

SEGUNDA PARTE

FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

CAPÍTULO PRIMERO

<i>FUNDAMENTOS ESTRUCTURALES DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO</i>	117
I. BASES CONSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS FEDERALES	117
1. Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento	117
2. Financiamiento por imposición	118
II. CAUSAS DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO ENTRE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y LA FEDERACIÓN	122
1. Restricciones jurídicas	122
2. Limitaciones derivadas de la propia mecánica de los impuestos	122
3. Circunstancias ajenas a los sistemas jurídicos y fiscal	123
III. CONCOMITANCIA ENTRE LA RESPONSABILIDAD DE SUFRAGAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA FACULTAD DE RECAUDAR IMPUESTOS	137
IV. DESARROLLO DEL MARCO DEL FEDERALISMO FISCAL	137
1. Convenios únicos de coordinación y convenios únicos de desarrollo	138
2. Comités promotores del Desarrollo Económico de los Estados y Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo	146
V. CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA	148
1. Plan Global de Desarrollo 1980-1982	148
2. Ley de Planeación	149
VI. FEDERALISMO COOPERATIVO	155
VII. FEDERALISMO COOPERATIVO Y SOLIDARIDAD NACIONAL	156
VIII. COLOFÓN	156

SEGUNDA PARTE

FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

CAPÍTULO PRIMERO

FUNDAMENTOS ESTRUCTURALES DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

I. BASES CONSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS FEDERALES

1. *Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento*

Recogiendo los principios de orden económico mencionados en la primera parte de esta obra, la Constitución mexicana prohíbe a las entidades federadas costear sus desembolsos por creación de dinero, y al efecto las priva de la facultad de acuñar moneda y de emitir papel moneda.¹⁰³ Es el Congreso de la Unión ¹⁰⁴ el que tiene facultad para establecer el banco de emisión único, crear casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, y dictar las reglas para determinar su valor relativo.

Por lo que toca al financiamiento por endeudamiento,¹⁰⁵ el Congreso de la Unión tiene facultad para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos, así como para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Los estados tienen prohibido ¹⁰⁶ adquirir directa o indirectamente obligaciones que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, y contratar préstamos con gobiernos de otras naciones.

Respecto a esta forma de proveerse de recursos ambos niveles de gobierno tienen otra limitación: los estados y los municipios —incluyendo a sus organismos descentralizados y empresas públicas— no pueden contraer obligaciones ni concertar créditos sino cuando se pacten —por los conceptos y hasta los montos fijados anualmente en sus respectivos presupuestos— conforme a las bases que en la ley establez-

¹⁰³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 117, fracción III.

¹⁰⁴ *Idem*, artículo 73, fracciones X y XVIII.

¹⁰⁵ *Idem*, artículo 73, fracción VIII.

¹⁰⁶ *Idem*, artículo 117, fracción VIII.

can sus legislaturas, y se destinen a inversiones públicas productivas. Esto es, pueden emplear el endeudamiento como instrumento para allegarse fondos para satisfacer sus gastos; pero no como herramienta de estabilización.

En principio el Gobierno Federal tiene esta misma restricción, pues no puede contraer ningún préstamo sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos; salvo que los débitos se adquirieran por operaciones de conversión, se negocien durante alguna emergencia declarada por el presidente, o se incurra en ellos con propósitos de regulación monetaria, o sea utilizándolos, en este último caso, como dispositivo de estabilización.

2. *Financiamiento por imposición*

Las facultades no expresamente concedidas a las autoridades federales se entienden reservadas a los estados,¹⁰⁷ por lo tanto éstos pueden establecer todos los gravámenes, excepto los que la propia Constitución asigna en forma exclusiva a la Federación y los que expresamente les prohíbe.

A) *Restricciones a los estados*

Los estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;¹⁰⁸ tampoco pueden gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que dicho Congreso autorice.¹⁰⁹

Las entidades federativas tienen vedado establecer impuestos que se recauden por medio de timbres —pues tienen prohibido emitir sellos o papel sellado—,¹¹⁰ y en relación con la obligación de la Federación¹¹¹ de impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones que afecten el mercado común interno, deben abstenerse de gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; de prohibir el ingreso a su demarcación o salida de ella de mercancías

¹⁰⁷ *Idem*, artículo 124.

¹⁰⁸ *Idem*, artículo 118 fracción I.

¹⁰⁹ *Idem*, artículo 117, fracción X.

¹¹⁰ *Idem*, artículo 117, fracción III.

¹¹¹ *Idem*, artículo 117, fracción IX.

nacionales o extranjeras, y de establecer —directa o indirectamente— impuestos sobre esos movimientos; de aplicar tributos a la circulación o al consumo de efectos nacionales o extranjeros mediante impuestos o derechos cuyo cobro se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía; y de expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que establezcan diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas distinciones se establezcan respecto a la producción similar de la localidad o entre productos semejantes de distinta procedencia.¹¹²

Los problemas interestatales originados por el ejercicio de las facultades impositivas de las entidades federadas no pueden resolverse por acuerdo entre las jurisdicciones afectadas, ya que tienen prohibido celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otras entidades federadas, y también con potencias extranjeras.¹¹³

B) *Facultades federales*

Por su parte, el Congreso de la Unión tiene facultad para aprobar el presupuesto de egresos, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo.¹¹⁴ Tiene asimismo potestad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, comercio, sorteos y juegos con apuesta.¹¹⁵

Puede además establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de recursos naturales respecto a los cuales la nación tiene el dominio directo o son propiedad de ella, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y, asimismo, para fijar impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza. Por disposición constitucional las entidades federativas participan de los rendimientos de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley federal secundaria determine. Respecto a los ingresos esta-

¹¹² *Idem*, artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII.

¹¹³ *Idem*, artículo 117, fracción I.

¹¹⁴ *Idem*, artículo 74, fracción IV.

¹¹⁵ *Idem*, artículo 73, fracción X.

tales por concepto de participación sobre el impuesto sobre energía eléctrica, las legislaturas locales fijan el porcentaje correspondiente a sus municipios.¹¹⁶

C) *Controversia sobre la constitucionalidad del poder tributario de la Federación*

El hecho de que el gobierno federal no se ha limitado a gravar las fuentes que en reducido número —originalmente sólo el comercio exterior— le otorga en exclusiva la Constitución, sino que —a pesar de que en el texto constitucional se estatuye que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados—, con base en que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos, ha procedido a decretar tributos sobre todas las fuentes de recaudación, y con ello ha dado lugar al cuestionamiento de la constitucionalidad de muchas leyes fiscales federales.

D) *Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

La Suprema Corte¹¹⁷ ha sostenido que si por una parte al Congreso de la Unión se le faculta para establecer los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos, y por la otra se le asignan en exclusiva a la Federación sólo escasos tributos que de ninguna manera bastarían para costearlo, es obvio que el propósito de este precepto, que veda el acceso a esas materias a los estados, es restringir la esfera de acción de éstos, no limitar la de la Federación; por lo que en tanto las entidades no tengan prohibido establecer tributos sobre alguna fuente de imposición —o no se asigne el monopolio de alguna a la Federación— ambos niveles de gobierno pueden aplicar libremente todos los gravámenes.

Es posible que la existencia de principios antagónicos en el texto constitucional indique la intención del Constituyente de establecer un amplísimo ámbito de interpretación para que —como ha sucedido— fuera la Suprema Corte, de acuerdo con el equilibrio de fuerzas que

¹¹⁶ *Idem*, artículo 73, fracción XXIX.

¹¹⁷ Resolución al amparo administrativo en revisión 294/54 del 18 de agosto de 1954, citado en la página 1313 del tomo II de la compilación *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, hecha por Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López, UNAM, 1984.

existiera en el momento en el que se cuestionara la constitucionalidad, la que realizara la conciliación de los términos opuestos. En el momento en el que se redactó la Constitución —a principios de este siglo; pero repitiendo conceptos de la Constitución anterior, que databa de mediados del siglo anterior— la noción imperante de federalismo exigía la delimitación tajante de fuentes de ingresos, misma que se solicitó en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1929, 1933 y 1947. De haberse procedido a ella, se hubiera impedido que el nivel de gobierno con posibilidades de hecho para organizar las finanzas públicas lo hiciera, y se hubiera investido con facultades exclusivas a quienes no estaban en condiciones de ejercerlas. Absteniéndose de establecerla no se privó de nada a los estados; pero se creó el problema de la imposición múltiple.

Respecto a si ha de considerarse que la facultad privativa de la Federación para legislar en materia de comercio incluye la de establecer impuestos, la situación es ambigua,¹¹⁸ pues no se efectuó la reforma concomitante en el artículo que especifica que en sus tributos al comercio los estados deben abstenerse de aplicar prácticas alcabalatorias, lo que implica que sí pueden gravarlo.

Esta disposición pudo introducirse para dar bases jurídicas al monopolio de la Federación en este campo cuando dicha autoridad pudiera de hecho ejercerlo; o bien para permitir que en el futuro, disgregando la facultad de legislar en materia tributaria de las de administrar los impuestos y apropiarse de su rendimiento, la Federación diera fin al desorden existente dictando normas generales para la República, quedando a los estados adaptarlas a su legislación fiscal, administrar los gravámenes y hacer suyos sus productos. En todo caso la Federación nunca ha intentado llevar a la práctica la facultad de monopolizar los impuestos al comercio, y los estados han hecho caso omiso de la prohibición implícita de aplicarlos. La Suprema Corte sustenta¹¹⁹ que tal precepto no significa que la facultad tributaria genérica sobre el comercio sea privativa de la Federación; sino que tal potestad también corresponde a las entidades federativas.

¹¹⁸ Puede interpretarse en el sentido de que lo que se reserva en exclusiva a la Federación es la facultad de reglamentar los aspectos generales de la materia —definiciones de comerciante, acto de comercio, títulos de crédito, quiebras— para unificar su aplicación en la República. Sólo en una ley pueden establecerse tributos; pero no se agota en esta actividad la facultad legislativa.

¹¹⁹ Sentencia 1435/67 de 16 de julio de 1974, en respuesta a la solicitud de un contribuyente de declarar la inconstitucionalidad de una ley local que gravaba el comercio: Guerrero y Guadarrama, *op. cit.*, p. 1670.

Tocante a la facultad exclusiva de legislar en materia de juegos y sorteos, ni los estados han acatado la prohibición tácita, ni la Federación ha tratado de impedir que la graven; y no se ha planteado ante la Suprema Corte la inconstitucionalidad de las leyes locales.

II. CAUSAS DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO ENTRE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y LA FEDERACIÓN

1. *Restricciones jurídicas*

Aunque con innegables limitaciones constitucionales para organizar su régimen financiero, los estados no se vieron privados de establecer los impuestos sobre la renta, general a las ventas y predial, que son los que mayores rendimientos producen. En una adecuada combinación de las fuentes de tributación —al ingreso, al consumo y a la riqueza— manifestada en cada estado en veinte o treinta impuestos diferentes, todos ellos establecieron en sus sistemas fiscales tributos sobre la renta en sus modalidades de gravamen al trabajo y al capital, el impuesto predial —que la Federación se abstuvo de aplicar—, y tributos al consumo, consistentes en un impuesto general sobre las ventas y múltiples gravámenes a la producción, distribución y consumo de diferentes productos locales —especialmente agropecuarios— y sobre diversos servicios. No fueron pues cortapisas jurídicas las que impidieron que los estados tuvieran una recaudación satisfactoria.

2. *Limitaciones derivadas de la propia mecánica de los impuestos*

De la naturaleza misma de los impuestos derivan dificultades para que las subdivisiones políticas de un país puedan establecer sistemas fiscales efectivos. Los tributos que se aplican sobre los ingresos o ventas globales provenientes del total de las operaciones de un contribuyente, independientemente de la fuente geográfica de donde derivan, son mejor administrados por una autoridad central. De no ser así, es imposible que una jurisdicción ejerza control sobre las operaciones realizadas en otra, y en caso de que el propio contribuyente las manifieste, es necesario determinar de acuerdo con la importancia de las actividades realizadas en cada estado que proporción de los ingresos corresponde gravar a cada uno, para lo cual sería necesario que las entidades celebraran convenios entre sí, cosa que la Constitución les prohíbe. Por

consiguiente lo que ocurre es que tanto la circunscripción en la que está situada la fuente del ingreso, como aquella en la que reside el contribuyente, proceden a aplicar tributos a la operación, lo que implica los inconvenientes de una doble imposición aunque uno o ambos estados establezcan sus cargas en forma mínima para no desalentar la inversión.

Las autoridades estatales al estructurar sus sistemas fiscales deben tomar en cuenta que el hecho de que no haya trabas al libre movimiento de los contribuyentes y de los capitales, permite que los residentes en poblaciones colindantes de entidades diferentes trabajen o adquieran artículos en otra, si hay una ventaja económica en hacerlo así —y los impuestos elevan el precio de las mercancías gravadas y disminuyen el monto de los salarios a los que se aplican—. Independientemente de la distancia entre el sitio de residencia y el de inversión, el capital emigra fácilmente hacia donde no es objeto de tributación, o siéndolo es menos gravado.

Las situaciones anteriores, si bien dificultan el financiamiento estatal, no explican la exagerada discrepancia entre los recursos federales y los estatales.

3. *Circunstancias ajenas a los sistemas jurídico y fiscal*

A) *Condiciones económicas*

Al inaugurarse el régimen federal, ninguna de las entidades federadas gozaba de autosuficiencia económica que sostuviera su soberanía interior; y la expansión económica posterior no ha fortalecido de manera uniforme a todos los estados, ni a todas las regiones de los que han alcanzado mayor progreso; por el contrario, se ha concentrado en escasos polos de crecimiento, especialmente en la capital de la República.

Una adecuada recaudación depende de que exista un desarrollo económico que origine transacciones sujetas a gravamen. Aquél a su vez depende de diversos aspectos: existencia y aprovechamiento de recursos explotables, disponibilidad de mano de obra calificada, acceso al mercado de los productos fabricados, red de comunicaciones que permita llevar los bienes del lugar de producción al de consumo, estabilidad política, confianza en la protección jurídica. Un sistema fiscal por sí sólo, por bien estructurado que esté, no puede operar efectivamente donde el desarrollo económico es embrionario o inexistente.

Pero estas circunstancias, que aclaran las diferencias financieras entre las distintas entidades, no bastan para explicar el desequilibrio entre las finanzas federales y las estatales, pues sobre la misma base económica considerada en su conjunto, ha obtenido la Federación una recaudación muy superior a la lograda por el total de los estados.

B) *Condiciones sociopolíticas*

a) Antecedentes históricos del sistema político mexicano ¹²⁰

Después de tres siglos de dominio colonial español —que dio fin a los imperios indígenas anteriores a la conquista— en septiembre de 1810 se inició en la Nueva España el movimiento de independencia.

En 1812 la Constitución de Cádiz estipuló que el rey de España nombraría en cada provincia un jefe superior y que en cada una de éstas habría una diputación provincial para promover su prosperidad. La medida se extendió a sus dominios, por lo que en 1813 las Cortes de Cádiz ordenaron la fundación de las diputaciones provinciales en la capital de la Nueva España —que conservó este nombre, convirtiéndose el virrey en su jefe político—, así como en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Durango, Guatemala y Mérida. Esta medida que abolió al virreinato, dio a cada provincia la posibilidad de tener su propio gobierno y de regirse conforme a sus aspiraciones y necesidades con independencia completa respecto a las demás. La Constitución fue desconocida por Fernando VII en 1814; pero en 1820 se vio obligado a reconocer su vigencia y las diputaciones provinciales fueron reinstaladas.

En estas condiciones triunfó en septiembre de 1821 el movimiento insurgente, y el consumidor de la Independencia, el criollo Iturbide, provocó un pronunciamiento que lo llevó al poder como emperador de México. El 1º de enero de 1823 Santa Anna proclamó el Plan de Veracruz y encabezó un levantamiento que terminó con la abdicación y el destierro de Iturbide el 20 de marzo de 1823, quedando el país al borde de la desintegración. Caído el imperio, los criterios se unificaron respecto a la forma de gobierno republicano; pero se dividieron en cuanto a la estructura unitaria o federal.

¹²⁰ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, quinta edición, 1982, pp. 242 a 250, y 283 a 304; El Colegio de México, *Historia General de México*, Centro de Estudios Históricos, tercera edición, t. 2, 1981, pp. 821-930, 1075-1181, 1185-1271; UNAM, *Nuevo México*, núm. 13/1984, UNAM.

Reemplazado por provincias autónomas que se autogobernaban, el gobierno central había dejado de existir desde los últimos días de la Colonia. Con la independencia el jefe político se había convertido en poder ejecutivo y la diputación provincial en poder legislativo, que iban organizando las provincias que para fines de 1823 habían aumentado a veintitrés. Por las condiciones geográficas, el gobierno virreinal nunca había podido ejercer todo su poder, pero sí el suficiente para que todas las provincias estuvieran ansiosas de sacudirse el poder central, si bien reconocían la necesidad de tomar decisiones conjuntas en los asuntos de interés nacional, siempre que no interfirieran con la soberanía de cada una de ellas.

El 31 de enero de 1824 se firmó la primera Constitución del México independiente —más un manifiesto ideológico que un conjunto pragmático de principios— estableciendo una Federación integrada por estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente correspondía a su administración y gobierno interior; señalando como máxima autoridad del gobierno federal al poder legislativo, impedido de ejercer su supremacía por las condiciones geográficas, económicas y sociopolíticas del país, y por la debilidad del poder ejecutivo.

En 1832 Santa Anna fue electo presidente, y restablecida la paz se retiró a su hacienda de Manga del Clavo y entró en funciones el vicepresidente Gómez Farías. El presidente regresó en 1834 y en 1835 promulgó el Plan de Toluca que estableció la república central. La Asamblea Constituyente por él convocada expidió el 15 de diciembre de 1835 las Bases Constitucionales, que aunadas a las seis leyes del año siguiente, fueron conocidas como la Constitución de las Siete Leyes, conforme a la cual los estados pasaron a ser departamentos y los gobernadores quedaron sujetos al Ejecutivo Supremo de la Nación. En 1836 el general Santa Anna efectuó la campaña contra Tejas, y tomado prisionero compró su libertad reconociendo la independencia de ese territorio. Desprestigiado por esta acción perdió el poder.

En 1839 fue nombrado presidente provisional. De nuevo en la presidencia en 1841, el 10 de diciembre convocó a una nueva asamblea constituyente, en la que se presentaron dos proyectos de constitución, uno federal y otro centralista. Al negarse el Congreso de 1842 a subordinarse a sus planes, patrocinó una conspiración que terminó con la disolución de la Asamblea el 19 de diciembre de ese año. El vicepresidente nombró entonces una junta de notables para que redactara una nueva constitución —centralista desde luego— que fue sancionada como ley

suprema el 12 de junio de 1843 por el presidente Santa Anna, que fue desterrado cuando el gobierno cayó a finales de 1844.

Después de once años de frustrados intentos los federalistas recuperaron el poder; pero siendo Santa Anna el único capaz de movilizar a la población, en 1845 lo llamaron del destierro para que gobernara con la Constitución de 1824. En 1846 recayó el poder en el vicepresidente para que el general organizara la defensa del país, víctima de la invasión estadounidense, durante la cual, dado el concepto de federalismo de los estados, sólo siete de ellos contribuyeron a luchar contra el ejército invasor. Santa Anna volvió a hacerse cargo del ejecutivo el 21 de marzo de 1847, y por el Tratado de la Villa de Guadalupe cedió a Estados Unidos dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados: la mitad del territorio nacional.

A mediados de 1852 estalló un movimiento desconociendo al presidente Arista y llamando del destierro a Santa Anna para restablecer el orden y la paz y para cooperar al sostenimiento del sistema federal. Asumió la presidencia el 20 de abril de 1853, y el día 22 dictó las Bases para la Administración de la República, concentrado el poder en sus manos; el 16 de diciembre de ese mismo año —en cuyas postrimerías había vendido a Estados Unidos un millón de metros cuadrados del territorio nacional— se le reconocieron facultades omnímodas por todo el tiempo que juzgara necesario.

El 1º de marzo de 1854 se proclamó el Plan de Ayutla, que dio inicio al movimiento que lo derrocó en agosto de 1855, y en octubre de 1856 se convocó a un congreso extraordinario que produjo la Constitución promulgada el 11 de marzo de 1857.

Desde la caída del Imperio de Iturbide hasta la expedición de la Constitución de 1857 —treinta y cuatro años— México había vivido tres repúblicas unitarias regidas por las constituciones de 1836 y 1843, y por las Bases para la Administración de la República de 1853; y dos repúblicas federales organizadas conforme a la Constitución de 1824. Y desde el Plan de Veracruz hasta el Plan de Ayutla, cubriendo treinta y uno de los primeros años del México Independiente, Santa Anna —que en 1867 fracasó en su último intento por retomar el poder con el apoyo de los Estados Unidos— directa o indirectamente había regido el destino del país.

En cumplimiento del Plan de Tacubaya, a mediados de diciembre de 1857 los conservadores desconocieron la recién promulgada Constitución. Ante la defección de Comonfort, jefe del ejecutivo, el vicepresidente Juárez asumió el cargo y declaró establecido el gobierno

constitucional en Guanajuato —y subsecuentemente en otros estados leales— mientras que en la capital una junta de representantes de los departamentos designó a Zuloaga como presidente. Este enfrentamiento entre dos gobiernos se conoce como la Guerra de Reforma, que terminó el 1º de enero de 1861 con el triunfo del partido liberal.

Como consecuencia de la invasión por tropas españolas e inglesas —diciembre de 1861 a marzo de 1862—, y particularmente francesas —diciembre de 1861 a finales de 1866— que venían a poner al pueblo mexicano en condición de elegir un gobierno que asegurase la tranquilidad interior y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales —tan preocupadas las grandes potencias, hoy como ayer, por el bienestar de los países débiles— una junta de notables constituida por doscientos quince conservadores convocados por el general Forey, ofreció con apoyo de Napoleón III la corona de México a Maximiliano de Habsburgo. Éste, demasiado liberal para complacer a los conservadores, rechazado por el patriotismo de la mayor parte de los mexicanos que seguía a Juárez, y privado del auxilio militar del emperador de Francia, encabezó de 1864 a 1867 un efímero imperio que terminó con su fusilamiento el 19 de junio del último año citado. El 15 de julio, Juárez, que había mantenido el gobierno legítimo, regresó a la capital del país.

Durante el decenio siguiente, para permitirle al gobierno sofocar las asonadas que en todo el territorio intentaban los caciques y los generales deseosos de más poder, las garantías constitucionales estuvieron suspendidas durante varios periodos que sumados representaron cuarenta y nueve meses en los cuales el presidente gobernó con facultades extraordinarias, lo que llevó al fortalecimiento del ejecutivo federal.

A raíz de que Lerdo de Tejada fue reelecto para el periodo de 1876-1880, el general Porfirio Díaz inició un movimiento antirreeleccionista y el 28 de noviembre de 1876 se autonombró jefe del Poder Ejecutivo de la República, cargo que salvo por el periodo transcurrido de 1880 a 1884 —en el que sin embargo ejerció el poder— detentó hasta su derrocamiento el 11 de abril de 1911.

Elegido Madero presidente constitucional gobernó hasta su asesinato en febrero de 1913 y fue sucedido por Huerta, obligado a dimitir en julio de 1914. Siguió un periodo de luchas entre las distintas facciones que terminó en 1916 con el reconocimiento del gobierno de Carranza; pero el movimiento zapatista continuó hasta la muerte de su líder en 1919, y la agitación fue mantenida por la Rebelión de Agua Prieta

ocurrida entre 1919 y 1920, año en el que fue asesinado Carranza. Su sucesor, Obregón, ocupó la presidencia de 1921 a 1924.

Entre 1923 y 1924 se dio una fuerte pugna por el poder entre De la Huerta, Obregón y Calles. Este último tomó posesión como presidente en 1925 para el periodo que concluyó en 1928, y bajo su régimen, en 1926 se inició la Guerra Cristera. Como parte de la acción de ésta, Obregón, presidente electo, fue asesinado en 1928, por lo que el Congreso de la Unión nombró presidente provisional a Portes Gil para cubrir el periodo entre ese año y 1930. Durante su mandato, en 1929, se puso fin al conflicto religioso.

Independientemente de quien ocupara la presidencia, el expresidente Calles continuó siendo el "Jefe Máximo". La designación de quien había de suceder a Portes Gil recayó en Pascual Ortiz Rubio. Al frente de un grupo de generales que proclamó el Plan de Hermosillo, el general Escobar se levantó en armas el 3 de marzo de 1929 acusando a Calles de pretender perpetuarse en el poder aparentando respetar la no reelección, y acusándolo del asesinato de Obregón. En los años siguientes a este movimiento por primera vez desde la Independencia la lucha por el poder fue incruenta, limitada a maniobras políticas.

Ortiz Rubio entró en conflicto con Calles por lo que el 2 de septiembre de 1932 renunció a la presidencia, en la que fue sustituido por el general Abelardo Rodríguez. Este por órdenes de Calles preparó en 1933 una plataforma política —el Plan Sexenal— a la que su sucesor tendría que sujetarse.

En su campaña electoral Cárdenas, candidato del partido oficial, se ciñó a los lineamientos del plan, y ya elegido tuvo que aceptar un gabinete en el que predominaban los callistas, que asimismo dominaban en el Congreso y en los gobiernos estatales. A pesar de esto empezó a tomar medidas que contravenían las directrices callistas: alentar a los grupos obreros en proceso de reorganización a hacer uso extensivo del derecho de huelga, y fomentar la organización de grupos campesinos, amén de colocar generales leales en posiciones estratégicas. Apoyado en estas fuerzas en junio de 1935, a raíz de una declaración de Calles criticando el maratón de radicalismo atribuible a las ambiciones desmesuradas de los líderes obreros, lo forzó a exiliarse en Estados Unidos. El jefe máximo regresó en septiembre; pero sólo para ser consignado ante la Procuraduría por estar preparando un movimiento armado y ser expulsado definitivamente en abril de 1936.

Al terminar con la fuerza oculta tras la autoridad aparente, se dio fin a la dualidad de centros de poder existentes desde 1929, y el presidente se convirtió en el eje del proceso político.

Si se exceptúa que el general Cedillo, cacique potosino, logró que el Congreso local desconociera el 15 de mayo de 1938 al gobierno federal —movimiento que en pocas semanas y casi sin violencia fue neutralizado y su cabeza muerta a principios de 1939 al resistirse a las fuerzas federales que lo buscaban— la de Escobar fue la última revuelta militar y su derrota el golpe mortal contra el caudillismo, que Almazán, candidato en las elecciones de 1940 por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional —por él creado en rebeldía contra Cárdenas y el partido oficial— intentó infructuosamente resucitar, alegando que fraudulentamente le habían arrebatado el triunfo. Circularon rumores de una rebelión; pero el líder se refugió en La Habana y todo se redujo a unas cuantas acciones de pequeñas bandas armadas, especialmente en el norte del país.

Si se observa, fuera de los treinta y cinco años de la dictadura de Díaz, desde la iniciación de la lucha por la independencia en 1810 hasta el fin de la Guerra Cristera en 1929, el país no conoció la paz; y una vez apaciguado, hasta 1940 se dio una intensa lucha por el poder político. Adversas condiciones para que el gobierno federal se ocupara en intervenir en los sistemas fiscales locales, o hubiera podido hacerlo de haber tenido esa intención.

b) Génesis y evolución del sistema político mexicano ¹²¹

Excepto por el interludio del imperio de Maximiliano, el pensamiento de que la única forma de gobierno que México puede tener es el sistema federal no se ha discutido desde que en el Congreso Constituyente, que redactó la Constitución de 1857, tanto liberales como conservadores aceptaron el federalismo como la única solución posible para pacificar el país. La idea ni siquiera fue tema de debate en el Constituyente reunido en 1916 al término de la Revolución de 1910 que tomó como base la constitución anterior. Constan en el *Diario de los Debates* las encarnizadas discusiones a que dieron lugar los artículos —espe-

¹²¹ El Colegio de México, *idem*, pp. 1185-1271; entrevista de R. Hernández L. a Pablo Casanova, *Excélsior*, 4 de julio de 1988, p. 41A; datos oficiales de las elecciones, análisis y comentarios a ellos publicados en *Excélsior* el 21 de julio del mismo año, pp. 1, 4, 5, 7, 8 y 9 F; 8 de agosto, p. 36 A; 10 de agosto, p. 11 A; y 11 de agosto, p. 24 A; *Proceso*, núm. 618, 5 de septiembre de 1988, pp. 232-4.

cialmente el 27 y el 123— que se relacionan con los postulados sociales y políticos defendidos por el movimiento armado. Los preceptos no vinculados con ellos pasaron sin polémica, repitiendo los conceptos de la Constitución de 1857 —fue lo que sucedió con las disposiciones en materia hacendaria, aunque posteriormente han venido siendo objeto de múltiples reformas—; pero la realidad sociopolítica del federalismo en México es que lo que realmente se ha vivido es “no un sistema federal, sino un centralismo atemperado en ocasiones y recrudecido en otras”.¹²²

La Constitución establece un régimen de coordinación de funciones y de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo; pero otorga las mayores y más importantes atribuciones al Ejecutivo Federal,¹²³ que es el órgano predominante del Estado: el que designa a los altos funcionarios y el que determina en forma preponderante el estilo de gobierno durante su sexenio, orientándolo entre el apoyo a las clases populares o a la burguesía.

El presidente tiene a su cargo la regulación económica: fija el derrotero de las políticas agraria, internacional, laboral, de seguridad social, educativa, minera, petrolera, de electrificación y de hacienda pública, monetaria y de crédito público —en esta materia presenta el proyecto de la ley de ingresos, del presupuesto de egresos y de todas las leyes tributarias federales, por lo que rige la política fiscal del país—, y es jefe del ejército. Los únicos topes a la autoridad del presidente son el no poder reelegirse, los grupos de presión interna, las circunstancias de carácter internacional, y el Poder Judicial federal.

Uno de los últimos actos de la gestión presidencial de Calles fue crear en 1928 un partido que agrupó a todas las corrientes de la heterogénea coalición gobernante: el Partido Nacional Revolucionario. Esta alianza de todos los sectores revolucionarios que se fijó como meta realizar los postulados de la Revolución, representó un paso importante en el proceso de centralización. Sin embargo, hubo de respetarse el poder de los caudillos y caciques locales, por lo que la membresía fue doble: al partido regional y al nacional; pero con el tiempo los partidos estatales desaparecieron. En 1936 se incorporó a él el sector obrero, que al ser eliminado Calles pasó de ser un instrumento restrictivo de la fuerza del presidente, a ser un cimiento importante de su poder.

¹²² Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 250.

¹²³ *Idem*, pp. 242 a 304.

Con base en los sectores en los que apoyaba su política: el obrero, el campesino, el popular, y para neutralizar la corriente anticardenista que se gestaba en el ejército, el militar —que concluido el cardenismo y superadas las posibilidades de un levantamiento castrense dejó de existir—, Cárdenas instituyó en 1938 el Partido de la Revolución Mexicana. Su creación fue otro avance en la supresión de los caciques locales y en el reforzamiento del predominio del poder presidencial, porque al organizar el nombramiento de candidatos por sectores, desligó el proceso político del factor territorial y por ende menoscabó la ascendencia de los déspotas regionales en el partido.

De hecho el presidente tiene el mando efectivo del partido político oficial —desde 1946 denominado Partido Revolucionario Institucional— que por más de sesenta años ha gobernado al país, del cual nombra y remueve al presidente del Comité Ejecutivo Nacional; también señala al candidato a la sucesión presidencial y a los candidatos a las gubernaturas de las entidades federativas que ha de presentar su partido, que nunca ha perdido un proceso para elegir presidente, y que por primera vez en 1989 ha sido vencido en un proceso para elegir gobernador.¹²⁴

A raíz de las elecciones de 1988 —efectuadas durante la peor crisis económica sufrida por el país en los últimos sesenta años— se puso de manifiesto una nueva correlación de fuerzas políticas, y se produjo la fractura de las estructuras tradicionales del gobierno.

De acuerdo con los resultados de la votación donde la agricultura depende más del riego, la captación bancaria es más elevada, la mayor industrialización va acompañada de una cobertura más amplia de la seguridad social, y son más reducidas la marginación social y el analfabetismo, hay una clara tendencia a que la clase media sea más abundante, más fuerte económicamente, y con mayor influencia social, ideológica y política. Ahí el Partido de Acción Nacional (PAN) —el partido mayoritario de la derecha— es más vigoroso.

Donde la marginación social es grande y hay un alto nivel de analfabetismo; pero estos factores se combinan con una mayor tasa de crecimiento o con una elevada inversión pública federal por habitante —o con ambas circunstancias— propende a imperar el Partido Revolucionario Institucional, el partido en el poder. Y tiende a dominar el Frente Democrático Nacional —el partido mayoritario de izquierda, ligado a

¹²⁴ En este año logró la gubernatura de Baja California el candidato presentado por el Partido de Acción Nacional.

los sectores populares— en las áreas obreras, pues es en las zonas altamente industrializadas, sobre todo en las que producen para el mercado interno, en donde la caída de los salarios reales se ha sufrido con más intensidad, con el consiguiente rechazo de la clase obrera al manejo que de la crisis ha hecho el gobierno. Por la misma razón ha atraído este partido al segmento de la clase media al que la crisis ha arrastrado o al menos aproximado al nivel económico del proletariado.

Lo anterior demuestra que la nación es cada vez menos homogénea, que cada región del país, estado, ciudad y zona va definiendo un tipo especial de economía, sociedad, cultura e identidad política, y por consiguiente planteado problemas disímiles que requieren soluciones heterogéneas. De aquí que el PAN fuera más favorecido en las circunscripciones más estables; que en las que experimentan crecimiento y en las que la crisis ha sido menos severa ganara por mayor margen el PRI; y que en las que la crisis ha sido más grave tuviera más adeptos el FDN.

De acuerdo con estas características las entidades decisivas en cuanto a los resultados alcanzados por la oposición respecto a la elección de presidente fueron, sosteniendo a ambas tendencias, Jalisco, Puebla, y las dos entidades más industrializadas y con mayor electorado, el Distrito Federal —donde sólo el 27% prefirió al PRI— y el estado de México; apoyando en particular al FDN, Guerrero, Oaxaca, Michoacán —le dio el 64% de sus votos—, y Veracruz, y patrocinando especialmente al PAN, Nuevo León, Chihuahua —con el 38% de sus sufragios— Sinaloa y Guanajuato.

Así y todo ganó el PRI en veintisiete de las treinta y dos entidades y el FDN sólo en cinco: Baja California, México, Michoacán, Morelos y el Distrito Federal: El PAN no triunfó en ninguna; pero obtuvo entre el 20% y el 38% de los sufragios en once entidades: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán. Atendiendo a las regiones en que se divide el país, el FDN venció en el Valle de México y en las restantes el PRI, por amplio margen en la región sur y sobre todo en la del sureste y en la del norte; por escasa diferencia en la del centro y particularmente en la de occidente, y por moderada ventaja en la del golfo y en la del noroeste.

Es en el campo donde el PRI tiene una mayor influencia —de los votos rurales le correspondió el 68%, al FDN el 22% y al PAN el 10%—. Aunque el PRI obtuvo el triunfo en cuarenta y cuatro de las setenta y ocho ciudades más grandes del país, fue por menor margen

—sólo el 42% de la votación—, en tanto que el FDN ganó en dieciocho y el PAN en seis —con el 37% y el 22% de los sufragios respectivamente.

Aunque enérgicamente impugnada por la oposición, por un margen escasísimo —50.36% de la votación— a nivel nacional la victoria correspondió una vez más al candidato a la presidencia presentado por el PRI, en tanto que el del FDN atrajo al 31.5% de los electores y el del PAN al 17%. Los restantes partidos de oposición se repartieron el 1.5% de los sufragios. Asimismo sólo el 52% de las diputaciones correspondió al PRI. Este resultado es un claro indicio del descontento general respecto a la política económica seguida por el gobierno.

El sueño largamente acariciado de un equilibrio de poderes —un congreso más representativo y con mayores facultades, y un presidente menos fuerte—, de soberanía de los estados, y de autonomía municipal, cobra fuerza como bandera de cada partido de oposición que persigue —cuando menos hasta su triunfo— la eliminación de la perpetuación de un partido en el poder, y un sistema político no presidencialista.

c) Vinculos entre las entidades federadas y el gobierno federal

Desde el momento en el que se estableció el régimen federal las entidades federadas se enfrentaron además de a su debilidad económica, a la preeminencia del poder presidencial; pero debe considerarse que la situación del país durante el periodo transcurrido desde el triunfo indisputado del federalismo hasta la cuarta década posterior a la Revolución que culminó con la promulgación de la Constitución de 1917, no permitió a la Federación ejercer siquiera el poder que constitucionalmente le pertenecía. Por una parte el hecho de que hasta 1929 se sucedieron brotes armados y hasta 1939 una rabiosa lucha incruenta por el poder, y por la otra la deficiencia de los medios de comunicación, impidieron que se diera fin a las trabas al comercio establecidas por los estados, a pesar de que la Constitución prohíbe a aquéllos aplicarlas y responsabiliza a la Federación de su erradicación.

Una vez afianzada la paz e iniciado el desarrollo económico, por motivos políticos la Federación se abstuvo de ejercer una presión determinante sobre los estados, por lo que los impuestos alcabalatorios fueron siendo abrogados tan paulatinamente que las últimas manifestaciones desaparecieron hasta principios de la década de los ochenta.¹²⁵

¹²⁵ Miguel Calzado, María de Jesús, "Las Participaciones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" (1980-1987), Subdirección de Asuntos Jurídicos de la Di-

También, a pesar de que entre las facultades exclusivas de la Federación se encuentra legislar —lo que puede interpretarse como potestad para establecer impuestos— sobre el comercio y los sorteos, los estados libremente han venido gravando estas materias.

Si la Federación no ha querido —o no ha podido— ejercer las facultades que la Constitución le concede, es difícil que haya sido capaz de coartar las prerrogativas locales para establecer sanos sistemas fiscales dentro de los límites fijados por dicha ley fundamental. Tuvieron que darse, además de la preeminencia del poder federal otras circunstancias.

d) Relaciones interestatales

Por lo que respecta a las relaciones interestatales, desde la instauración del régimen federal existió una rivalidad en materia tributaria que fue manejada en forma irracional, primero con tasas diferenciales por razón del origen de los productos y trabas a la circulación y distribución en el territorio de cada circunscripción de mercaderías provenientes de otras entidades; después, también abatiendo sus recursos con estímulos fiscales para competir por atraer a los posibles inversionistas.

Tomando en consideración los diversos factores que determinan la localización de las industrias —abundancia de agua, servicio de energía eléctrica, proximidad de las materias primas necesarias para la producción, posibilidad de encontrar mano de obra suficiente, acceso a los centros de consumo, seguridad— es imposible determinar con exactitud la efectividad que tienen las exenciones fiscales para atraerlas. Sin embargo, siendo los factores mencionados esenciales, no así los fiscales —a menos que la aplicación de un impuesto específico sea el obstáculo comprobado para su establecimiento, caso en el que su remoción está indicada— y teniendo además los tributos municipales y estatales poca significación en el total de gravámenes por ser relativamente bajos y deducibles para efectos del impuesto federal sobre la renta —por lo que al menos parcialmente son absorbidos por el fisco federal—, la repercusión de la aplicación o exención de tales cargas fiscales debe ser mínima.

Por otra parte, como todos los estados reaccionaron concediendo los mismos estímulos éstos perdieron cualquier efecto favorable que hubie-

ran podido producir, persistiendo únicamente las desventajas que su utilización entraña: pérdida de recaudación y menor eficiencia en los servicios proporcionados por el estado; o para no disminuir éstos, distorsión del sistema fiscal con incrementos a los gravámenes de los contribuyentes no favorecidos con las exenciones, o aumentos en los impuestos de índole distinta a los suspendidos; o una combinación de ambas inconveniencias.

e) Particularidades internas de cada estado

a') *Deficiente capacidad de administración tributaria.* Como se mencionó con anterioridad, todos los estados incluyeron en sus sistemas fiscales numerosos impuestos al consumo —entre ellos el gravamen general a las ventas—, el impuesto predial y algunas modalidades del impuesto sobre la renta. La deficiencia en la recaudación no se debió pues a carencia de fuentes de recaudación, sino a las bajas tasas fijadas, las reducidas bases gravables determinadas por las autoridades fiscales para efectos del impuesto predial —susceptible de producir una alta cobranza si es correctamente aplicado—, y al defectuoso control de los contribuyentes.

Las dificultades administrativas derivadas de la mecánica de los impuestos pudieron paliarse fijando tributos estatales sobre la misma base determinada para efectos del gravamen federal, o señalando tasas locales adicionales a las federales calculadas sobre la misma base. Ambos sistemas eran conocidos por las autoridades de las entidades federativas, pues era el procedimiento que algunas empleaban respecto a sus propios tributos para establecer los impuestos de sus municipios.

La actuación de los representantes estatales —o de sus asesores— en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, deja claro que la ignorancia de las autoridades no fue determinante en la deficiencia administrativa. Pudo ser que en las décadas inmediatamente posteriores a la Revolución no todos los estados contarán con personal competente y que en ninguno —ni siquiera en el gobierno federal— lo hubiera en número suficiente; pero sí había personas preparadas que hubieran podido capacitar a un conjunto cada vez mayor de funcionarios y empleados hábiles; y del mismo modo que la administración federal —integrada con personal originario de las diversas entidades federales— fue perfeccionando sus técnicas, debió mejorar la actuación de las administraciones locales.

Al menos en parte, la deficiencia administrativa puede deberse a que lo exiguo y mal administrado de los impuestos puede manipularse como un incentivo para atraer posibles contribuyentes, con las desventajas ya apuntadas respecto a los estímulos fiscales mal entendidos.

b') *Presiones políticas internas.* Posiblemente la defectuosa administración también se explique en parte porque a nivel estatal se repite el mismo esquema que se da a nivel nacional: el gobernador es el poder preponderante ¹²⁶ en cada estado y el poder económico y político tiende a concentrarse en la capital de la entidad, lo que origina dentro de cada jurisdicción un desequilibrio financiero entre el municipio al que corresponde la capital y el resto de ellos. Y a nivel de la subdivisión política básica el presidente municipal es la autoridad predominante, y en la cabecera municipal se acumula, por insignificante que pueda ser, el poder económico y político de la demarcación.

Es factible que por lo relativamente reducido de ambas jurisdicciones y por lo cerrado de los núcleos de fuerza, los ejecutivos de ambos niveles de gobierno hayan venido siendo expuestos a fuertes presiones por parte de los grupos de poder y de las personas influyentes de su circunscripción para mantener la ineficiencia de la administración tributaria.

Por desagradable que resulte, pagarlos no es la única inconveniencia que producen los impuestos. Adecuadamente administrados permiten saber quién posee qué y a qué uso lo destina; quién comercia con quién, y cuál es el objeto de las transacciones; quién tiene un nivel de vida superior a los recursos manifestados, y en este caso posibilitan la investigación de las fuentes de ingresos que hacen posible las erogaciones realizadas en exceso de las entradas conocidas.

Sobreviviendo a la época prehispánica y a la colonia, en la década de los veinte los caciques ¹²⁷ de los pueblos —los mismos del porfiriato o los nuevos hombres de la Revolución que los habían sustituido en las mismas funciones— dominaban todo el panorama nacional. Incluso a principios de los treinta su poderío era todavía enorme. Paulatinamente, en los siguientes treinta años —hasta 1966 con la pérdida del poder de uno de los últimos supérstites del caciquismo estatal—, el cacigazgo regional fue desapareciendo, o por lo menos disipándose su influencia decisiva en la política de los estados y en la nacional. La disminución de su poder dependió sobre todo del progreso del país, de

¹²⁶ Carpizo, *op. cit.*, p. 250.

¹²⁷ González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, 4a. ed., México, Ediciones Era, 1971, pp. 45 a 66.

la expansión de los caminos, del desarrollo económico y del aumento de poder de las asociaciones de comerciantes e industriales, que fueron limitando el dominio total y cerrado que el cacique ejercía en su territorio. Pero el caciquismo no ha sido totalmente erradicado, frecuentemente aparecen en la prensa¹²⁸ artículos que denuncian que los estados son botín de caciques, y que señalan como la principal tarea de las autoridades nulificar su influencia, que les permite hacer abortar proyectos de interés público.

III. CONCOMITANCIA ENTRE LA RESPONSABILIDAD DE SUFRAGAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA FACULTAD DE RECAUDAR IMPUESTOS

Actuando unas sobre otras, e impulsando unas a otras, las restricciones jurídicas y las dificultades derivadas de la mecánica de los impuestos por una parte, y por la otra las condiciones económicas y sociopolíticas bajo las que ha evolucionado el país, han producido un esquema financiero en el que la Federación casi ha monopolizado los ingresos y asimismo ha concentrado la prestación de casi todos los servicios —aún los más elementales— que las entidades deben proporcionar.

La situación puede plantearse desde la perspectiva de que la prepotencia de la Federación anuló la acción de las entidades; pero también desde el punto de vista contrario, considerando de acuerdo con las circunstancias anteriormente analizadas, que ante la ausencia de actividad de los estados tratándose de servicios que no pueden dejar de prestarse y respecto a los cuales el gobierno debe garantizar un nivel mínimo a todos los habitantes del país, la Federación tuvo que hacerse cargo de ellos, y el nivel de gobierno que se responsabiliza de la prestación del servicio tiene derecho al ingreso necesario para poder sufragarla.

IV. DESARROLLO DEL MARCO DEL FEDERALISMO FISCAL

Partiendo de preceptos constitucionales¹²⁹ que establecen la concurrencia fiscal entre la Federación y los estados si se acepta la inter-

¹²⁸ Raviezé, Manuel A., entrevistado por Joaquín Paredes, *Excélsior*, 21 de marzo de 1986, primera plana.

¹²⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículos 73, fracción XXIX y 124. El término concurrencia es utilizado tanto en las leyes, como en la

pretación de la Suprema Corte —y si no se admite su razonamiento, arrancando de normas que prescriben la delimitación de funciones, convertida en concurrencia por dicho tribunal— el federalismo fiscal mexicano, encuadrado en el marco de la colaboración intergubernamental que ha venido perfeccionándose hasta llegar al Sistema Nacional de Planeación Democrática, ha seguido un proceso evolutivo que ha desembocado en la integración tributaria.

1. *Convenios únicos de coordinación y convenios únicos de desarrollo*¹³⁰

Para fortalecer la modernización del sistema federal e impulsar la planeación para la evolución armónica de todas las regiones del país, entre la Federación y los estados han venido celebrándose Convenios Únicos de Coordinación primero, y después Convenios Únicos de Desarrollo, con el fin de conjuntar y articular los esfuerzos de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal y de las distintas autoridades estatales, hasta entonces dispersos en gran número de acuerdo diferentes celebrados en épocas diversas respecto a numerosas cuestiones.

Al dar las bases para la coparticipación de los tres niveles de gobierno en la planeación y establecer además los principios para la coordinación intergubernamental y para la conformación de un sistema

literatura originada en la Secretaría de Hacienda y en las sentencias de la Suprema Corte; empero, Carpizo —*op. cit.*, pp. 253 a 255— sostiene que no se trata de facultades concurrentes, que son las que no estando atribuidas exclusivamente a la Federación ni prohibidas a los estados pueden ser ejercidas por éstos si aquella se abstiene de hacerlo; pero respecto a las cuales la actividad del Congreso Federal deroga a las leyes locales. A su juicio las facultades tributarias en discusión son coincidentes, es decir, que por disposición constitucional tanto la Federación como las entidades pueden ejercerlas.

¹³⁰ "Acuerdo por el que el Ejecutivo federal celebrará Convenios únicos de coordinación con los ejecutivos estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los ejecutivos estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común". *Diario Oficial de la Federación*, de 6 de diciembre de 1976.

Convenios únicos de coordinación celebrados por el Ejecutivo federal con los gobiernos de Quintana Roo y de Nuevo León, *Diario Oficial de Quintana Roo*, el 15 de enero de 1977, y de Nuevo León, de 11 de septiembre de 1980, respectivamente; Convenios únicos de desarrollo suscritos por el Ejecutivo federal y los gobiernos de Baja California y Veracruz, *Diario Oficial del Estado de Baja California*, de 7 de abril de 1983, y *Diario Oficial de la Federación* de 21 de diciembre de 1984. El texto de los convenios celebrados con cada uno de los estados es idéntico en todos los casos, la aplicación específica a proyectos particulares en cada uno de ellos se hace a través de nexos técnicos.

nacional de planeación, los Convenios Únicos de Coordinación firmados desde 1977 fueron la raíz de éste.

A partir de 1981 el marco normativo para la operación del modelo de desarrollo compartido lo proporcionó el Convenio Único de Desarrollo, que contenía las características y compromisos del proceso de integración nacional; y que abarcó como su antecesor, tanto la armonización de acciones en materias concurrentes entre el gobierno federal y los estados, como la de aquéllas de interés común. La mencionada integración requiere de la coparticipación y de la corresponsabilidad en las tareas de desarrollo, y para que cada una de las partes implicadas —Federación y estados— contara con la capacidad para cumplir su cometido, era necesario previamente vigorizar a cada una de las entidades que forman la unidad nacional. Por eso el citado convenio incluyó medidas para el robustecimiento de las haciendas estatales y municipales, consistentes en programas de inversión descentralizada para la transferencia de fondos a los gobiernos locales —bien fuera por transmisión de numerario que el ejecutivo federal hiciera a los gobiernos de los estados, por aplicación directa de capital que realizara aquél con cargo a los recursos previstos en sus programas, o por encargo de la administración pública federal a los gobiernos estatales y municipales—, así como esquemas, mecanismos y procedimientos para la acción coordinada de las dependencias federales y de las autoridades locales para la realización de proyectos para el desarrollo de regiones, sectores o productos que los gobiernos locales —merced al mayor conocimiento de los problemas económicos y sociales de sus respectivas circunscripciones y del sentir de sus gobernados— consideraran medulares, haciendo así, que a la vez que impulsaban el desarrollo local las entidades participaran en la ejecución directa de los programas del gobierno federal para el logro de propósitos nacionales.

Conforme a los Convenios Únicos de Desarrollo celebrados en 1983, la colaboración de los dos niveles de gobierno se concretó en la ejecución de programas de desarrollo socioeconómico que comprendieron por una parte de las acciones derivadas del ejercicio de las atribuciones del sector público federal, y por la otra, los actos emanados de facultades del ejecutivo local, que en uno y otro caso requerían de coordinación para su realización por implicar materias concurrentes o de interés común. Los proyectos emanados de las facultades de los ejecutivos locales fueron los Programas de Desarrollo Estatal; y los derivados de las atribuciones federales fueron los Programas Estatales de Inver-

sión, los Programas Integrales de Desarrollo Rural, los Programas de Inversión Federal y los Programas Sectoriales Concertados.

Los proyectos contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal ejecutados por los estados por encargo del gobierno federal, de organismos federales descentralizados o de empresas en las que la Federación tenía parte, y realizados total o parcialmente con numerario proveniente del presupuesto de egresos de la Federación, fueron financiados —desde la vigencia del Convenio Único de Coordinación de 1977— con transferencias de capital a los gobiernos estatales, o mediante la aplicación directa de fondos que el gobierno federal y dichos entes públicos federales realizaban con cargo a los presupuestos previstos en sus programas.

La administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos realizados o suministrados con fondos transferidos por la Federación a los estados conforme a lo establecido en los Programas Estatales de Inversión, en los Programas Integrales de Desarrollo Rural y en los Programas de Inversión Federal, quedaba bajo responsabilidad de los ejecutivos estatales.

A) *Proyectos derivados de atribuciones federales*

a) Programas Estatales de Inversión

Previendo la participación de los ayuntamientos y de los sectores social y privado, e integrando acciones de los dos niveles de gobierno, los Programas Estatales de Inversión —constituidos por acciones de inversión y gasto federal descentralizadas al ejecutivo estatal— eran realizados bajo las normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y por las dependencias y entidades federales originalmente responsables de los mismos.

Estos esquemas existían desde el Convenio de Desarrollo celebrado en 1980 —al que se incorporaban como anexos técnicos que se formulaban anualmente—, y coincidían con los planes específicos de desarrollo contenidos en el Convenio Único de Coordinación firmado en 1977, que enumeraba la introducción de agua potable y de alcantarillado rural; mejoras en las viviendas y espacios públicos; construcción y rehabilitación de viviendas populares; establecimiento de casas de cultura e instalaciones deportivas; construcción de caminos de mano de obra y de caminos vecinales, así como de carreteras estatales, urbanas y de aeropuertos; construcción y reparación de planteles, de centros asisten-

ciales y de casas de salud, y los demás que se pactaran. En el convenio de 1980 se añadieron la realización de obras en las cabeceras municipales, la edificación y readaptación de cárceles y penitenciarías, y la realización de estudios de preinversión.

Desde el Convenio Único de Coordinación de 1977 se pactó que conforme se conviniera con los estados, el gobierno federal podía transferir a las autoridades locales la ejecución directa de esas obras y la prestación de los servicios públicos con ellas relacionados. Al efecto los titulares de las secretarías a las que atañían las distintas materias debían presentar a la aprobación del presidente un plan para trasladar esas funciones —considerando los fondos presupuestales y los recursos técnicos que correspondían a dichos programas—, para que la construcción de las obras y la prestación de los servicios quedaran a cargo totalmente de los gobiernos estatales. De común acuerdo con la Secretaría de la Presidencia dichas dependencias debían establecer los mecanismos presupuestales de traspaso de fondos a las administraciones locales.

Asimismo podían trasladarse a los gobiernos estatales las funciones realizadas por los organismos federales descentralizados y los patronatos creados por actos administrativos de la Federación que tuvieran un interés fundamentalmente local, estuvieran directamente vinculados a los programas de desarrollo económico y social de los estados y operaran en ámbitos de acción limitados a una entidad federativa, así como la participación federal en empresas estatales que tuvieran esas características. Correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional presentar al presidente la proposición sobre los entes que debían ser transmitidos, y sobre la participación federal que debían ser transferida.

Anexo a cada convenio se presentaban dos documentos respecto a los programas específicos de desarrollo que con cada entidad se acordaban. En uno se señalaba el destino de la inversión aprobada en cada uno de los programas: por lo que respecta a la realización de obras el estado debía tomar en cuenta las características técnicas, los costos máximos y los procedimientos de construcción, así como las normas de calidad asentadas en los documentos reglamentarios de las dependencias federales responsables. En el otro instrumento se contenía la estructura financiera de los multicitados programas, consignando las cantidades asignadas a cada uno y precisando si era financiado totalmente por la Federación o por ambos niveles de gobierno, y la proporción en la que lo hacía cada uno.

b) Programas de Inversión Federal y Programas Integrales de Desarrollo Rural

Tenían por objeto los primeros estudiar y promover la atención eficaz a las zonas deprimidas y a los grupos marginados; y consistían los segundos en proyectos de inversión federal y ejecución descentralizada para promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales conforme a las normas y lineamientos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

c) Programas Sectoriales Concertados

Los Programas Sectoriales Concertados, que integraban acciones de los dos niveles de gobierno, existían desde el Convenio Único de Coordinación de 1980. Dichos programas incluían —bajo la modalidad de convenios de coordinación entre la Federación y los gobiernos estatales— compromisos específicos derivados de las atribuciones correspondientes a cada uno de los sectores de la administración pública federal que coincidían o se completaban con facultades similares de los mismos sectores de la administración estatal.

De común acuerdo se establecían los mecanismos de coordinación y asignación de recursos para asegurar su adecuada ejecución, así como las normas respecto a la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios, previéndose —desde 1983— la participación de los ayuntamientos y de los grupos social y privado.

d) Apoyos financieros adicionales

Para fomentar el desarrollo socioeconómico y para reducir eventuales insuficiencias en la cobertura del gasto corriente estatal y municipal, se previó en el Convenio Único de Desarrollo de 1983, además de los programas mencionados, la transferencia de recursos federales complementarios a los estados, con base en el análisis de la situación que guardarán las finanzas de cada uno de ellos, y considerando además el impacto que en las mismas produjeran las participaciones estatales en impuestos federales.

B) *Proyectos emanados de las facultades de los ejecutivos locales*

a) Programas de Desarrollo Estatal

Con el objeto de efectuar acciones dentro del ámbito de competencia del ejecutivo local; pero cuya realización precisaba de la coordinación con su homólogo federal, bajo la figura de acuerdos de coordinación eran concertados Programas de Desarrollo Estatal —existentes desde el convenio de 1977— que integraban acciones y recursos de los sectores público, social y privado bajo la forma de proyectos prioritarios de desarrollo estatal, para impulsar mediante éstos el progreso de las regiones y de los sectores según su potencial de crecimiento, y sus condiciones para la fabricación o cultivo de productos específicos. En dichos planes, formulados por los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los estados conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Programa y Presupuesto —por conducto de la cual el gobierno estatal los proponía al gobierno federal— se especificaban los objetivos perseguidos, las acciones para alcanzarlos, los recursos necesarios y la forma de financiamiento, así como los beneficios que procurarían. De común acuerdo entre ambos niveles de gobierno se establecían los mecanismos de coordinación y asignación de recursos para asegurar su adecuada ejecución.

Para que la Secretaría de Programación —originalmente Secretaría de la Presidencia— considerara los propósitos de desarrollo estatal al formular los planes nacionales y los programas de inversión y gasto del gobierno federal, las distintas secretarías a las que correspondía la materia de los proyectos presentados por los estados debían evaluarlos y rendir a dicha autoridad un informe sobre su viabilidad, conveniencia y ubicación en el contexto de las necesidades nacionales, así como sobre el concomitante monto de los fondos que con cargo al presupuesto de egresos federales requerían.

La ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos y demás acciones materia de los programas podían realizarse con dinero proveniente de los presupuestos de egresos de la Federación y del estado, con los empréstitos que otorgaran a éste las instituciones nacionales de crédito y los fondos permanentes de fomento económico constituidos por el gobierno federal, y con aportaciones en efectivo o en especie que hicieran los sectores social y privado.

Las entidades del sector público federal debían prestar la asistencia técnica que solicitaran los gobiernos de los estados para asumir la res-

ponsabilidad de la coordinación o de la ejecución de los programas específicos de desarrollo que se concertaran. Tanto respecto a la verificación de las obras como al suministro de los servicios, podía acordarse —se señalaba así desde el Convenio Único de Coordinación de 1977— que el estado aprovecharía los recursos humanos y técnicos destinados por la Federación a la realización o prestación de los mismos; que cuando lo solicitara el estado las dependencias federales proporcionarían asistencia técnica y apoyo material, y que los recursos materiales de las dependencias federales susceptibles de aprovechamiento por parte de la administración de la entidad se incorporarían al gobierno del estado para fortalecer la capacidad estatal para el cumplimiento de las obras y el abastecimiento de los servicios.

C) *Programas de Desarrollo Regional*

A partir del Convenio Único de Desarrollo firmado en 1984, la modalidad programática básica pasó a quedar constituida por los Programas de Desarrollo Regional en los que se integraron proyectos productivos, de infraestructura básica y apoyo, de infraestructura para el desarrollo social, y de coordinación especial.

Comprendían dichos programas por una parte las acciones de inversión y de gasto federal descentralizadas a los ejecutivos estatales; y por la otra, tanto las acciones derivadas de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman los sectores de la administración pública federal pero cuya ejecución precisaba de la coordinación con el ejecutivo del estado, como las que dentro del ámbito de competencia de los ejecutivos estatales requerían para su realización de la coordinación con el Ejecutivo Federal.

Las obras en proceso dentro de los Programas Estatales de Inversión, de los Programas de Inversión Federal, y de los Programas Integrales para el Desarrollo Rural, pasaron a ser consideradas en los programas de nomenclatura y características similares comprendidos en los Programas de Desarrollo Regional.

Los programas prioritarios no comprendidos en los anteriores, quedaron incluidos en los Programas de Coordinación Especial, derivados éstos de atribuciones correspondientes a los ejecutivos federal y locales relacionados con la promoción y apoyo a los planes y programas de desarrollo estatal, cuyo cumplimiento requería de la gestión coordinada. Mediante estos programas —independientes de los que comprendía la

propuesta anual de inversión— se buscaba aprovechar en grado óptimo los recursos de ambos niveles de gobierno.

D) *Propósito de la concertación de atribuciones federales y estatales*

Como se ha observado, en los convenios analizados se plantean dos finalidades diferentes: por una parte devolver funciones cuya ejecución es responsabilidad de las autoridades estatales y municipales, pero que ante la inactividad de éstas y por relacionarse con servicios que no pueden dejar de proporcionarse la Federación había venido prestando. Por otra parte compartir la resolución de cuestiones de interés común, y dar solución a los problemas originados por la densa imbricación de las actividades concurrentes de los dos niveles de gobierno, condición que en el desenvolvimiento propio de las funciones de las autoridades federales, estatales, y municipales había venido siendo arreglada, según las necesidades lo exigían y permitían, hasta que se hizo ineludible —y posible— la organización de esta interpolación horizontal y vertical de la actividad de las distintas jurisdicciones a través de la integración de funciones.

En el aspecto fiscal, en el convenio de 1977, se incluyó el compromiso del Ejecutivo Federal de colaborar en la realización de estudios sobre los problemas, necesidades y objetivos de los sistemas de tributación, recaudación y vigilancia aplicados por las entidades; así como el de poner dichos estudios a disposición de las autoridades estatales para que aprovecharan sus conclusiones y pudieran fijar las bases sobre las cuales el gobierno de cada estado podría lograr mejores niveles de recaudación.

También se previó en él que a solicitud del ejecutivo local su homólogo federal prestaría asistencia técnica para establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal entre el estado y sus municipios con vista al fortalecimiento de éstos y a su mayor participación en el desempeño de las responsabilidades a su cargo.

En materia de integración impositiva este convenio es particularmente importante porque fue en él en el que la Federación se comprometió a proponer al Congreso de la Unión la expedición de una ley de coordinación fiscal.

2. *Comités Promotores del Desarrollo Económico de los Estados y Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo*¹³¹

Para realizar el proceso de programación y presupuesto tanto de los planes y acciones comprendidos en los Convenios Únicos de Desarrollo como en los proyectos estatales y en los esquemas de acción federal, se cuenta con los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, que bajo la responsabilidad jurídica y política estatal son los responsables de proponer a los ejecutivos de ambos niveles de gobierno los sistemas de inversión, gasto y financiamiento relacionados con las acciones coordinadas. Estas comisiones sustituyeron en 1981 a los Comités Promotores del Desarrollo Económico de los Estados —creados entre 1971 y 1975 por la Federación como un instrumento de planeación regional para coordinar exclusivamente a las dependencias del gobierno federal que actuaban a nivel local, y que desde 1977 habían servido también como órganos de consulta a los gobiernos locales para asesorarlos en la planeación y programación estatal—, y a ellos corresponden, entre otras, las funciones de coordinar el desarrollo integral, de evaluar el cumplimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo, y de coadyuvar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

A) *Coordinación del desarrollo integral*

En el Convenio Único de Desarrollo de 1983 se acordó que, a través del Comité de Planeación, el Ejecutivo Federal informaría al gobierno de cada estado de los lineamientos nacionales de la política económica, y asimismo haría de su conocimiento el programa normal de inversiones que habría de realizar en la entidad de acuerdo con los

¹³¹ "Decreto por el que se crea el Comité promotor del desarrollo socioeconómico del Estado de Querétaro", *Diario Oficial de la Federación*, de 30 de abril de 1974; "Decreto por el que se dispone que los Comités promotores del desarrollo socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los estados de la República son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad", *Diario Oficial de la Federación*, de 11 de marzo de 1977.

"Decreto por el que se abrogan los decretos que crearon y que han modificado a los Comités promotores del desarrollo socioeconómico de los diferentes estados de la República", *Diario Oficial de la Federación*, de 13 de febrero de 1981; "Decreto por el que se crea el Comité de planeación para el desarrollo del Estado de Yucatán", *Diario Oficial del Estado de Yucatán*, de 12 de febrero de 1981.

proyectos autorizados en cada uno de los sectores de la administración federal.

Al efecto se estableció el compromiso de que para permitir al gobierno de cada estado conocer sus proyectos, el monto de las inversiones, su localización y los plazos de ejecución, las dependencias y entidades de la administración pública federal elaborarían un anexo técnico informativo de las inversiones contenidas en sus programas normales de alcance estatal. Asimismo se pactó que cada secretaria coordinadora de sector entregaría al mencionado comité los anexos técnicos relativos a los Programas Sectoriales Concertados, y también que con el fin de que se consideraran en los programas de desarrollo de la entidad daría a conocer los proyectos económicos de impacto regional que las empresas públicas federales en su sector planearan realizar.

A fin de articular el Plan Estatal de Desarrollo con las acciones del sector públicos federal, se incluyó el acuerdo de establecer los lineamientos y procedimientos para la formulación de un Programa Operativo Anual que definiera las políticas, objetivos y estrategias de dicho plan.

También se introdujeron disposiciones para garantizar la participación del sistema bancario del país en el Comité de Planeación, con el objeto de establecer una planeación financiera integral que permitiera determinar el monto de los créditos por estado, así como el de aquéllos de carácter prioritario para el desarrollo estatal.

B) Evaluación del cumplimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo

En el acuerdo que en 1976 autorizó la celebración de los Convenios Únicos de Coordinación, se estableció que, con base en los informes trimestrales que sobre la valoración del cumplimiento de los mismos deberían enviar los Comités Promotores del Desarrollo Económico de los estados, periódicamente la Secretaría de la Presidencia rendiría al presidente un informe sobre los resultados obtenidos de la operación de dichos pactos.

Conforme a los convenios de 1977 y 1981 ambas partes podían apreciar en todo tiempo su cumplimiento. Al efecto los comités promotores rendían tanto al gobierno del estado como al órgano federal encargado de la planeación, informes trimestrales acompañados de su opinión.

En el convenio de 1983 se acordó que el Ejecutivo Federal —por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto— entregaría a cada ejecutivo estatal los lineamientos para llevar a cabo la evalua-

ción de los programas prioritarios, así como que otorgaría asesoría y apoyo técnico para el diseño y aplicación de un sistema estatal de control y seguimiento de los mismos. Para que ambos ejecutivos pudieran tasar en todo tiempo el cumplimiento de los convenios, los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo rendirían informes bimestrales acompañados de su opinión a los ejecutivos estatales, y a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto al Ejecutivo Federal.

Asimismo se señaló la obligación de definir las bases metodológicas que permitieran determinar en el seno del Comité de Planeación la coordinación de las acciones para comprobar y medir el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo.

Para la operación del sistema estatal de supervisión y estimación que ambos ejecutivos se comprometieron a establecer de acuerdo con el convenio de 1984, para encargarse de la vigilancia y fiscalización de los recursos federales canalizados al Estado, se instituyó en el seno de cada Comité de Planeación un órgano estatal de control y evaluación integrado por representantes de la Contraloría General de la Federación y de la dependencia a cargo de la programación y el presupuesto del respectivo gobierno estatal, dicho órgano entregaba a la Contraloría de la Federación —a través de su representante en el multicitado comité—, la información programática, financiera, contable, y toda aquella que se refería a la inversión de los recursos federales transferidos a la entidad.

V. CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

1. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*¹³²

Con el fin de definir la estrategia global del desarrollo económico y social se preparó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que en forma sistemática definió los objetivos, los instrumentos, los recursos y las acciones gubernamentales en todos los campos, iniciando así la planeación integral. Partiendo del examen del marco macroeconómico, en él se realizó el diagnóstico de la situación del momento y conforme a éste se encauzaron las políticas regionales y urbanas de acuerdo con las exigencias del desarrollo social y de los cambios de tendencias que pretendían lograrse en el periodo que cubría el plan, y asimismo se

¹³² "Decreto por el que se aprueba el Plan global de desarrollo 1980-1982", y versión abreviada del mismo, *Diario Oficial de la Federación*, de 17 de abril de 1980.

analizaron las perspectivas para las décadas subsecuentes. Respecto a la materia objeto de este estudio se precisó el impacto que la política fiscal y las medidas tomadas en cuanto a precios, salarios, y utilidades tendrían en la distribución del ingreso.

Entre los planes y programas que incluyó el Plan Global de Desarrollo se encontraban los planes nacionales de desarrollo urbano, industrial, pesquero y agroindustrial; de energía eléctrica, de turismo, de educación superior, de ciencia y tecnología, de zonas deprimidas, y de grupos marginados; los planes anuales del sector agropecuario y forestal; los programas de reforma administrativa de la administración pública federal; así como el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

La participación de las autoridades, instituciones y grupos implicados en el Plan Global de Desarrollo ocurrió de manera distinta. Respecto a las dependencias del sector público federal se dio obligatoriamente, y entre las autoridades federales y estatales en forma coordinada. Tocante a los sectores social y privado se produjo de manera inducida y concertada. Por sí o a través de sus dependencias y de las entidades paraestatales, el Ejecutivo Federal podía concertar con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados, la realización de las acciones previstas en el plan. La inducción de las acciones se hacía a través de normas que fomentaban, regulaban u orientaban la conducta deseada en materia económica y social, y de preceptos que restringían o prohibían la que se consideraba perjudicial.

2. *Ley de planeación* ¹³³

Con el objeto de coordinar las actividades de planeación del Ejecutivo Federal con las de las entidades federativas, de fijar los objetivos, las estrategias y la antelación con que las distintas necesidades serán atendidas para su resolución, de establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales en el futuro se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y de asignar responsabilidades y recursos, con base en toda la experiencia previa gradualmente adquirida durante decenios, se promulgó en 1983 la Ley de planeación.

Su contenido es heterogéneo: presenta un programa de gobierno y regula entre otras actividades la enseñanza, la salud, el turismo, la política laboral, la capacitación y la productividad, el comercio, la indus-

¹³³ *Diario Oficial de la Federación*, de 5 de enero de 1983.

tria, el patrimonio, el fomento regional, el mejoramiento agropecuario, la hacienda, el crédito público y el gasto público, la programación y el presupuesto. Establece directrices y objetivos que sirven como criterios de interpretación para la ejecución de la propia ley y del Plan Nacional de Desarrollo, y da mecanismos de coordinación entre éste y los planes de desarrollo de los estados y de los municipios.

Esta ley faculta al Ejecutivo Federal a convenir la coordinación con los estados y municipios a efecto de que coadyuven en la planeación nacional, a definir los procedimientos de dicha coordinación entre los tres niveles de gobierno, a dar los lineamientos metodológicos para realizar las actividades de planeación y para la elaboración de los programas regionales, a fijar la participación de las dependencias del gobierno federal que actúan en las entidades federativas. Asimismo, sienta las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática y para la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo.

En ella se definen las bases para el desarrollo de la economía mixta, al mismo tiempo que se delimitan y protegen las actividades económicas de los sectores social y privado, se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción y orientación de la economía nacional, así como las de regulación y fomento del desarrollo mediante la utilización de instrumentos de política económica y social.

El marco normativo para que el Estado rijá el desarrollo nacional, formule el Plan Nacional de Desarrollo, y establezca el Sistema Nacional de Planeación, se sustenta en la base proporcionada por esta ley y en las reformas de 3 de febrero de 1983 a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, que le dan al Ejecutivo Federal facultades expresas para que proceda a dirigir la planeación integral, atribución que hasta entonces ejercía fundado en que su actividad en la materia estaba tácitamente incluida en su obligación de prever en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de las leyes.

A) *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*¹³⁴

El Plan Nacional de Desarrollo es un estudio socioeconómico de los distintos sectores de la economía y de la sociedad con base en el cual

¹³⁴ "Decreto por el que se aprueba el Plan nacional de desarrollo 1983-1988", *Diario Oficial de la Federación*, de 31 de mayo de 1983; Madrid, Hurtado, Miguel de la, *Mandato Popular y mi compromiso constitucional 1983-1988, Plan nacional de desarrollo*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983.

se formulan las metas y objetivos que habrán de alcanzarse en su vigencia y las acciones para hacerlo. De acuerdo con la Ley de Planeación, el Plan de Desarrollo 1983-1988 contuvo el marco general de los objetivos nacionales y en su elaboración cada dependencia de la administración pública federal intervino respecto de las materias de su competencia —la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tocante a la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia— y coordinó el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondió a las entidades paraestatales —organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos— agrupadas en su sector; asimismo, elaboró los programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas que presentaron las entidades paraestatales del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados, asegurando la congruencia de los programas sectoriales con el Plan de Desarrollo y con los programas regionales y especiales. En lo que se relaciona con la materia objeto de este trabajo, dicho plan describió las perspectivas macroeconómicas posibles y el uso de los instrumentos globales del gasto público, y en atención a las necesidades de financiamiento definió los lineamientos de las políticas de ingresos públicos, de subsidio, de deuda pública, crediticia y monetaria.

En los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que conforme al Plan Nacional de Desarrollo debieron ser elaborados, se especificaron los objetivos a los que tendían y los principios que los fundamentaban; se determinaron los responsables de su ejecución y se estimaron los recursos con los que hubieron de financiarse.

Los programas sectoriales —coordinados por las dependencias del gobierno federal— se referían al desempeño de las actividades del sector administrativo que atañía a cada secretaria. Las entidades paraestatales, sujetándose a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial establecido por la correspondiente secretaria, elaboraron los proyectos relativos a sus actividades, denominados programas institucionales.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, a quien competía establecer los mecanismos de coordinación entre las dependencias y entes de la administración pública federal para integrar sus actividades de acuerdo con los objetivos del Plan de Desarrollo, formuló los programas regionales —que abarcaban circunscripciones consideradas estratégicas en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan y cuya extensión territorial rebasaba el ámbito de una entidad federati-

va—, así como los programas especiales, referidos a la precedencia de los proyectos para el desarrollo integral del país y a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

a) Planeación estatal para el desarrollo

De acuerdo con la Ley de Planeación, a través de la orientación estratégica del Plan Nacional de Desarrollo se dan las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, para lo cual regula las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación y los estados y sus municipios, asumiendo la plena libertad de los gobiernos estatales y municipales —conforme a sus competencias— para llevar a cabo la planeación para el desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.

En prosecución de ese fin, en los Convenios Únicos de Desarrollo el Ejecutivo Federal acuerda con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiere para que en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones intervengan en la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, realizando —con la participación de los municipios interesados y de los sectores de la sociedad— las acciones que deben cumplirse en cada entidad federativa, y que competen a ambos niveles de gobierno, y planeando en forma conjunta —considerando la actividad municipal— las tareas que han de realizarse por la Federación y los estados para la consecución de los objetivos de la planeación nacional.

Para hacer posible la permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo y la formulación de los planes municipales de desarrollo, el Ejecutivo Federal se obligó desde el convenio de 1983, a proporcionar a cada gobierno local —a través del Comité Estatal de Planeación— información y asesoría técnica por conducto de las representaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal; así como a suministrar apoyo técnico en materia administrativa, hacendaria, financiera, jurídica, y en cualquier otra que a través de un proceso de desconcentración de la administración pública federal ayudara al desarrollo socioeconómico de los municipios.

Para que las acciones de sus dependencias y entidades fueran compatibles con las que el Ejecutivo Federal realizaba en apoyo a sus municipios, los ejecutivos estatales se comprometieron a establecer las medidas necesarias para obtener de ellos una mayor participación en el proceso integral de planeación. Al efecto procedieron a promover en

el seno del Comité Estatal de Planeación respectivo, la creación de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo con características y funciones afines y congruentes a las del comité estatal; a fortalecerlos apoyándolos técnica y financieramente; y a vincularlos con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, haciendo del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo la institución de comunicación entre ambos regímenes.

b) Desconcentración de funciones

Ejerciendo sus facultades en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, el Ejecutivo Federal emplea la planeación integral para el desarrollo como un instrumento para definir en forma sistemática los objetivos y las acciones para llevar a cabo los proyectos nacionales de desarrollo económico y social, así como los métodos y recursos para hacerlo. Y uno de esos objetivos es promover la descentralización de la vida nacional fortaleciendo el pacto federal y al municipio para lograr un desarrollo equilibrado del país.

En cumplimiento de este propósito y conforme a la Ley de Planeación, entre los ejecutivos federal y estatales se han establecido sistemas adecuados para que los servicios de salud y de educación pública, así como las funciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra, y a la creación y administración de las reservas territoriales sean transferidos del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales para que éstos ejerzan su potestad rectora en sus respectivas jurisdicciones. También les serán transmitidas, a petición de los ejecutivos estatales, las funciones a cargo de la administración pública paraestatal cuando sean de interés exclusivamente local, estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo económico y social de los municipios o de los estados, y su influencia se limite a la circunscripción a la que corresponden. Al quedar los gobiernos estatales o municipales a cargo de la ejecución de las obras y de la prestación de los servicios anteriormente realizadas y proporcionados por el gobierno federal, pueden convenir con la Federación —que los asesorará y apoyará materialmente— que se les traspasen también los recursos humanos y materiales de las dependencias y entidades federales originalmente responsables.

Esta devolución de atribuciones a los estados y a los municipios tiene por objeto que sean las propias autoridades locales las que encaucen

el desarrollo de sus respectivas jurisdicciones, y lograr así el fortalecimiento de las partes constitutivas de la Federación, origen de la fuerza de ésta.

B) *Sistema Nacional de Planeación*¹³⁵

El Sistema Nacional de Planeación es el conjunto de principios que con base en la Ley de Planeación en el Plan Nacional de Desarrollo, y en la Ley orgánica de la administración pública federal relaciona a las dependencias y entidades de la administración pública federal entre sí, las enlaza con las autoridades locales, y asocia a ambas jurisdicciones con los sectores social y privado para llevar a cabo la planeación nacional, abarcando todos los aspectos de la actividad del país: económicos, administrativos, sociales, culturales y políticos.

Las actividades de planeación de la administración pública federal se agrupan en tres categorías: actividades de planeación global —a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto— que se refieren a los aspectos más generales de la economía y de la sociedad, así como a aquéllos que no se circunscriben al ámbito de un sólo sector o de una única región; actividades de planeación sectorial, que corresponden a la división efectuada para atender aspectos específicos de la administración y que son desarrolladas por la secretaria de Estado respectiva; y actividades de planeación institucional, a cargo de las entidades paraestatales que de acuerdo con las actividades productivas o servicios que llevan a cabo se ubican en el ámbito de responsabilidad de cada secretaría.

a) Planeación integral

El fortalecimiento de las entidades federativas al que ha venido haciéndose referencia, y la responsabilidad respecto a su propio desarrollo, han de entenderse dentro de los principios del federalismo integral, que es el que se practica en México, esto es, no implica la cesión de ninguna función que pudiera obstaculizar la rectoría económica del Estado, elevada a precepto constitucional desde febrero de 1983 y que desde siempre a ejercido la Federación.

Si se comparan los datos consignados en este capítulo al tratar las causas del desequilibrio financiero entre las entidades federadas y la

¹³⁵ Madrid, Miguel de la, *op. cit.*, pp. 21 a 23.

Federación, con los factores que intervienen en la delimitación del grado de centralización mencionados en la primera parte de esta obra, es claro que las circunstancias históricas, jurídicas, políticas, sociales y económicas en las que se gestó ha evolucionado el federalismo mexicano lo impulsan hacia una gran centralización; los únicos elementos que favorecerían la descentralización son la extensión geográfica y la concentración de la población en centros urbanos, pero ésta no se dio sino hasta décadas recientes.

Dadas las condiciones anteriores no es de extrañar que el largo y paulatino proceso evolutivo de la serie de soluciones dadas a los problemas originados por la interpolación de las actividades de los tres niveles de gobierno desembocara en la planeación integral, patente en la ejecución coordinada del Plan Nacional de Desarrollo propuesta a los gobiernos de los estados en los Convenios Únicos de Desarrollo, de acuerdo con lo señalado por la Ley de Planeación y cumpliendo con los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

VI. FEDERALISMO COOPERATIVO

Partiendo de la búsqueda de soluciones coordinadas para los problemas comunes, y sobre la base de la complementariedad de las facultades y obligaciones de comunidades interdependientes que interactúan entre sí produciendo efectos externos, se han fincado entre las diferentes entidades federativas y entre ellas y el gobierno nacional vínculos que entrañan la acción coordinada en tareas determinadas y aprobadas de mutuo acuerdo por las autoridades respectivas.

A través del proceso federal constituido por una progresión ilimitada de acuerdos concluidos para adecuar al cambio la estructura fijada en la Constitución, y con base en la cooperación manifestada en pactos de colaboración y coordinación, se ha llegado a que las autoridades, independientes en su régimen interno, ejerzan asociadas sus atribuciones.

En este estadio de la evolución del sistema federal —el federalismo cooperativo— los vínculos que asocian a la colectividad federal con las comunidades federadas se basan en compromisos entre ambos niveles de gobierno, que unen sus esfuerzos y recursos para organizar en común medidas y acciones a través de un proceso continuo de celebración de pactos que confiere homogeneidad al desempeño de sus atribuciones y obligaciones.

La consideración de que la Federación es un agregado económico compuesto de regiones disímiles integradas en una unidad, ha llevado a asociar a todas las colectividades en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, que en materia fiscal prescribe la colaboración entre las haciendas federal y estatales, fundamento del federalismo fiscal actual.

VII. FEDERALISMO COOPERATIVO Y SOLIDARIDAD NACIONAL

El surgimiento y desarrollo de la idea de solidaridad nacional —del concepto de que es un derecho de las colectividades económicamente más débiles el que, mediante un esfuerzo complementario de compensación de las desigualdades financieras interregionales, la carga hacendaria total sea soportada en común— implica reconocer la doble connotación del requisito de proporcionalidad y equidad en los gravámenes recaudados para satisfacer los gastos públicos, que se relaciona no sólo con la habilidad tributaria individual de los contribuyentes de cada jurisdicción, sino también con la capacidad económica de las comunidades de las que forman parte, que deben proporcionar en un nivel comparable los mismos servicios cubriéndolos con un esfuerzo fiscal equiparable al de las restantes circunscripciones; por lo que entraña procurar la igualdad de todos los habitantes del país respecto al suministro de los servicios públicos —independientemente de su residencia y de su contribución al financiamiento de las cargas públicas— para que el conjunto de los incolas del territorio nacional disfrute de un nivel de servicios cuando menos aceptable financiado con un esfuerzo fiscal equiparable al que existe en otros estados.

VIII. COLOFÓN

La imbricación de las actividades de los tres niveles de gobierno creció hasta desembocar en las circunstancias actuales en las que ni el gobierno federal puede renunciar a la rectoría económica, ni las administraciones tanto federal como locales pueden organizarse como campos de acción independientes; por lo que se tiende a una coordinación y colaboración cada vez más estrecha entre ellas para lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de sus funciones concurrentes y de interés común, entendiendo la gestión de cada uno de los niveles de gobierno como una responsabilidad compartida.

Cierto que se requiere de una acción centralizadora para salvaguardar la existencia comunitaria de las circunscripciones que se integran por descubrirse un sustrato común que las congrega en una unidad; pero por otra parte, del ejercicio que las entidades federadas hacen de sus funciones económicas, políticas y sociales deriva su vitalidad, y de su vigor depende la fuerza del país. El equilibrio entre ambos polos es siempre relativo, el vínculo dialéctico entre la Federación y sus partes constitutivas se establece en cada etapa de su evolución de acuerdo con los valores sociales de la época, y conforme al peso de la fuerza política y económica de dichas jurisdicciones.

CUADRO I

INVERSIÓN REGIONAL EJERCIDA POR MODALIDADES DEL CONVENIO DE DESARROLLO 1983-1988
(millones de pesos)

APORTACIÓN FEDERAL					APORTACIÓN ESTATAL	INVERSIÓN TOTAL EJERCIDA
Año	Fondos canalizados a través de programas			Fondos distribuidos a través de apoyos financieros	Monto total de la aportación federal	Monto
	Programas de desarrollo regional	Programas regionales de empleo	Programas de coordinación especial			
1983	57 432	18 788	13 570	11 351	101 141	
1984	86 885	49 836	8 909	24 424	170 054	
1985	124 158	39 998	18 934	45 651	222 741	
1986	142 811	23 799	34 392	49 637	250 639	
1987	307 511	55 721	103 094	119 908	586 234	
1988	541 959	82 829	232 728	122 537	980 049	
Total	1 260 755	264 970	411 628	373 504	2 310 857	647 572
						2 958 430

Fuente: *México, desarrollo regional y descentralización de la vida nacional, 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988.

CUADRO II

ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS PROGRAMAS DEL CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO 1983-1988
 RECURSOS EJERCIDOS EN LOS ESTADOS
 (millones de pesos)

Sector	APORTACIÓN FEDERAL				APORTACIÓN ESTATAL		
	Monto total ejercido	Ejercida a través de los gobiernos estatales	Ejercida a través de dependencias federales	Monto total de la inversión federal	Porcentaje que representa en los recursos totales ejercidos	Monto	Porcentaje que representa en los recursos totales ejercidos
Agropecuario, forestal y pesquero	266 092	108 413	114 124	222 537	84	43 555	16
Comunicaciones y transportes	590 272	223 204	183 398	416 602	70	173 670	30
Bienestar social	689 292	381 761	114 378	496 139	72	193 157	28
Energético	84 412	23 866	43 675	67 541	80	16 871	20
Desarrollo urbano	94 796	57 597	8 774	66 371	69	28 425	29
Ecología	33 916	15 992	10 107	26 099	75	7 817	25
Comercio	20 533	7 190	9 467	16 657	81	3 876	19
Otros programas	739 886	—	—	559 685	76	180 201	24
Subtotal	2 519 603	828 023	483 923	1 871 631			
Recursos ejercidos a nivel central	65 722	—	—	65 722			
Apoyos financieros	373 505	—	—	373 505			
Total	2 958 430	—	—	2 310 858	78	647 572	22

Fuente: México, desarrollo regional y descentralización de la vida nacional 1983-1988, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988.

Elaboración de la autora.

CUADRO III

RECURSOS EJERCIDOS POR SECTOR EN CADA ESTADO CON LAS APORTACIONES FEDERALES
A LOS PRINCIPALES PROGRAMAS CONTENIDOS EN EL CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO

1983-1988

(millones de pesos)

ENTIDADES	RECURSOS EJERCIDOS POR SECTORES								
	<i>Agrope- cuario forestal y pesquero</i> (1)	<i>Comunica- ciones y transportes</i> (2)	<i>Bienestar social</i> (3)	<i>Electrifi- cación</i> (4)	<i>Desarrollo urbano</i> (5)	<i>Ecología</i> (6)	<i>Comercio</i> (7)	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	4 780	5 849	12 765	295	8 035	610	87	2 979	35 400
Baja California	3 864	8 225	25 775	316	2 685	7 645	348	12 462	61 310
Baja California Sur	3 351	8 921	11 048	1 346	811	63	99	6 062	31 701
Campeche	16 442	6 432	16 983	970	—	—	795	6 664	48 286
Coahuila	5 594	6 027	16 355	3 091	828	—	258	13 677	45 830
Colima	8 298	16 564	7 978	259	5 267	473	381	5 052	44 272
Chiapas	7 417	36 175	20 667	3 102	996	116	2 062	25 279	44 272
Chihuahua	4 516	25 429	14 294	7 639	81	526	125	11 747	64 357
Durango	3 253	12 011	17 092	1 607	17	64	1 210	14 605	49 859
Guanajuato	5 570	8 381	11 759	856	276	61	97	8 432	35 432
Guerrero	8 074	14 429	15 387	2 787	1 273	8	1 985	26 088	70 031
Hidalgo	8 216	16 167	14 706	1 778	965	—	264	11 961	54 053
Jalisco	5 832	19 408	39 336	1 545	5 883	377	398	32 459	105 238
México	13 652	23 338	42 631	547	4 615	693	1 199	21 783	108 458
Michoacán	6 674	11 211	11 070	1 987	102	—	308	28 704	60 056
Morelos	8 245	3 114	9 796	1 003	109	198	50	7 165	29 680
Nayarit	5 092	11 630	8 968	743	1 305	—	1 512	9 031	38 281

Nuevo León	3 594	7 831	25 747	967	9 324	11 444	359	31 136	90 402
Oaxaca	20 729	25 124	23 020	1 168	210	10	783	29 577	100 621
Puebla	3 747	13 967	21 938	4 576	3 928	—	177	34 202	82 535
Querétaro	10 592	6 941	10 777	1 148	5 195	1 285	39	9 202	45 179
Quintana Roo	12 666	6 068	10 629	2 196	2 524	39	180	7 774	42 076
San Luis Potosí	7 634	10 044	9 161	2 068	—	—	—	10 874	39 781
Sinaloa	2 092	13 099	14 882	2 357	2 383	—	79	19 785	54 677
Sonora	7 791	42 476	11 936	1 896	1 665	—	296	19 341	85 401
Tabasco	1 560	10 403	6 358	724	716	417	465	4 995	25 648
Tamaulipas	2 430	6 943	16 561	739	2 007	—	76	12 300	41 056
Tlaxcala	7 815	3 281	9 591	606	1 076	2 051	225	12 462	37 107
Veracruz	5 875	10 378	13 316	6 024	908	—	189	51 782	88 472
Yucatán	7 240	17 271	11 671	2 198	1 461	19	257	45 893	86 010
Zacatecas	6 482	9 465	12 700	11 003	1 554	—	785	13 505	55 494
Total	222 537	416 602	496 139	67 541	66 371	26 099	16 657	559 685	1 871 631

- (1) Engloba programas de protección de áreas productivas y cauces federales, de desarrollo de zonas de temporal y de riego; de fomento a la producción y a la productividad agrícola, pecuaria, avícola y forestal; de infraestructura para el desarrollo pecuario y la acuicultura.
- (2) Comprende los programas de construcción y mantenimiento de carreteras estatales, alimentadoras, troncales y urbanas de libramientos, de caminos rurales; y de aeropuertos y aeropistas.
- (3) Incluye los programas de prevención y readaptación social, de atención curativa, de desarrollo de la infraestructura, de mejoramiento de la vivienda y de vivienda progresiva; de agua potable y alcantarillado; de ampliación y mejoramiento de la planta física educativa, de centros culturales e instalaciones deportivas.
- (4) Abarca los programas de electrificación rural y de transmisión de energía eléctrica.
- (5) Engloba los programas de mejoramiento urbano y de urbanización para uso habitacional y de infraestructura y equipamiento para la vialidad y el transporte urbano.
- (6) Incluye los programas de previsión y control de la contaminación ambiental y del agua, y los de parques, reservas y áreas ecológicas protegidas.
- (7) Comprende los programas de equipamiento para el comercio, y de acopio y almacenamiento para el abasto.

Fuente: *México, desarrollo regional y descentralización de la vida nacional 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988. Elaboración de la autora.