oriente de Michoacán, 1900-1920*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / H. Ayuntamientos Constitucionales del Oriente de Michoacán, 2005-2007, 2005.
- Pérez, Ramón A., “Los grupos de poder e interés durante la revolución en el oriente de Michoacán”, en Eduardo Mijangos y Alonso Torres (coordinadores), *Revalorar la Revolución Mexicana*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011, pp. 139-160.
- Rodríguez, María del Rosario, *El sureste de Michoacán y el programa educativo, 1917-1940*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1984.
- Salamini, Heather F., “Caudillos revolucionarios en la década de 1920: Francisco Mújica y Adalberto Tejeda”, en David Brading (coordinador), *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Salmerón, Fernando, *Los límites del agrarismo. Proceso político y estructuras de poder en Taretan Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, 1989.

- Sánchez, Gerardo, “Los cambios demográficos y las luchas sociales”, en Enrique Florescano (coordinador), *Historia General de Michoacán*, vol. 3, Morelia, Gobierno del Estado, 1989, pp. 287-305.
- Sánchez, Luis, “José Rentería Luviano: su actuación como revolucionario y gobernador provisional de Michoacán en 1917”, en Eduardo Mijangos y Alonso Torres (coordinadores), *Revalorar la Revolución Mexicana*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011, pp. 87-137.
- Sánchez, Martín, *Grupos de poder y centralización política en México. El caso Michoacán, 1920-1924*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1994.
- Tapia, Jesús, (coordinador), *Intermediación social y procesos políticos en Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, 1992.
- Vargas, Pablo, *Lealtades de la sumisión. Caciquismo: poder local y regional en la Ciénega de Chapala, Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, 1993.
- Vaughan, Mary Kay, *La política cultural de la revolución. Maestros, campesinos y escuelas en México. 1930-1940*, México, Secretaría de Educación Pública / Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Vázquez, Josefina Zoraida (et al.), *Ensayos sobre historia de la educación en México*, México, El Colegio de México, 1981.