

Planeación económica y federalismo en México

Luis Figueroa Díaz*

Resumen:

El artículo contiene un estudio sobre la Federación mexicana y las facultades constitucionales en materia de planeación económica a fin de analizar y constatar un paradigma inacabado que evoluciona conforme evoluciona un país, para lo cual se revisa la teoría del federalismo dinámico y de la unidad económica mediante un aparato crítico y de derecho económico.

Abstract:

The article contains a study about the Mexican Federation and the constitutional faculties in terms of economic planning in order to analyze and verify an unfinished paradigm that evolves as a country evolves, for which the theory of dynamic federalism and economic unity is reviewed through a critical apparatus and economic law.

Sumario: Preámbulo / I. Metodología e hipótesis / II. Marco teórico / III. El control federal para la unidad económica / IV. ¿Un cambio de paradigma en la relación planeación económica y federación? / V. De la identidad y la igualdad económica de los estados en el régimen Federal / VI. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Maestro en Derecho, Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la UAM-A.

Preámbulo

La unidad económica en un sistema de gobierno federal es un importante propósito de la creación de una República Federal donde se conjugan las acciones de los poderes generales y de aquellos originados por las partes componentes que la integran.

Por su parte, la política económica del Estado se expresa en un proceso de planeación-programación-presupuestación, que al observarse desde la perspectiva del federalismo teórico conduce a afirmar que existen elementos paradigmáticos emergentes, tales como la división de poderes vertical que ajustan las funciones entre el todo y las partes; la igualdad como centro de la lealtad y de un pacto federal o la institucionalización de una federación basada en la praxis política.

Así, construir estructuras administrativas y normas reguladoras que permitieran que la conducción de la economía tenga cierta uniformidad, fines y objetivos comunes fue una meta en México de la organización histórica de la República Federal y luego de la moderna política de planeación preventiva.

Dicha aspiración preventiva y de anticipación del desarrollo integral se manifiesta así mediante políticas de Estado o decisiones que los grupos gobernantes en turno emplean para alcanzar materializar aspiraciones sustentadas en, por ejemplo, un plan político, técnico o ideológico.

Esta construcción de plataformas operacionales y a la vez aspiracionales tiene como producto un derecho de la planeación, que como conjunto de normas se suma a un derecho que en general tiene propósitos de naturaleza económica, forma parte entonces de un conjunto más amplio denominado derecho económico mexicano.

Por ello la unidad económica federal y la planeación se unen en una acepción constitucional llamada “planeación democrática del desarrollo”, con lo que se asume que existe un sistema que debe abarcar todo el territorio de las entidades federativas y de la población que las comprende.¹

En términos del actual artículo 26 constitucional mexicano se establece la planeación democrática del desarrollo en la que convergen los sectores que

¹ Desde 1981 los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES) de estructura colegial, así como los Convenios Únicos de Desarrollo que en 1992 pasaron a denominarse como Convenio de Desarrollo Social y el Ramo XXIV han sido la base de este sistema.

agrupan la nación y las entidades federativas y los municipios, mediante la introducción en el siglo XX y lo que va de este siglo de facultades que han ampliado el sentido originario federalista de la República Mexicana.

Esto es, conlleva que la Federación se complica aún más como sistema de gobierno con el uso de poderes donde hay que resolver cómo la federación, los estados y los municipios hacen uso de atribuciones en materia de planeación y adecuan sus políticas económicas operacionales incluyendo sus métodos de recaudación de ingresos y de gastos públicos.

En la Constitución de 1917 esta ampliación de las competencias federales en materia de planeación con sentido de unidad económica no se contemplaba expresamente en su artículo 26, puesto que éste más bien se relacionaba con disposiciones que restringían derechos de la Federación en la organización y movilidad del Ejército federal² al señalar que:

En tiempos de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempos de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.³

Lo que este artículo reflejaba eran tesis que en el federalismo de los siglos XVIII y XIX teorizaban acerca del balance que debían tener las partes federativas para no ser materia de abusos por una fuerza unitaria delegada en los poderes federales. Era un debate que, sobre todo, en Estados Unidos de Norteamérica se recrudecía por el temor a una Federación con exceso de facultades legales.

Volviendo al caso de México existían, sin embargo, ciertas previsiones en la línea de pensamiento entre unión económica y planeación preventiva en la Constitución original de 1917, entre las que se contemplaba que los gobiernos

² Los constituyentes de 1917 resolvieron la permanencia de una de las razones fundamentales para el establecimiento de una Federación mediante la defensa común y con sólo un ejército de carácter federal y aun cuando no establecía la Constitución una prohibición expresa de formar un ejército en cada estado si contenía en el artículo 118 en su fracción II una prohibición relativa a que los estados tuviesen en cualquier tiempo tropa permanente ni buques de guerra sin consentimiento del Congreso de la Unión.

³ Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla, *Edición Conmemorativa Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 24.

de la Federación y de los Estados podrían organizar en sus territorios colonias, penitenciarías o presidios según se podía leer en el artículo 18 párrafo segundo; la que aludía a la determinación de que los actos y culto público religioso⁴ debía celebrarse dentro de los templos, los cuales estarían siempre bajo la vigilancia de la autoridad de acuerdo con el artículo 24 párrafo segundo; así como también la importante formalización del fraccionamiento de los latifundios, desarrollo de la pequeña propiedad y la creación de nuevos centros de población agrícola de conformidad con lo señalado en el artículo 27 párrafo tercero; la mención sobre un solo Banco que controlaría el Gobierno Federal para la emisión de billetes que señalaba el artículo 28 párrafo primero; la obligación de los mexicanos de alistarse y servir en la Guardia Nacional según indicaba el artículo 31 fracción III; y finalmente las diversas disposiciones presupuestales del estado contempladas en el artículo 65; y claro, las facultades expresas para el Congreso de la Unión contenidas en el artículo 75 fracción II en materia de territorios que podían pasar a ser estados al tener una población de ochenta mil habitantes.

Lo que, no obstante, no quedaba del todo claro en la Constitución de 1917 era cómo habían de repartirse las atribuciones entre la Federación y las entidades federativas para la concreción de tales disposiciones, ni la existencia de un plan o programas de gobierno que diera unidad y sentido federal quedando más bien a la voluntad política y gestión de los gobiernos llevarlas a cabo cuando las circunstancias políticas fueran favorables.

Esas coyunturas sólo se darían pasadas décadas después de la promulgación de la Constitución de 1917 y cuando ya se había arraigado en el país lo que terminó por llamarse como un presidencialismo económico.

En sus términos arropados por el estado de derecho ese presidencialismo económico se conjugo con la reforma al artículo 26 constitucional del año de 1986 y la introducción de una legislación que pretendió finalmente recuperar la decisión de realizar planeación pública, por una parte, y por otra, institucionalizar el plan nacional que en realidad se trata de un plan federal.

Esta última afirmación funciona actualmente con reformas y adecuaciones que incluyen un sentido democrático y deliberativo para la integración de tal documento de planeación nacional, con las bases formales para que los

⁴ En todo el territorio nacional, sin embargo, existían y siguieron existiendo un sin número de procesiones y actos públicos en ciudades y pueblos como tradiciones ancestrales religiosas.

gobiernos de los estados y municipios y la propia población ciudadana participan en su redacción.

En función de esto es objetivo de este trabajo constatar las pautas más significativas por lo que hace a la planeación federal y la unión económica con los rasgos o tendencias que nos plantean un debate futuro sobre el propio sentido de la Federación mexicana y si nos encontramos ante paradigmas emergentes que en algún momento pueden alguno de ellos convertirse en paradigmas dominantes.

I. Metodología e hipótesis

Nuestro estudio se basa en una metodología crítica relativa a las relaciones teóricas que se enlazan entre las expresiones formales o legales y la organización técnico-administrativa de recursos, objetivos de gobierno y funcionalidad de un modelo de previsión del crecimiento y desarrollo integral de nuestro país, fundada en el auxilio de los elementos epistemológicos desarrollados por la doctrina y los pensadores del derecho económico y constitucional.

Ello nos ofrece herramientas de análisis interdisciplinarios entre derecho y economía; de la abstracción y estudio de la realidad, sobre todo, en una época de transición y multiplicación de la legislación mexicana para que responda a cambios de la realidad; así como constataciones y demostraciones que los pensadores del derecho económico y constitucional expresan y que permiten que en lo formal se aspire a proponer transformaciones.

En el campo de la planeación económica, que es motivo también de este trabajo, no puede dejarse a un lado los métodos de análisis basados en las concepciones de las relaciones entre derecho y economía de Stammler toda vez que un sistema de planeación democrático implica consensos y coincidencias entre los actores, o como más adelante narraremos las aportaciones teóricas de Smend acerca del federalismo dinámico.

Sobre el particular:

Dentro de las ideas fundamentales de Stammler, interesa destacar un criterio que constituye un orientador instrumento de análisis en estos problemas: los fenómenos políticos, sin descansar necesariamente en manifestaciones de orden económico, pueden constituir los fundamentos determinantes de las transformaciones del derecho

público, y, de esta manera, influir decisivamente en los fenómenos económicos de una sociedad, y en la totalidad del orden jurídico vigente.⁵

Nuestra hipótesis de trabajo consiste así en que el federalismo mexicano no es un modelo estático y concebido en su totalidad, sino que está sujeto a las condiciones de transición que en lo general permean nuestra realidad actual como país y que en lo particular tienen que ver con la planeación derivada de un modelo de federalismo cambiante, en tanto por ello acudimos a la concepción del cooperativismo del derecho económico y del dinamismo del derecho federal constitucional.

Con base en tal hipótesis, el sentido del denominado capítulo económico de nuestra constitución sólo puede ser interpretado en sus conexiones con el texto completo de la Carta Magna y en ello es donde expresamos nuestras consideraciones sobre la unidad económica, la planeación democrática y la coordinación económica y fiscal entre federación y entidades federativas.

Por ello, se considera que el capítulo económico de la Constitución mexicana fue un agregado fundamental al sintetizar lo que Witker Velázquez determina como paradigma sociopolítico compuesto por tres partes, a saber, la rectoría económica del Estado bajo los principios de los artículos 25, 26 y 27 constitucionales; la economía mixta en el artículo 25; y la técnica de la planeación con sus características particulares formalizada en el artículo 26.⁶

II. Marco teórico

La denominada unidad económica en un estado de naturaleza política federal es una cuestión, como ya hemos dicho, compleja; en tanto que si las reglas de operación acordadas entre federación y entidades federativas no son adecuadas a los intereses compartidos, puede resultar en la rigidez del sistema e incluso la confrontación legal o más allá. Por ello se asume que un sistema federal flexible permite dar dinamismo a sus partes, así como tiene la ventaja de la retroalimentación a largo plazo.

⁵ Miguel de la Madrid Hurtado, *Fundamentos de derecho constitucional, Testimonios de nuestro tiempo*, p. 9.

⁶ Ver la amplia explicación que al respecto desarrolla, Jorge Witker Velázquez, *Introducción al derecho económico*, pp. 77-84.

Al realizar un breve ejercicio de comparación con otros modelos y prácticas de Estados Federales puede encontrarse que la idea de la unidad económica se presenta de manera coincidente y diversa con respecto de nuestro país.

El caso de Estados Unidos de Norteamérica es el más coincidente, pues se afirma que la determinación de su Suprema Corte acerca de la prohibición a los estados de emitir papel moneda llevo a que “(..) la dirección del sistema monetario al gobierno federal, y el poder al mismo de imponer contribuciones, constituyen la esencia de lo que se buscó al formar la Constitución de los Estados Unidos”.⁷

En forma diferente, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania incluye la previsión de que el territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los *Länder* en función de su tamaño y capacidad económica puedan cumplir con las funciones de la federación tomando en cuenta los contextos históricos, regionales, culturales, así como la conveniencia económica, y las exigencias de una ordenación territorial y planificación regional.⁸

En el caso de la Constitución Política de la República Federativa del Brasil, del año 1988, la unión económica se prevé a partir de facultades concurrentes entre la Unión, los Estados y el Distrito Federal relacionadas con el derecho tributario, financiero, penitenciario, económico, urbanístico y presupuestal.⁹

De interés singular es el de la Confederación Suiza en la que se incluye que los Cantones pueden convenir conjuntamente con la Confederación, el alcanzar objetivos específicos en la aplicación de la legislación federal y con dicho fin llevar a cabo programas que reciban apoyo financiero de la Confederación.¹⁰

Así, por lo que atañe a México es hasta el Primer Congreso Constituyente celebrado del 24 de febrero del año 1822 y específicamente el 31 de agosto de dicho año, que se dio como resultado la votación a favor del federalismo el día 12 de junio del año 1823, y que se estructura formalmente un sistema federal integracionista porque mediante esta visión se pretendía evitar, a una nación naciente, su dispersión por cuestiones de disputas territoriales internas y ante la amenaza constante de potencias extranjeras ambicionando sus territorios.

⁷ Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la historia del derecho en México*, p. 642.

⁸ *Vid.*, artículo 29 (1) Deutscher Bundestag, *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*.

⁹ Artículo 24 de la *Constitución Política de la República Federativa del Brasil*.

¹⁰ Artículo 46 de la *Constitución Federal de la Confederación de Suiza*, 1999.

Se trataba así de establecer el sistema federal no tanto en función de una mera copia del sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica, sino más bien en una adecuación que desarrollara la conveniencia de sobrevivencia de un país con un extenso territorio heredado de la colonia, con una población dispersa y una ausencia de sentido de estados federados.

El defecto principal, sin embargo, para destacados investigadores, como es el caso de Floris Margadant, consistía en que la Constitución Federal mexicana del año 1824 estableció la vicepresidencia a quién obtuviera más votos después del candidato elegido para presidente por lo que organizó en la práctica una confrontación permanente entre presidencia y vicepresidencia.¹¹

Tal vez ello explica en parte, las constantes zozobras de los gobiernos posteriores a la independencia nacional y las banderas enarboladas por conservadores y liberales durante el siglo XIX.

Haciendo a un lado lo anterior, la idea del dinamismo federal no alcanzaba solidez en aquellos años; pero lo cierto es que también pudo deberse a una perspectiva pragmática basada en las precarias consideraciones jurisdiccionales y de competencia legal de las partes y del todo federal en el México de aquel siglo XIX.

En este sentido, la Constitución federal de 1824 expresaba de manera muy general una coincidencia con las ideas norteamericanas de procurar que la federación no tuviese un exceso de facultades que terminaran por hacer de los estados meros apéndices y que a la vez cuando se formaran nuevos estados éstos contaran con las mismas características y facultades legales que los ya existentes.

En consecuencia, su artículo 49 fracciones III y IV incluía lo siguiente:

Artículo 49. Las leyes y decretos que emanen del congreso general tendrán por objeto:

(...) III. Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el acta constitutiva y esta constitución.

¹¹ Para Margadant fue una inclusión “ingenua” del sistema inglés de contrapesos. Guillermo Floris Margadant, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, p. 145.

La consecuencia fue que en México terminó posteriormente por desecharse la idea de una presidencia y vicepresidencia en tanto en el sistema de los Estados Unidos de Norteamérica prevaleció como una forma de labor conjunta de miembros de un mismo partido que a menudo puede dar balance a las distintas corrientes políticas al interior de los mismos.

IV. Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley.¹²

Por otra parte, además, esa Constitución federal reflejaba en sus contenidos la decisión de los constituyentes de ese entonces de que fueran los estados quienes contribuyeran a las deudas contraídas por toda la nación y no a la inversa como había sucedido en los inicios de la vida independiente de las trece colonias en Norteamérica. Se lee así en esa Constitución que: “Artículo 161. Cada uno de los Estados tiene obligación: (...) VII. De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el congreso general”.

Así lo que hacía esa Constitución de 1824 era patentizar la nula independencia económica de los estados de la unión y supeditar los ingresos y egresos públicos de toda la nación a la órbita de las atribuciones de la Federación. Asimismo, parecía ignorar que las viejas provincias coloniales nunca fueron partes con autonomía económica ni jurídica.

Abundando hay que recordar que la Nueva España había estructurado departamentos o provincias sujetas al centro virreinal durante la colonia y, por tanto, no existían ni geográficamente ni administrativamente y mucho menos una legislación provincial donde los gobiernos locales ejercieran cierta independencia económica del virrey.

La situación de los estados con respecto de la naciente federación mexicana no duro mucho, no tanto por el interludio centralista, sino en forma definitiva por la formación de un movimiento de liberales que dieron origen más tarde a la constitución de 1857. Al respecto en esa Constitución de 1857 se lee el siguiente texto: “Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.¹³

Esta declaración sobre los estados libres y soberanos en el régimen interior luego será adecuada mediante la Constitución mexicana de 1917 donde ya se encuentra incluido el artículo 124 actual en el que se determina que las facultades no concedidas expresamente a la Federación son competencia de los Estados.

¹² Cámara de Diputados, Constitución de 1824.

¹³ Cámara de Diputados, Constitución de 1857.

Los pensadores liberales de 1857 y constituyentes de 1917 diseñaron al ali-món un federalismo que en términos actuales se ubica en lo que teóricamente debaten las teorías sobre el federalismo dinámico.

Precisamente este federalismo dinámico se sustenta en la participación conjunta en la toma de decisiones de una nación, tal como lo explica Rudolf Smend en su teoría integracionista.¹⁴

Obedece el dinamismo a varias consideraciones tales como el desa-rrollo cultural como posibilidad de la integración de las partes donde li-bremente aportan sus distintas formaciones sociales, étnicas, lingüísticas, entre otras variedades de las regiones; la integración ciudadana mediante la participación de las minorías; la autodeterminación democrática a tra-vés del fomento y cuidado de las organizaciones de la sociedad civil; y el uso de la descentralización como instrumento para el reparto equilibrado de las competencias.¹⁵

En lo que respecta a la unidad económica en el federalismo poco se analiza por la doctrina constitucionalista en México pues se da por hecho que el siste-ma económico funciona con amplias facultades en materia fiscal y de egresos en la Federación como una consecuencia natural de un presidencialismo eco-nómico predominante.

Se analiza, más bien así, el exceso de esas competencias económicas en el Ejecutivo Federal bajo la óptica de la autonomía de las instituciones o desde la perspectiva de la globalización.

En relación a lo primero, la autonomía de las instituciones, Hernández González señala:

Mucho se ha especulado sobre cuál es la función más importante de la Banca Central, sin embargo. Debemos mencionar que, desde un punto de vista práctico, no hay una graduación de las funciones, pues todas se encuentran relacionadas y son complementarias entre sí. En este sentido, los Bancos Centrales deben cumplir armónicamente to-das sus funciones en provecho del Estado con el que se encuentran vinculados, dejando a un lado todo propósito de lucro y todo interés

¹⁴ Ver la explicación detallada que al respecto desarrolla: Leonel A. Armenta López, *Federalismo*, pp. 16-21.

¹⁵ Consideraciones desarrolladas ampliamente por Michael Lothar, “El Estado federal experimental”, p. 15.

particular, así como cualquier injerencia o influencia nociva e ilegal del referido Estado.¹⁶

Por nuestra parte agregaríamos que en el contexto de un federalismo dinámico es menester sustraer totalmente del dominio de las autoridades federales la administración y el poder de decisión de una Banca Central, dejando a un lado el nombramiento de funcionarios con injerencia de los poderes federales, principalmente del Ejecutivo Federal en beneficio de otros sistemas de elección.

Sobre lo segundo escribe Armenta López:

(...) las entidades federativas podrían ya, en todos los países federales, celebrar Tratados internacionales asumiendo una autonomía contractual y un papel preponderante mucho más fuerte que el que actualmente tienen, tal y como sucede hoy, por ejemplo, en el federalismo austriaco (...).¹⁷

Esto es, en un federalismo dinámico es necesaria la adecuación competencial de las partes integrantes de una Federación en orden al avance tecnológico actual que hace obsoleto un dirigismo de intercambio comercial basado en competencias delegadas a los órganos federales, como es el caso de México por virtud del artículo 131 constitucional párrafo segundo.

Efectivamente en México se ha discutido ampliamente acerca de que el sistema federal parecería un sistema impuesto a una realidad político-económica que no corresponde a entidades federales autosuficientes y que por tanto no podía contribuir al sustento de unidad; no obstante, un sistema federal flexible y dinámico suponía hacer realidad la tesis teórica de que el estado federal es principalmente un estado intermediario entre el estado unitario y la confederación de estados.¹⁸

III. El control federal para la unidad económica

Así al acudir a la actual legislación en materia de planeación en México y correlacionarla con el contenido del artículo 124 constitucional, la participación

¹⁶ David Hernández González, *Elementos de derecho monetario mexicano*, p. 60.

¹⁷ Armenta López, *op. cit.*, p. 223.

¹⁸ Tal como es explicado a profundidad por Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, pp. 112-115.

conjunta de todos los sectores económicos en México en dicha planeación es en función de las atribuciones que no han sido trasladadas expresamente a los poderes federales.

Cossío Díaz explica en los siguientes términos el sentido y alcance de dicho artículo 124 constitucional:

La importancia del precepto radica en que, simultáneamente, establece los medios de asignación de las competencias del orden federal y de los órdenes locales, en el primer caso a partir de la explicitación y, en el segundo, a partir de la asignación residual.

Por lo que hace a los órdenes locales, en la Constitución se sigue ante todo el criterio residual aludido en el artículo 124 constitucional, de ahí que la mayor parte de sus atribuciones pueden identificarse en un sentido negativo; por un lado, porque son aquellas que no pueden llevar a cabo los órganos federales o, lo que es igual, la Federación; por otro lado, porque son aquellas que de un modo expreso les están conferidas en la Constitución.¹⁹

Por su parte, la exposición de motivos de las reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales expresaban que la sociedad mexicana se basaba en la aceptación de un modelo de industrialización y comercio fundado en la inclusión y coparticipación de toda la sociedad civil.

Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un plan nacional de desarrollo único del cual han de derivarse los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio. Es así como el artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios

¹⁹ José R. Cossío Díaz, *La controversia constitucional*, p. 4.

de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas.²⁰

De esta manera, la clasificación teórica en sectores social, público, privado e indígena se sustenta en la percepción histórica de una cierta unidad en los fines de la nación demostrada porque en México no se presentó una gran guerra civil entre estados que formaban la federación ni en uniones de estados buscando la separación pero a cambio se consolidaron las atribuciones reservadas a la federación.²¹

Esa unidad histórica pragmática permeó el proceso económico de planeación de los ingresos del estado mexicano y determinó en lo legal vincular a la planeación con el ejercicio de la programación-presupuestación del gasto público, separando que el bagaje económico de los estados está en función del ejercicio de atribuciones que aún conserven y por motivo de estas su participación en la construcción de una planeación coordinada con la federación.

Esto es, en otras palabras, los estados no configuran la planeación nacional que corresponde al Ejecutivo Federal porque expresamente se le ha otorgado a este la facultad de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo, pero sí contribuyen mediante una visión de planeación interna de su territorio.

Observemos ahora, en abundamiento, esos momentos de relación entre ingresos-egresos y la política de planeación como base integral hacendaria entre federación y estados.

Así, la cámara de diputados en México está abocada mediante facultad exclusiva de imponer las contribuciones necesarias de cubrir el presupuesto económico del presidente de la República. Por su parte, en lo formal la ley de ingresos anualmente reitera el cumplimiento de las bases legales establecidas en la ley de planeación que indica que toda partida está ajustada a los objetivos de la planeación y que está es la principal revisión que deben realizar los diputados al estructurar u aprobar un presupuesto de egresos para el ejecutivo federal y relacionarlo con los objetivos de la planeación.²²

²⁰ Miguel de la Madrid Hurtado, “Exposición de motivos que justifican la Reforma y Adición de los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales de 1983”.

²¹ Lo cual, sin embargo, no evitó que se separaran de México las provincias que conforman hoy los países centroamericanos, ni tampoco los movimientos independentistas de Oaxaca y Yucatán.

²² Andrés Serra Rojas, *Derecho económico*, p. 253. Donde afirma que “El presupuesto de egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación deben estimarse como verdaderas expresiones de planificación”.

Al respecto se relaciona con la Ley de Planeación vigente que contiene el siguiente texto:

Artículo 7º: El presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos, informara del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

Ello se refuerza con un estado federal cuyo presidencialismo utiliza las estructuras directas y emanadas de la creación de órganos de administración descentralizada, porque supone el extensionismo de un poder de decisión centrado en la figura del Presidente de la República, en tanto ese poder es amplísimo puesto que incluye no sólo políticas de orientación y finalidad política sino admite todos los actos que tienen que ver con la política financiera, la política energética, la política educativa, etcétera.²³

En consecuencia, cuando se forma el presupuesto federal sólo se atañe a la planeación nacional que recordemos es facultad del Ejecutivo Federal al integrar el Plan Nacional por lo que los estados no tienen participación en esas definiciones lo que, desde luego, será ajustado mediante el dinamismo federal a través de convenios de desarrollo de los estados.

En esta perspectiva el actual federalismo mexicano se encuentra en un estadio de operación que seguramente definirá su viabilidad como modelo de gobierno, en tanto la planeación aparece con grados de discrecionalidad muy amplios para el gobierno federal donde las grandes políticas se diseñan y deciden en ese orden de gobierno.²⁴

IV. ¿Un cambio de paradigma en la relación planeación económica y federación?

No obstante, lo anterior, el cambio que es producto de una nueva realidad jurídico-social de las entidades federativas mira hacia un paradigma emergente.

²³ Seguimos aquí el razonamiento de Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, pp. 274-279.

²⁴ Luis F. Aguilar Villanueva, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, pp. 409-415.

Efectivamente el federalismo no es un modelo estático en lo empírico pues se determina por la realidad del propio desarrollo económico y por la concreción en los hechos de la planeación económica.

Hay autores que afirman que en la visión primigenia están implícitos diversos federalismos. Como el federalismo hacendario, sin embargo, es más bien las exigencias del desarrollo las que ofrecen los elementos del cambio paradigmático.

Expongamos desde la generación del conocimiento tres ejemplos respecto de la aparición de dichos paradigmas emergentes en la relación planeación económica y federación en México:

Primeramente, el poder político está dividido según nuestro régimen federal a nivel horizontal en un estamento ejecutivo, otro legislativo, y uno más judicial que se reproduce no sólo en el nivel estrictamente federal, sino también en las entidades federativas.

La evolución en las últimas décadas de esta visión horizontal ha determinado la aparición de los organismos autónomos, que a decir de algunos expertos, se trata de una forma contemporánea de actualizar la división de poderes en la que se basaron las tesis de los pensadores franceses previos a la revolución y que como hemos señalado en el marco teórico aduce a la respuesta de una era globalizada.

Desde esta perspectiva observemos que en el estado federal mexicano la concepción de las entidades federativas se proyecta hacia otra forma de división en el poder entre federación y estados federales que podríamos catalogarla como vertical.

Esto es, la división del poder vertical se sustenta en la fórmula original del federalismo mexicano contenida en el artículo 124 constitucional de la Constitución de 1917 en los siguientes términos: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.²⁵

En otras palabras, la Federación como centro del cuerpo político que forma el todo está en la cúspide de la pirámide de facultades y luego se encuentran las partes, entre las cuales con la llegada del siglo XXI se agregará a la Ciu-

²⁵ Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla, *op. cit.*, p. 151.

dad de México, que tienen las facultades que se han reservado y no han sido remitidas a la Federación.

Por una parte, el modelo federal comparte el poder entre el todo y sus partes, pero luego también aduce a un enlace que supone no la subordinación de las partes al todo, sino una organización vertical del poder donde a la Federación se le dota de facultades en beneficio común.

Para que ese modelo teóricamente así concebido funcione en la solución de los problemas de la población que contiene esa Federación, sin embargo, requiere de recursos económicos.

Y es aquí donde política hacendaria de ingresos y egresos se encadena con la planeación del desarrollo del todo y de las partes, porque hay de grandes planes económicos, a medianos y pequeños y el cuestionamiento es: ¿puede un estado de la Federación Mexicana realizar los grandes planes?, pues es frecuente que ningún estado de la República Mexicana tiene un presupuesto hacendario de ingresos y de egresos de la magnitud de la Federación.²⁶

Así, el estado de Nuevo León dispone en su Ley de egresos para 2022 de ciento dieciocho mil ciento noventa y cuatro millones de pesos. (\$118,194,252,958.00)²⁷ para atender los problemas de 5,784,442 habitantes (2020); el estado de Jalisco contempla ciento treinta y siete mil, ciento diecinueve mil millones, trece mil pesos (\$137,119,013,000.00)²⁸ para atender los problemas de 8, 348 151 millones de habitantes; el estado de Oaxaca tiene presupuestado para 2022 un ejercicio de ochenta y tres mil ochocientos ocho millones ciento noventa y nueve mil cincuenta y siete pesos (\$83,808,199057.00)²⁹ para atender los problemas 4,132.148 habitantes (2020); el estado de Guanajuato tiene programado para 2022 un gasto fiscal de \$92,669,574,358.00 (noventa y dos mil seiscientos sesenta y nueve millones quinientos setenta y cuatro mil trescientos cincuenta y ocho pesos) para resolver los problemas de una población de 6 millones de habitantes; el de la Ciudad de México en el año 2022 asciende a \$234,000,875,723 (doscientos treinta y cuatro mil millones ochocientos setenta y cinco mil pesos para atender los problemas de 9 millones de personas sin considerar la población del valle de México, etcétera.

²⁶ En la Federación se concentran más de 7000 billones de pesos anuales, en tanto por ello los estados sólo asumen teóricamente planes económicos de mediana capacidad siempre y cuando reciban o se apoyen en recursos económicos de la Federación.

²⁷ *Vid.*, Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2022.

²⁸ *Vid.*, Gobierno del Estado de Jalisco, "Información Fiscal".

²⁹ *Vid.*, H. Congreso del Estado de Oaxaca.

Ya en el caso del nivel vertical de división de poder en los municipios con respecto de las entidades federativas, el asunto hipotéticamente se centra en planes pequeños y sólo de mediana envergadura si tienen apoyo de sus ejecutivos locales y éstos a su vez de la Federación.³⁰

En este esquema la descentralización administrativa de las funciones originalmente asignadas a la Federación se convierte en un sistema mixto entre el control federal de la unidad y la delegación de ciertas funciones supervisadas por aquel poder federal. No es una devolución de facultades a las partes y mucho menos en el ámbito económico donde el esquema es el estructurado constitucionalmente en el siglo XX.³¹

En la Gráfica 1 pueden observarse las divisiones competenciales y jurídicas que conforman la economía y gasto público en la República Mexicana:

Existe por ello y para efectos de mantener la flexibilidad de la economía estatal en la federación, un añejo sistema de coordinación especialmente diseñado para la cuestión del origen fiscal de los ingresos especiales establecidos en el artículo 73 fracción XXIX-A numeral 5 de la Constitución mexicana y que luego se hizo extensivo para que comprendiera también a los ingresos federales en general por virtud de la expedición de una Ley de Coordinación Fiscal que no consiste en otra cosa que un esquema de determinación política donde la Federación otorga recursos hacia los estados sin ser un auténtico sistema económico dinámico federal.

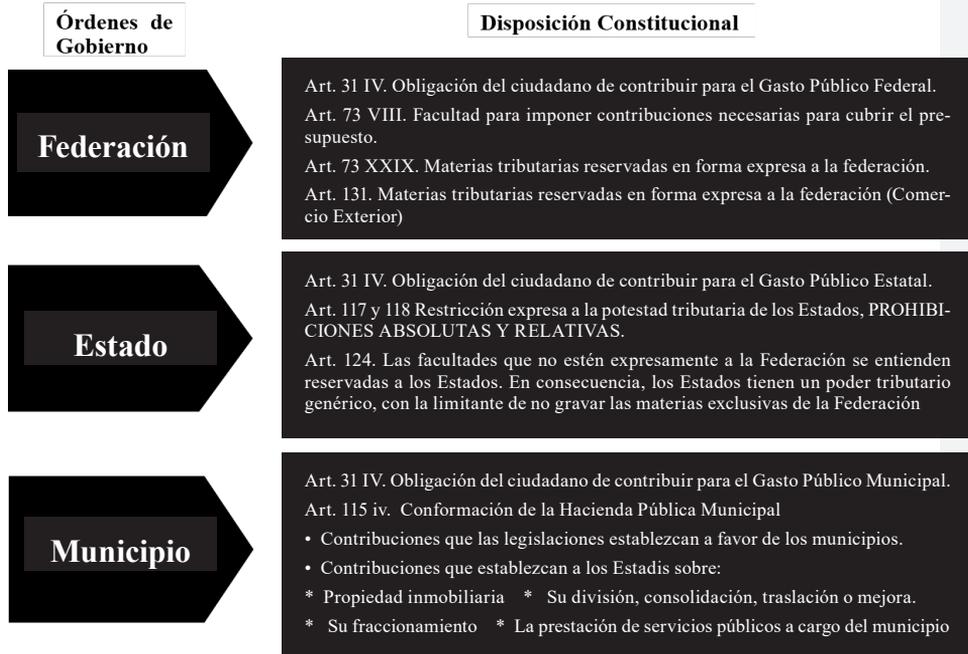
V. De la identidad y la igualdad económica de los estados en el régimen Federal

Una segunda expresión emergente en el paradigma radica en que la capacidad contributiva económica tiene un dilema para los estados federales mexicanos,

³⁰ Tal vez el caso de un estado-ciudad como es el caso de la Ciudad de México puede decirse que aborde los grandes planes económicos, o quizás las ciudades de Monterrey y Guadalajara como capitales de entidades federativas con un ingreso y egreso hacendario medio.

³¹ El único intento a nuestra opinión, para tratar de establecer una verdadera federalización hacendaria y por tanto incidir en una economía fuerte en los estados fue la propuesta de Lázaro Cárdenas, quien en 1936 envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar los artículos 73 fracción X y 131 constitucionales donde en la exposición de motivos se decía que existía una inadaptabilidad a México de la Constitución Norteamericana en vista de la necesidad de “inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirán soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos”.

Gráfica 1
**ESQUEMA DE LAS BASES CONSTITUCIONALES
 DE LOS EGRESOS PÚBLICOS**



esto es, ¿debe asumirse en ellos que realizar cualquier actividad económica se tratará de una competencia económico-política entre estados o los estados deben subsumir su identidad económica como base de la planeación, unidad económica y federalismo dinámico?, esto es, México debe considerar un esquema de compartimientos basado en estados agrícolas, estados industriales, estados turísticos, etcétera, o estar fundado en una economía en función de una competencia libre entre estados.

En la primera hipótesis, los compartimientos facilitarían un esquema de división hacendaria acorde con una recaudación prioritaria en las propias entidades federativas, es decir, una base económica sobre la cual los ingresos por los tradicionales impuestos como el predial o por la traslación de propiedades sólo serían complementarios. En la praxis la igualdad económica en la federación mexicana se sustentaría en la certeza de la planeación de las riquezas potenciales y de especialización productiva de los estados como base de esa federalización económica.

En la segunda hipótesis, como quiera, lo óptimo es la idea de un federalismo dinámico entre estados donde las bases deben ser ciertas y determinadas para saber los enlaces posibles entre las identidades económicas de los estados. Un sistema contrario a ello es desde la perspectiva académica un camino que conduce en el futuro hacia un ejercicio político casuístico, parcial y aislado de los recursos públicos.

En esta perspectiva la rancia Ley de Coordinación Fiscal mexicana debería adaptarse a partir de la axiología jurídica del dinamismo federal ajustando los términos de la igualdad económica de los estados y la unidad económica nacional en función de un federalismo dinámico.

En un análisis particular la desincronización con un modelo federal dinámico se hace patente en algunos de los contenidos de la actual Ley de Coordinación Fiscal,³² que no por ser algunos son menos significativos.

En los artículos, 10 párrafo final y artículo 11 se lee:

Artículo 10 (...) Las entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en los términos que establezcan las leyes respectivas.

Artículo 11. Cuando alguna entidad que se hubiere adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones (...).³³

³² La ley de Coordinación Fiscal de 1980 tuvo como antecedentes las convenciones fiscales de 1928, 1932 y 1947, además de leyes de coordinación fiscal de 1953 y 1980.

³³ Ley de Coordinación Fiscal.

Esto es, estos artículos se refieren a las sanciones a una entidad federativa que provienen de incumplir con los convenios fiscales, pero además con los convenios de planeación que están en estrecha relación con el gasto fiscal de la federación programable.

Ya de sí la propia Constitución Mexicana establece condiciones y limitaciones a las entidades federativas para el endeudamiento externo e interno, específicamente por reformas a la fracción VIII del artículo 117 constitucional (prohibiciones relativas a los estados).

Cabe destacar que en La Ley de Coordinación Fiscal la adherencia de los estados al sistema, es mediante convenio, que incluye un principio totalizador puesto que no hay adherencia parcial (artículo 10 párrafo tercero y quinto) y de carácter opcional sólo tratándose de las contribuciones en forma de derechos y bajo las condiciones establecidas por el artículo 10-A: “Artículo 10-A. las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por (...)”.³⁴

Ello sería conseguir que el artículo 40 constitucional tuviese una determinación exacta en el esquema de la soberanía interna de las entidades federativas: “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.³⁵

Además de delimitar en el plano de la filosofía política la lógica de la unidad federal y la lealtad que los estados deben tener a su federación política y su juramento a la Constitución federal.

Aún queda pendiente, sin embargo, analizar el peculiar desarrollo económico de la Ciudad de México, producto de décadas de centralización económica y poblacional donde el cuestionamiento parte de señalarnos si debemos evitar la formación de nuevas ciudades-Estados, símil con la antigua Grecia, al que podemos acudir para visualizar la manera como un núcleo de desarrollo puede fragmentar a una Nación en su unidad y nulificar la idea del dinamismo federal.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un tercer ejemplo sobre este paradigma emergente radica en no propiciar una federación de partidos políticos que suplante a la federación de estados o entidades socio-políticas, si atendemos a que la actual federación mexicana es central en lo legal con grandes atribuciones económicas hacendarias asignadas al ejecutivo federal y dado que la descentralización administrativa es el instrumento principal de planeación estatal y municipal.

Por ello materializar la fórmula jurídica de la soberanía interna de los estados requiere de atemperar la dependencia hacia el centro y en particular que esa dependencia se vea inequitativamente afectada si el sistema se basa en la federalización de partidos políticos.

La fórmula legal de la distribución por ello, debe partir de considerar el federalismo dinámico en un cuerpo único legislativo que basado en una Ley de participación federal contenga una nueva distribución de competencias en lo relativo a la planeación entre federación y estados, asumiendo un modelo que sustituya al esquema de planeación actualmente denominado como de coordinación.

En este sentido, este paradigma emergente en su contenido teórico permitiría el ajuste de la participación en ingresos fiscales federales, evitando el problema de la lucha de administraciones federales y locales partidistas, facilitando la configuración de un sistema hacendario intermedio entre la federación y el centralismo que lo haga más eficiente, sobre todo, si se atiende al principio de derecho por el cual la asignación presupuestal anual debe estar en función de los objetivos de la planeación.

VI. Conclusiones

La Federación mexicana es un sistema inacabado que evoluciona conforme evoluciona un país, México no es la excepción y por ello su federalismo del siglo XXI no es igual al del siglo XX como tampoco este lo fue conforme al siglo XIX; en consecuencia, aplicar las teorías del federalismo dinámico en el país no son sino una consecuencia de su pasado y de su historia, considerando que siempre estuvo en la base de dicho federalismo el propiciar un desarrollo integral.

Las constituciones mexicanas no hacen sino ejemplificar en lo formal esas dinámicas aludidas y entre líneas constatar la existencia de un federalismo

de cooperación y luego dinámico. Ello nos ha permitido comprobar que el federalismo en México aún se encuentra en construcción y que las ideas que pueden surgir en torno de su paradigma económico y social son importantes en función de las condiciones de transición de modelos de derecho económico que se encuentran sujetos a las presiones propias de una era globalizada.

Por ello un federalismo nacional que hemos observado bajo la hipótesis de la unidad económica, nos sustenta las afirmaciones en torno de una transformación de paradigma que tenga que ver con la concepción del cooperativismo del derecho económico y del dinamismo del derecho federal constitucional.

Una proyección de paradigma federal emergente conlleva un ajuste no sólo en el sistema de competencias constitucionales sino en la superación de una etapa legislativa secundaria basada en la composición y negociación de recursos federales hacia los estados y municipios del país.

Para dar consistencia a tal hipótesis hemos sostenido la necesidad de una ley secundaria que trascienda a la Ley de Coordinación Fiscal vigente para ser consecuentes con el principio adoptado en el federalismo determinado por el propio artículo 124 constitucional, así como en la relación que guarda la planeación económica, el sentido de unidad económica y que dicho federalismo ofrezca una base dinámica económica a la federación y sus partes.

Abundando, si la base constitucional se modifica en la dirección reflejada en este trabajo, la Ley de Coordinación Fiscal basada en un viejo concepto de concurrencia fiscal se convertiría en una ley de dinamismo federativo retomando por tanto el enlace de la planeación y el gasto presupuestal y revitalizando los contenidos de la ley de planeación actual que hacen referencia a lo que se determina como la vertiente de coordinación y que forma parte del actual capítulo quinto que comprende los artículos 33 a 36 de dicha ley.

De otra forma se corre el riesgo de desvirtuar y alejarse cada vez más de ese sentido original federativo en función del enlace de la unidad económica mediante una visión rígida de la política planeadora federal.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. México, Porrúa, 2004.
- Armenta López, Leonel Alejandro. *Federalismo*. México, Porrúa-Facultad de Derecho, UNAM, 2010.
- Cossío Díaz, José Ramón. *La controversia constitucional*. México, Porrúa, 2014.
- Esquivel Obregón, Toribio. *Apuntes para la historia del derecho en México*. t. II, México, Porrúa, 2004.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla. *Edición Conmemorativa Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 1ª ed., 2017.
- Hernández González, David. *Elementos de derecho monetario mexicano*. México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 2008.
- Margadant, Guillermo Floris. *Introducción a la historia del derecho mexicano*. UNAM, México, Porrúa, 1971.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. *Fundamentos de derecho constitucional, Testimonios de nuestro tiempo*. México, Porrúa, 1980.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho económico*. México, Porrúa, 2016.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1994.
- Witker Velázquez, Jorge. *Introducción al derecho económico*. 5ª ed., México, McGraw-Hill Interamericana, 2003.

Legislación

- Cámara de Diputados. Constitución de 1824, publicada el 04 de octubre de 1824. https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf
- Cámara de Diputados. Constitución de 1857. Con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901, publicada el 12 de febrero de 1857. https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf
- Constitución Federal de la Confederación de Suiza, publicada el 18 de abril de 1999.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de Federación*; última reforma publicada el 22 de marzo de 2024.
- Constitución Política de la República Federativa del Brasil, publicada el 5 de octubre de 1988.
- Ley de Coordinación Fiscal, publicada el 27 de diciembre de 1978 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 03 de enero de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>.
- Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2022, publicada el 23 de diciembre de 2021 en el *Periódico Oficial* Núm. 163-II. hcln.gob.mx.

Electrónicas

Bundestag, Deutscher. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. 9ª ed., 2022. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

Gobierno del Estado de Jalisco. “Información Fiscal”. <https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/>

H. Congreso del Estado de Oaxaca. congresooaxaca.gob.mx.

Lothar Michael. “El Estado federal experimental”. (trad.) Juan Luis Fuentes Osorio, *Revista de derecho constitucional europeo*. Núm. 6, julio-diciembre 2006, pp. 11-30. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2319769>

Madrid Hurtado, Miguel de la. “Exposición de motivos que justifican la Reforma y Adición de los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales”. *Memoria Política de México*. 19 de enero de 1983. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1983MMH-ExpMotRefConst.html>