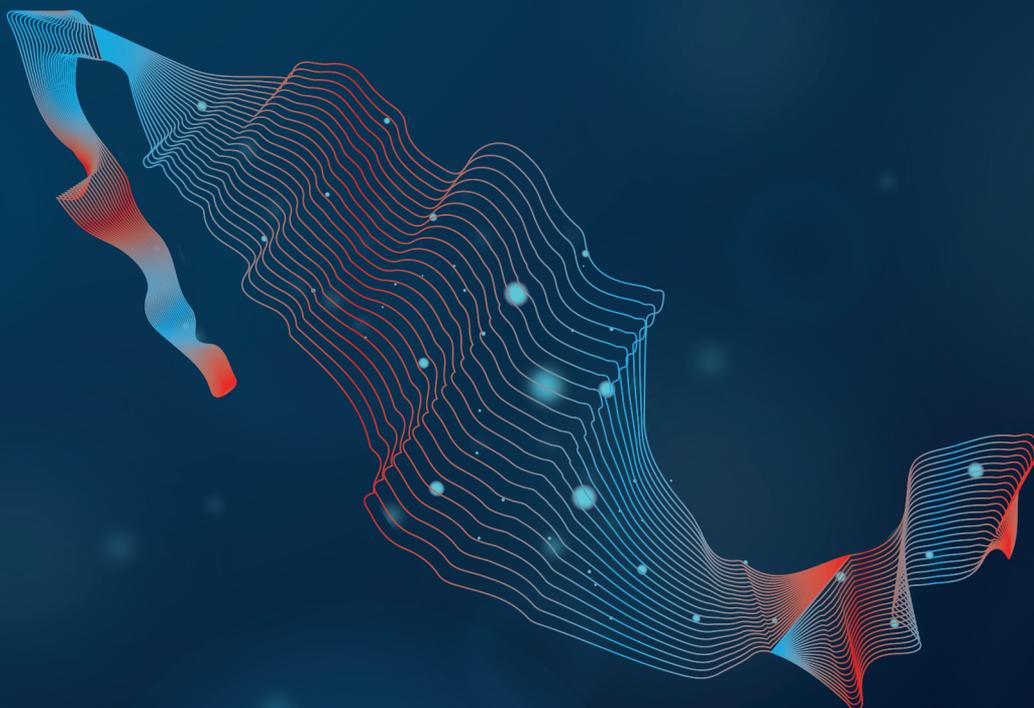


LOS NUEVOS ESCENARIOS PARA EL FEDERALISMO MEXICANO. Desafíos y tendencias futuras

Colección: Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas n.º 3, septiembre 2024



José Antonio Caballero, Enrique Cabrero, Jaime Cárdenas Gracia,
Guillermo M. Cejudo, Ana Díaz Aldret, Eduardo Guerrero Gutiérrez,
Guillermo Lecona Morales, María Sofía León Olea, Sergio López Ayllón,
Alejandra Macías Sánchez, Raúl Mejía, Mauricio Merino, Valeria Moy,
María del Carmen Pardo, Pedro Salazar, Mariano Sánchez Talanquer,
Emilio Sánchez Salazar, Abel Vidaña González

Coordinadores: Enrique Cabrero,
Guillermo M. Cejudo y Sergio López Ayllón

Los nuevos escenarios para el federalismo mexicano.
Desafíos y tendencias futuras

COLECCIÓN:

"Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas"

n.º 3. Septiembre, 2024

**Los nuevos escenarios
para el federalismo mexicano.
Desafíos y tendencias futuras**

COLECCIÓN:

"Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas"
n.º 3. Septiembre, 2024

**Enrique Cabrero Mendoza
Guillermo M. Cejudo
Sergio López Ayllón
COORDINADORES**



**UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA**
Red Universitaria de Jalisco



CUCEA
El mejor lugar para el talento

iippg

Instituto de Investigación
en Políticas Públicas
y Gobierno

Colección: "Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas"
n.º 3. Septiembre, 2024

Primera edición, 2024

D.R. © Universidad de Guadalajara
Juárez 976, Col. Centro
C.P. 44100, Guadalajara, Jalisco, México.

ISBN: En trámite

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

La colección "Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas" es un medio para difundir de manera rápida ideas, propuestas y reflexiones sobre alguna política pública en particular. Se trata de textos para discusión y deliberación entre tomadores de decisión, expertos, observadores y público en general. No se trata de textos acabados, ni de publicaciones dictaminadas académicamente, se trata de textos para generar el intercambio de ideas.

El Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno propone este tipo de materiales para generar un debate informado y serio sobre el diseño e implementación de políticas públicas en curso. Es un producto diferente de otros que genera el IPPG como son las investigaciones acabadas y rigurosamente dictaminadas. Las opiniones y argumentos aquí expresados son responsabilidad exclusiva de los autores y todos los textos son materiales de trabajo en constante modificación.

Diseño de portada: Ana Leticia Parra Lozano

Enrique Cabrero Mendoza
Guillermo M. Cejudo
Sergio López Ayllón
Mariano Sánchez Talanquer
Abel Vidaña González
Jaime Cárdenas Gracia
Pedro Salazar Ugarte
Guillermo Lecona Morales
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
Alejandra Macías Sánchez
Emilio Sánchez Salazar
María del Carmen Pardo
María Sofía León Olea
Mauricio Merino
José Antonio Caballero Juárez
Eduardo Guerrero Gutiérrez
Ana Díaz Aldret

Presentación

Los sistemas federales son sistemas flexibles, dinámicos, que se adaptan a cambios políticos y sociales para establecer equilibrios entre regiones, entre ámbitos de gobierno y entre el Estado y la sociedad. En el mundo, los países federales han mostrado gran capacidad de respuesta a los desafíos derivados de los cambios en la economía mundial, a los nuevos derroteros de la política, y a las configuraciones sociales y comunitarias de una sociedad necesitada de fórmulas renovadas para lograr el bienestar y el progreso.

Como todo arreglo político-institucional, un régimen federal presenta riesgos y oportunidades. Puede derivar en un diseño disfuncional, que no logre procesar el conflicto político, dificulte las decisiones de política pública y no resuelva los problemas de la sociedad. En cambio, cuando el arreglo federal funciona adecuadamente, permite la convivencia de comunidades políticas plurales y propicia la unidad de la nación, genera distintos centros de poder que limitan su concentración, propicia la competencia y la innovación y facilita la adaptación de las necesidades y preferencias de las personas a entornos cambiantes. Pero esas ventajas no son consecuencia automática de un diseño constitucional, sino que ocurren cuando los países federales son, además, democráticos, con reglas claras para la distribución de competencias y recursos, y con gobiernos funcionales

Por eso, la dinámica de los sistemas federales permite y facilita la innovación en la hechura de las políticas públicas y las nuevas formas de gobernanza de los asuntos públicos. De hecho, la Unión Europea se ha movido hacia la integración de un sistema federal que le permita lograr

los niveles de autonomía requeridos para integrar a los Estados nacionales, pero que igual les permita formar una Unión fuerte, articulada y cooperativa, frente a los retos contemporáneos, al igual que muchos países –incluso los unitarios– construyen nuevas formas de gobernanza multinivel para enfrentar problemas públicos.

México históricamente ha vivido un federalismo débil y muy centralizado, en el que en muchos momentos los gobiernos subnacionales han sido subordinados al poder central federal. Las tensiones del federalismo mexicano han sido evidentes desde hace años: los llamados a revisar el pacto fiscal vienen desde los noventa, y han sido reiterados desde la primera alternancia presidencial. Al menos desde 2009, las insuficientes capacidades subnacionales han sido utilizadas como justificación para centralizar instituciones, recursos y atribuciones; las políticas intergubernamentales –desde la seguridad pública hasta la promoción turística– han topado con un arreglo federal que no propicia la coordinación y que facilita eludir las responsabilidades. Y la reconfiguración política iniciada en 2018, y refrendada en 2024, con una mayoría calificada del partido Morena en el Congreso de la Unión y en dos terceras partes de las gubernaturas, modifica sin duda la dinámica política, pero no resuelve los desafíos estructurales relacionados con la distribución de responsabilidades y recursos, la ausencia de capacidades administrativas y la rendición de cuentas intergubernamental.

Es por ello curioso que el tema del federalismo haya “desaparecido” de la agenda pública. Ni una palabra sobre el arreglo federal en los planes de gobierno, ni en las campañas de los diferentes partidos políticos, ni en las propuestas de reformas constitucionales de López Obrador. Pero ello no significa que los problemas hayan desaparecido. Prácticamente el despliegue de todas las políticas públicas relevantes –educación, salud, agua, seguridad pública, medio ambiente, entre muchas otras– requiere de la concurrencia de estados y municipios.

Sabemos por experiencia que la centralización acaba por no funcionar y tenemos que volver a revisar el modelo. Es por ello fundamental que el actual gobierno de México haga de este tema una agenda prioritaria. Un sistema federal dinámico e innovador permitirá que el desdoblamiento intergubernamental de las políticas públicas sea más eficaz, y se logren así atender con mayor precisión los problemas y demandas públicas que padecemos. Todo ello, en un marco de certidumbre institucional y gobernanza colaborativa entre los diversos ámbitos de gobierno. Sin duda, un federalismo fuerte y responsable fortalece al país en su conjunto, lo hace más justo socialmente y permite avanzar en una agenda de fortalecimiento de las regiones diversas del país.

Los textos que se compilan en este volumen son resultado de reflexiones y propuestas puntuales que algunos miembros de la comunidad académica y especialistas en la materia hemos elaborado para nutrir el debate sobre qué hacer con el federalismo mexicano. Desde hace muchos años venimos reflexionando sobre estas cuestiones y creemos que vale la pena seguir haciéndolo para llamar la atención sobre ellos. Así, en una primera sección, cuatro textos reflexionan sobre los aspectos generales que implica la gobernanza federal, su evolución, los sistemas nacionales y el despliegue de las políticas públicas. En una segunda parte se revisan algunas cuestiones relacionadas con el pacto fiscal, sus resultados, retos y perspectivas. En un tercer apartado se reúnen trabajos que analizan aspectos particulares en materia de educación, justicia, seguridad pública y combate a la corrupción. Finalmente, en una cuarta sección se expone la situación de las ciudades, a la vez como un llamado de atención sobre su importancia en el futuro y la urgente necesidad de darles una gobernanza adecuada.

La intención es que esta compilación circule a través de funcionarios públicos de los diversos ámbitos de gobierno, de las comunidades universitarias y académicas, de gobernantes, de políticos, legisladores, periodistas, líderes sociales, empresarios y observadores diversos del

entorno nacional. Se trata de textos que continúan mejorándose y ampliándose; son documentos en trabajo continuo, que se retroalimentan de la discusión y el intercambio. No se trata de versiones acabadas, sino de avances en la reflexión. Su objeto es ese, detonar la generación de nuevas ideas y propuestas.

Siendo este año de 2024 un año que quisiéramos recordar como un año de deliberación amplia sobre las diversas alternativas en la construcción de una agenda de políticas públicas renovadas, el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara (IIPPG), propuso llevar a cabo un taller de intercambio de puntos de vista, y resultado de ello, esta compilación de textos que reflexionan y promueven ideas acerca de cómo renovar el federalismo mexicano y cuáles son sus escenarios futuros.

El IIPPG, tiene como misión animar la discusión y deliberación informada sobre los diversos ámbitos de políticas públicas, esta compilación forma parte de esta labor. Esperamos que estos materiales cumplan su cometido y sean tomados en cuenta en un año que deberá ser de diálogo y construcción de un mejor futuro para México, sus regiones, municipios, y comunidades diversas.

Enrique Cabrero Mendoza
Director del IIPPG-CUCEA de la UdeG

Guillermo M. Cejudo
Profesor-Investigador CIDE

Sergio López Ayllón
Profesor-Investigador IJ-UNAM

Índice

Presentación	7
ENRIQUE CABRERO MENDOZA / GUILLERMO M. CEJUDO / SERGIO LÓPEZ AYLLÓN	

PARTE I.

LAS CAPACIDADES, LOS SISTEMAS Y LAS POLÍTICAS

¿El Estado contra los estados?	
Capacidades subnacionales en el sistema federal	17
MARIANO SÁNCHEZ TALANQUER / ABEL VIDAÑA GONZÁLEZ	
¿Qué hacer con el federalismo mexicano?	41
JAIME CÁRDENAS GRACIA	
Reflexiones sobre los sistemas nacionales	59
SERGIO LÓPEZ AYLLÓN / PEDRO SALAZAR	
Los problemas de implementación de políticas públicas en el arreglo federal mexicano	83
GUILLERMO M. CEJUDO	

PARTE II.
LAS FINANZAS

El sistema de distribución de competencias
y su arreglo hacendario..... 99
GUILLERMO LECONA MORALES

Federalismo fiscal:
¿Qué tanto aprovechan los estados sus facultades tributarias? 123
INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C

Evolución y perspectiva de las finanzas públicas
de las entidades federativas 141
ALEJANDRA MACÍAS SÁNCHEZ / EMILIO SÁNCHEZ SALAZAR

PARTE III.
AGENDAS DE INCIDENCIA

¿La federalización educativa
fortalece el arreglo federal en México?..... 163
MARÍA DEL CARMEN PARDO / MARÍA SOFÍA LEÓN OLEA

Panorama de la rendición de cuentas en los estados:
una década de resistencia 181
MAURICIO MERINO

Los poderes judiciales en las entidades federativas
y el federalismo judicial 197
JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ

Federalismo y combate a la delincuencia organizada en México.....	217
EDUARDO GUERRERO GUTIÉRREZ	

PARTE IV.

LAS CIUDADES Y EL FUTURO

Las ciudades como un “espacio vacío” del federalismo mexicano de cara al riesgo de la centralización.....	239
ANA DÍAZ ALDRET	
ENRIQUE CABRERO MENDOZA	

Semblanzas.....	267
-----------------	-----

Parte I.
Las capacidades, los sistemas y las políticas

¿El Estado contra los estados? Capacidades subnacionales en el sistema federal

Mariano Sánchez Talanquer
Abel Vidaña González

Este ensayo analiza la debilidad institucional del Estado mexicano, particularmente en sus niveles subnacionales, y su relación con el federalismo. Se argumenta que, de manera errónea, históricamente se ha equiparado la capacidad del Estado con la acumulación de poder político discrecional en el ejecutivo federal. Sin embargo, la conformación del presidencialismo autoritario erosionó capacidades importantes de los gobiernos locales y estatales. El texto examina las dimensiones clave de la capacidad estatal y demuestra que, pese a la democratización, persisten déficits significativos en las capacidades subnacionales, con variaciones importantes entre entidades. El ensayo identifica la actual tendencia hacia la concentración de poder en la presidencia como una puerta falsa y propone que mejorar la experiencia de ciudadanía requiere desarrollar capacidades institucionales en todos los niveles de gobierno, especialmente en los más cercanos al ciudadano. Se concluye que un federalismo funcional depende de la combinación de una autoridad central fuerte, pero no arbitraria, con unidades subnacionales robustas y autónomas, capaces de innovar y responder a necesidades locales.

Palabras clave: capacidad estatal, federalismo, centralización, democratización

¿El Estado contra los estados?

Capacidades subnacionales en el sistema federal

Gobiernos van, gobiernos vienen, pero ¿cuál es la situación del Estado (y de todo lo público, por implicación)? Protagonistas y testigos de la política mexicana pueden palpar que, aunque la organización del Estado permanece por lejos como la mayor concentración de fuerza física en el país –si no lo fuera, cesaría simplemente de ser el Estado–, este acusa serios problemas de calidad y funcionamiento.

En la terminología un tanto ambigua de las ciencias sociales estos problemas lo hacen un “Estado débil”: uno que recauda poco, ofrece protección deficiente a la población contra la amenaza y la fuerza privadas, enfrenta dificultades para controlar la corrupción entre sus funcionarios, rara vez procura e imparte justicia con prontitud e imparcialidad, etc. Los servicios públicos, de la salud a la educación, se proveen de forma deficiente y desigual. En varias regiones, el mismo Estado se colude o cede el paso a organizaciones criminales que asesinan, intimidan, imponen. Entre la población, quienes cuentan con medios económicos suficientes optan por la salud privada, la educación privada, la transpoción privada, la seguridad privada.

Existen desde luego excepciones, matices, historias de eficacia que mal se hace en desdeñar. Pero la realidad es terca: para la mayoría, la mayor parte del tiempo, en la mayoría de sus tareas, el Estado funciona mal. En consecuencia, los gobernados desconfían del grueso de sus instituciones constitutivas, una desconfianza que entorpece aún más su desempeño. Los políticos, incluso algunos de izquierda, prometen entonces que el Estado gaste menos, adelgace sus burocracias, elimine a sus intermediarios y mejor, entregue el dinero público directamente a las personas, quienes sabrán cómo arreglárselas en el mercado para compensar bienes públicos deficientes.

¿Cómo se escapa de esta trampa? Considerando la seriedad de los problemas, ¿no es natural, incluso práctico, apostar por una gran concentración de poder en la cima, para poner la casa en orden? ¿No resulta conveniente fortalecer al Estado desde arriba, en su núcleo ejecutivo (la presidencia), a expensas del sinfín de organismos y contrapesos, de las instituciones subnacionales, del federalismo y de todo lo que haga falta?

Podrían parecer preguntas retóricas. No lo son. El momento político del país empuja hacia el poder concentrado, las acciones extraordinarias, la supremacía de la federación y muy especialmente, del ejecutivo federal. Abundan señales de restauración de un presidencialismo avasallante y autoritario, con toda la zalamería que acompañaba al de antes, pero ahora con instintos más anti-institucionales y revanchistas.

Aunque no se diga, en este programa político el federalismo sale sobrando. No es solo prescindible, sino estorboso, porque la receta consiste en reconstituir un poder central indiscutido, que alinee y discipline. Consiste, sobre todo, en restaurar el mando presidencial: la capacidad personal de decisión, gestión, castigo y capricho. Para ello hay que copar todos los espacios, doblegar a quien resista y confinar a la oposición a un papel testimonial. A las unidades subnacionales, tornarlas en correas de transmisión de los dictados centrales, en un federalismo cupular, verticalmente estructurado desde la presidencia de la república.

Este ensayo esboza un camino distinto. Más allá, postula que la apuesta actual por engrandecer la presidencia, restaurar la verticalidad, comprimir el pluralismo y neutralizar los contrapesos horizontales y verticales es, además de antidemocrática, un paso en falso en el objetivo de que el Estado sirva mejor a la sociedad bajo su dominio. La apuesta incurre, de hecho, en una falacia política y analítica de larga tradición en México: equiparar el fortalecimiento del Estado con la acumulación de poder político discrecional en el ejecutivo federal.

A contracorriente, sostenemos que el surgimiento de un orden político más funcional a la sociedad (y más democrático) pasa, fundamentalmente, por la (re)construcción de capacidades del Estado en la base. Esto comprende a las instituciones federales desplegadas en el territorio, pero comienza por las instituciones subnacionales (municipales, de las entidades) y sigue con los mecanismos de coordinación que las vinculan, tanto entre sí como con la federación. La tarea es ardua e implica, para empezar, rechazar la falsa equivalencia entre centralización política, supremacía presidencial, dominancia partidista y fortalecimiento del Estado.

Al momento de escribir, buscar un Estado más funcional y de mayor calidad mediante la construcción de capacidades institucionales subnacionales está fuera de la agenda política. No hay, por ahora, quien asuma seriamente ese proyecto, ni siquiera quien ondee simbólicamente esa bandera. Las élites políticas locales perciben que enfrentarse con la federación y el nuevo partido mayoritario solo puede ser contraproducente. Las élites gobernantes centrales, por su parte, encuentran políticamente redituable mantener las debilidades institucionales en la base del Estado, cuando no exacerbarlas. En los hechos, estas debilidades reproducen la mala experiencia del ciudadano con lo público. Sin embargo, cumplen una función política para quien persigue la supremacía: poderes subnacionales débiles son poderes dependientes, alineados, obsecuentes.

En ese dilema, hay ecos del pasado. El debilitamiento de los gobiernos estatales y municipales fue clave en la conformación del régimen autoritario mexicano del siglo xx, con su partido dominante. Más que sobre un Estado capaz (en los términos que se establecen más adelante), el presidencialismo autoritario se cimentó sobre extensas relaciones de subordinación político-partidista. Los gobiernos subnacionales fueron crecientemente colocados en un estado de dependencia de los dineros,

la gracia y el respaldo del centro-federación, una dependencia generadora de obediencia y disciplina. Sobre esta disciplina se fundaban, a su vez, las carreras políticas y la estabilidad del régimen.

Así, en forma perversa, el poder político en lo alto se alimentó de la debilidad institucional en los primeros pisos del edificio del Estado. Hoy, esas mismas dependencias y debilidades, heredadas del pasado, se aprovechan políticamente, con fines similares. Ante los viejos y nuevos problemas, se propone la reconstrucción del liderazgo personal-presidencial, una autoridad última colocada por encima de los otros poderes, de los distintos órdenes de gobierno y, llegada la necesidad, de la ley misma.

Pero se dijo ya que la realidad es terca. Tarde o temprano, volverá a recordarnos que las fragilidades institucionales en los primeros niveles de gobierno son causa primaria de gran parte de los problemas públicos más apremiantes y de la precariedad de la condición de ciudadanía. Que no hay atajos al desarrollo de capacidades locales y que, para que un Estado federal funcione como un instrumento eficaz para los intereses colectivos y los derechos individuales, “el desafío clave... consiste en construir la capacidad infraestructural de las subunidades para llevar a cabo las labores de gobernanza” (Ziblatt, 2004, p. 96).

¿Qué significa un Estado fuerte en un sistema federal?

Coordenadas conceptuales

Partamos de algunas premisas. En cualquier comunidad política, pero en particular en una federación, resulta difícil aproximarse siquiera a la capacidad “acumulada” del Estado –que definiremos en breve– desde el centralismo analítico. Por centralismo analítico nos referimos en parte a la tendencia, al discutir el Estado, a concentrarse en lo que ocurre “en la capital”, en la sede de los poderes de la unión: en lo que se dicta, de-

clara y decide “en México” (léase, en la Ciudad de México). Pero la cuestión va más allá. El centralismo analítico abarca también el reflejo, bastante extendido, de equiparar al Estado con las instituciones de jurisdicción nacional y, aun en forma más limitada, con el gobierno federal.

Se trata de un mal hábito porque, en la teoría y en la práctica, lo que el Estado hace y deja de hacer por el ciudadano y la comunidad es resultado de la operación del conjunto de instituciones, poderes y funcionarios investidos con autoridad pública: desde el síndico hasta el regidor, el juez cívico, el policía municipal y el alcalde; desde el diputado local hasta el fiscal, el secretario de finanzas, el gobernador o el tribunal superior de justicia del estado; desde los agentes del ministerio público federal hasta los jefes de las oficinas desconcentradas del Servicio de Administración Tributaria, los elementos de la Guardia Nacional (soldados del Ejército federal), los ministros de la Suprema Corte y, por supuesto, la presidencia de la república, tan proclive a ser identificada (y en los tiempos que corren, a identificarse a sí misma) con el Estado todo.

Por implicación, difícilmente puede concebirse, así sea en abstracto, un Estado fuerte, de organización federal, cuando las unidades políticas subnacionales que integran la federación acusan déficits mayores de capacidad institucional. La evidencia comparada lo confirma en la práctica: entre los países federales, los Estados más fuertes y eficaces se caracterizan por contar con autoridades potentes en el orden subnacional. Esto no implica que “el centro” (las instituciones de jurisdicción nacional) tenga que ser débil, porque el federalismo no es un juego de suma cero, en el que unos pierden lo que otros ganan. Por el contrario, la fortaleza del Estado se construye mediante la agregación de capacidades de las instituciones centrales con las de instituciones subnacionales. De la combinación de capacidades y la eficacia de los instrumentos de coor-

dinación entre los múltiples órganos y niveles de autoridad depende la estatalidad –o qué tan Estado es el Estado–.

Por capacidad acumulada del Estado nos referimos, por tanto, a la capacidad del aparato público todo, con sus distintos poderes y niveles de gobierno, de moldear el comportamiento en formas deseadas, a lo largo y ancho del espacio físico y social. ¿Interviene el Estado en la vida cotidiana en forma coherente y consistente? ¿Consigue, en la práctica, que la interacción entre los ciudadanos, con las autoridades y al interior del Estado mismo se apegue a la legalidad? ¿Posee los medios, la presencia, la coherencia y la legitimidad entre los actores sociales para implementar las decisiones y políticas que se establecen en sus órganos de dirección?

En un orden democrático, esas decisiones y políticas –las definiciones mismas del comportamiento deseado y deseable– se toman de una manera particular. El proceso para llegar a ellas contempla la deliberación y participación libre e igualitaria de los propios individuos sujetos al dominio del Estado, quienes retienen derechos frente a él, incluyendo el de sustituir a sus dirigentes-representantes mediante elecciones competitivas, libres y justas. Por esa circunstancia, estos sujetos son ciudadanos, no súbditos, que en conjunto conforman un pueblo soberano: una comunidad política con capacidades de autodeterminación y autogobierno precisamente porque ejerce control sobre las estructuras colectivas de autoridad, sobre el Estado.

Nótese, sin embargo, que los procedimientos democráticos no son parte de la definición del Estado ni de su capacidad: históricamente, la mayoría de ellos han desplegado su poder en condiciones autocráticas. En sentido inverso, un régimen democrático puede estar mínimamente en vigor sin que el Estado cuente con las capacidades de implementación y regulación efectiva del comportamiento propias de los “Estados

fuertes” –que, histórica y comparativamente, son también la excepción, más que la norma–.

Existen otras propiedades básicas del concepto de “Estado fuerte” o de alta capacidad que aquí se invoca. Primero, fortaleza no es sinónimo de discrecionalidad o arbitrariedad. De hecho, es de esperarse que un Estado que actúa más arbitrariamente enfrente mayor resistencia abierta y encubierta, limitando si no es que perjudicando su capacidad. Así, las instituciones que limitan el “poder despótico” (los frenos y contrapesos, los mecanismos de control legislativo sobre el ejecutivo, la independencia de las cortes, etc.) pueden ser generativas de “poder infraestructural”, es decir, de “la capacidad del Estado para penetrar efectivamente en la sociedad civil e implementar acciones en todo su territorio” (Mann, 2008, p. 355).

Segundo, la fortaleza depende menos de cuántas funciones asume el Estado que de qué tan bien las ejecuta. Los Estados actuales desempeñan, formalmente, un sinnúmero de tareas de regulación e intervención económica y social. Pero la estatalidad está dada no por la amplitud misma, sino por la medida en la que puede realizar sus funciones originarias con consistencia, eficacia y uniformidad por el territorio: proteger la vida y la propiedad mediante el uso y la amenaza de la fuerza física, como recurso último y exclusivo (capacidad coactiva); establecer reglas colectivas vinculantes e impartir justicia con base en ellas (capacidad jurisdiccional); y extraer recursos para financiar estos y otros servicios (capacidad tributaria). Éstas son las actividades que están en el código genético del Estado, sobre las que reclama exclusividad y sobre las que se alza como organización política. Es a partir de ellas que debemos empezar a sopesar su fortaleza.

Además de estas tres funciones nucleares y monopólicas, para calibrar empíricamente la fortaleza del Estado es útil considerar al menos

otras tres dimensiones de capacidad, transversales a su actuación en cualquier ámbito. Primero, la capacidad de recolectar y procesar información sobre la población y el territorio bajo su dominio: de volver “legibles” a la sociedad y el espacio físico. Como escribió Proudhon (contra el Estado), “estar gobernada equivale a estar registrada, tarifada, timbrada, medida, cotizada, licenciada” (Proudhon, 1868, p. 229). El Estado levanta censos, nombra calles, compila padrones y elabora mapas para volver a la sociedad y el territorio navegables, es decir, gobernables. De esta capacidad cognitiva depende que el Estado pueda desempeñar casi cualquiera de sus tareas, desde determinar los impuestos que le deben sus tributarios hasta localizar personas específicas, sea para imponerles sanciones o proveerlas de servicios.

Segundo, podemos referirnos a la capacidad administrativa o la calidad de la burocracia. Esta dimensión abarca los temas “clásicos” de estudio de la administración pública como disciplina: las formas de organización de la maquinaria estatal, sus métodos de reclutamiento, promoción, capacitación y supervisión del funcionariado, la coherencia regulatoria, la racionalidad de los procedimientos, entre otras. ¿Cuentan las instituciones públicas con el personal suficiente? ¿Cuenta este personal con las competencias técnicas, la experiencia, los insumos y las condiciones laborales para llevar a la práctica las tareas asignadas? ¿Existen procedimientos y mecanismos eficaces para evitar el uso indebido de los recursos y los cargos?

Finalmente, merece atención analítica propia la territorialidad de la autoridad estatal. La presencia continua y extendida de las instituciones del Estado a lo largo del territorio son, además de un requisito para el ejercicio mínimamente uniforme de sus funciones, un barómetro en sí mismo de su fortaleza. Debe apuntarse que este criterio no es solo aplicable solo para un cierto tipo de instituciones (las coactivas, por

ejemplo), ni para un solo orden de gobierno. Un gobierno central sin agentes y vínculos más allá de la capital difícilmente puede implementar las políticas bajo su ámbito; pero como cualquiera de las otras facetas de la capacidad estatal mencionadas, esta requiere evaluarse también para las unidades subnacionales. ¿Qué tan concentrados están, por ejemplo, los funcionarios, los recursos y las infraestructuras públicas en las capitales de las entidades federativas o en las cabeceras municipales? ¿Hasta qué punto compiten las autoridades constituidas, en zonas del territorio (una colonia, localidad, municipio), con otros actores armados, extractivos y de administración de justicia?

Una valoración cabal de la fortaleza del Estado en un sistema federal exige analizar cada una de las dimensiones mencionadas –la capacidad coactiva, la tributaria, la jurisdiccional, la cognitiva, la administrativa y el control o penetración territorial– para las entidades federativas, además de para las instituciones nacionales. Si caracterizamos al Estado como “débil”, lo hacemos no solo por las deficiencias en el desempeño de las autoridades centrales de jurisdicción nacional, sino porque en estas facetas y funciones esenciales, la norma es que la actuación del Estado sea mediocre, incluyendo a (incluso, empezando con) los órdenes de gobierno subnacionales.

Siguiendo estas coordenadas, el proceso de formación y fortalecimiento del Estado refiere a un proceso de desarrollo propiamente político. Es distinto, como objeto analítico y proceso histórico, al desarrollo en su acepción económica más convencional. Hablamos del grado en el que las instituciones políticas establecidas pueden satisfacer funciones básicas para una comunidad humana asentada en un territorio extenso, hasta crear la “uniformidad o universalidad en la vida dentro de sus fronteras” que definen al Estado como forma moderna de organización política (Migdal, 2001, p. 232).

Desde luego, en un arco histórico, desarrollo político y económico forman un binomio en el que las causas se convierten en efectos: un Estado que desempeña bien sus funciones nucleares de protección, tributación y justicia es la base institucional de la acumulación de capital, la inversión y las relaciones predecibles de intercambio propias de una economía próspera; ésta, a la vez, es capaz de sostener, financieramente, un aparato público más robusto. Sin embargo, el proceso histórico no es siempre tan armónico ni apunta necesariamente en la dirección del “progreso”.¹ En cualquier caso, es claro que la prosperidad económica colectiva tiene en la capacidad institucional del Estado moderno un determinante primario (véase Dincecco, 2017).

Concluamos este apartado con una reflexión sobre la capacidad del Estado y la calidad del gobierno. A esta altura, debe ser claro que la potencia de la maquinaria estatal establece un límite fáctico a lo que cualquier gobierno, de cualquier partido u orientación y de cualquier nivel (nacional o local), puede lograr en el corto plazo. Es decir, la fortaleza del Estado condiciona la calidad de la gobernanza, de la representación política y de los derechos de ciudadanía. Para trascender los límites existentes, no hay alternativa a la tarea de construir Estado, es decir, realizar inversiones de tiempo, recursos y capital político para tejer coaliciones político-económico-sociales dirigidas a aumentar la capacidad institucional instalada.

¹ Así como las economías pueden entrar en crisis y contraerse, las instituciones políticas pueden decaer. Además, desarrollo político y económico pueden desincronizarse e incluso entrar en tensión. Según un argumento clásico en la ciencia política, por ejemplo, la modernización económica y social conduce a la inestabilidad cuando no está precedida o acompañada de un proceso de fortalecimiento de las instituciones políticas para absorber la participación, las demandas y la conflictividad propias de una sociedad más modernizada (Huntington, 1968).

La debilidad de las instituciones subnacionales: raíces históricas

Se enfatizó antes a una falacia bastante extendida en el análisis y la práctica de la política en México: asumir que la acumulación de poder y funciones en la federación equivale al fortalecimiento del Estado. Este equívoco tiene al menos dos fuentes históricas e ideológicas identificables. La primera nace de la hegemonía del modelo del Estado-nación europeo (weberiano, centralizado, homogéneo, burocratizado) como forma “natural” y superior de organización política, una hegemonía largamente establecida por vía de la guerra y el colonialismo. Simplificando para hacer el punto, el Estado se reduce, en esta tradición, a un centro político-militar que unifica, absorbe y subordina a todos los centros alternos de poder en un territorio.

Este modelo, sin embargo, puede llevar a conclusiones engañosas sobre la capacidad del Estado cuando se adopta para analizar unidades políticas con una historia de desarrollo distinta, como la cuna del federalismo: los Estados Unidos.² Allí, unidades políticas autónomas, con fuerte vocación localista y escépticas de una autoridad central, podían combinar sus capacidades para hacer lo que, según el modelo dominante, solo un Estado altamente centralizado podía lograr con efectividad: proteger fronteras, mantener el orden interno, regular el comercio, incluso expandirse territorialmente.

El equívoco tiene también fuentes históricas propiamente domésticas. La historia del siglo XIX, desde la Independencia hasta el Porfiriato, es la historia de un centro endeble, en permanente disputa, incapaz de consolidarse y establecer mínimo orden. La dictadura porfiriana consolidó por primera vez al gobierno nacional, pero la Revolución trajo de nuevo su colapso. No es una casualidad entonces que múltiples estudios

² Un buen análisis conceptual y empírico sobre la capacidad del Estado estadounidense en la era anterior a la guerra de Secesión se encuentra en (Katznelson, 2002).

sobre “la formación del Estado posrevolucionario” sean, en realidad, estudios sobre centralización política, que examinan la difícil reconstrucción de la autoridad central durante los veinte y los treinta frente a las fuerzas centrífugas desatadas por casi una década de guerra civil. Así, en el vocabulario político y analítico, la progresiva federalización de funciones, la subordinación de las regiones a instituciones nacionales atadas a la presidencia y la formación de vínculos directos entre población y gobierno central, no intermediados por autoridades subnacionales, se convirtieron en sinónimos de fortalecimiento del Estado.

Sin embargo, estos procesos de centralización no siempre significaron un aumento neto de la capacidad institucional del Estado, concebido en su conjunto y en los términos explicados hasta ahora. A veces, más que multiplicar el poder infraestructural del Estado, redistribuyeron poder existente entre los órdenes de gobierno, de abajo hacia arriba, de lo local y regional a lo federal. Para ejemplificar, tomemos solo las tres funciones nucleares, en todas las que existían competencias concurrentes entre federación, entidades, municipios.

En la tributación, el combate a la “anarquía fiscal” para la creación de un mercado nacional integrado fue, progresivamente, federalizando las capacidades y facultades recaudatorias. Si históricamente el erario federal había dependido de las regiones (por ejemplo: Uthoff ,2004), la relación se invirtió durante el régimen priísta, hasta llegar a la situación contemporánea de gobiernos subnacionales dependientes de los ingresos federales. El proceso fue largo, tenso y no se completó para todo el país sino hasta 1980-81, con la instauración del sistema de participaciones que se discute en otros capítulos de este libro. Pero el punto es que, desde la óptica de las capacidades tributarias, las de los gobiernos de las entidades fueron deliberadamente mermadas. Más abajo, en el nivel municipal, una política medular para la consolidación del partido-Estado nacional –la reforma agraria– incluyó un régimen de excepción

fiscal para el ejido que, en los hechos, quitó a los municipios la posibilidad de recaudar el impuesto predial en grandes zonas del territorio (Aboites, 2003).

En cuanto al poder coactivo, la precaria situación actual de los cuerpos policiacos subnacionales es también una herencia de la construcción de la supremacía federal, equiparada con fortalecimiento del Estado. Fuera de los centros urbanos, las funciones de orden público se encomendaron en la práctica al Ejército federal y sus apéndices en los ejidos, los Cuerpos de Defensa Rural, anchamente desplegados y más numerosos que cualquier aparato policiaco (Sánchez Talanquer, 2024). La militarización contemporánea de la seguridad pública se justifica invocando las incapacidades subnacionales, pero en la historia de dichas incapacidades están los cálculos y decisiones del Ejército y la federación. Después de los conflictos de la Revolución y la posrevolución temprana, tanto el Ejército como el gobierno central eran muy conscientes de los peligros y desventajas que implicaba la acumulación de fuerza coercitiva por parte de soberanos regionales y locales, sobre todo si podían escudarse en el federalismo. Armar a ejidatarios vinculados al centro y desplegar a las tropas federales era preferible a que gobernadores y alcaldes comandaran cuerpos civiles de importancia.

También en el ámbito de la justicia se contuvieron las capacidades subnacionales, en beneficio del control político central. En los estados, la procuración de justicia se mantuvo controlada por los gobernadores, a su vez disciplinados desde el ejecutivo federal. Las materias agrarias y laboral, claves en las alianzas corporativas del régimen, se sacaron del ámbito subnacional. Las decisiones de los tribunales estatales se volvieron revisables mediante el amparo directo, asegurando la primacía federal.

¿Cuál es el corolario? La contención y, a veces, debilitamiento activo de las capacidades institucionales subnacionales fueron medios para la

consolidación del presidencialismo autoritario del siglo xx mexicano. A cambio de mantener la estabilidad, los gobernadores retuvieron márgenes de autonomía sobre la política y las instituciones. No obstante, su capacidad política se sustentaba más en la discrecionalidad y dotes de intermediación que en la calidad o fortaleza de las instituciones del Estado en sus regiones, en las distintas dimensiones que aquí se han revisado. Por el contrario, la precariedad institucional en los niveles subnacionales se volvió parte del sistema operativo del partido-Estado, de sus mecanismos de control, sustento y disciplina. Esa precariedad fue una de las herencias del autoritarismo al régimen democrático.

Gobiernos subnacionales desde la democratización

A fines de siglo, la democratización pluralizó al Estado en términos partidistas. La historia es conocida: mediante la celebración de elecciones crecientemente competitivas y equitativas, el poder político se fragmentó, se activaron contrapesos institucionales sobre la presidencia y se rompió la verticalidad política gestionada desde el partido dominante. En el sistema federal, emergieron nuevas tendencias centrífugas. Los gobiernos estatales ganaron en autonomía y capacidad de demandar recursos presupuestales del centro, recursos que, en medio de bajos niveles de profesionalización administrativa y débiles controles, alimentaron la corrupción y el caciquismo (Hernández, 2008), como solemos llamar en México a las formas patrimonialistas de dominación.

Aunque las generalizaciones pasan por alto una importante heterogeneidad, puede decirse que, en términos de desarrollo político-institucional, se agudizó un desfase entre el nivel nacional y el subnacional. En el primero, ocurrieron importantes procesos de construcción institucional –destacadamente, la edificación de organismos constitucionales autónomos con capacidades técnicas y administrativas inusuales en

otros aparatos del Estado—. Aunque estos organismos son hoy despreciados por la fuerza política en el poder (encontrándose al borde de la extinción), fortalecieron capacidades regulatorias del Estado nacional en diversos ámbitos y varios derechos de ciudadanía. El ejemplo más destacado es el Instituto Nacional Electoral (INE, antes IFE): un organismo de administración electoral independiente, bien financiado, con una burocracia profesionalizada y presente por todo el territorio, que ancló institucionalmente el proceso de democratización mismo.

En el orden subnacional, sin embargo, debilidades institucionales que se vieron profundamente enraizadas tendieron a persistir. Su importancia en los procesos políticos contemporáneos no debe ser desestimada. Las causas del deterioro democrático en México han comenzado a discutirse ampliamente. Un crecimiento económico muy mediocre para la última generación, disparidades regionales profundizadas con la apertura económica, viejas desigualdades socioeconómicas desatendidas, la “cartelización” del sistema de partidos y la creciente distancia entre los partidos y organizaciones y movimientos en la sociedad civil han sido todos identificados como factores que alimentaron el desencanto democrático generalizado. A esto, sin embargo, hay que agregar la persistente debilidad institucional en los primeros niveles del Estado.

Aunque las desigualdades en desarrollo político-institucional en el país son altas, instituciones municipales y estatales con déficits crónicos de capacidad han enfrentado, por lo general, grandes dificultades para llevar a cabo las labores de gobierno con eficacia. Gran parte de los problemas públicos que nutren la insatisfacción ciudadana (inseguridad, impunidad, corrupción, mala calidad de los servicios, etc.) tienen que ver con la falta de capacidad del Estado en los niveles subnacionales. Amplios segmentos de la población perciben que gobiernos y partidos se suceden unos a otros, pero los resultados de gobierno son generalmente mediocres. La erosión en la identificación con los partidos polí-

ticos y muy altas tasas de alternancia en el nivel local son síntomas de un electorado crónicamente inconforme.

En un equilibrio perverso, unidades subnacionales dependientes de transferencias federales han contado además con bajos incentivos para poner en marcha medidas indispensables para un Estado más eficaz, como profesionalizar sus administraciones, incrementar sus capacidades tributarias o independizar a las fiscalías. Conformes con mantener espacios de poder y discrecionalidad local y circular en los cargos, las élites políticas subnacionales se han mostrado incluso dispuestas a sacudirse facultades y devolverlas a la federación (la salud, por ejemplo). Esta “(re)centralización de los problemas” –invirtiendo la fórmula de fines del siglo xx, que tendía a su descentralización– descarga de responsabilidad y permite eludir la rendición de cuentas. Para élites locales con horizontes temporales cortos, enfocadas en conseguir la nominación del partido para el siguiente cargo, el éxito en la carrera política no ha dependido necesaria, ni principalmente, del buen gobierno.

Para ilustrar, regresemos brevemente a las funciones nucleares del Estado. La capacidad tributaria es un buen punto de entrada, por al menos dos razones. Primero, contar con recursos financieros suficientes es indispensable para desempeñar bien cualquier otra función de gobierno. Segundo, los impuestos tienen que ver con mucho más que la contabilidad pública y la economía. Es alrededor de su cobro que, históricamente, se han formado y fortalecido las instituciones de representación política, las relaciones de rendición de cuentas entre Estado y sociedad, incluso los propios derechos de ciudadanía.

Cuando el Estado se mete en los bolsillos, la sociedad se vuelve más exigente, participativa, vigilante; para seguir extrayendo, los gobernantes deben negociar los términos de la extracción con los gobernados: mejorar la provisión de bienes públicos, conceder derechos, comprometerse creíblemente a evitar la corrupción y el abuso. Por eso, cuando

los gobiernos gastan recursos no recaudados por ellos mismos (por ejemplo, porque gozan de rentas petroleras), la representación democrática y la rendición de cuentas tienden a ser más rudimentarias. De modo que la capacidad tributaria es una ventana tanto a la calidad del Estado como del contrato social.

En una comparación internacional, los ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB (aprox. 15% en 2023, sin considerar contribuciones a seguridad social ni ingresos de empresas paraestatales) colocan a México como uno de los Estados fiscalmente más endebles para su nivel de desarrollo económico. Esto incluso después de la importante reforma tributaria de 2013, que aportó más de tres puntos del PIB. Pero con independencia de la trayectoria federal, el punto a destacar aquí es la muy persistente incapacidad de los gobiernos subnacionales de generar ingresos tributarios propios: en 2023, los ingresos tributarios de todos los municipios del país representaron apenas 0.29% del PIB nacional; los de las entidades federativas, incluyendo la Ciudad de México, 0.86%.³

Es decir, los impuestos recaudados por todos los gobiernos subnacionales en México apenas superan el 1% del PIB del país. Para situar esta cifra, y dimensionar la precariedad institucional, conviene contrastar con otros países de organización federal. En Estados Unidos, los gobiernos locales y estatales recaudan aproximadamente nueve puntos del PIB; en Alemania, 13.3%; en Canadá, 16.1%; en Brasil, 10.4%.⁴

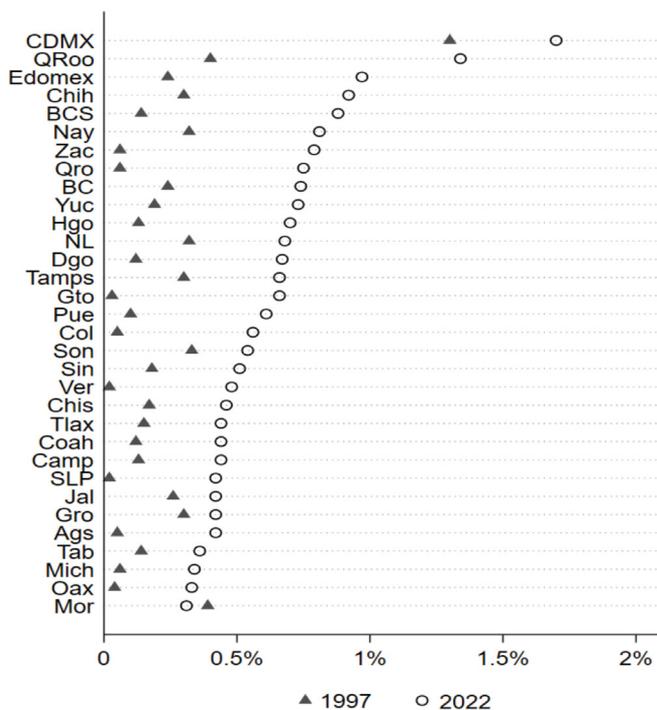
Así, en México los dos niveles de gobierno más cercanos al ciudadano (municipio y entidad), con importantes funciones, mantienen relaciones tributarias muy tenues con la población que gobiernan. En esta

³ Cálculos propios con base en INEGI (PIB-Sistema de cuentas nacionales y Finanzas públicas estatales y municipales).

⁴ Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Fiscal Decentralisation Database, "Tax Autonomy Indicators", disponible en <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-fiscal-decentralisation-database.html>

dimensión fundamental de la capacidad del Estado, las de los gobiernos subnacionales son raquílicas. Las inversiones institucionales desde la democratización han sido insuficientes y, como muestra la Gráfica 1, heterogéneas.

Gráfica 1. Recaudación tributaria de las entidades federativas como porcentaje del PIB estatal, 1997 y 2022



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (PIB-Sistema de cuentas nacionales, PIB por entidad federativa y Finanzas Públicas Estatales y municipales).

La Gráfica muestra, para cada entidad federativa, la recaudación tributaria del gobierno estatal como porcentaje del PIB de la propia entidad. Para examinar el cambio en el tiempo, además de 2022 (cifra más reciente disponible) se reporta el mismo dato para 1997 (fin de

la transición democrática a nivel nacional). Destacan tres patrones. Primero, existen variaciones importantes entre entidades. La tasa de recaudación de impuestos respecto al PIB estatal es más de cinco veces mayor en la Ciudad de México que en entidades como Morelos o Oaxaca. Segundo, en algunas entidades las capacidades se han fortalecido considerablemente más que en otras a lo largo de los últimos veinticinco años. En Quintana Roo, Baja California Sur, Zacatecas, el Estado de México y Querétaro, por ejemplo, los estados han aumentado la recaudación en entre 0.7 y 0.9 puntos del PIB estatal. En cambio, en Guerrero, Jalisco, Sonora y Tabasco el aumento ha sido apenas marginal, mientras que en Morelos el gobierno de la entidad extrae de la economía local un porcentaje menor en impuestos que hace un cuarto de siglo. Sin embargo, estas variaciones se dan sobre un trasfondo de debilidad recaudatoria generalizada. El tercer patrón para destacar es que, incluso en las entidades que realizan mayor esfuerzo fiscal, los impuestos apenas superan el 1% del PIB estatal.

¿Qué hay de las capacidades en otras funciones esenciales, como la coacción y la impartición de justicia? ¿O de la calidad de la administración y el control de la corrupción en los trámites cotidianos? Bastan algunos indicadores. Según el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2024, existen en el país 143 mil personas adscritas a las instituciones de seguridad pública estatales (no incluye CDMX). La tasa por cien mil habitantes fluctúa entre 45 en Querétaro y 51 en Sinaloa hasta 230 en Yucatán y 308 en Tabasco (desde luego, el solo número de elementos dice poco sobre calidad policiaca). Del personal adscrito a corporaciones policiales en específico (aprox. 111 mil), apenas 3% realiza tareas de investigación. Solo 54% cuenta con evaluaciones de competencias básicas vigentes y aprobatorias. Mientras tanto, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023, la tasa de actos de corrupción en trámites realizados fue de 25.4 por cada cien

habitantes, con heterogeneidad importante: de 45.2 en Guerrero a 14.8 en Baja California Sur.

Casi con independencia de la función que se mire, las conclusiones son similares a las alcanzadas analizando la tributación: uno, existen diferencias importantes en capacidad entre unidades subnacionales; dos, pese a estas diferencias, el denominador común es la debilidad institucional en los niveles de gobierno más cercanos al ciudadano, una debilidad que repercute negativamente en el poder infraestructural del Estado y en la calidad de lo público.

Frente a estos desafíos, el proyecto en control del ejecutivo federal desde 2018 apuesta no solo por mayor centralización, sino por mayor discrecionalidad. No solo por la competitividad electoral del movimiento, sino por el control político-partidista de los distintos poderes, niveles y órganos del Estado. La agenda de profesionalización de los cuerpos policiales y las fiscalías estatales ha quedado subordinada a la consolidación de una Guardia Nacional de control militar. Para la implementación de programas y tareas civiles, se recurre, además de a las Fuerzas Armadas, a estructuras burocrático-partidistas paralelas, como los superdelegados y los “servidores de la nación”, umbilicalmente conectados al centro. El control del presupuesto se utiliza para alinear a los ejecutivos estatales, se centralizan servicios como la salud y se adelanta una reforma que amenaza con la captura de los poderes judiciales.

En este contexto, las perspectivas de supervivencia y fortalecimiento del federalismo y el pluralismo en México dependen, más que nunca, de la revitalización de las capacidades institucionales desde el nivel local hacia arriba. Es en este ámbito donde la diversidad y la innovación pueden germinar y, eventualmente, contrarrestar las tendencias centralizadoras y homogeneizadoras que amenazan al Estado federal y democrático.

Reflexiones finales

La debilidad institucional del Estado mexicano, particularmente aguda en sus pisos subnacionales, no es una fatalidad histórica. Sin embargo, tampoco se resolverá mediante la restauración de un presidencialismo avasallante. El fortalecimiento del Estado en un sistema federal requiere de un esfuerzo sostenido y coordinado para desarrollar capacidades en todos los órdenes de gobierno, con especial énfasis en los niveles más cercanos al ciudadano. Este proceso implica no solo inversiones en recursos humanos y materiales, sino también una reconfiguración de los incentivos políticos que han perpetuado la precariedad institucional. La evidencia comparada sugiere que los sistemas federales más exitosos son aquellos que logran combinar una autoridad central fuerte con unidades subnacionales robustas y autónomas, capaces de responder a las necesidades locales y de innovar en políticas públicas.

El camino hacia un federalismo más funcional y un Estado de mayor calidad en México pasa por reconocer que la fortaleza del conjunto depende de la fortaleza de sus partes. Esto implica fomentar un nuevo equilibrio en las relaciones intergubernamentales, donde la federación asuma un papel de facilitador y coordinador, más que de sustituto de las capacidades locales. Asimismo, requiere de un pacto fiscal renovado, que incentive el esfuerzo recaudatorio subnacional y fortalezca la rendición de cuentas hacia los ciudadanos. Solo así se podrá romper el círculo vicioso de dependencia, ineficacia y desconfianza que ha caracterizado al federalismo mexicano en las últimas décadas. El desafío es mayúsculo, pero más tarde o más temprano, la alternativa –un gobierno central hipertrofiado y autoritario, operando sobre bases institucionales endebles– se revelará como una puerta falsa.

Bibliografía

- Aboites, Luis (2003). *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. México: El Colegio de México.
- Dincecco, Mark (2017). *State Capacity and Economic Development: Present and Past*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hernández, Rogelio (2008). *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*. México, D.F.: Colegio de México.
- Huntington, Samuel P. (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Katznelson, Ira (2002). "Flexible Capacity: The Military and Early American Statebuilding." En *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*, coordinación de Ira Katznelson y Martin Shefter. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Mann, Michael (2008). "Infrastructural Power Revisited." *Studies in Comparative International Development* 43(3-4), 355-65.
- Migdal, Joel (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Proudhon, Pierre Joseph (1868). *Idea general de la revolución en el siglo XIX*. Barcelona: José Montaner.
- Sánchez Talanquer, Mariano (2024). "El ejército paralelo: las defensas rurales y el orden político en México, 1920-2020". En *Violencias mexicanas, 1920-2020. Once estudios*, coordinación de Ariel Rodríguez Kuri. Ciudad de México: El Colegio de México, 45-100.
- Uthoff, Luz María (2004). "La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares." *Historia Mexicana* 54(1), 129-78.
- Ziblatt, Daniel (2004). "Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe." *World Politics* 57(1), 70-98.

¿Qué hacer con el federalismo mexicano?

Jaime Cárdenas Gracia

A lo largo del texto se expone que el federalismo mexicano –inspirado en el modelo estadounidense– ha enfrentado constantes luchas entre la centralización y la descentralización desde 1824. En el texto, se retoman los sistemas de competencias creados en la Constitución de 1857 y de 1917, que contribuyeron a la formación de un federalismo centralista que se exacerbó en la década de los ochentas. Para contrarrestar la centralización, se propusieron y aprobaron controles constitucionales, límites procedimentales y se distribuyeron competencias entre Estados y Municipios, además de sistemas de redistribución y coordinación fiscal. A forma de conclusión, se argumenta que el federalismo mexicano está caracterizado por la centralización de competencias y recursos en la Federación debilitado gravemente a las entidades federativas y municipios.

Palabras claves: federalismo, municipios, competencias, responsabilidades

¿Qué hacer con el federalismo mexicano?

Introducción

La forma federal mexicana se inspiró en el federalismo norteamericano y en la Constitución de Cádiz de 1812. Se adoptó desde el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 y tiene bases históricas reales y no ficticias. El siglo XIX mexicano fue siempre, al menos en la primera mitad de ese siglo, una lucha política, militar y jurídica entre los partidarios del federalismo y del centralismo. El federalismo de 1824 fue muy peculiar: no reconoció el principio de supremacía constitucional ni el carácter de supremo intérprete de la Constitución a la Suprema Corte, como fue en Estados Unidos, sino el Congreso General.

El federalismo mexicano del siglo XIX fue más radical que el federalismo dual –en el que se reparten las competencias de manera clara con alguna fórmula constitucional–, fue un federalismo bilateral, en donde el control federal era recíproco de la Federación a través del Congreso y de los Estados a las autoridades federales mediante la protesta de la mayor parte de las legislaturas locales.

Con la Constitución de 1857, se fue estableció formalmente un sistema de distribución de competencias semejante al actual, pero los procesos de “centralización” iniciaron en la segunda mitad del siglo XIX, con la resolución del famosísimo caso Vega de 1869 por la Suprema Corte, que permitió que a través del juicio de amparo se revisaran las decisiones de los tribunales superiores de los Estados, y con el establecimiento en 1883, de las competencias de la Federación para legislar en materia comercial. Además, la dictadura porfirista, por razones políticas de concentración del poder, ayudó grandemente a profundizar en los rasgos centralistas que hoy tenemos.

La Constitución de 1917 continuó con el modelo federal, pero por las características del régimen autoritario del siglo XX. Lo que hemos tenido

es un federalismo centralista, con algunos intentos teóricos y jurídicos en la década de los años ochenta del siglo xx, para construir un federalismo cooperativo. Sin embargo, esa aspiración quedó frustrada, y las realidades centralistas se han seguido imponiendo.

Hoy en día, el federalismo mexicano, que primero fue asfixiado por las características del régimen autoritario, ahora lo es por el neoliberalismo. Es un federalismo que retoma para la Federación cada vez más competencias, y que exige de muchos ajustes, entre otras materias, en las relativas: a las atribuciones concurrentes, en la administración dual y delegación administrativa, al papel del Senado como cámara federal, a las atribuciones fiscales y financieras de las entidades federativas y municipios, y en los mecanismos de armonización y compensación fiscal. No tengo la menor duda de que el diseño de lo que podría ser el nuevo federalismo en México es un reto a la imaginación y a la complejidad de nuestro proceso de cambio político.

Los últimos años del federalismo

En nuestro país crecientemente, desde la implementación del neoliberalismo en el país, durante la segunda mitad de los años ochenta, el número de reformas al artículo 73 de la Constitución se han incrementado para centralizar competencias en las autoridades federales y para limitar los ámbitos de competencias de los Estados y los municipios. El precepto más reformado de la Constitución de la República es el 73. Las razones de esa creciente centralización jurídica obedecen a lógicas externas e internas. Dentro de las externas, el neoliberalismo globalizador –en la conformación de los centros hegemónicos mundiales– prefiere negociar e interactuar con las autoridades centrales de los Estados nación para homogeneizar políticas, normas e instituciones en beneficio del capitalismo mundial, sin que las entidades federativas o regiones que

conforman esos Estados nacionales constituyan un obstáculo, límite o restricción para lograr los fines deseados.

Dentro de las razones internas, la vida política nacional se ha distinguido después del presidencialismo autoritario por el incremento del pluralismo político –más partidos en la competencia electoral– pero a cambio, las autoridades federales, en particular el Presidente de la República, aumenta los mecanismos de control e intervención en las entidades federativas y en los municipios sobre una gran cantidad de materias: las finanzas y la deuda pública, la educación, la salud, el sistema penal, entre otras. El Ejecutivo Federal busca recuperar el terreno perdido por el avance de la exigua liberalización democrática nacional, y porque los centros financieros transnacionales le piden cuentas sobre sus intereses y designios geopolíticos, por lo que se cree obligado a reprimir, limitar y restringir los ámbitos de libertad, soberanía o autonomía en las entidades federativas.

Las reformas estructurales de los últimos sexenios se caracterizan por su profundo antifederalismo. Todas las materias de las reformas estructurales –energía, telecomunicaciones, educación, sistema financiero hacendario, fiscal, penal, disciplina financiera para las entidades federativas y municipios, transparencia, derechos humanos, sistema nacional anticorrupción, electoral– se “centralizan”. Las entidades federativas ven adelgazar sus ámbitos de actuación. Su debilidad jurídica es enorme a la par que su debilidad presupuestal y fiscal que está controlada desde hace décadas por la Federación. La mayoría de las entidades federativas dependen de las participaciones y aportaciones federales en más de un 90%. Los ingresos propios son escasos porque así ha sido diseñado constitucional y legalmente –desde el régimen autoritario– el sistema fiscal y presupuestal nacional.

Distintos autores nacionales han destacado el carácter integrador “centralista” de las reformas constitucionales más inmediatas en el

tiempo. La vía de integración recurre a distintas técnicas, entre las que se señalan las siguientes: reformas que establecen un régimen de bases de coordinación; reformas que establecen un régimen de facultades concurrentes; reformas que establecen un régimen híbrido (conurrencia y coordinación); reformas que crean un sistema nacional o único en alguna materia; reformas que federalizan alguna materia; reformas que crean mecanismos de resolución de conflictos entre entidades federativas; reformas que establecen mandatos y habilitaciones para los tres niveles de gobierno; y, reformas que establecen estándares o mínimos nacionales.

El camino centralista de las reformas constitucionales al artículo 73 y otros de la Constitución de la República continuará, al igual que la influencia federal, a través de las leyes únicas nacionales y generales, que constituyen un instrumento jurídico conspicuo dentro del federalismo mexicano, porque a través de ellas y aunque se trate de materias concurrentes, la Federación se queda con las más importantes competencias y con los recursos que le son anejos. El “centralismo” mexicano tiene muchas herramientas para imponerse: presiones geopolíticas de las instancias financieras internacionales, políticas internas para acrecentar la recuperación del presidencialismo mexicano, hacendarias para que cerca del 80% del presupuesto nacional se ejerza por las instancias federales, jurídicas para limitar la innovación de las entidades federativas.

Para evitar que las leyes únicas, nacionales y generales socaven el federalismo mexicano es posible pensar en dos tipos de límites: estos límites pueden ser procedimentales y consistir en obligar a que esas leyes sean también aprobadas por las legislaturas locales y no solo por el Congreso de la Unión y/o límites materiales para que las leyes únicas, nacionales y generales exclusivamente establezcan bases generales que no impliquen el otorgamiento de facultades exhaustivas y pormenori-

zadas en beneficio de las autoridades federales. También podrían considerarse ambos tipos de límites. Desde luego lo más importante para fortalecer el federalismo mexicano implica un arreglo de distribución fiscal y presupuestaria distinto al hoy vigente. El propósito es que las entidades federativas reciban mayores recursos fiscales de los que hoy en día reciben.

La cláusula residual y sus interpretaciones

El artículo 124 de la Constitución la establece, y de una lectura gramatical se puede equivocadamente pensar que el precepto resuelve absolutamente todos los problemas de competencia entre las autoridades federales y las autoridades de los Estados y la Ciudad de México. Nada más falso.

Este precepto consagra el principio que postula que “las facultades que no estén expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”. Para algunos este principio proviene del constitucionalismo norteamericano (la enmienda décima de la Constitución de los Estados Unidos), pero que sin embargo difiere del modelo de ese país porque nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar “expresamente” señaladas. A simple vista el enunciado del 124 resolvería todos los problemas de distribución de competencias posibles, pues bastaría revisar si la atribución está expresamente reservada o no a los funcionarios federales para determinar si la competencia es federal o estatal. Sin embargo, el artículo 124 no puede interpretarse, sin mencionar otras normas como las de los artículos 40, 41, 43, 44, 73, 115, 116, 117, 118, 119, 111 y 122, cuestión que suele pasarse por alto.

Desde nuestro punto de vista no debe perderse de vista, como dice Manuel González Oropeza, que el origen del artículo 124 de la Constitu-

ción de la República es producto de las reflexiones de Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847, el principio residual pretendía inicialmente un sistema confederado de competencias donde el gobierno general tuviese pocas, aunque importantes funciones, y que los gobiernos de las entidades federativas fuesen depositarios del mayor cúmulo de facultades, ya que lo explícito siempre debe ser limitativo, con respecto a lo reservado que es implícito.

El sistema federal mexicano normativamente es un sistema complejo que debe entenderse no solo desde sus antecedentes históricos que han promovido algún modelo federal, sino desde una lectura sistemática de la propia Constitución.

Hace algún tiempo Jorge Carpizo hacía la siguiente clasificación de facultades dentro del sistema federal mexicano:

1. Facultades atribuidas a la Federación, previstas en el artículo 73 constitucional, aunque no solo, pues también se desprenden de otros preceptos constitucionales como los artículos 74, 76, 89, 119, entre otros.
2. Facultades atribuidas a las entidades federativas, son además de las que se derivan del artículo 124 constitucional, otras que establece la Constitución de la República. Por ejemplo, el párrafo segundo del artículo 5 de la Constitución dispone: “La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio...”.
3. Facultades prohibidas a la Federación, también previstas en el texto constitucional. Ejemplo: el artículo 24 en su párrafo segundo señala: “El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”.
4. Facultades prohibidas a las entidades federativas. Se refiere a las prohibiciones absolutas previstas en el artículo 117 de la Consti-

tución, así como las prohibiciones relativas del artículo 118 de la misma.

5. Facultades coincidentes que implican que la Federación y las entidades federativas pueden legislar sobre alguna materia. Se refiere a lo que en México el texto constitucional y la doctrina conoce equivocadamente como “facultades concurrentes”. En términos de Derecho Comparado, derecho alemán –artículos 72 y 74 de la Ley Fundamental de Bonn– y norteamericano –*doctrine of preemption* de la Corte norteamericana–, las facultades concurrentes auténticas son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación ni prohibidas a los Estados, y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden legislar, pero si la Federación legisla, se deroga o quiebra la legislación local previamente aprobada.
6. Facultades coexistentes que entrañan que una parte de la misma materia corresponde a la Federación y la otra a las entidades federativas. El Congreso General tiene facultades para legislar sobre salubridad general y sobre vías generales de comunicación –fracciones xvii y xviii del artículo 73 de la Constitución– y las entidades federativas sobre leyes de salud y vías de comunicación locales.
7. Facultades de auxilio. Por ejemplo, aquellas que derivan del primer párrafo del artículo 119 de la Constitución –garantía de intervención federal–.
8. Facultades que emanan de la jurisprudencia, que son consecuencia de la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, principalmente respecto a la fracción xxxi del artículo 73 de la Constitución, aunque a través del desarrollo del juicio de amparo y de las controversias constitucionales.

Además de las anteriores facultades mencionadas por Carpizo dentro del sistema federal, podemos aludir a las siguientes:

1. Competencias que derivan de los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado que generalmente fortalecen las competencias de las autoridades federales y establecen obligaciones para las entidades federativas. El artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga a la Federación para que las entidades federativas adopten las medidas necesarias para el cumplimiento y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Convención.
2. También podemos sumar a la clasificación de Carpizo, las competencias que la Federación o las entidades federativas se delegan mutuamente mediante convenios. Por ejemplo, la fracción VII del artículo 116 de la Constitución.
3. Igualmente, se puede añadir a esa lista, las facultades expresas que otorga la Constitución a las entidades federativas en los artículos 116 y en el 122.
4. También deben señalarse las facultades que corresponden a los municipios en el artículo 115 de la Constitución.
5. En la lista adicional no puede obviarse el contenido de los artículos 1 y 133 de la Constitución que además de contemplar, entre otros el principio de supremacía constitucional, aluden a la jerarquía de las normas en México: 1) Constitución y tratados sobre derechos humanos; 2) Leyes Constitucionales que directamente desarrollan preceptos constitucionales y demás tratados; y 3) Leyes federales y locales en donde la competencia debe determinarse en función de a quién corresponde la materia.

6. Finalmente, habría que mencionar a las leyes nacionales, únicas y generales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación las ha considerado como una excepción al artículo 124 constitucional.

Por tanto, el sistema de distribución de competencias en México no puede entenderse exclusivamente desde el artículo 124 de la Constitución. Este precepto queda totalmente diluido por otros preceptos de la Constitución, por los tratados, y por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Existen importantes discusiones teóricas sobre el concepto de competencia y la forma de resolver jurídicamente los conflictos jurídicos que se derivan de él. La distribución de competencias nos conduce a una categoría que no podemos ubicarla ni en la validez formal ni en la validez material, sino que es autónoma. En los juicios sobre competencia, al igual que en la interpretación de los principios constitucionales, la interpretación no es mecánica ni formal, ni es el resultado, ni es una consecuencia de la subsunción. Los conflictos de competencia se insertan en el balance de razones, es decir, en el principio de ponderación o de proporcionalidad. En los juicios de competencia material se analiza si existen antinomias o colisiones de normas y se establece el balance entre las razones que existen entre las instituciones en supuesto conflicto. Las razones para solucionar los conflictos de competencia deben pasar por el filtro institucional, mismo que entraña comprender cómo las supuestas violaciones a una esfera de competencia de una institución afectan o ponen en riesgo a la institución que se arroga la competencia, cómo las supuestas invasiones competenciales frustran los fines de la institución, cómo las competencias arrogadas a la autoridad que se supone no las tiene, dificultan la consecución de los fines de la institución competente o cómo se dificultan los fines de la

institución invadida. Pensamos que sin este análisis previo no puede prosperar ningún argumento de invasión de competencias.

Sí existe una garantía institucional a favor de la autoridad competente, pero esta no es mecánica ni indubitable. Tenemos que analizar si existe antinomia o colisión entre normas, si se colapsa la institución con la supuesta invasión de competencias, si se frustran o dificultan los fines de la institución invadida. En todos los casos deben hacerse estos análisis, si no se demuestra la colisión de principios ni el daño o disfuncionalidad a la institución supuestamente afectada, debe tener prevalencia el principio de deferencia a favor del legislador. Como dice la profesora Ródenas “...conforme nos vamos alejando del riesgo de la disfuncionalidad institucional la garantía institucional va cediendo su espacio al principio de deferencia al legislador”.

Por lo antes dicho, los conflictos de competencias deben abordarse tomando en cuenta los siguientes tres elementos:

- a) Optimizar el principio del Estado Federal a favor de las entidades federativas.
- b) Emplear el principio de proporcionalidad para resolver los conflictos de competencia verticales que se plantean en la impugnación.
- c) Entender que el principio de competencia es una categoría autónoma de la validez formal y material, y que implica atender al menos tres supuestos: la existencia real de una colisión de principios o normas; el colapso de la institución competente porque la otra atenta contra sus fines y propósitos; y el grado de afectación a los fines de la institución que se sostiene es la competente.

Debe comprenderse el federalismo y la división de poderes de manera “evolutiva y flexible” como ya lo ha señalado la propia Suprema Corte en la tesis 45/2015 identificada con el rubro: “Instituto Federal

de Telecomunicaciones (IFT). Su función regulatoria es compatible con una concepción del principio de división de poderes evolutiva y flexible” (Número de registro 2010672, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, diciembre de 2015, tomo I, materia constitucional, P./J. 45/2015, 10ª, página 38).

Es decir, el federalismo en México no ha sido, salvo algunas etapas del siglo XIX, un esquema de compartimentos estancos excluyentes entre sí –el federalismo dual–, con el Acta de Reformas de 1847 se habló de federalismo bilateral porque el Congreso General podía anular leyes estatales pero los Congresos locales podían invalidar por mayoría una ley general. En el siglo XX, se decía por la doctrina nacional de los años ochenta de ese siglo que México contaba con un federalismo cooperativo. En las últimas décadas, han sido tantas las reformas al artículo 73 constitucional para concentrar competencias en las autoridades federales, que parece que asistimos a una deconstrucción del Estado Federal en detrimento de las competencias de las entidades federativas. Es muy importante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca precedentes que recuerden a los mexicanos que aún existe el federalismo, y que las leyes generales que solo son aprobadas por el Congreso de la Unión y no por las legislaturas locales, no pueden definir todas o las más importantes competencias y facultades solo a favor de las instancias federales como ocurre ahora desgraciadamente, sino que también competencias importantes deben corresponderles a los otros dos órdenes de gobierno, el local y el municipal, para que exista un reparto equitativo de las competencias llamadas generales.

Creo que se debe rescatar el principio del Estado Federal del artículo 40 de la Constitución de la República y devolver el rol soberano y constitucional a las entidades federativas. Para ello pienso que la Suprema Corte no solo debe optimizar los principios que contienen los derechos

humanos, sino todos los principios constitucionales, entre otros y fundamentalmente, el principio del Estado Federal.

Los principios de la parte orgánica de la Constitución, entre ellos los relacionadas con el federalismo, deben interpretarse tomando en cuenta el principio de proporcionalidad. No deben entenderse de manera mecánica y rígida sino “evolutiva y flexible”. Los principios de autoridad competente, división de poderes o federalismo, no son reglas sino principios que exigen el empleo de métodos de interpretación y argumentación no mecanicistas.

El frágil municipio

Una aportación de la Revolución mexicana y de la Constitución de 1917 fue el principio de municipio libre por los excesos en los que incurrieron los “jefes políticos” durante el porfiriato. Desde la ley del Municipio Libre de 26 de diciembre de 1914 se establecieron bases normativas que después recogería el artículo 115 de la Constitución: los estados se organizarían territorial y políticamente en municipios; los ayuntamientos serían electos de manera popular y directa; y, se prohíben las autoridades intermedias entre los gobernadores y los gobiernos municipales.

Los municipios en México, tanto por sus mermaidas competencias como por el régimen de coordinación fiscal, han tenido escasa relevancia institucional en el concierto nacional. Es un nivel de gobierno pobre e institucionalmente débil. Las reformas que se han sucedido después de 1917 han pretendido robustecer este ámbito de gobierno, pero no lo han logrado⁵. Mientras no se entienda cabalmente que el ejer-

⁵ Después de la aprobación de la Constitución de 1917, existieron diversas reformas al artículo 115 constitucional, entre otras: la de 20 de agosto de 1928 para ajustar el número de diputados en las legislaturas locales de acuerdo a su población; la de

cicio democrático se ejerce de abajo hacia arriba, y exista otro arreglo federal, fundamentalmente en materia fiscal, el futuro de los municipios en México no será promisorio, lo que seguirá propiciando graves daños para el desarrollo nacional.

A partir de los años setenta del siglo xx se han producido reformas constitucionales para intentar fortalecer al municipio, entre las que mencionamos:

- a) El 6 de febrero de 1976 se dio competencia concurrente a los municipios en materia de asentamientos humanos.
- b) El 6 de diciembre de 1977 se estableció además del sistema de mayoría el de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios de 300,000 habitantes o más.
- c) La reforma de 3 de febrero de 1983 contempló en la fracción III del artículo 115 competencias exclusivas de los municipios en materia de agua potable, alumbrado público, recolección de basura, mercados públicos, cementerios, calles, parques públicos, seguridad y tránsito, pero se permitió que cuando sea necesario, los Estados deben colaborar en el ejercicio de esas atribuciones; se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como la revocación de municipales; se precisó la autonomía jurídica de los ayuntamientos; se consagró la “esfera económica mínima” de los municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se perfeccionó el sistema de representación proporcional en los ayuntamientos; y se normaron las relaciones laborales de los municipios con sus trabajadores.

29 de abril de 1933 para prohibir la reelección de las autoridades municipales; la de 8 de enero de 1943 para ampliar el mandato de los gobernadores a seis años; la de 12 de febrero de 1947 para garantizar el derecho de voto activo y pasivo a las mujeres en el municipio; y, la 17 de octubre de 1953, que estableció la ciudadanía plena para las mujeres a efecto de que participaran también en las elecciones federales.

- d) La reforma de 17 de marzo de 1987 dejó en el artículo 115 constitucional lo concerniente al municipio y trasladó la regulación de las entidades federativas al artículo 116.
- e) La reforma de 23 de diciembre de 1999 reconoció al municipio como ámbito de gobierno; se precisó su autonomía jurídica; se realizaron modificaciones a los servicios públicos y a los ingresos municipales; se fortaleció la posibilidad de asociación de municipios para prestar servicios públicos; se reformularon las bases en desarrollo urbano, ecología y planeación que corresponden a los municipios; y, se siguió manteniendo el principio que faculta a los Estados para hacerse cargo mediante convenio de las competencias municipales cuando sea necesario.
- f) La reforma de 14 de agosto de 2001 modificó el último párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución para señalar que: “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.
- g) La reforma de 18 de junio de 2008 modificó la fracción VII del artículo 115 que dispone que la policía preventiva estará bajo el mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado y ya no en los términos del reglamento correspondiente para que exista homologación entre las policías preventivas municipales.
- h) La reforma de 24 de agosto de 2009 modificó la fracción IV del artículo 115 para que los presupuestos de los ayuntamientos incluyan los tabuladores desglosados de remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución.
- i) La reforma de 10 de febrero de 2014 incluyó que los estados en su régimen interior adoptarán también los principios de democráticos

y laicos, y además se introdujo en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 que los cargos de elección popular en los municipios por una vez pueden reelegirse de manera consecutiva.

- j) La reforma de 29 de enero de 2016 que modificó las fracciones IV y V del artículo 115 para señalar que los bienes inmuebles de la federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

El marco jurídico que atañe al municipio tiene relación además con las siguientes disposiciones constitucionales: el artículo 2 –ayuntamientos indígenas electos por usos y costumbres, derecho de consulta a los pueblos originarios, partidas específicas para que los diversos niveles de gobierno cumplan con sus obligaciones respecto a las comunidades–; en materia educativa en el artículo 3 para garantizar la educación bilingüe; respecto a las obligaciones de los ciudadanos previstas en los artículos 5, 31 fracción II, 31 fracción IV, 36 fracción I y 36 fracción V; en materia de finanzas públicas según los artículos 73 fracción XXIX y 117 fracción VIII; en relación con las visitas domiciliarias de las autoridades municipales –artículo 116 párrafo 11–; sanciones administrativas impuestas por autoridades municipales –artículo 21–; seguridad pública según el artículo 21; promoción de controversias constitucionales de acuerdo al artículo 105 fracción I; capacidad de los municipios para adquirir bienes raíces –artículo 27– en materia de medio ambiente –artículos 4 y 73–; participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones municipales –artículo 41–; y, facultades y responsabilidades de los municipios respecto a las iglesias –artículo 130–.

Los municipios han estado sometidos a numerosos conflictos jurídicos con sus Estados y su Federación. Una materia especialmente litigiosa ha sido la de los convenios. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las competencias municipales que se con-

vienen con los Estados para que éstos las implementen no se pueden transferir indefinidamente. Las transferencias de competencias deben ser transitorias. En algunos Estados, por el contrario, se ha regulado que los Estados transfieran algunas de sus competencias a los municipios a través de sus Constituciones o leyes de transferencia de funciones y servicios, como son los casos de Veracruz, Chihuahua, Nuevo León y Coahuila.

Conclusiones

El federalismo mexicano es una quimera en los hechos. En las últimas décadas, entre otros instrumentos, vía las leyes únicas, nacionales y generales, las autoridades federales han centralizado cada vez más competencias, sobre todas las materias, en detrimento de las entidades federativas y municipios.

Con el sistema vigente en materia fiscal, la federación concentra la mayor parte de los recursos y el gasto público de la nación. La hacienda pública de las entidades federativas y de los municipios es totalmente precaria y deudora de las participaciones y aportaciones federales. Éstas últimas se distribuyen discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda.

La Federación cuenta con renovados mecanismos de control a la deuda y administración de las entidades federativas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público respalda, garantiza y supervisa la deuda local y con ello el propio desarrollo de la administración pública de las entidades federativas y municipios.

Reformas recientes, como la relativa a la Guardia Nacional, ponen en manos de la Federación, el control de toda la seguridad pública e interior del país. Aunque se conservan las policías estatales y municipales, éstas no tienen nada que hacer frente a los recursos y poder de la Guardia Nacional.

Todo el sistema de reparto de competencias previsto en los artículos 115, 116, 117, 118 y 124 constitucionales, está diseñado para que la Federación subordine la vida institucional y jurídica de las entidades federativas y de los municipios.

La labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente con la concepción centralista de la vida nacional. En México no existe aún el federalismo judicial. Cualquier decisión estatal o municipal puede ser revisada por las instancias judiciales federales.

Lo anterior demuestra, que vía el diseño de la Constitución de 1917 y sus reformas, por medio de las leyes nacionales, únicas y generales, el control de recursos financieros, de la deuda, de la administración local, de la seguridad pública e interna, y del sistema judicial prevaleciente, el federalismo en México sigue siendo una aspiración incumplida.

Reflexiones sobre los sistemas nacionales

Sergio López Ayllón
Pedro Salazar

A lo largo de este texto se reflexiona en torno a la compleja distribución de competencias en el sistema federal y el papel de los llamados “sistemas nacionales” para coordinar políticas y acciones gubernamentales. Estos sistemas se han desarrollado en respuesta a la expansión de las competencias federales, la incorporación de los municipios como entidades políticas y la necesidad de regular materias concurrentes. Se sostiene que los sistemas nacionales han pasado de ser mecanismos de coordinación simples hasta complejas estructuras creadas mediante reformas constitucionales o leyes generales. Se argumenta que la eficacia de estos sistemas varía y que durante la administración del presidente López Obrador, se ha observado una tendencia hacia la concentración del poder, a través de la cooptación política. Esta forma de gobernar ha afectado a varios sistemas nacionales, como el electoral, de transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción. Ha forma de conclusión, se argumenta que aquellos sistemas que han persistido sin grandes cambios, son aquellos que se alinean con la centralización del poder que caracteriza al gobierno actual.

Palabras claves: centralización, sistemas nacionales, federalización, competencias

Reflexiones sobre los sistemas nacionales

Introducción

En México, desde hace tiempo, se han creado varios “sistemas” como mecanismos para coordinar las políticas y las acciones gubernamentales¹. Esto se debe a la muy compleja distribución de competencias en el Estado Federal mexicano que, desde el siglo XIX, se debate entre un auténtico sistema federal descentralizado y un Estado en donde la federación concentra las facultades y los recursos en detrimento de entidades federativas y, desde hace relativamente poco, con los municipios.

El hoy artículo 124 constitucional² estableció una regla relativamente simple de distribución de competencias, según la cual la federación solo tiene las facultades que expresamente le concede la Constitución. Las demás se entienden reservadas a los Estados. Pero detrás de esta regla se encuentra una realidad mucho más compleja, resultado tanto de la zigzagueante evolución del federalismo mexicano.

La primera y más evidente es la ampliación de las facultades de la Federación (explícitas o implícitas), que se refleja mayormente en las 85 reformas que acumula el artículo 73 y que implica el crecimiento exponencial de competencias federales sin aparente resistencia de los Estados. Notamos que este proceso no es nuevo y que sus orígenes se remontan a la segunda mitad del siglo XIX.³

¹ Este artículo retoma las ideas que se discutieron en el estudio “Los sistemas nacionales” que coordinamos Pedro Salazar y Sergio López Ayllón y que próximamente aparecerá bajo el sello editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

² El texto del actual artículo 124 (que ha sido reformado solamente una vez en 2016) sigue la fórmula utilizada por el artículo 117 de la Constitución de 1857 y se inspira claramente en el texto de la 10ª Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América. Véase Serna de la Garza, José María. “Comentario al artículo 124” en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9ª ed., vol. XI, México, IJ-M. A. Porrúa, 2016, pp. 396-397.

³ *Idem*, pp. 396 y ss.

La segunda dinámica es la creación constitucional, a finales del siglo xx, del municipio como una entidad política a parte entera, con facultades competenciales constitucionales exclusivas (obviamente en detrimento de aquellas de los Estados).

El tercer movimiento, claramente el más complejo y aún en evolución, es el de las llamadas genéricamente facultades concurrentes o coexistentes, es decir, materias en las que mediante una modificación a la Constitución (principalmente al artículo 73) se permite que el legislador ordinario distribuya las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno a través de las llamadas leyes generales o leyes marco. Materias tan importantes como la salud, la educación, los asentamientos humanos, la seguridad pública o la protección del medio ambiente son ejemplos paradigmáticos de esta situación.

Estas facultades han tenido una evolución posterior que es la expedición de leyes generales cuyo contenido no se limita a una mera distribución de competencias, o el establecimiento de principios o bases generales, sino que constituyen en realidad minuciosas leyes reglamentarias que reducen a su mínima expresión las facultades normativas de las legislaturas de las entidades federativas.

En realidad, convendría reconocer sin rubor que tenemos un federalismo dinámico y móvil, que responde a las tendencias expansivas de los poderes centrales, en el que cada materia ha creado sus propias reglas de distribución competencial, que por cierto (y hay que subrayarlo) no pueden entenderse cabalmente sin recurrir a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia ha hecho de ellas.⁴ Por ello resulta muy difícil establecer con claridad “qué” le corresponde a “quien” en este país, y cuando es posible decirlo para una materia específica, es imposible generalizar para las demás.

⁴ Véase Mejía Garza, Raúl y Laura Rojas Zamudio. *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018.

Usemos como ejemplo la seguridad pública. En esta materia el artículo 21 Constitucional establece que: “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios (...) en las respectivas competencias que esta Constitución señala”. Por su parte, el artículo 115 sección III inciso señala: “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”. Por su parte, el artículo 73-xxiii faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que “establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución”.

La situación que acabamos de describir se explica en los problemas que hemos enfrentado en las últimas décadas y en los más variados intentos de encontrar arreglos institucionales para resolver los problemas nacionales. Puede parecer anómala, pero en realidad podemos reconocer que bajo el concepto de federalismo existe una gran variedad de arreglos institucionales. Y uno de ellos es la creación de los “sistemas nacionales”, que abordaremos en este documento.

¿Qué son los sistemas nacionales?

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la palabra “sistema” aparece en 70 ocasiones (119 si incluimos los artículos transitorios) y se utiliza en muy diversos contextos. Así, por ejemplo, se refiere al sistema eléctrico nacional, a los sistemas de abasto o comercialización, o a los sistemas normativos de los pueblos indígenas. Dentro de esta diversidad, existe un tipo de “sistema” que se refiere a los espacios institucionales de coordinación cuando existen competencias concurrentes o coexistentes.

Así, la Constitución se refiere explícitamente al Sistema Educativo Nacional (a. 3), Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (a. 3), el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (a. 3), el Sistema de Salud para el Bienestar (a.4), el Sistema Penitenciario (a.18), el Sistema Integral de Justicia para los Adolescentes (a. 18), el Sistema Nacional de Seguridad Pública (a. 21), el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública (a. 21), el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional (a. 26), el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (a. 26), el Sistema Nacional Anticorrupción (aa. 73–xxiv y 113), el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación (a. 73–xxix–F) y el Sistema Nacional de Archivos (a. 73 xxix–T), el Sistema de Seguridad Social del Personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales (a. 123–XIII).

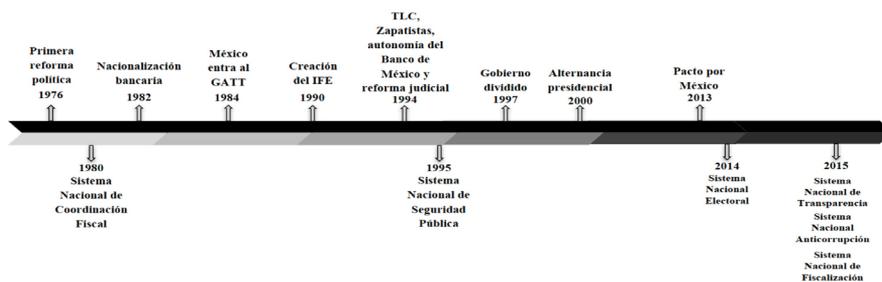
Junto con los anteriores, otros “sistemas” de este tipo se crean a partir de leyes generales, por ejemplo de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños, Adolescentes y Adultos; de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Sistema Nacional de Transparencia; de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización; de la Ley General de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; de la Ley de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y de la Ley General de Desarrollo Social, el Sistema Nacional de Desarrollo Social.

Así, algunos de estos sistemas tienen base constitucional. Otros encuentran su fundamento en leyes generales o incluso en leyes federales ordinarias. Pero en ningún lugar se define qué es un sistema, para qué sirve o bien cómo opera.

En una primera aproximación, estos sistemas pueden conceptualizarse como mecanismos de coordinación y gestión de algunas funciones del Estado en las que existen facultades concurrentes entre federación, entidades federativas y, algunas veces, municipios.

Una mirada más cuidadosa a estos sistemas permite elaborar una definición más precisa y completa sería considerar a los sistemas nacionales como un conjunto de normas e instituciones que regulan funciones del Estado en cuya ejecución participan autoridades de distintos órdenes de gobierno –en ocasiones poderes u OCA’s– y cuyo objetivo es coordinar las políticas y acciones para el ejercicio de competencias concurrentes, y con ello garantizar el ejercicio de derechos, el cumplimiento de obligaciones y el desempeño eficaz de las políticas públicas que los soportan.

Un estudio reciente sobre seis sistemas constitucionales deja algunas lecciones interesantes sobre estos mecanismos, su evolución, diseño y perspectivas.⁵ Primero, que se crearon en distintos momentos y con propósitos diversos. Pero su creación inicia con las reformas que condujeron a la transición política y se acelera después del 2000, en particular con la creación de los organismos con autonomía técnica o constitucional. Los primeros derivan de simple leyes federales, y solo más tarde de la Constitución o de leyes generales. La línea de tiempo que sigue ilustra esta situación.



Fuente: Elaboración propia.

Un análisis comparado de estos seis sistemas muestra las diferencias en diseño que existen entre ellos. El siguiente Cuadro los sintetiza.

⁵ López Ayllón Sergio y Salazar Pedro. *Los sistemas constitucionales*, México, IJ-UNAM, en prensa.

Tabla 1. Sistemas nacionales comparados

	SNCF	SNSP	SNT	SNE	SNA	SNF
Preside	SHCP y un Estado	Consejo General de Seguridad Pública, preside Presidente de la República	Consejo Nacional, presidido por INAI	INE	Comité Coordinador, preside Presidente CPC	Comité Rector, que presiden Los titulares ASF y SFP.
Niveles de gobierno involucrados	2	3	3	2	3	2
Poderes involucrados	PE	PE, Fiscalías, PJ*	OCA s**	OCA s	PE, PJ y OCA s	PE y PJ
Secretariado técnico o ejecutivo	Si	Si	Si	No	Si	No
Mecanismos de coordinación	Convenios	Convenios y Acuerdos	Acuerdos	Reglamentos y Acuerdos del INE	Acuerdos	Acuerdos
Facultades normativas o reglamentarias externas	No	Si	Si	Si	Si	No
Mecanismos de resolución de conflictos	Si	No	No	No	No	No
Mecanismos de rendición de cuentas	No	Si	No	No	Si	No
Mecanismos de participación de la sociedad	No	No	No	No	Si	No

* Participan a través de las Conferencias Nacionales de Fiscales y Poderes Judiciales.

** Formalmente también participan INEGI, ASF e AGN.

Fuente: elaboración propia con datos del libro "Los sistemas constitucionales", cit. *supra* nota 6.

A partir de esta caracterización, es evidente que los sistemas nacionales tienen una variedad de diseños que responden tanto a la evolución institucional, en particular la creación de los organismos constitucionales autónomos que tienen una competencia constitucional exclusiva de carácter nacional, como las razones del contexto político en los que se crearon. También resulta relevante la claridad –o falta de– en la distribución de competencias normativa de origen, pues de ella dependen la flexibilidad de la operación del sistema.

Las preguntas abiertas

a) *La finalidad de los sistemas*

Una primera consideración tiene que ver con la finalidad de los sistemas. Algunos tienen como propósito preponderante asegurar la garantía de derechos, como es el caso del SNT (derechos de acceso a la información y de protección de datos personales) y el SNE (derechos políticos). En otros casos, los sistemas están orientados a la coordinación de políticas públicas como es la recaudación (SCF), la seguridad pública (SNSS), la rendición de cuentas y la supervisión del ejercicio de los recursos públicos (SNF) y el combate a la corrupción (SNA). Lo anterior abre varios problemas.

El primero es cuál debe ser el modelo de ejercicio y garantía de los derechos en un estado federal. Aquí existen varias concepciones subyacentes en conflicto. Una es reconocer la diferencia y permitir que cada entidad federativa genere sus propios estándares de ejercicio y cumplimiento, que al final del día estarían sujetos al control de constitucionalidad de última instancia que ejercería la SCJN. Una segunda posibilidad es generar estándares mínimos de garantía, una especie de piso común, en el que cada Estado podría diferenciarse en su capacidad de ampliarlos. Una tercera vía es considerar que no puede haber estándares

diferenciados y los niveles de ejercicio y garantía deben ser iguales en todo el país.

El diseño de los sistemas debería entonces responder a la concepción que se tenga del ejercicio de un derecho en particular. El problema es que casi nunca existe una definición ni normativa ni operativa de lo que quiso el legislador al darle vida a cada sistema. Así, los resultados son más una consecuencia de su diseño y operación que de un propósito definido. El SNT nació con la pretensión de homogenizar los derechos de acceso a la información y protección de datos en todo el país a partir de los mínimos establecidos en las leyes (más que mínimos son estándares de garantía muy detallados). Por eso se le dio al INAI una competencia nacional que le permite revisar las decisiones de los órganos garantes estatales.

En cambio, en materia electoral, es claro que se trataba de generar una operación uniforme del sistema electoral en todo el país bajo la conducción del INE. Y en consecuencia, se le otorgaron facultades normativas a este instituto muy amplias que le permiten subordinar de hecho a los institutos locales. Por ejemplo, la facultad del Consejo General del INE para designar a quienes integran los consejos directivos de los organismos públicos locales electorales (OPLES).

En cuanto a los sistemas que buscan coordinar una política pública existe una gran variedad de diseños. Curiosamente, el más efectivo resulta ser el modelo de coordinación fiscal en el que, mediante convenios, permitió resolver el problema de la doble tributación y creó un sistema de distribución de la recaudación. Pero una vez dentro del sistema, los estados tienen poco margen de maniobra. De hecho, como dice Guillermo Lecona que ha estudiado con detenimiento esta cuestión: "el sistema ha generado una centralización excesiva de las potestades tributarias de la federación y los Estados han dejado de establecer otras fuentes de ingresos propias".

Lo mismo sucede con el SNSP, aunque con variantes. Aquí también los convenios juegan un papel importante, sobre todo al inicio. Pero la ley también prevé que los “acuerdos” son instrumentos en los que participan todos los miembros del sistema y establecen las bases mínimas para una serie de actividades. Estos tomaron cada vez una mayor importancia. En todo caso, la eficacia de este sistema depende más de la generación de consensos y, en cierta medida, la distribución de los fondos federales.

En el caso del SNA y del SNF al tratarse de instancias de coordinación tanto verticales como horizontales los resultados concretos son menos claros, doblados por su relativa juventud y el ambiente adverso en que se desarrollaron.

b) *Las razones*

¿Cuáles son las razones que están detrás de la construcción de estos sistemas? Una primera hipótesis es que evolucionaron de constituir mecanismos de consolidación del régimen presidencialista con partido hegemónico que subordinaba los Estados a la Federación (en particular el SNCF y el SNSP) hasta convertirse en mecanismos que permiten acotar los poderes del sistema presidencial. Para ello, era necesario generar espacios de coordinación capaces de dar respuesta en un entorno de mayor pluralidad política.

Pero existen otras razones que, aunque menos evidentes, muestran una realidad más compleja. Es importante señalar que las razones no se excluyen entre sí, sino que coexisten en diversos grados en cada sistema.

Así, una segunda hipótesis es la debilidad institucional crónica y severa que existe entre las entidades federativas, su alto grado de dependencia de los gobernadores y la enorme desconfianza que generan entre las élites políticas centrales. Ello obliga a tratar de generar estándares de desempeño y una homologación de criterios dentro de los sistemas para “jalar” a las estructuras institucionales más débiles; al mismo

tiempo que asegurar una cierta autonomía de los criterios políticos locales. Esto hace que, en ciertos casos, la jerarquía se imponga sobre la cooperación y lo que debería ser un espacio de coordinación termina siendo una estructura vertical. Por otro lado, esto ha limitado la formación de instituciones robustas en las entidades federativas, pues la intervención federal o nacional suple en muchos casos estas deficiencias locales.

Otra hipótesis está vinculada con la creación de los organismos autónomos que generó competencias constitucionales exclusivas y que escapan al control de los ejecutivos. Dentro de estos ámbitos exclusivos, la existencia de instituciones autónomas equiparables en cada entidad federativa trajo como consecuencia la necesidad de crear nuevos espacios de coordinación intergubernamentales en los que el órgano “nacional” opera como cabeza del sistema. Este es claramente el caso de SNT y del SNE encabezados respectivamente por el INAI y el INE. Sin embargo, el primero, por diseño normativo, es más plural y los organismos estatales son claramente reconocidos como parte del sistema. No sucede así con el SNE en el que el INE, al final del día, tiene una mucho mayor capacidad normativa para subordinar a los institutos electorales estatales. El SNF es un híbrido pues los órganos que los encabezan –la SFP y la ASF– no son en rigor órganos con autonomía constitucional ni tienen facultades normativas que les permitan incidir directamente sobre sus homólogos en los Estados.

Los casos más complejos son aquellos sistemas que, en realidad, son sistemas de sistemas, como es el caso del SNSP y el SNA. En el primero se trata de coordinar a las policías estatales y municipales, la Guardia Nacional, los sistemas de reinserción social, las fiscalías y la interacción con una diversidad de autoridades de los 3 niveles órdenes de gobierno que tienen que ver con temas relacionados con la seguridad pública. Esto hace que su operación sea muy compleja y que las acciones de coordinación se limiten, en el mejor de los casos, a los espacios de consenso

que logren generar los liderazgos dentro del sistema o la distribución de recursos.

El SNA es el caso más extremo. Se trata de coordinar a una secretaría de Estado (la SFP), la Auditoría Superior de la Federación, un Poder (el Consejo de la Judicatura Federal), dos órganos constitucionales autónomos (el INAI y la FGR) y un tribunal administrativo, además de la función especial que se les otorga a los ciudadanos a través del Comité de Participación Ciudadana. Esta coordinación debe multiplicar además por la coordinación que se entre los diferentes órganos y sus homólogos locales. Aunque el diseño constitucional le otorga amplias facultades ejecutivas, en realidad la dificultad de generarlas en la práctica ha tenido como consecuencia que su desarrollo haya sido fundamentalmente normativo y, como señala el autor del capítulo correspondiente, difícilmente han incidido en su objetivo que es combatir la corrupción.

c) *La distribución de competencias (las leyes generales)*

Una cuestión que salta a la vista es que tan buen diseño tiene la distribución de competencias original y la función que han tenido respecto de los sistemas.

Las leyes generales carecen de una conceptualización precisa y han evolucionado de manera significativa. Así, durante muchos años, estas leyes eran instrumentos que servían fundamentalmente para distribuir competencias entre los diversos órdenes de gobierno. Hasta los años noventa, la discusión versaba sobre si tenían o no jerarquía sobre las leyes federales y estatales ordinarias, pero finalmente se impuso el criterio de que se trataba de un problema competencial y no de orden jerárquico. Así, la Corte estableció que:

las leyes generales son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado mexicano. Es decir,

las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.⁶

Pero a este ámbito de distribución de competencia se fue sumando con el tiempo la introducción de principios sustantivos que generaban estándares materiales uniformes. La pregunta era si éstos interfieren con las atribuciones sustantivas que la ley otorgaba a los diferentes órdenes de gobierno. Una tesis del pleno de la Suprema Corte estableció que:

Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones

⁶ Tesis aislada registro digital 172739 en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172739>

o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.⁷

Pero el contenido mínimo normativo que contenían las leyes generales se fue ampliando. En algunos casos, esta ampliación encontraba base constitucional. Por ejemplo, el artículo 73 fracción xxix–s estableció la facultad del congreso de emitir las leyes generales reglamentarias que desarrollarían los *principios y bases* (énfasis añadido) en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de entidades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Una revisión del contenido de esas leyes hace evidente que esos *principios y bases* en realidad constituyen una regulación sustantiva dejando muy poco espacio a las legislaturas estatales para regular. Lo mismo sucede, por ejemplo, con la Ley General de Mejora Regulatoria o la Ley General de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias. En otros casos, aunque la constitución limita el contenido de las leyes generales a la distribución de competencias, éstas han sido construidas como leyes sustantivas que dejan poco espacio a las entidades federativas para legislar, o que incluso se han aplicado directamente, tal es, por ejemplo, el caso de la Ley General de Responsabilidades Administrativas o la Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnología e Información.

Esta línea de evolución dio origen a una nueva facultad del Congreso, que no estaba implícita en el artículo 124, que es la creación de los “Códigos Nacionales” que son normas de aplicación general en todo el país, pero aplicadas por las autoridades locales. Así, por ejemplo, en materia penal en 2008 se estableció en la fracción XXI del artículo 73 la facultad del Congreso de expedir “la *legislación única* (énfasis añadido) en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de

⁷ 9ª Época; Pleno; S. J. F. y su Gaceta; Tomo xxxi, Febrero de 2010; 2322 registro digita.

justicia penal para adolescentes”. En materia electoral, aunque la fracción U del artículo 73 mantiene un lenguaje propio de una distribución de competencias en materia de partidos políticos, organismos y procesos electorales, las bases a que se refiere son desarrolladas en el artículo 41 de manera tan detallada que generan un conjunto de leyes generales que en realidad son cuerpos normativos nacionales. Otro ejemplo reciente es la facultad del Congreso de establecer la legislación única en materia de procedimientos civiles y familiares (a. 73-xxxI), que dio origen al Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

Una diversidad de resultados

De este modo, la evolución de los sistemas pasa por Convenios de Coordinación (SNCF), por Leyes Generales que en efecto distribuyen competencias pero que dejan al sistema su operación (SNSP), por Leyes Generales que contiene principios y bases tan detallados que en realidad se constituyen como sistemas con facultades quasi reglamentarias a nivel nacional (SNT, SNA) hasta leyes generales con normas aplicables en todo el territorio nacional por autoridades estatales agrupadas en el sistema (el SNE). Es decir, existe una clara tendencia a la homologación de reglas y procedimientos. Pero el problema competencial subsiste pues las fórmulas generales de distribución de competencias en realidad no existen.

Ahora bien, el análisis comparativo de los sistemas nacionales permite inferir que hay fuertes contrastes entre los sistemas respecto a su eficacia para lograr los propósitos para los que fueron creados. Una primera lectura muestra que los sistemas asociados a dos tareas fundamentales del Estado, que son la tributación y la seguridad, fueron creados antes de la transición democrática y en ellos prevalece más una lógica de subordinación desde el centro que de coordinación entre iguales. En este sentido no responden a la lógica “democratizante” de los

otros, aunque la pluralidad del Estado se ha impuesto y los ha obligado a negociar y generar nuevos medios de coordinación. En cierto sentido estos sistemas requieren de un rediseño integral para redireccionarlos.

Probablemente los dos sistemas con mayor “éxito” han sido el de transparencia y el electoral. En buena medida han logrado sus objetivos, son robustos en su estructura institucional y han sido eficaces en garantizar el ejercicio de los derechos. Esto no quiere decir que estén libres de tensiones permanentes, de arreglos políticos, y de oscilar entre la subordinación y la coordinación como modelos de gobernanza. En este sentido el sistema nacional electoral ha tomado más una deriva jerárquica y vertical, mientras que el de transparencia ha logrado mayor coordinación sin por ello negar el papel protagónica que ha jugado el INAI.

El SNA y el SNE, que nacen juntos son, sistemas de sistemas, donde la coordinación no solo se da verticalmente sino también horizontalmente entre los diferentes actores que los integran. En ambos casos los resultados han generado muchas disposiciones de organización y procedimiento, pero pocos resultados sustantivos.

Todo este entramado deja ver con claridad como cada sistema nacional está atravesado por las tensiones propias de un federalismo que no acaba de definir su rostro.

En efecto, la lógica de todo sistema federal supone un arreglo que permite resolver el problema del ejercicio territorial del poder político, particularmente en los Estados que tienen territorios extensos y diversos. Así “todas las democracias con poblaciones muy superiores a los cien millones de personas sean federales”.⁸ Se busca tener gobiernos cercanos y responsivos a las necesidades de la población adaptables a sus especificidades.

⁸ George Anderson. *Una introducción al federalismo*. Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 31.

En México hemos transitado por diferentes modelos y tendencias, con frecuencia contradictorias, que se muestran con toda claridad en el diseño de los sistemas nacionales. Así, se pone de manifiesto la tensión entre el ejercicio de derechos ciudadanos universales iguales para todos, con la diversidad que supone su ejercicio en un territorio tan amplio; las tendencias hacia un marco normativo único y homogéneo para todo el país, que con frecuencia es inaplicable por las condiciones locales específicas, por la rigidez contra la flexibilidad, por la jerarquía contra la cooperación y el consenso. Estos son los dilemas que enfrentan los sistemas día con día y quizá, la necesidad de contar con una política pública para los sistemas.

¿Hacia una política de los sistemas nacionales?

En síntesis, bajo el concepto de “sistemas nacionales” conviven una enorme diversidad de formas de organización que se crearon con la intención de resolver tanto el problema del ejercicio de competencias (normalmente mal diseñadas) como la coordinación de políticas públicas en ciertos sectores específicos. Esta creación de sistemas resulta problemática a la luz de los resultados y obliga a preguntarse si debería existir una “política” para los sistemas nacionales.

Una alternativa sería desandar la ruta de la creación de los sistemas nacionales para retornar a un esquema de federalismo tradicional. Por ejemplo, en materia electoral o de transparencia, devolver todas las facultades, que en su momento fueron centralizadas en manos de los institutos nacionales, a las autoridades correspondientes de las entidades federativas. Asimismo, tendrán que eliminarse las facultades de atracción de casos –que, por ejemplo, tiene el INAI respecto de asuntos a cargo de los institutos de transparencia estatales. Esa decisión también supondría revisar los sistemas jurisdiccionales correspondientes –sobre todo, en materia electoral– y los mecanismos de control atinentes. En

paralelo tendrán que revisarse y ajustarse los marcos constitucionales y legislativos vigentes (por ejemplo, para determinar qué se hace con las leyes generales). Lo cierto es que avanzar en esta dirección supondría ajustes de gran calado al sistema constitucional e institucional nacional.

Aún si se concede que esa alternativa es políticamente viable e institucionalmente deseable, lo cierto es que no se lograría superar la exigencia de fondo que está detrás de la mayoría de los sistemas nacionales. Nos referimos a la profunda desconfianza por parte de la ciudadanía y de muchos actores políticos hacia las autoridades estatales. Fundada o no esa desconfianza ha sido el resorte de la creación de sistemas que centralizan decisiones y controles a nivel nacional. Por eso y por las implicaciones que supondría desarmar cada sistema, los revisamos en lo individual, desde el punto de vista institucional y del ejercicio de las competencias existentes para realizar ajustes que permitan lograr garantías homogéneas a los derechos humanos de las personas en el país con políticas públicas diferenciadas según las particularidades de cada entidad federativa.

Ese es el sentido, la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ya hemos referido y nos parece apuntar en la dirección correcta al reconocer que no es la vía de la homologación a rajatabla la que debe prevalecer, sino que las leyes generales pueden establecer las bases mínimas desde la que las entidades puedan darse sus propias normas ajustadas a sus realidades locales. Se deja así espacio para que los estados tengan su propio espacio de configuración y adapten las normas. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser y volveríamos a los eternos problemas de que las decisiones centrales al final del día tampoco funcionan.

En otra dimensión, una mirada de conjunto muestra que institucionalmente los sistemas que mejor funcionan son aquellos que:

1. Federación y Estados concurren en un espacio de relativa igualdad.
2. Tienen un secretariado “fuerte”, con capacidad de acción y decisión, pero vinculado orgánicamente al órgano que preside el sistema.
3. Prevalece el consenso en la toma de decisiones.
4. Hay un mecanismo de financiamiento en donde todas las partes aportan, pero los fondos federales tienen una importancia crítica.
5. El financiamiento está ligado a objetivos evaluables y transparentes.
6. El sistema tiene facultades regulatorias que deben ser ejecutadas en cada Estado a través de los mecanismos idóneos.

El otro aspecto, casi siempre olvidado, tiene que ver con que una política de los sistemas nacionales debería velar por el desarrollo de las capacidades institucionales locales. Si este flanco no se ataca, la desconfianza permanecerá y cualquier solución normativa se hará inviables.

Así, una política pública nacional –obviamente diferenciada por materias– que, sobre bases constitucionales claras, articule un entramado legal de leyes generales sencillas y accesibles que sean diferentes con la libre configuración legislativa de las entidades federativas, nos parece la mejor alternativa para lograr los objetivos planteados. Si lo que se busca es desterrar la desconfianza, generar políticas públicas eficientes, contar con mecanismos de coordinación y control para respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, este diseño parece ser el idóneo.

Finalmente, esta política nacional también deberá tener en cuenta la interacción que, de hecho, existe entre los sistemas y que podría generar sinergias complementarias en lugar de obstáculos entre las políticas que cada uno despliegue.

Los sistemas nacionales en tiempos de las 4T

Mucho se ha escrito y seguramente mucho se escribirá sobre la forma de gobernar del presidente Andrés Manuel López Obrador y de las decisiones más polémicas de su gobierno que impactaron al diseño constitucional e institucional mexicano. Pero, para los fines que a nosotros nos interesan, existen dos tendencias constantes durante su gestión. La primera ha sido hacia la concentración del poder en manos en clave presidencialista y la segunda hacia una centralización de la gestión pública no necesariamente mediante la construcción de instituciones *ad hoc* sino a través de acciones, decisiones y cooptaciones políticas.

La primera tendencia puede constatarse en su estrategia para dismantelar, neutralizar, cooptar o reformar a los órganos constitucionales autónomos que se fueron creando desde los años noventa del siglo xx. El acoso sistemático al INE y al INAI es relevante para este texto. Desde el inicio de su gobierno emprendió una narrativa discursiva hostil y amenazante que derivó en propuestas de reformas para desaparecerlos y trasladar sus facultades a dependencias del gobierno.

Desde el punto de vista político fue particularmente relevante el intento de reformas en materia electoral conocidos como el “Plan A” y el “Plan B” que no prosperaron, pero generaron tensiones y reacciones políticas inusitadas. La defensa de la autoridad –bajo la consigna “El INE no se toca”– se convirtió en una bandera opositora a la intentona del gobierno que incrementó la polarización existente en el país. Ante el fracaso de su iniciativa, el presidente, en febrero de 2024 presentó una serie de iniciativas de reformas constitucionales y legales entre las que reaparece su propuesta en materia electoral. En caso de prosperar el INE perdería su autonomía, desaparecerían los órganos electorales estatales (OPLES) y, con ello, el sistema constitucional electoral existente desde los años noventa del siglo pasado dejaría de existir.

En el caso del INAI, a la estrategia discursiva peyorativa se le sumó una estrategia política orientada a neutralizarlo. La intentona consistió en mantener al pleno de ese instituto incompleto mediante la omisión de la mayoría en el Senado de la República para realizar el nombramiento de comisionados faltantes. En un principio la estrategia funcionó y el instituto fue incapaz de atender las solicitudes y recursos presentados por la ciudadanía por no contar con el quórum necesario para sesionar. Sin embargo, gracias a un recurso presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el propio instituto, el bloque fue superado. En ese caso la corte no ordenó –como si lo hiciera en el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica– que el senado designara a las personas comisionadas faltantes, pero sí autorizó al pleno del INAI para que sesionara y resolviera sin el número de comisionados establecidos en la ley. Sin embargo, el golpeteo y la confrontación desde el gobierno se mantuvo vigente y permanente. De esta manera el acoso político al sistema nacional de transparencia fue una constante a lo largo del gobierno del presidente López Obrador.

En el caso del Sistema Nacional Anticorrupción la estrategia gubernamental no fue la del acoso ni el golpeteo sino simplemente la del desprecio. En realidad, esa tendencia la había marcado el gobierno anterior porque, desde su creación, el sistema fue abandonado e ignorado por Peña Nieto. López Obrador hizo lo propio. Con el paso del tiempo, a lo largo de su sexenio, el sistema desapareció de la conversación pública, los nombramientos necesarios para hacerlo funcionar no se realizaron y las convocatorias para su funcionamiento tampoco se concretaron. Así las cosas, el sistema subsiste en la constitución pero no existe en la vida práctica. De hecho, es difícil avizorar un contexto político en que logre ponerse en funcionamiento y ofrezca los resultados para los que fue diseñado.

El SNSP ha sido suplantado en los hechos por la estrategia de seguridad nacional orientada hacia la militarización del país. En los hechos, más allá de las disputas jurídicas que han implicado reformas constitucionales, legales y acciones y controversias de constitucionalidad que ha conocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la creación y el despliegue de la Guardia Nacional ha impuesto la política pública que impera en la materia. De nuevo la tendencia ha sido hacia la centralización de las decisiones en el gobierno nacional y en particular en las fuerzas armadas. De hecho, a pesar de formar parte del poder ejecutivo, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana ha desempeñado una labor meramente simbólica a lo largo del sexenio del presidente López Obrador. En este caso la tendencia concentradora y centralizadora ha fortalecido a las instituciones castrenses, pero ha sido decidida por el titular del poder ejecutivo.

El caso de este sistema nacional es un buen ejemplo de la segunda tendencia que apuntamos al inicio de este apartado: la segunda hacia una centralización de la gestión pública a través de acciones, decisiones y cooptaciones políticas. Solo que en este caso sí se creó una institución *ad hoc*: la guardia nacional. Este hecho no resta nuestra tesis porque esa institución es una formalización de una decisión política que conlleva una simulación. En los hechos, son las fuerzas armadas las que realizan las tareas de seguridad pública a nivel nacional.

El SNF nunca se institucionalizó y, por lo mismo, ha sido relativamente sencillo inmovilizarlo. En este caso la operación política no provino directamente del gobierno sino de la Auditoría Superior de la Federación que, como sabemos, es una institución que depende de la Cámara de Diputados. Para los fines que nos interesan lo relevante es advertir que el titular de la ASF para el periodo 2018-2026 desde el inicio de su gestión mostró nulo interés por el SNF. Esa falta de voluntad, en contraste con el apoyo decidido que su antecesor le brindó a dicho sistema,

ha sido suficiente para desarticularlo. Más allá de las lecturas políticas que esta situación pueda suscitar lo que importa para los fines de este libro es que, en los hechos, la potestad fiscalizadora se fue concentrando en la federación.

El único sistema que ha subsistido sin mayores sobresaltos es el SNCF. Probablemente la razón que lo explica es que se trata de un sistema que abona en la dinámica centralizadora. En los hechos, a través de los convenios de coordinación, las entidades federativas abdican de su poder recaudatorio en favor de la federación. Por lo mismo no es un sistema que colisione con la lógica y dinámicas del gobierno nacional. Así que resulta atinado suponer que no fue acosado ni desmantelado porque es funcional a las dinámicas de poder impulsadas por el gobierno de la llamada “cuarta transformación”.

Los problemas de implementación de políticas públicas en el arreglo federal mexicano

Guillermo M. Cejudo

En este texto se hace una revisión de los problemas de implementación de las políticas públicas en el marco del federalismo mexicano. Se analizan las causas institucionales y administrativas que dificultan que las políticas públicas que requieren la intervención de más de un ámbito de gobierno operen adecuadamente, y se revisa la forma que los gobiernos desde el año 2000 han intentado sortear esas dificultades. Se explica cómo México vive un proceso de recentralización, primero hacia sistemas nacionales con base en leyes generales, y luego hacia el ejecutivo federal con el traslado de responsabilidades y recursos hacia el de los gobiernos estatales al centro. Aunque el tema es un punto ciego en el debate público, sus implicaciones en la calidad de los servicios y bienes públicos siguen siendo innegables.

Palabras clave: implementación, políticas públicas, recentralización, capacidades administrativas

Los problemas de implementación de políticas públicas en el arreglo federal mexicano

La implementación de políticas es la puesta en marcha del diseño de intervenciones dirigidas a resolver problemas públicos en territorios concretos, desde organizaciones con capacidades específicas y con el trabajo de funcionarios que tienen sus propios intereses, valores y preferencias. Por eso, desde los textos clásicos sobre la materia, se dice que la implementación inicia cuando las buenas intenciones se enfrentan a la realidad (Pressman y Wildavsky, 1973). Por más bien diseñada que esté una política, enfrentará desafíos, pues requerirá la acción conjunta de múltiples actores y organizaciones no siempre preparadas para hacerse cargo de una nueva tarea. Los resultados finales de las políticas los moldearán los recursos existentes, la capacidad de operación y las habilidades de los funcionarios en el nivel de calle y su interacción con un contexto favorable para lograr sus resultados. Por ello, la literatura identifica como factores determinantes del éxito de la implementación de una política la claridad en la asignación de responsabilidades, la habilidad de articular la acción de actores con intereses diferenciados y las capacidades administrativas realmente existentes entre las organizaciones y funcionarios implementadores (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018).

Esos problemas de implementación son mayores en un país federal. Cuando hay un arreglo institucional tiene diversas fuentes de legitimidad, autoridades con jurisdicción sobre un mismo territorio y heterogeneidad en las capacidades, la implementación de políticas se enfrenta a nuevos desafíos. Por diseño, un régimen federal tiene tres arenas de conflicto. La disputa por el poder a través de elecciones entre partidos en competencia significa que siempre existen intereses políticos que pueden estar no alineados entre distintos ámbitos de gobierno. La asignación de competencias y responsabilidades en materia de polí-

tica pública es también un espacio donde los gobiernos pueden chocar para tratar de incidir en sectores específicos, o eludir responsabilidades en esas materias. Y, finalmente el reparto de recursos: quién recauda y quién gasta son decisiones que no están resueltas para siempre y que en cada ciclo presupuestal o en cada negociación vuelven a estar en juego.

Los retos de implementación en México

Más allá de estas áreas de conflicto sobre la distribución del poder, las competencias y los recursos, en la operación cotidiana de las políticas públicas existen, al menos, tres retos. En primer lugar, un reto de coordinación: frente a una misma política pública los actores políticos con intereses encontrados pueden encontrar incentivos en conflicto que los lleve a no cooperar, a resistirse o boicotear la implementación de una política o a confrontarse por obtener los réditos electorales de su éxito. Pero el reto no es solo político sino también administrativo: la coordinación no es solo entre gobernadores, presidentes municipales y gobierno federal. En un país donde hay altísima rotación de funcionarios, la coordinación y la cooperación son procesos que se tienen que reconstruir entre cada cambio de personal, pues la falta de institucionalización de las burocracias hace que los acuerdos sean temporales y coyunturales.

El segundo reto es la heterogeneidad. Una de las virtudes de un sistema federal es su capacidad para responder de manera diferenciada a las características de los territorios y preferencias de las poblaciones. Uno de los argumentos más poderosos para la descentralización de facultades es que los gobiernos subnacionales están cerca de las necesidades de la población, conocen mejor los territorios y tienen más sensibilidad a las condiciones específicas de cada localidad. Cuando se busca implementar políticas federales, la heterogeneidad es un reto para el diseño –pues deben construirse políticas adaptables a territorios

diferenciados– pero también para la implementación, pues las maquinarias administrativas deberán desplegarse con diversas intensidades y velocidades para la misma política. La heterogeneidad no es solo un atributo del problema y de las herramientas para solucionarlo, también lo es de las capacidades de implementación de los gobiernos subnacionales, pues los recursos, el conocimiento y el número de personal variará de estado a municipio.

Finalmente, está el reto operativo: desplegar una política pública no es solo un proceso de arriba abajo donde se siguen instrucciones y se atienden mandatos específicos; es un proceso de interacción continua que requiere retroalimentación y buenos flujos de información que permitan conocer cómo ocurre una política en el territorio. Y, además, se requiere capacidad de aprendizaje para corregir y mejorar las intervenciones, así como mecanismos de monitoreo y evaluación para dar seguimiento a los resultados.

Las burocracias de baja calidad

Hace cinco años, el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) publicó un libro que reunía ocho casos de políticas públicas del gobierno federal mexicano, para analizar cómo se implementaban y cuáles eran los retos que enfrentaban (Cejudo, Pardo y Dussauge, 2019). Tras un análisis comparado de esos casos, concluíamos que las políticas públicas en México suelen encontrar, además de los desafíos usuales de implementación identificados en la literatura, cuatro problemas: la inestabilidad de los regímenes de política, la baja institucionalización de las burocracias en los tres ámbitos de gobierno, el carácter intergubernamental de buena parte de las políticas públicas y la ausencia de información sobre acciones productos y resultados de las políticas.

Una primera explicación para esto es, desde luego, un problema con la distribución de competencias del diseño federal (Mejía y Rojas, 2018). El complejo entramado institucional del federalismo mexicano y su accidentada trayectoria histórica –marcada por respuestas coyunturales a mudanzas políticas y no por una planeación ordenada en torno a un proyecto compartido– lo que no ha favorecido una distribución clara de las responsabilidades en política pública entre federación, estados y municipios (Cabrero *et al.*, 2008). Hay una segunda explicación: cuando estudiamos el federalismo, solemos poner mucha atención a los gobernadores, la alineación política y su papel como actores en la política nacional, pero ponemos mucha menos atención a las capacidades administrativas de las burocracias. Desde los años ochenta ha habido una explosión en el número de funcionarios, organizaciones e instituciones en las burocracias estatales, que pasaron de ser burocracias pequeñas, dedicadas esencialmente a la operación política y a la transmisión de decisiones federales, a ser enormes organizaciones. Estados como Veracruz o el Estado de México tienen burocracias más grandes que las administraciones centrales de algunos países europeos medianos, pero que de ninguna manera se acercan a ellos en términos de profesionalización, institucionalización y capacidades operativas. Al mismo tiempo, las burocracias estatales son muy diversas entre ellas, por ejemplo, hay enormes variaciones entre el número de personas contratadas por cada cien mil habitantes o el presupuesto per cápita que ejercen (Mata, 2023).

Entonces, tenemos burocracias grandes y muy variadas a las que se les asigna la misma política pública para que la implementen. Y en el diseño de dichas políticas se tienen las mismas expectativas sobre su capacidad para ejercerlas, para cumplir con las mismas reglas operación y requisitos de información y con funcionarios con las mismas capacidades y recursos para desempeñar su labor como implementadores en el territorio.

¿Por qué no se han creado burocracias competentes? Las razones son muchas. Desde el inicio del proceso de descentralización, la transferencia de avanzó más rápido que la de responsabilidades. Pero desde luego hay responsabilidad de las élites locales. A los políticos estatales y municipales les convienen burocracias inestables para repartir puestos y contratos. Y quizá la institución con mayor responsabilidad sean las legislaturas locales, que no han tenido interés en exigir a sus gobernadores burocracias competentes ni en impulsar legislación para controlar la discrecionalidad de los políticos y las burocracias. El resultado es un equilibrio disfuncional pero estable: los políticos se benefician de poder utilizar los puestos públicos, la información gubernamental y los presupuestos sin muchos controles, así sea a costa de la capacidad para implementar políticas locales y federales.

La tercera explicación son los retos para la rendición de cuentas intergubernamental. Si no hay claridad sobre las responsabilidades ni flujos de información efectivos, la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes por el desempeño de las políticas gracias. Por eso nos sorprende que en las últimas dos décadas hayan surgido escándalos de corrupción en todos los estados, en todos los sectores. Y en esa historia, el modelo de descentralización fiscal que se construyó mediante el ramo 33 agrava la situación, al no especificar responsables claros de tareas específicas, sino poner el énfasis en los controles contables y en la verificación del flujo de los recursos. En otras palabras, hemos creado muchos puntos de vigilancia y control, formatos y requisitos para ejercer el gasto, además de complejos sistemas para rastrear el ejercicio del dinero, pero no hemos desarrollado sus equivalentes en términos de los resultados sustantivos que deben alcanzar las burocracias locales en cada política descentralizada.

Como resultado, con unas cuantas excepciones, tenemos burocracias de baja calidad, con altos niveles de rotación, baja profesionalización,

muy poco control de la discrecionalidad, y una planeación y evaluación que no atiende una lógica de resultados. Y son estas burocracias los aparatos con los cuales se tienen que implementar la mayor parte de nuestras políticas públicas.

No sorprende que, frente a esa realidad, surgiera un discurso que colocara al federalismo como responsable del desorden, y que señalara que la descentralización había fracasado.

La recentralización

Para cada decisión sobre la distribución de competencias en el federalismo mexicano hay una explicación política coyuntural, pues se reflejan no solo los problemas públicos que querían atenderse en un determinado momento, sino la distribución de poder del momento. Los primeros pasos a la descentralización coincidieron con la activación de la competencia política en estados y municipios y el desmoronamiento de la hegemonía del PRI. A partir del 1997 y sobre todo entre 2000 y 2018 la dinámica fue otra, los partidos de oposición, en el Congreso y desde las gubernaturas dieron paso a una exigencia de más recursos, en tanto que desde los poderes federales se inició un proceso por tratar de acotar la discrecionalidad de los gobernadores, reducir las heterogeneidades, con la creación de sistemas nacionales y leyes generales que, en la práctica, centralizaban.

Desde 2018 y hasta el día de hoy el discurso público sigue enfatizando las fallas del arreglo federal: los abucheos a los gobernadores en los mítines presidenciales son el síntoma más evidente de un conjunto de percepciones sobre los problemas de nuestro federalismo: el dispendio de los gobiernos subnacionales, las complejidades de la coordinación intergubernamental, los escándalos de corrupción de varios gobernadores y la falta de efectividad de muchos gobiernos.

Frente a esa narrativa ha sido relativamente fácil para el gobierno federal –continuando una tendencia iniciada con Felipe Calderón– tomar decisiones administrativas que buscan “corregir” esas fallas: por ejemplo, al inicio del sexenio se creó una nueva figura burocrática, los delegados de programas de bienestar, mejor conocidos como “superdelegados” que, se supone, harían más eficiente la operación de programas federales, asegurarían la coherencia de las intervenciones federales, serían el único interlocutor con los gobernadores y contribuirían a eliminar intermediarios. Incluso si los superdelegados hubieran logrado todo eso, las fallas estructurales del régimen federal seguirían intocadas.

Llevamos más de 15 años con un proceso que ha apostado por revertir la descentralización iniciada en los años ochenta. A finales del siglo pasado, se pensaba que los procesos duales de democratización y descentralización se reforzarían mutuamente y permitirían construir gobiernos, en los tres ámbitos, con legitimidad política y capacidad burocrática.

Hoy, esa relación, que pensábamos armónica, entre democratización y descentralización está en tensión. Frente a los problemas por la implementación de políticas públicas en los estados, que resultaban en escándalos de recursos desviados, obstáculos administrativos y, en general, una falta de capacidades se pensó que la respuesta era imponer controles desde el centro. Los sistemas nacionales de fiscalización o transparencia o las leyes generales, como la de contabilidad gubernamental, buscaban compensar la falta de capacidades en lo local para acotar la discrecionalidad de los gobernantes con mandatos nacionales. Con esto se buscaba el doble propósito de mejorar la eficacia de las burocracias locales y asegurar la rendición de cuentas. Pero hubo muy pocos esfuerzos por construir capacidades en lo local y, por tanto, muchos de ellos se volvieron cargas administrativas adicionales para las burocracias endebles, sin lograr tener efectos sustantivos en la mejora de la

administración de los bienes y servicios públicos. En otras palabras, en lugar de confiar en la construcción de capacidades locales se apostó por remediar su ausencia con una demanda desde el ámbito nacional.

Y, en el mismo sentido, se profundizó una tendencia de atraer atribuciones desde la federación, con sucesivas reformas al artículo 73 de la constitución. Así, la recentralización se manifestó de una nueva forma: ya no con la búsqueda de construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas, sino devolviendo al centro políticas públicas sustantivas como educación, salud, o seguridad pública. Este proceso, iniciado hace más de tres lustros, ha seguido durante los últimos años, pero con matices importantes, que vale la pena destacar. Lo que ha ocurrido desde 2018 es que el proceso de centralización sigue anclado en la misma premisa de que las cosas no funcionan y, por lo tanto, se necesitan hacer desde el gobierno central. Sin embargo, se ha puesto en marcha un modelo claramente diferente donde ya no es una centralización a instituciones nacionales, como el INE o el INAI, con leyes generales que distribuyen competencias entre ámbitos de gobierno, sino que es una recentralización hacia Ejecutivo Federal, que recupera atribuciones y recursos que habían sido transferidos a los estados en el pasado: desde la creación de la Guardia Nacional, el proceso de centralización en salud, primero con el INSABI y ahora con el IMSS-Bienestar, la eliminación del Ramo 23 –que era una bolsa de dinero que se distribuía entre los estados y municipios– y, desde luego, la reforma educativa. Este proceso centralizador hacia el Ejecutivo Federal ha significado una pérdida neta de capacidades estatales en las entidades federales.

Es un modelo de recentralización distinto al de los años previos. La diferencia radica en que se dejó de apostar por generar capacidades locales. Por ejemplo, el INAI, mediante el Sistema Nacional de Transparencia, ayudaba a generar capacidades en los órganos garantes locales para atender la heterogeneidad en el derecho de acceso a la informa-

ción y mejorar sus funciones en transparencia y protección de datos. Lo mismo sucedía con el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES). El nuevo modelo de recentralización no genera capacidades subnacionales.

Para ilustrar este modelo de recentralización, hay dos ejemplos que pueden ser útiles: el caso del sistema de salud y lo relativo a la seguridad pública. En cuanto al IMSS-Bienestar, podemos observar tres características de este modelo: 1) el personal y las instalaciones –que los estados habían adquirido o construido– se transfirieron de nuevo la federación. 2) Los recursos, aunque son estatales, pues llegan a las entidades mediante el ramo 33, se depositan a una institución federal, en este caso el IMSS-Bienestar, para su ejercicio. 3) Existe inestabilidad en el régimen de la política, pues se mantiene mediante convenios que firman las gobernadoras y que pueden –o no– se negociados sexenalmente.

En el caso de la seguridad pública, con la Guardia Nacional vemos un proceso similar. Los estados no han fortalecido sus cuerpos policiacos, tampoco han aumentado los recursos o mejorado sus instalaciones, también dependen de convenios políticos inestables y de mediano plazo. En esta política, también es evidente el aspecto de no generar capacidades, al revisar los datos menos del 2% de los elementos de la Guardia Nacional son nuevos reclutas, el resto vienen de la policía federal, las policías militares o de la Secretaría de la Defensa o la Marina.¹

Este nuevo modelo, al menos desde el discurso del presidente, es el de la “política sin intermediarios”. Al parecer esta lógica, entendida desde el centro, ha sido forma en la que no se requieren las capacidades de los estados y los municipios para la implementación de las acciones. Los superdelegados operan los programas federales independientemente de las opiniones, necesidades o, incluso, políticas de los guber-

¹ <https://seguridadcivil.ibero.mx/2023/04/18/que-es-la-guardia-nacional-en-2023>

nadores. Parece también un despliegue de políticas públicas que ya no requiera a los municipios para identificar a la población beneficiaria de los programas sociales o para su despliegue territorial.

En los modelos anteriores, los estados y municipios eran actores centrales de la política social. La nueva lógica de la política social es llegar directo a los beneficiados, pasando sobre los estados y los municipios. Se pretende que no se requieren burocracias estatales o municipales para ejecutar la política, pues existe el Banco del Bienestar y los servidores de la nación que pueden buscar a los beneficiarios.

El federalismo como un punto ciego

Dado ese nuevo arreglo para implementar las políticas, no sorprende que haya puntos ciegos y que el federalismo parezca no ser, siquiera, un tema en la agenda. Por ejemplo, en 1,412 conferencias mañaneras del presidente López Obrador,² únicamente en doce se ha mencionado la palabra federalismo. En ellas, solo siete veces ha sido el presidente quien ha hablado del arreglo federal, y lo ha hecho para decir cosas como: “Claro que somos federalistas. Es muy buena nuestra relación con los gobernadores”³, o “Liberalismo siempre, en México, ha sido sinónimo del federalismo. El conservadurismo se ha hermanado con el centralismo”⁴.

El federalismo no ha sido un tema para el gobierno de López Obrador, pero tampoco se ve que lo sea para el siguiente sexenio. En el documento de “Cien pasos para la transformación” de Claudia Sheinbaum, así como en su discurso de victoria del 2 de junio, y en el discurso de entrega de la constancia como presidenta electa, no utilizó nunca la palabra “federalismo”. Habló, por ejemplo, de acuerdos con los gobernadores de Oaxaca

² Total de conferencias entre el 3 de diciembre del 2018 hasta el 15 de agosto del 2024.

³ Conferencia Mañanera de López Obrador del 26 de agosto del 2020.

⁴ Conferencia Mañanera de López Obrador del 30 de octubre del 2020.

o de Puebla, para hacer carreteras, o de incluir a los municipios en la política cultural. Pero, claramente no hay una agenda en la cual estos problemas de heterogeneidad, coordinación y operación en un arreglo federal parezca un problema que quiera –o deba– atenderse.

Pese a no aparecer en el discurso, el federalismo seguirá siendo parte de las nuevas coordenadas para la implementación de las políticas públicas. Las formas en las que se ha intentado sortear un diseño que dispersa el poder y exige coordinación han sido varias. En primer lugar, se han diseñado políticas públicas en las que no se requieren las capacidades de los gobiernos estatales o los municipales. El propósito es que el gobierno central pueda llegar a los beneficiarios, sin intermediarios, y atenderlos directamente. Por eso se han intentado resolver los desafíos de la implementación, por ejemplo, en la entrega de programas de transferencias, pero algo equivalente se ha intentado en infraestructura escolar o de salud (con los programas de "La Escuela es Nuestra" o "La Clínica es Nuestra").

La otra forma en que se ha buscado sortear los desafíos de implementar en un arreglo federal ha sido apostando a que los problemas de coordinación se van a resolver gracias a la alineación política, mediante acuerdos y convenios con gobernadores de la misma filiación política del presidente. Este ha sido claramente el caso en INSABI/IMSS-Bienestar: su sumaron los gobiernos estatales del partido Morena mediante convenios en que asumían el modelo de gestión de infraestructura, personal y presupuestos fijado desde el centro. En estos arreglos los gobernadores tienen muy poco papel que jugar: no tienen incentivos para negociar ni poder para hacerlo. Los gobernadores eran actores políticos relevantes cuando el presidente no contaba con mayoría en el Congreso, y debía negociar, esencialmente el presupuesto. Ahora su papel en la política nacional es menor.

Los presidentes Fox y Calderón le apostaron al intercambio de dinero por gobernabilidad: el arreglo federal no funcionaba para implementar

eficazmente políticas públicas, pero dar dinero a los gobernadores permitía llevar la fiesta en paz y construir acuerdos en el congreso, sobre todo para aprobar cada año el presupuesto. Calderón y Peña Nieto buscaron construir controles desde el centro: fortaleciendo institucionales nacionales que pudieran atajar la discrecionalidad de estados y municipios y responder a los continuos escándalos de corrupción. Peña Nieto y López Obrador han intentado compensar las disfuncionalidades del federalismo centralizando: el primero creando sistemas nacionales y leyes generales, y el segundo centralizando en la SEP, en el INSABI/IMSS-Bienestar y en la Guardia Nacional políticas que habían sido relativamente descentralizadas.

Los gobiernos estatales se adecuaron a estos cambios. Sin muchas resistencias –y con el respaldo de los congresos locales que aprobaron una larga lista reformas constitucionales– fueron cediendo potestades a cambio de recursos. Y, cuando las transferencias dejaron de crecer año con año como lo hicieron hasta 2018, se quedaron sin muchas fichas de negociación, pues tenían un presidente con mayoría en el Congreso que no requería los votos de sus partidos para pasar los presupuestos. Conforme más estados son gobernados por la misma fuerza política que el ejecutivo federal, los términos de las negociaciones han ido cambiando.

Con todo, incluida la alineación política entre gobiernos de los tres ámbitos, y el intento de construir políticas que se salten a los estados y los municipios lograrán resolver los déficits de capacidades para implementar políticas públicas. Mientras México siga siendo un país federal –al igual que todas las democracias con territorios extensos– las políticas públicas dependerán de generar mejores capacidades administrativas en los tres ámbitos de gobierno, de construir modelos de coordinación eficaces que no dependan de la renovación regular de las voluntades de funcionarios que duran poco tiempo en su cargo, de la construcción de mecanismos de rendición de cuentas que aseguren que cada actor

involucrado en la implementación cumple sus responsabilidades y asegura el buen uso de los recursos públicos. El federalismo, como un arreglo para distribuir el poder, no garantiza por sí solo el buen desempeño de las políticas públicas, pero sí puede facilitar el aprendizaje entre gobiernos subnacionales, la adaptación de políticas a realidades diferentes y la atención de las necesidades y preferencias de una sociedad compleja y plural.

Referencias

- Cabrero, E., Cejudo, G., Merino, M. y Nieto, F. (2008). El nuevo federalismo mexicano. Diagnóstico y perspectiva. En R. Hernández Montes de Oca (ed.). *Federalismo y Descentralización* (pp. 137-179). Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Cejudo, G., Pardo, M. del C. y Dussauge, M. (eds.). (2019). *Variaciones de implementación: Ochos casos de política pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mata, I. (2023, noviembre 1). Las burocracias estatales en México: cada vez más grandes, pero menos eficientes. *Nexos: Pacto Federal*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2023/11/>
- Mejía, R. y Rojas, L. (2018). *Federalismo(s). El rompecabezas actual*. Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, M. del C., Dussauge, M. y Cejudo, G., (eds.). (2018). *Implementación de políticas públicas. Una Antología*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Storr, S. (2023, abril 18). ¿Qué es la Guardia Nacional (en 2023)? *Seguridad ciudadana: la vía civil*. <https://seguridadviacivil.iberomexico.com/2023/04/18/que-es-la-guardia-nacional-en-2023>

Parte II.
Las finanzas

El sistema de distribución de competencias y su arreglo hacendario

Guillermo Lecona Morales

El texto aborda el federalismo en México, se centra en la distribución de competencias y el diseño de la hacienda pública. Para ello, retoma el modelo de la Constitución de 1917 y puntualiza sobre los cambios que ha sufrido el sistema federal mexicano para distribuir competencias. También, se explora el debilitamiento de la “cláusula residual” y la proliferación de leyes generales que han transformado el diseño del federalismo mexicano, y que han creado facultades concurrentes, en lugar de promover la cooperación entre los niveles de gobierno, han convertido a los gobiernos subnacionales en ejecutores de decisiones federales, limitando su autonomía y capacidad de decisión. Finalmente, se proponen diez puntos de reflexión para mejorar la operación del sistema federal mexicano a partir de la distribución de competencias y su arreglo hacendario.

Palabras claves: federalismo, competencia, sistema hacendario, facultades concurrentes

El sistema de distribución de competencias y su arreglo hacendario

Desde la perspectiva jurídica se han realizado múltiples análisis en materia de federalismo, a partir del sistema de distribución de competencias entre los diversos órdenes de gobierno. Al respecto, se ha afirmado –y se coincide con ello– que uno de los problemas centrales que explican la defectuosa operación del sistema federal mexicano es precisamente el desorganizado sistema de distribución competencial que se ha creado desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 y las múltiples reformas realizadas a la misma a lo largo de los años.¹

Adicionalmente al análisis sobre la distribución de las competencias entre los tres órdenes de gobierno de nuestro país, se estima de fundamental importancia abordar dicha problemática del federalismo mexicano, a partir del diseño hacendario de dicha distribución competencial: el federalismo hacendario de nuestro país.

El funcionamiento adecuado y la existencia de un sistema federal no se definen solo con la distribución formal de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno, sino con el arreglo institucional adoptado sobre las facultades de recaudación, gasto, deuda y otras obligaciones financieras asignadas a cada orden de gobierno. Las facultades de cada orden de gobierno definen la funcionalidad y eficacia del sistema federal en su conjunto, ya que son precisamente dichas facultades las que le permiten a cada orden de gobierno hacer realidad las tareas asignadas en el sistema más amplio de distribución competencial.

¹ Se recomiendan los análisis realizados por diversos autores, entre ellos: Guillermo M. Cejudo y Sergio López Ayllón: “Nota conceptual.” Documento presentado en el foro *Federalismo mexicano: el problema no resuelto. Retos y propuestas*, Ciudad de México, abril de 2018. https://www.cide.edu/federalismomexicano/pdf/Nota_Conceptual_Federalismo.pdf.

Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio: “*Federalismo(s). El rompecabezas actual*”, Fondo de Cultura Económica, México (2018).

No debe perderse de vista que el objetivo final –y primordial– de cualquier sistema federal debe ser encontrar la organización adecuada que permita atender las necesidades de las personas (y en el caso de nuestro país, particularmente de aquellas que se encuentren en situación más vulnerable), de acuerdo con las características propias de las respectivas comunidades, localidades y regiones, así como en línea con los objetivos nacionales buscados.

Por ello, es fundamental definir de manera conjunta, por un lado, cuál es el orden de gobierno que debe hacerse cargo de una competencia determinada bajo criterios de eficiencia y eficacia y, por el otro, cuál de dichos órdenes de gobierno y en qué condiciones debe recaudar, gastar y hacerse cargo de las obligaciones financieras de largo plazo, para hacer realidad las tareas que le son encomendadas bajo el sistema federal.

Cabe destacar que el actual diseño de federalismo hacendario de nuestro país es el producto de múltiples reformas realizadas durante las últimas décadas que, si bien han tenido como propósito fundamental fortalecer el sistema federal, no forman parte de un plan integral con propósitos claramente definidos. Es decir, la mayoría de las reformas han respondido más a situaciones coyunturales que a una política pública integral en la materia.

A través de diversas reformas constitucionales y legales, en una primera instancia se atendió la problemática sobre la doble tributación en México, así como se descentralizaron funciones y recursos públicos, con la intención de fortalecer la autonomía de las entidades federativas y municipios y, con ello, fortalecer el sistema federal. Después, se hicieron reformas para homologar la regulación para procurar la estabilidad de las finanzas públicas y ordenar el endeudamiento público.

Lo anterior tuvo efectos positivos al descentralizar, en alguna medida, el poder político y económico, fortaleciendo con ello a los órdenes de gobierno locales. No obstante, también ha tenido efectos negativos dado que no se ha acompañado este esfuerzo con un verdadero fortaleci-

miento institucional a nivel local, lo cual ha tenido como consecuencia una débil rendición de cuentas y un manejo ineficiente y poco transparente de los recursos públicos, así como limitados resultados en beneficio de la población, entre otros aspectos.

No obstante, durante la última década se ha observado una tendencia en el sentido opuesto a las reformas iniciales: se realizaron diversas reformas para homologar y, en algunos casos, los servicios y recursos públicos, lo cual ha tendido a fortalecer nuevamente al gobierno central en detrimento de la autonomía de los gobiernos subnacionales.

A continuación, se presenta un análisis del sistema federal mexicano, visto desde su distribución competencial y su arreglo hacendario.

La cláusula residual y su abandono paulatino

El sistema federal mexicano, creado hace doscientos años, tomó como base, en cuanto a la distribución de competencias, la fórmula del federalismo dual.² La denominada cláusula residual prevista en el artículo 124 constitucional, conforme a la cual las facultades que no están expresamente reservadas a la federación son competencia de las autoridades locales, desde su origen fue sujeta a excepciones³ y, en las décadas siguientes a la expedición de la Constitución de 1917, fueron paulatina-

² Se recomienda el análisis sobre los orígenes de la fórmula de federalismo dual en nuestro país que realiza Jaime Cárdenas García, en: “Fundamentos filosóficos y políticos: liberalismo federalismo y soberanía”, en *El constitucionalismo de 1824. Orígenes del Estado nacional*, coordinado por Jaime Cárdenas García. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2024, pp. 299-330.

³ La Constitución de 1917 estableció el principio dual en su artículo 124, pero al mismo tiempo permitió excepciones al mismo, a través del artículo 73, fracción xxxi, que da sustento a las denominadas facultades implícitas. Por ejemplo, el caso de las competencias en materia fiscal. Así, tanto la federación como los estados han contado con competencia concurrente para establecer contribuciones en la mayoría de las materias.

mente incluidas múltiples reglas que han hecho muy confuso el diseño federal mexicano⁴.

En este sentido, pueden encontrarse dos explicaciones sobre el debilitamiento de la cláusula residual a lo largo de la vigencia de la Constitución de 1917: por un lado, el continuo proceso de adiciones y reformas al artículo 73 constitucional (que establece las facultades expresas del legislador federal) y, por el otro, la regulación detallada a nivel constitucional del orden municipal de gobierno. Así, se tiene que la reducción de las facultades estatales ha ocurrido desde dos “frentes” que, comparando la situación actual con aquella de 1917, desdibujan de manera importante el alcance y el significado de la cláusula residual.

Sobre el primer proceso, la preeminencia del gobierno federal es el resultado de una larga cadena de reformas constitucionales que pretenden dotar al mismo de las atribuciones necesarias para hacer más eficaz su actuación y lograr la homologación de diversas materias en todas las entidades de la federación.

El fenómeno de centralización parte de la idea de que la tendencia expansiva de la federación se justifica en la debilidad de los gobiernos subnacionales en cuanto a sus capacidades institucionales y que las autoridades de los estados no son confiables. La lógica detrás de tal acuerdo reside en la solución de problemas políticos y objetivos definidos, específicamente en la construcción de un gobierno federal fuerte que, sin suprimir las autonomías regionales, asegure el predominio del

⁴ Mediante reforma al artículo 3 constitucional en 1934 se previó como una excepción al artículo 124 que, en materia educativa, tanto la federación como los estados y municipios impartirían los servicios en el ámbito, así como previendo en dicho artículo y también en el 73 que el Congreso de la Unión legislaría para distribuir entre los órdenes de gobierno las aportaciones económicas correspondientes. En este caso, se estableció la primera competencia concurrente entre los órdenes de gobierno, tanto para impartir la educación pública como para financiarla.

Ejecutivo federal en la división horizontal de poderes para facilitar la solución de conflictos con y en los estados.⁵

Por otro lado, sobre la regulación del orden municipal a nivel constitucional (en el artículo 115), es cierto que tal práctica –positiva en cuanto que reconoce al municipio como un orden de gobierno independiente de los estados– también ha abonado a dejar cada vez más vacía la cláusula residual del artículo 124. Lo anterior en virtud de que define con detalle la integración de responsabilidades de su gobierno, las facultades básicas de su orden administrativo, los servicios públicos que debe proveer, los principios básicos de su hacienda y su participación en tareas de planeación del territorio. Esta sobrerregulación del ámbito municipal en nuestra constitución puede incluso considerarse contraria a las características básicas que debe tener un diseño federal, cuyos principios incluyen la posibilidad de que cada gobierno subnacional pueda establecer el diseño adecuado de sus municipios en función de la provisión de bienes y servicios públicos, de acuerdo con las necesidades específicas de la localidad correspondiente y sus habitantes.⁶

El abandono paulatino de la denominada cláusula residual ha impedido el funcionamiento de un verdadero sistema federal en nuestro país. Así, mediante múltiples reformas constitucionales se acotó la regla original que limitaba las potestades de la federación frente a las de los estados y se invirtieron los papeles: cada vez se legislaron facultades

⁵ Sobre este punto puede consultarse a Ignacio Marván, en: “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México,” *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, México (1^{er} semestre de 1997).

⁶ Para profundizar en este tema se recomienda la obra de Alberto Díaz Cayeros, en: “Las tensiones entre federalismo y centralismo fiscal en las constituciones.” En *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo 4: estudios políticos*, coordinado por Gerardo Esquivel, Patricio Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte, 109-27. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas / Instituto Belisario Domínguez, 2017.

explícitas e implícitas en favor de la federación, como ahora no es fácil identificar en qué materias aplica realmente la cláusula residual.

Las leyes generales y las facultades concurrentes

Como se explicó en el apartado anterior, el diseño del sistema federal mexicano fue formalmente en sus orígenes de carácter dual, en el cual se adoptó la “cláusula residual” en el artículo 124 constitucional para establecer una regla en favor de la distribución competencial hacia los estados, confiriendo a la federación únicamente las competencias que de manera expresa se establecieran en la propia constitución.

Sin embargo, tanto el órgano reformador de la constitución como el legislador federal ordinario han configurado el orden jurídico nacional, de modo tal que ha sido posible la expedición de varias decenas de leyes generales. Comenzando con la reforma del año 1934 en materia de educación, en la cual se introdujo por vez primera en dicho artículo la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general; continuando con reformas en materia de salud, asentamientos humanos, medio ambiente, hasta las múltiples reformas a esa disposición constitucional realizadas en los últimos años, nos hemos ido alejando todavía más de la fórmula del federalismo dual y se ha acendrado la centralización en la rectoría de la federación de diversas materias, tanto en la definición de las políticas públicas y la normativa correspondiente, hasta la definición de las asignaciones presupuestarias para tal efecto.⁷

A este respecto, cabe precisar que, en el orden jurídico mexicano, una facultad concurrente es una especie de “competencia compartida” entre los órdenes de gobierno, que implican una coordinación entre los mismos. En el origen del sistema dual, en los Estados Unidos de América,

⁷ Actualmente existen más de 50 leyes generales que establecen “facultades concurrentes” de la federación y las entidades federativas y, en muchos casos, también de los municipios.

las facultades concurrentes tienen otro propósito: las facultades concurrentes se derivan de la legislación por parte de los gobiernos subnacionales sobre materias originalmente atribuidas a la federación pero que, por falta de legislación federal, orillan a los estados miembros de la federación a legislar.

En el caso mexicano, el uso de las facultades concurrentes no ha ocurrido ante una inacción del legislador federal. Por el contrario, el Congreso de la Unión, en su carácter de órgano reformador de la constitución, ha hecho posible que mediante las leyes generales (también llamadas leyes marco) se haga el reparto de competencias entre la federación, las entidades y los municipios. Así, en nuestro país la creación de esta figura tiene más bien que ver con la adopción de un enfoque de federalismo cooperativo, bajo el cual es necesario coordinar la acción de los diferentes órdenes de gobierno, abandonando con ello el original diseño dual de competencias exclusivas.⁸

Las leyes generales en muchas ocasiones no se limitan a distribuir las competencias (y en muchas ocasiones la distribución no es nítida), sino que regulan a detalle lo que los poderes públicos locales pueden o no pueden realizar, limitando en extremo la posibilidad de que los mismos puedan decidir cómo implementar la materia objeto de la ley general en sus respectivos territorios. En el ejercicio de tales facultades, las entidades pueden ser más estrictas que la federación, pero nunca menos de lo indicado por la ley general.

La proliferación de facultades concurrentes reglamentadas en leyes generales, si bien tiene en principio el propósito de lograr una mejor

⁸ Se recomienda el estudio sobre este tema particular de los siguientes autores: Martín Díaz y Díaz, en: "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias." En *Ensayos sobre la propiedad*, 409-55. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

José María Serna de la Garza, en: "La distribución de competencias legislativas en el sistema constitucional mexicano." En *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, 47-68. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

coordinación de acciones entre los órdenes de gobierno, ha tenido el efecto de debilitar el sistema federal, al convertir a los gobiernos subnacionales en meros ejecutores de decisiones tomadas por las autoridades federales, limitando con ello su marco de actuación y decisión.

Las facultades concurrentes incluso constituyen una variante al principio de jerarquía de normas, puesto que se ha interpretado que las leyes generales se encuentran en un plano superior a las leyes federales y estatales, cuando dichas leyes generales establecen la forma y términos de la participación de los órdenes de gobierno federal y local tratándose de facultades concurrentes.

En cuanto al diseño hacendario, las facultades concurrentes tienen un impacto muy significativo. La participación conjunta de los órdenes de gobierno en el ejercicio de funciones y servicios públicos, aun cuando se delimiten las acciones que a cada uno corresponde en el ámbito correspondiente, implica una serie de decisiones sobre sus fuentes de financiamiento –impositivas, no tributarias o ambas–; sobre cómo se complementan los recursos que cada responsable de la materia debe ejercer y, en general, cómo en los hechos lograr una actuación coordinada de los involucrados para cumplir con los objetivos de la materia concurrente.

Adicionalmente, el resultado que muchas leyes generales han tenido en el diseño federal es que se han concentrado en la federación las facultades de planeación, de rectoría de la política pública, normativas y de evaluación, correspondientes a las respectivas facultades concurrentes. Mientras tanto, a los gobiernos subnacionales se les ha limitado a tener participación en algunas de esas facultades y más bien a volverse meros ejecutores de las decisiones tomadas centralmente.

Esto sin duda genera tensiones entre los órdenes de gobierno respecto al financiamiento necesario para cumplir las leyes generales, desembocando en ocasiones en conflictos legales y ello constituye un

elemento más de complejidad en el diseño del federalismo hacendario actual.

Estado actual del sistema federal mexicano desde la perspectiva de la distribución de competencias hacendarias

El sistema federal mexicano ha pasado por varias reformas enfocadas en mejorar la eficiencia de la recaudación de impuestos y en eliminar obstáculos como la doble tributación, presente hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980. Además, se han buscado fortalecer las finanzas locales mediante transferencias desde el gobierno federal para impulsar la autonomía y el desarrollo económico de las entidades federativas. Sin embargo, estos objetivos no se han alcanzado completamente, ya que la recaudación de impuestos sigue siendo baja en comparación con otros países y las transferencias no han logrado equilibrar las diferencias regionales.⁹

En materia de facultades tributarias, se han realizado diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal desde mediados de los años noventa del siglo pasado, para tratar de impulsar una mayor recaudación local y una mayor equidad en la distribución de los ingresos recaudados bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Se ha modificado la distribución de las participaciones federales, incluso tomando en consideración los esfuerzos recaudatorios a nivel local, pero dicha recaudación está lejos de ser la óptima y la distribución de las participaciones es cuestionada por algunas entidades federativas como inequita-

⁹ Se recomienda sobre este punto consultar los análisis de diversos especialistas en la materia, entre otros:

Enrique Cabrero Mendoza, en: "Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps." *Urban Public Economics Review*, núm, 18(2013).

Jorge Chávez Presa, en: "Las deficiencias del federalismo fiscal mexicano". En *El México del 2013*, 9-52. México: Centro de Estudios Espinoza Yglesias Editorial, (2012).

tiva, incluso amagando recientemente algunas de ellas con la intención de abandonar el “*Pacto Fiscal*”.

Además, las reformas relativas a las facultades tributarias han modificado la distribución de ingresos, pero sin cambios significativos en el sistema centralizado adoptado desde la Ley de Coordinación Fiscal, lo que ha resultado en una fuerte dependencia de las entidades federativas de las transferencias federales.

Por otro lado, aunque se han implementado reformas para descentralizar ciertos servicios y recursos públicos, éstas no han formado parte de una estrategia coherente de fortalecimiento del federalismo. Las reformas que han previsto la descentralización no forman parte de una política pública integral de fortalecimiento del federalismo mexicano. Incluso, a través de la expedición de múltiples leyes generales, el legislador ordinario ha determinado la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno atendiendo la problemática particular de cada materia, pero no necesariamente bajo una visión congruente y ordenada de federalismo.

Si bien la creación del denominado “Ramo 33”, es decir las aportaciones federales para las entidades federativas y los municipios, tuvo como propósito fortalecer los procesos de descentralización, acompañando la transferencia de servicios con los recursos indispensables para proporcionarlos, ha tenido el defecto de no haber acompañado el esfuerzo con el desarrollo de capacidades institucionales a nivel local y que los gobiernos subnacionales están limitados a cumplir los destinos y condiciones impuestos en la legislación federal, con muy bajo margen de maniobra para adaptar las políticas y programas públicos a las necesidades locales (nuevamente convirtiéndose en meros ejecutores de gasto).

Las entidades federativas, al depender de manera tan importante del sistema de transferencias federales (tanto participaciones como aportaciones federales, así como subsidios y los denominados “convenios

de reasignación”), y en gran medida no tener a su cargo la responsabilidad de recaudar los recursos necesarios para cubrir los programas a su cargo, actúan más como si la federación les delegara funciones y recursos, que como una responsabilidad directa de atender las necesidades de su población y de rendición de cuentas hacia la misma.

Por otro lado, el sistema pensionario de las entidades federativas también depende en gran medida de la federación, con un monto muy considerable de obligaciones financieras en materia de seguridad social que podría llevar a una crisis financiera. El complejo sistema de pensiones subnacionales, en el cual diversas entidades federativas y municipios, incluyendo varios de sus respectivos entes públicos locales, se encuentran incorporados a los organismos de seguridad social federales –el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)–, genera una interacción continua entre el gobierno federal y los órdenes de gobierno subnacionales en esta materia, así como dificultades sobre la sostenibilidad financiera de dichos sistemas en el ámbito local e incluso federal.

El diseño federal en México también se complica por la regulación constitucional de los municipios, limitando su flexibilidad para adaptarse a las necesidades locales. Al respecto, en el contexto internacional no es común que desde la constitución nacional se regule a dichos órdenes de gobierno.

Si bien el diseño adoptado en México buscó fortalecer al municipio, en particular incorporando el principio de libre administración hacendaria, pareciera contradictorio con la esencia misma del federalismo establecer un diseño institucional único para el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, el cual en principio debiera ser el que más flexibilidad debería tener para adaptarlo precisamente a las necesidades de las muy diversas localidades del país. Cabe señalar que este diseño

deriva más bien de una decisión política –producto de la Revolución mexicana¹⁰– que de un diseño integral del sistema federal.

Además, se ha incorporado una regulación hacendaria *ad hoc* para el caso de la Ciudad de México, en la cual se combinan aspectos de la regulación en la materia aplicable a las entidades federativas en general, pero al mismo tiempo se mantienen excepciones notorias a dicha regulación, como la autorización de su endeudamiento por el Congreso de la Unión o la hacienda pública centralizada de la Ciudad de México y sus alcaldías (en contraposición al principio de libre administración hacendaria en el caso de los municipios).

Por otro lado, existe una asimetría evidente entre las dos cámaras del Congreso de la Unión en la toma de decisiones sobre ingresos y gastos públicos, lo que genera una contradicción dentro del federalismo hacendario, dado que una gran parte del gasto público es administrado por gobiernos locales sin la intervención de la Cámara que los representa en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Senado, originalmente diseñado para representar a las entidades federativas, ha visto su papel distorsionado, por un lado, por su ausencia en las decisiones de gasto público que afectan directamente a sus respectivas entidades federativas y, por el otro, por la incorporación de senadores de primera minoría y representación proporcional, priorizando los intereses de partidos nacionales sobre los de las entidades federativas a las que representan. Además, el Senado participa en la aprobación de ingresos anuales y en la fijación de límites de endeudamiento, pero no recibe informes de los resultados de la revisión de dichos aspectos por parte de la Auditoría Superior de la Federación, un órgano técnico que responde únicamente a la Cámara de Diputados.

¹⁰ Incluso se calificó dicha inclusión como una de las grandes conquistas de la Revolución mexicana, ver: Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1º de diciembre de 1916, t. I, núm. 12, p. 266.

El proceso de aprobación y ejecución del presupuesto también presenta desafíos para un federalismo hacendario óptimo. La dinámica presupuestaria anual impulsa a las autoridades locales, a través de los diputados federales de sus respectivas entidades federativas, a tratar de asegurar la mayor cantidad de recursos federales posibles, lo que a menudo incluye asignaciones para infraestructura que competen a los gobiernos locales, no a la federación. Esta situación no solo genera ineficiencias, sino que también aumenta la dependencia de los gobiernos locales hacia las transferencias federales, desincentivando una planificación y presupuestación local adecuada y en ocasiones fomentando la corrupción debido a la politización excesiva en las decisiones sobre la asignación del gasto público.

Finalmente, se estima que un defecto fundamental del sistema federal mexicano –quizás el más importante desde nuestro punto de vista– es la prácticamente nula participación de los ciudadanos en los asuntos que atañen a sus comunidades y a la nación en su conjunto. La esencia misma de un sistema federal es la participación de sus habitantes, a través de diferentes tipos y niveles de organización, en la atención de las diferentes necesidades de sus comunidades: desde una organización de la calle o colonia en donde residen, pasando por la participación en las instancias municipales y estatales que se centran en necesidades más cotidianas y próximas, hasta las organizaciones nacionales que se enfocan en necesidades colectivas comunes para las regiones y la federación en su conjunto.

Además, es notoria la desconexión entre los ciudadanos y sus autoridades. Un contribuyente que desconoce qué orden de gobierno es el responsable de proveerle los diferentes servicios y bienes públicos –seguridad, educación, salud, desarrollo social, cultura, deportes, medio ambiente, etc.– tiene dificultades para exigir la calidad y oportunidad de estos, lo que, al mismo tiempo, diluye la responsabilidad de cada orden de gobierno.

La falta de participación ciudadana en asuntos públicos, sumada a un deficiente diseño de la distribución de competencias y de su arreglo hacendario, crea un círculo vicioso. Por un lado, la desconexión entre contribuyentes y autoridades dificulta el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y la participación en decisiones públicas, afectando también la calidad de la información con la que los ciudadanos deciden su voto. Por otro lado, esto genera incentivos negativos para algunos actores políticos, quienes se aprovechan de la confusión en la responsabilidad gubernamental para evadir obligaciones, usar recursos de manera discrecional o ilícita, y mostrar poco interés en cumplir con los compromisos electorales adquiridos.

La falta de una verdadera cultura democrática hace que el régimen político y económico sea ineficiente para resolver los problemas del país, especialmente debido a la poca participación en la toma de decisiones y en la supervisión del gobierno, más allá del acto de votar cada 3 o 6 años. La ausencia de participación en el diseño y operación de los sistemas federales lleva a su mal funcionamiento. Un buen diseño del federalismo no es suficiente, se requieren contrapesos efectivos y una cultura de participación ciudadana que obligue a los actores políticos a actuar en beneficio de la colectividad, preservando así el sistema federal y el régimen democrático.

10 puntos para mejorar la operación del sistema federal mexicano, a partir de la distribución de competencias y su arreglo hacendario

A continuación, se presentan algunas ideas para abrir una discusión sobre cómo mejorar la operación del sistema federal. Lo anterior, a partir de una propuesta conceptual de una eventual reforma constitucional

de 10 puntos, la cual tendría el objetivo de redefinir algunos aspectos centrales del diseño del federalismo hacendario en México¹¹.

El objetivo central de estas propuestas es mejorar la operación del sistema federal, a través de su diseño hacendario, para que los tres órdenes de gobierno puedan generar condiciones de desarrollo y bienestar para sus habitantes. Bajo una “lógica federal”, se busca promover que los gobiernos y ciudadanos puedan organizarse de mejor forma para impulsar un desarrollo más equilibrado de las diferentes regiones de nuestro país y atender de manera efectiva las necesidades de sus habitantes, en particular de las personas que tienen mayores carencias.

Lo anterior, reconociendo que estas propuestas no son únicas ni representan la solución integral de los problemas de nuestro sistema federal, y que para hacer funcional el sistema federal se requiere más que una reforma: se requiere un compromiso que involucre a la ciudadanía y a los tomadores de decisiones, lo cual requiere claridad y consistencia en las acciones a emprender en el corto, mediano y largo plazos.

1. Reordenamiento del sistema de distribución de competencias y principios generales del federalismo hacendario (artículo 124). En primer lugar, con el objeto de replantear el esquema actual de distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, en el cual se ha abusado de la figura de las competencias concurrentes en detrimento del sistema federal, se propone establecer reglas que obliguen a realizar una revisión de las mismas y permanezcan solo aquellas que se considere indispensable mantenerlas bajo un régimen de concurrencia, siempre y cuando las leyes generales respectivas cumplan ciertos requisitos.

¹¹ Una explicación más detallada y las propuestas de textos legales puede consultarse en: Lecona Morales, Rubén Guillermo, “Federalismo en México: Análisis Jurídico de su Diseño Hacendario”, Tirant lo Blanch, México (2024).

En este sentido, deben establecerse en las leyes generales: i) exactamente qué competencias corresponden a cada orden de gobierno; ii) que los gobiernos subnacionales deben participar en el diseño de las políticas públicas y el establecimiento de la normativa correspondiente, no ser solo ejecutores de las mismas, y iii) quién se ocupará de sufragar los gastos correspondientes y la fuente para cubrirlos.

Además, en congruencia con el sistema de distribución de competencias propuesto, se propone establecer las bases para financiar la referida distribución de competencias, estableciendo lo siguiente:

- Dar una base constitucional expresa al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con los siguientes principios generales:
 - o Limitar la múltiple tributación (sin eliminarla, ya que en algunos casos podría ser de utilidad, como en los impuestos al consumo).
 - o Impulsar el desarrollo económico en todo el país, mediante incentivos del marco tributario (como a continuación se ejemplifica).
 - o Incrementar la recaudación local con incentivos adecuados que incrementen la misma, fortaleciendo financieramente a los gobiernos subnacionales y su autonomía.
 - o Hacer más eficiente la administración tributaria, promoviendo medidas que reduzcan los costos de realizar las labores de recaudación y fiscalización.
 - o Nuevos mecanismos de distribución de participaciones: i) una “bolsa común” para el reparto de participaciones, que garantice un mínimo de transferencias de participaciones a cada entidad federativa (las que reciben actualmente); ii) con un enfoque redistributivo, prever que un porcentaje de la bolsa a repartir se destine a las 10 entidades federativas con menor producto interno bruto (PIB), las cuales tendrían que acordar con la federación medidas de fortalecimiento de sus finanzas públicas y para impulsar el desarrollo económico de las mismas, con el objeto de

que esas entidades no permanezcan como las de menor desarrollo; iii) que las entidades federativas que se encuentren creciendo por arriba del PIB promedio, tengan derecho a conservar 100% de la recaudación adicional que obtengan, como resultado de su mayor dinamismo económico, y iv) que las entidades que se encuentren por debajo del PIB promedio, pero arriba de las 10 entidades con menor crecimiento, puedan conservar 50% (u otro porcentaje) de los ingresos adicionales que obtengan, con el objeto de incentivarlos a mejorar sus políticas públicas para generar mayor crecimiento. Con base en lo anterior, se mantiene un esquema solidario que busca equilibrar el desarrollo en todas las entidades federativas, apoyando aquéllas que tengan un menor desarrollo y, al mismo tiempo, genera un incentivo para que todas las entidades federativas busquen crecer económicamente con políticas públicas propias y mecanismos tributarios locales más robustos.

- *Gasto público.* Se propone establecer principios que todos los órdenes de gobierno deben observar cómo en materia de austeridad, eficiencia, eficacia y transparencia y un nuevo principio de participación ciudadana en los procesos deliberativos sobre el destino del gasto público y su vigilancia, con el objetivo de fortalecer el federalismo a partir del involucramiento directo de la ciudadanía en su operación.

Asimismo, se propone establecer principios básicos para las transferencias de recursos federales a los gobiernos subnacionales, que garanticen que las mismas se determinen con base en parámetros objetivos y transparentes, así como hacer extensivos esos mismos principios en las transferencias de recursos de las entidades federativas a sus respectivos municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

- *Deuda pública.* Para complementar el diseño del federalismo hacendario se propone establecer como principio orientador del endeudamiento

damiento público el objetivo de solo utilizarlo para incrementar las capacidades de desarrollo económico. Lo anterior, acotando su destino a la creación de infraestructura en los tres órdenes de gobierno, manteniendo la posibilidad de realizar operaciones de refinanciamiento o reestructura, siempre y cuando en este último caso, los recursos que ya no sean destinados al pago de los financiamientos se destinen igualmente a infraestructura.

- *Otras obligaciones financieras.* Se propone que cuando se establezca una obligación financiera, distinta al endeudamiento (por ejemplo, bajo las distintas modalidades de proyectos público-privados), que comprometa recursos públicos en el mediano y largo plazos, en todos los casos deba estar sustentada en análisis técnicos y se cuente con la autorización del Poder Legislativo correspondiente o, en su caso, del respectivo ayuntamiento. Además, se proponen medidas específicas en el caso de los sistemas de pensiones en el punto número 6 de este apartado.

2. Participación ciudadana en los procesos de decisión del federalismo hacendario (artículos 115, 116 y 122). Se propone fortalecer de manera decidida la relación entre las obligaciones de los ciudadanos en materia tributaria y sus derechos a recibir la prestación de los servicios públicos en su municipio. Con ello se pretende fortalecer el federalismo, a partir de un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones en materia hacendaria desde su localidad.

Conforme a lo anterior, se propone que obligatoriamente un porcentaje del impuesto predial recaudado se destine a obras y servicios públicos de la colonia o localidad en donde fue recaudado. Así se crea un vínculo más directo entre la obligación de contribuir al gasto público y la recepción de servicios públicos sufragados por los ciudadanos.

Lo anterior puede impulsar de manera importante a que los ciudadanos se involucren más en la vigilancia de las acciones de sus gobernantes más próximos y les refrenden o retiren el apoyo en los procesos electorales, con base en su desempeño. En suma, la propuesta tiene el objetivo de “crear ciudadanía” y con ello fortalecer el federalismo en un proceso de “abajo hacia arriba”. No se pretende sustituir los sistemas representativos actuales mediante elecciones, sino establecer mecanismos de participación que pueden modelarse en las leyes correspondientes.

3. Participación del Senado en las decisiones de gasto público que se transfiere a las entidades federativas y municipios (artículo 73).

Con el objeto de restituir al Senado en su función de representante de las entidades federativas en la toma de decisiones hacendarias, se propone prever un mecanismo en el que participe el mismo de manera conjunta con la Cámara de Diputados.

No se pretende que la Cámara de Diputados pierda su facultad exclusiva para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero sí que el Senado participe en la decisión sobre el gasto que será asignado a las entidades federativas. Lo anterior a través de una comisión bicameral que dictamine las transferencias de recursos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

4. Fortalecimiento de ingresos locales (artículos 115 y 122).

Para fortalecer la recaudación municipal y de la Ciudad de México es de la mayor importancia que exista como regla aplicable en todo el país que el valor de los inmuebles que se utilice para efectos tributarios sea siempre el valor comercial, en congruencia con la ya vigente fracción xxix-R del artículo 73 de la Constitución que prevé una ley general en materia de catastros y registros públicos de la propiedad.

5. Principios generales del gasto público (artículo 126). En cuanto al gasto público es de mayor relevancia que en el diseño de federalismo hacendario se establezcan las reglas y los principios básicos presupuestarios de los tres órdenes de gobierno.

Por ejemplo: i) prever el principio de anualidad del presupuesto, el cual constituye la regla básica para el ejercicio ordenado del gasto público; ii) la posibilidad de autorizar gasto público en diferentes ejercicios fiscales por razones de mayor eficiencia (no como excepción al principio de anualidad, sino que en cada ejercicio fiscal subsecuente se preverían las asignaciones para pagar las obligaciones contraídas para varios años); iii) establecer una planeación de la inversión pública bajo parámetros técnicos, y iv) fortalecer el equilibrio de poderes en el ejercicio del gasto público, limitando la actual facultad de los poderes ejecutivos de realizar cualquier modificación a los presupuestos aprobados por los poderes legislativos o ayuntamientos (por ejemplo, que los traspasos entre ramos presupuestarios requieran aprobación de los congresos).

6. Pensiones (artículos 115, 116 y 122). Dadas las implicaciones que los sistemas de pensiones tienen en el diseño del federalismo hacendario de nuestro país, se propone facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de seguridad social que prevea reglas para los sistemas de pensiones de todos los entes públicos de los gobiernos subnacionales que comprenda, al menos reglas sobre: i) edad de jubilación; ii) años de cotización; iii) establecimiento de cuentas individuales para el retiro por cada trabajador; iv) portabilidad de cuentas a otros sistemas de pensiones, y v) medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad financiera de dichos sistemas.

7. Endeudamiento de la Ciudad de México (artículos 73, 79 y 122). No existe una justificación que sustente por qué el endeudamiento de la

Ciudad de México deba seguir siendo aprobado por el Congreso de la Unión. Por ello se propone derogar esta atribución del Congreso de la Unión y trasladarla en favor del Legislativo de la Ciudad de México.

8. Fortalecimiento de las capacidades institucionales (artículo 127).

Uno de los factores que han impedido un eficiente funcionamiento del diseño federal es la falta de capacidad institucional en los tres órdenes de gobierno, particularmente de verdaderos servicios profesionales de carrera para los servidores públicos.

Por ello es necesario reforzar los mecanismos que incentiven el mejoramiento de las capacidades institucionales de los gobiernos, a través de: i) un sistema de remuneraciones que realmente impulse la profesionalización de los servidores públicos y que los gobiernos puedan atraer a personas calificadas para incorporarse al servicio público, generando incentivos para contar con personal honesto y altamente especializado; ii) que las remuneraciones y los tabuladores se determinen bajo parámetros técnicos, objetivos y transparentes, que promuevan un servicio público profesional, ético, eficiente y eficaz; iii) limitar la posibilidad de que, bajo una lógica de índole política y no técnica, se afecten los servicios de carrera y en general los tabuladores de todos los órdenes de gobierno, y iv) que además de los sistemas de remuneraciones, los sistemas de seguridad social deben diseñarse para profesionalizar y optimizar el servicio público, cuidando en todo momento su sostenibilidad financiera.

9. Fiscalización y revisión de recursos locales (artículos 79 y 109). Es

de la mayor relevancia eliminar la reforma de 2015 que dotó a la Auditoría Superior de la Federación la facultad de fiscalizar las participaciones federales, así como de los órganos internos de control federales de revisar su ejercicio, lo cual vulneró el diseño federal.

Las instituciones locales correspondientes deben llevar a cabo dichas funciones, en el marco de las funciones de pesos y contrapesos que se desprenden de la división de poderes en el ámbito local. Lo anterior, manteniendo las atribuciones de control y fiscalización de los órganos de auditoría y fiscalización federales, sobre los recursos públicos federales transferidos a los gobiernos subnacionales.

10. Fortalecimiento de la evaluación de políticas públicas (artículo 134).

Se propone que las instancias técnicas a cargo de la evaluación sean conformadas por ciudadanos altamente calificados, que lleven a cabo evaluaciones sobre los resultados de las políticas y los programas públicos, y los hallazgos de esas evaluaciones sean entregados a los entes públicos para que efectivamente sean tomados en cuenta en el proceso de elaboración y aprobación de los presupuestos del siguiente ejercicio fiscal. Se fortalece la rendición de cuentas, la participación ciudadana y destaca el diseño de las políticas y programas públicos y el proceso de toma de decisiones sobre el gasto público.

Reflexión final

La coyuntura política actual abre un espacio de reflexión para impulsar una agenda de revisión del modelo federal en nuestro país y definir propuestas concretas de diseño institucional que aborden la distribución efectiva de competencias entre los tres órdenes de gobierno.

Esta revisión del modelo federal requiere de un diseño integral que aborde las competencias e instituciones en materia tributaria, de gasto público, de endeudamiento y otras obligaciones financieras de cada orden de gobierno, así como obligadamente que prevea mecanismos que logren el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas con el objeto de que, a través de un diseño de federalismo hacendario adecuado, se haga funcional y efectivo el sistema federal en su conjunto.

Se considera que debiera ser del interés, tanto del gobierno federal como de los gobiernos subnacionales, encontrar un arreglo hacendario que permita atender de mejor manera las necesidades de la población, particularmente la más desprotegida, distribuyendo de mejor manera las competencias a cargo de cada orden de gobierno, así como las responsabilidades de cada uno para cubrir los gastos que se requieren para atender dichas necesidades.

Federalismo fiscal: ¿Qué tanto aprovechan los estados sus facultades tributarias?*

Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C**

- La autonomía fiscal de los estados es limitada: 15.5% de sus ingresos fue generado por cuenta propia en 2023. En cambio, 81.2% de sus recursos provino de la Federación y 3.3% de la contratación de deuda pública.
- De 20 impuestos distintos que las entidades federativas podían establecer en 2023, en promedio solo cobraron ocho.
- En 2023, la mitad de las entidades cobraron el impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos, 15 el impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico y únicamente dos el impuesto a empresas de redes de transporte.
- Para incrementar sus ingresos de libre disposición, aumentar la provisión de bienes y servicios públicos, y reducir su dependencia hacia las transferencias del Gobierno Federal, los gobiernos estatales deberían aprovechar plenamente sus facultades tributarias.

Palabras claves: Federalismo, ingresos locales, federalismo fiscal, facultades tributarias, autonomía fiscal

* Esta nota se elaboró para el taller “Los nuevos escenarios para el federalismo mexicano. Desafíos y tendencias futuras” organizado por el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG) de la Universidad de Guadalajara el 19 de agosto de 2024.

** El IMCO es un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro dedicado a enriquecer con evidencia la toma de decisiones públicas para avanzar hacia un México justo e incluyente.

Introducción

A inicios de la década de los 80, con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)¹ y la creación del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), las entidades federativas renunciaron al cobro de ciertos impuestos sobre bienes y actividades gravadas por impuestos que se reservaron exclusivamente a la Federación, como el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR).

Yucatán, por ejemplo, suspendió a partir del 1 de enero de 1980 el cobro de los impuestos a la desfibración y elaboración de henequén, y a la compraventa de sombreros de palma. Nuevo León, por su parte, suspendió el impuesto sobre ingresos mercantiles, mientras que Jalisco renunció a recaudar el impuesto sobre la producción de alcohol, tequila, mezcal, aguardientes regionales y otras bebidas alcohólicas; entre otros impuestos.²

La lógica detrás de la redistribución de las facultades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno del país fue evitar la duplicidad de gravámenes federales, estatales y municipales, reducir la carga fiscal y administrativa que ello implicaba, así como maximizar la recaudación de ciertos impuestos al ser recaudados de manera centralizada por el Gobierno Federal.³

Aunque bajo este nuevo arreglo fiscal los gobiernos estatales suspendieron el cobro de ciertos gravámenes, a cambio de una participa-

¹ Cámara de Diputados, “Ley de Coordinación Fiscal”, Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 03 de enero de 2024 (Ciudad de México: DOF, 2024), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>

² Segob, “Diario Oficial de la Federación”, https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1979&month=12&day=28#gsc.tab=0 (Consultado el 01/08/2024).

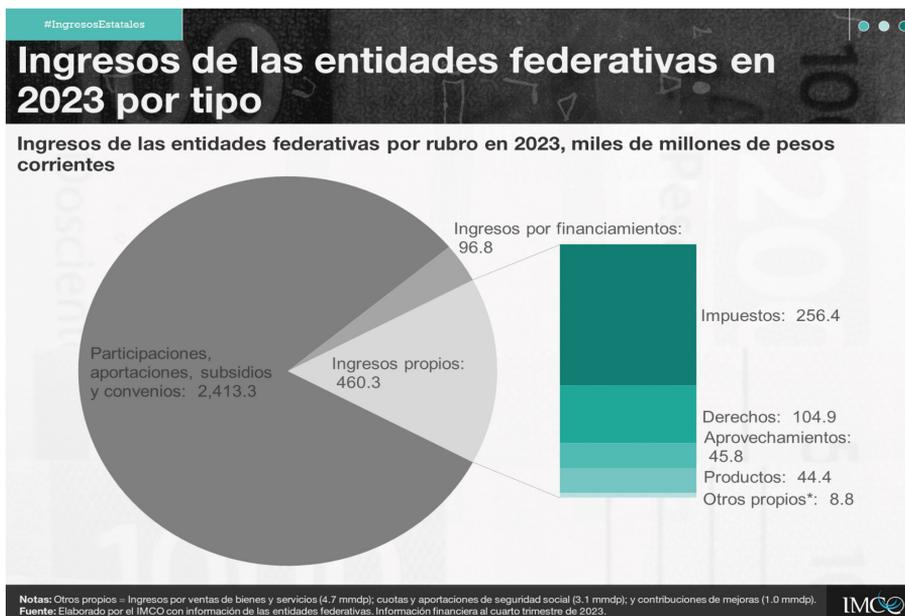
³ SHCP, “Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Campeche”, Convenio publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1979 (Distrito Federal: DOF, 1979), https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod-nota=4845066&fecha=28/12/1979&cod_diario=208428

ción en los ingresos obtenidos por la Federación (*i. e.* participaciones federales –Ramo 28–), mantuvieron la posibilidad de imponer otros, como los impuestos que gravan los servicios de hospedaje, los espectáculos públicos y las remuneraciones al trabajo personal subordinado.

A 45 años de la entrada en vigor de la LCF y tras 39 decretos de reforma a esta legislación, ¿los estados aprovechan en su totalidad las facultades tributarias con las que cuentan? ¿Qué impuestos cobran hoy en día? ¿Cómo se comparan entre sí los gobiernos estatales en esta materia?

Para responder a estas preguntas, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analizó el esfuerzo que realizaron los 32 gobiernos estatales del país en 2023 por generar recursos por cuenta propia (ingresos propios) a partir del cobro de impuestos locales.

En particular, se analizó el número y naturaleza de aquellos impuestos que los estados señalaron que cobrarían en sus respectivas leyes de ingresos correspondientes al ejercicio fiscal 2023, como una forma de dimensionar qué tan bien aprovechan sus potestades tributarias para incrementar sus ingresos de libre disposición, mejorar su capacidad para proveer bienes y servicios, y reducir su dependencia hacia las transferencias federales.



Autonomía fiscal estatal en 2023

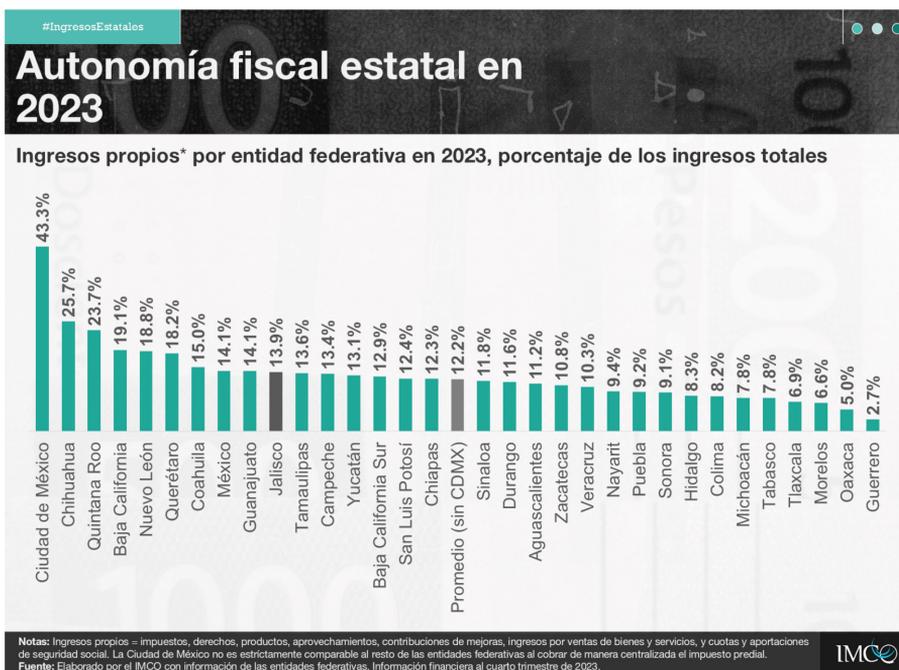
En 2023, los gobiernos de las 32 entidades federativas obtuvieron ingresos por 2,97 billones de pesos. De este monto, solo 15.5% (460.3 mil millones de pesos –mmdp–) fue generado por las propias entidades a través de contribuciones como impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, ventas de bienes y servicios, contribuciones de mejoras, entre otras.⁴

Los impuestos, que ascendieron a 256.4 mmdp, representaron la mitad (55.7%) de los ingresos propios y menos de una décima parte (8.6%) de los ingresos totales. Los derechos, por su parte, aportaron 22.8% (104.9 mmdp) de los ingresos generados por cuenta propia,

⁴ IMCO, *Autonomía fiscal estatal (2015-2023)* (Ciudad de México: IMCO, 2024), <https://imco.org.mx/autonomia-fiscal-estatal-2015-2023>

mientras que el 21.5% (99.0 mmdp) restante corresponde a otras contribuciones.⁵

En contraste, 81.2% (2.41 billones de pesos) de los recursos estatales corresponde a transferencias del Gobierno Federal: participaciones (Ramo 28), aportaciones (Ramo 33), subsidios y convenios. Finalmente, 3.3% (96.8 mmdp) provino de la contratación de deuda pública.



Si se excluye del análisis a la Ciudad de México (CDMX), que tiene un régimen jurídico distinto al del resto de las entidades federativas del país al cobrar de manera centralizada impuestos como el predial, la participación de los recursos federales en los ingresos de los 31 estados

⁵ Información financiera correspondiente al cuarto trimestre de cada año que deben publicar los poderes ejecutivos estatales de conformidad con los artículos 46, 47 y 51 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. La fecha de corte para la recopilación de la información financiera correspondiente a 2023 fue el 1 de mayo de 2024.

restantes se incrementa al 83.8% y la de los ingresos propios se reduce al 12.7% (el promedio de las 31 entidades es de 12.2%).

Aunque esta proporción refleja la limitada autonomía fiscal de las entidades federativas en general, existen diferencias marcadas entre ellas. En cinco entidades, la participación de los ingresos propios en los ingresos totales durante 2023 fue considerablemente mayor al promedio de 12.2% (excluye a la CDMX): Chihuahua (25.7%), Quintana Roo (23.7%), Baja California (19.1), Nuevo León (18.8%) y Querétaro (18.2%).

En cambio, este tipo de ingresos representaron menos del 8.0% en Guerrero (2.7%), Oaxaca (5.0%), Morelos (6.6%), Tlaxcala (6.9%) y Tabasco (7.8%).

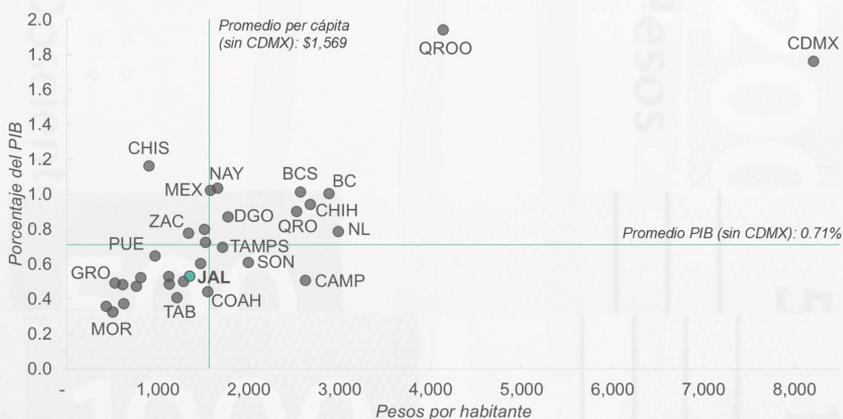
De manera similar, existen diferencias significativas entre las entidades federativas en cuanto a la recaudación de impuestos, ya sea que se mida en términos absolutos, como porcentaje del producto interno bruto (PIB) o por habitante. Estas diferencias reflejan la dinámica y estructura de sus economías, el aprovechamiento de sus facultades tributarias y su capacidad administrativa para recaudar impuestos.

Las asimetrías entre la recaudación ajustada por el tamaño de las economías estatales reflejan también, en cierta medida, el potencial que algunas entidades tienen para incrementar su recaudación.

En promedio, la recaudación de impuestos como porcentaje del PIB de las 31 entidades federativas (se excluye a la CDMX) en 2023 fue de 0.71%. El promedio por habitante, por su parte, fue de 1 mil 569 pesos.

Ingresos estatales por impuestos en 2023

Ingresos por impuestos por entidad federativa en 2023, porcentaje del PIB y por habitante



Notas: Los datos del PIB corresponden a 2022. Los promedios excluyen a la Ciudad de México al no ser estrictamente comparable al resto de las entidades federativas pues cobra de manera centralizada el impuesto predial. **Fuente:** Elaborado por el IMCO con información del Conapo. Población a mitad de año (1950-2070); Entidades federativas. Información financiera al cuarto trimestre de 2023; Inegi. Sistema de Cuentas Nacionales de México.



En Quintana Roo, los ingresos por impuestos ascendieron a 8.3 mmdp, equivalentes al 1.9% del PIB observado en 2022 (último año con información disponible)⁶ y a 4 mil 130 pesos por habitante. En contraste, en Morelos, la recaudación fue de 1.0 mmdp, monto que representó el 0.3% de su PIB y 505 pesos per cápita.

En el caso específico de Jalisco, la entidad se ubicó por debajo del promedio en ambas métricas. Recaudó 11.8 mmdp, que representaron el 0.5% de su PIB y 1 mil 351 pesos por habitante.

⁶ INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales de México", <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0> (Consultado el 01/08/2024).

Aprovechamiento de las facultades tributarias estatales

La limitada autonomía fiscal y dependencia de los gobiernos estatales hacia los recursos provenientes de la Federación no se puede atribuir exclusivamente a sus acotadas facultades tributarias.

De acuerdo con las leyes de ingresos de las 32 entidades federativas correspondientes al ejercicio fiscal 2023, ese año no todos los gobiernos estatales estimaron obtener ingresos por todos los impuestos que podían cobrar dado el arreglo fiscal vigente.

De un total de 20 impuestos distintos que cobró al menos una entidad federativa en 2023, los gobiernos estatales cobraron un promedio de ocho.⁷ El número de impuestos recaudados osciló en un rango de entre 4 y 14 (ver Anexo 1).⁸

Ese año, las entidades que cobraron el mayor número de gravámenes fueron Baja California con 14, Yucatán con 12 y Chihuahua con 11. Le siguen Guanajuato, Nuevo León y Quintana Roo, con 10.

Por otro lado, tres entidades cobraron cinco o menos impuestos: Chiapas (4), Puebla (5) y Veracruz (5). En el caso de Chiapas, esta entidad únicamente cobró los impuestos sobre juegos permitidos, rifas, sorteos, loterías y concursos; hospedaje; nóminas; y adquisición de vehículos automotores usados.

En el caso de Jalisco, en 2023 la entidad cobró siete impuestos.⁹ Ese año, no se gravaron las diversiones y espectáculos públicos; la tenencia o uso de vehículos; los actos jurídicos e instrumentos notariales; la venta

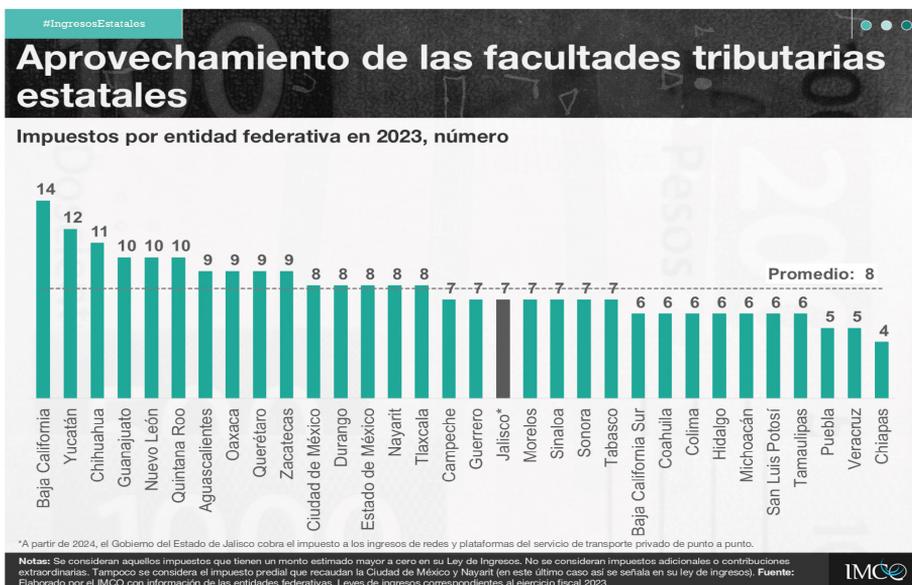
⁷ Se omite el impuesto predial que cobra de manera centralizada la Ciudad de México y que aparece en la Ley de Ingresos de Nayarit, así como los impuestos adicionales o contribuciones extraordinarias que reportan los gobiernos estatales en general.

⁸ Para fines de esta nota, se entiende que un impuesto se cobra si tiene un monto estimado mayor a cero en su Ley de Ingresos correspondiente al ejercicio fiscal 2023. No se incluyen impuestos adicionales o contribuciones extraordinarias.

⁹ Se agregó en una sola categoría (“Sobre la enajenación o adquisición de bienes muebles –incluye vehículos automotores usados–”) el impuesto sobre transmisiones patrimoniales de bienes muebles y el impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.

final de bebidas con contenido alcohólico; las casas de empeño; las tarifas cobradas por las empresas de redes de transporte (este impuesto se empezó a cobrar en 2024); entre otras actividades.

Si bien existen diferencias importantes entre los impuestos estatales al tener potenciales recaudatorios muy distintos por la naturaleza de sus bases gravables (p. ej. el impuesto sobre el hospedaje o el impuesto sobre actos jurídicos e instrumentos notariales), esta métrica permite dimensionar la subutilización de las potestades tributarias por parte de los gobiernos de los estados.



A pesar de los niveles observados en esta métrica, algunos estados han mostrado avances en años recientes.

En 2016, Puebla preveía obtener ingresos solo a través de dos impuestos: el impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos y el impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal. Sin embargo, para 2023, el número de impuestos se incrementó a cinco. A los gravámenes antes señalados se sumaron los impuestos sobre lote-

rías, rifas y sorteos y concursos; sobre realización de juegos con apuestas y sorteos; y sobre servicios de hospedaje.

Impuestos estatales subutilizados

De 20 impuestos distintos, solo dos fueron cobrados por los 32 gobiernos estatales en 2023: el impuesto a la prestación de servicios de hospedaje y el impuesto sobre nóminas (Anexo 1), lo cual evidencia el desaprovechamiento de las facultades tributarias estatales.

A continuación se presentan dos ejemplos de impuestos que en 2023 recaudó la mitad o menos de las entidades federativas: 1) el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos y 2) el impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico.

a) Impuesto sobre la tenencia y uso de vehículos

Entre 1981 y 2007, el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos fue recaudado exclusivamente por el Gobierno Federal. Sin embargo, a partir de 2008, se permitió a los estados imponer su propio impuesto local sobre la tenencia de vehículos. Si un estado decidía hacerlo, el Gobierno Federal dejaba de recaudar el impuesto en esa entidad. Finalmente, en 2012, este orden de gobierno dejó de cobrar este gravamen en todas las entidades y con ello dejó de obtener –al menos– 15.3 mmdp (monto recaudado en 2011).¹⁰

A pesar de contar con una relativamente nueva facultad tributaria con un elevado potencial recaudatorio, solo 16 entidades federativas cobraron en 2023 este impuesto, cuyo monto estimado de recauda-

¹⁰ Este monto está subestimado pues para entonces algunas entidades ya habían creado un impuesto local sobre la tenencia de vehículos. SHCP, “Cuenta Pública”, Gobierno de México, https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica (Consultado el 02 de agosto de 2024).

ción osciló en un rango de entre 366 mil pesos (Baja California Sur) y 8.5 mmdp (Estado de México).

b) *Impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico*

Según la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas adheridas al SNCF pueden establecer impuestos locales sobre la venta o el consumo final de bienes gravados por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones. Entre estas, se establece que la tasa impositiva aplicada por los estados sea exactamente del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien correspondiente y no se establezcan tratamientos especiales.¹¹

En línea con esta disposición, 15 entidades federativas cobraron en 2023 el impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico, cuyo monto estimado de recaudación osciló en un rango de entre 7.2 mdp (Campeche) y 209.2 mdp (CDMX).

Conclusión

En los últimos nueve ejercicios fiscales, los ingresos de las entidades federativas se incrementaron 7.8% en términos reales, al pasar de 1.85 billones de pesos en 2015 a 2.97 billones de pesos en 2023. No obstante, si se ajustan los ingresos por el número de habitantes, durante este periodo los ingresos estatales per cápita se mantuvieron prácticamente sin cambios al pasar de 22 mil 525 pesos en 2015 a 22 mil 652 pesos en 2023 (ambas cifras expresadas en pesos de 2023).¹²

¹¹ Artículo 10-C de la LCF. Cámara de Diputados, "Ley de Coordinación Fiscal".

¹² Conapo, "Población a mitad de año (1950-2070)", Gobierno de México, <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-2070> (Consultado el 29 de julio de 2024).

Esta restricción presupuestal, que no ha cambiado en la última década, limita la capacidad de los estados para atender las necesidades de una población creciente. A pesar del aumento nominal en los ingresos, el estancamiento en términos per cápita sugiere que los estados –en general– enfrentan dificultades para financiar adecuadamente bienes y servicios públicos esenciales, como educación, salud e infraestructura, a la par del crecimiento demográfico y del aumento en el nivel de precios.

Esta situación resalta la necesidad de que las 32 entidades federativas del país incrementen la generación de ingresos propios al aprovechar plenamente las facultades tributarias de las que disponen y que actualmente no ejercen de manera óptima: de un total de 20 impuestos que podían cobrar en 2023, el promedio de gravámenes efectivamente recaudados fue de ocho, y 17 entidades cobraron menos de siete impuestos.

Aunque existen factores estructurales asociados a la distribución de las facultades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno que acotan la capacidad recaudatoria e incluso desincentivan la generación de ingresos propios por parte de los gobiernos estatales, su acotada autonomía fiscal y correspondiente dependencia hacia los recursos provenientes de la Federación no se explica del todo por sus limitadas facultades tributarias.

IMCO Propone

Aunque el Gobierno Federal dispone actualmente de las principales facultades tributarias –solo el IVA e ISR contribuyeron con el 55.2% de los ingresos del sector público federal en el primer semestre de 2024–,¹³ las 32 entidades federativas del país tienen, en mayor o menor medida,

¹³ IMCO, *Hacienda en la Mira. Segundo trimestre de 2024* (Ciudad de México: IMCO, 2024), <https://imco.org.mx/hacienda-en-la-mira-al-segundo-trimestre-de-2024/>

un margen para incrementar sus ingresos propios vía el cobro de impuestos que no utilizan actualmente. En este sentido, el IMCO propone:

- *Aprovechar las facultades tributarias.* Los gobiernos estatales deberían explotar plenamente sus potestades tributarias. Además, deben revisar las tasas de los impuestos que cobran y su eficiencia recaudatoria. Al hacerlo, deben valorar las implicaciones extrafiscales de los impuestos que pueden cobrar. Es decir, los beneficios que algunos gravámenes tienen sobre el medio ambiente (p. ej. impuesto sobre la tenencia) o la salud pública (p. ej. impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico) al desincentivar ciertas conductas de la población.
- *Reestablecer el impuesto federal sobre la tenencia o uso de vehículos.* Desde 2008, los gobiernos estatales tienen la facultad de establecer un impuesto local sobre la tenencia o uso de vehículos. Sin embargo, en 2023, solo la mitad de las entidades federativas aprovechó esta potestad tributaria, surgida tras la renuncia del Gobierno Federal a recaudar dicho impuesto. Esta subutilización, junto con la competencia entre las entidades por reducir su tasa y con ello ampliar la base gravable (*race to the bottom*), plantea la necesidad de reconsiderar el esquema vigente hasta 2007. Se propone que el Gobierno Federal asuma nuevamente la responsabilidad de cobrar este impuesto de manera centralizada, redistribuyendo posteriormente el 100% de los recursos obtenidos entre las entidades federativas.

Referencias

- Cámara de Diputados. “Ley de Coordinación Fiscal”. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 03 de enero de 2024. Ciudad de México: DOF, 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>
- Consejo Nacional de Población [Conapo]. “Población a mitad de año (1950-2070)”. Gobierno de México. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-2070> (Consultado el 29/07/2024).
- Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO]. Autonomía fiscal estatal (2015-2023). Ciudad de México: IMCO, 2024. <https://imco.org.mx/autonomia-fiscal-estatal-2015-2023>
- _____. Hacienda en la Mira. Segundo trimestre de 2024. Ciudad de México: IMCO, 2024. <https://imco.org.mx/hacienda-en-la-mira-al-segundo-trimestre-de-2024/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. “Sistema de Cuentas Nacionales de México”. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0> (Consultado el 01 de agosto de 2024).
- Secretaría de Gobernación [Segob]. “Diario Oficial de la Federación”. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1979&month=12&day=28#gsc.tab=0 (Consultado el 01/08/2024).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. “Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco”. Convenio publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1979. Distrito Federal: DOF, 1979. https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4845102&fecha=28/12/1979&cod_diario=208428
- _____. “Cuenta Pública”. Gobierno de México. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica (Consultado el 02 de agosto de 2024).

Anexos

Anexo 1. Facultades tributarias estatales

En este anexo se presentan los impuestos que las 32 entidades federativas del país señalaron que cobrarían en sus leyes de ingresos correspondientes al ejercicio fiscal 2023.

Tabla A.1. Impuestos que estimaron cobrar las entidades federativas en 2023

Categoría	Impuesto	Número de entidades
Impuestos sobre los ingresos	Sobre diversiones y espectáculos públicos	8
	Sobre obtención de premios en loterías, rifas, sorteos, concursos, apuestas y juegos permitidos	31
	Cedular sobre los ingresos de las personas físicas por la enajenación o adquisición de bienes inmuebles	8
	Cedular sobre los ingresos de las personas físicas por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles	4
	Cedular sobre los ingresos de las personas físicas por la prestación de servicios profesionales	13
	Cedular sobre los ingresos de las personas físicas por la realización de actividades empresariales	3
	Sobre la realización de loterías, rifas, sorteos, concursos, apuestas y juegos permitidos	9
	A las erogaciones en loterías, rifas, sorteos, concursos, apuestas y juegos permitidos	12
Impuestos sobre el patrimonio	Sobre tenencia o uso de vehículos automotores	16
Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones	Sobre prestación de servicios de hospedaje	32
	Sobre la enajenación o adquisición de bienes muebles (incluye vehículos automotores usados)	28
	Sobre actos jurídicos e instrumentos notariales	7
	A la venta final de bebidas con contenido alcohólico	15
	Sobre las demasías caducas (casas de empeño)	8
	Impuesto a las tarifas por las empresas de redes de transporte	2*

Continuación Tabla A. 1

Categoría	Impuesto	Número de entidades
Impuestos sobre nóminas y asimilables	Sobre nóminas (erogaciones por remuneración al trabajo personal subordinado)	32
Impuestos ecológicos	Sobre la extracción y aprovechamiento de materiales del suelo y subsuelo (materiales pétreos)	9
	Impuesto a la emisión de gases a la atmósfera	6
	Impuesto de la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua	3
	Impuesto al depósito o almacenamiento de residuos	2

Notas:

- ^{1/} Solo se toman en cuenta impuestos cuya recaudación estimada fue mayor a cero.
- ^{2/} No se consideran impuestos adicionales o contribuciones extraordinarias.
- ^{3/} No se considera el impuesto predial que recaudan la Ciudad de México y Nayarit (en este último caso así se señala en su ley de ingresos).
- ^{4/} A partir de 2024, el Gobierno del Estado de Jalisco cobra el impuesto a los ingresos de redes y plataformas del servicio de transporte privado de punto a punto.
- ^{5/} En algunos casos la clasificación de los impuestos difiere a la que presentan las entidades federativas en sus leyes de ingresos.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información de las entidades federativas. Leyes de ingresos correspondientes al ejercicio fiscal 2023.

Anexo 2. Ingresos estimados por el cobro del impuesto sobre la tenencia y uso de vehículos

Este anexo presenta el monto estimado que 16 entidades federativas estimaron recaudar por el cobro del impuesto sobre la tenencia y uso de vehículos según sus leyes de ingresos para el ejercicio fiscal 2023. También muestra la proporción de este impuesto en relación con el total de ingresos por impuestos estimados para ese año.

Tabla A.2. Ingresos estimados por concepto del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos automotores por entidad federativa en 2023.

Millones de pesos (mdp) y porcentaje del total de ingresos estimados por impuestos

Entidad federativa	Monto estimado de ingresos por el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos automotores	Proporción del total de ingresos estimados por impuestos
Baja California	239.2	2.30%
Baja California Sur	0.4	0.02%
Ciudad de México	4,137.2	6.35%
Colima	471.6	43.97%
Durango	692.9	22.36%
Estado de México	8,469.7	34.91%
Guanajuato	142.9	1.58%
Guerrero	226.3	15.85%
Hidalgo	39.2	2.49%
Oaxaca	13.1	0.79%
Puebla	1,819.6	29.77%
Querétaro	395.6	7.17%
Quintana Roo	154.5	2.34%
Tlaxcala	5.0	0.70%
Veracruz	80.9	1.48%
Zacatecas	0.5	0.03%

Nota: Solo se consideran las entidades federativas cuya recaudación estimada fue mayor a cero.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información de las entidades federativas. Leyes de ingresos correspondientes al ejercicio fiscal 2023.

Evolución y perspectiva de las finanzas públicas de las entidades federativas

Alejandra Macías Sánchez
Emilio Sánchez Salazar

México se encuentra en un periodo de transiciones en el que la productividad laboral está disminuyendo, la población envejece, el espacio fiscal no es suficiente para atender las necesidades de la población y los ingresos petroleros cada vez son menores. Todo lo anterior afecta a las capacidades de los gobiernos subnacionales, ya que, en 2023, dependieron en un 84 % en las transferencias federales que pueden llegar a ser volátiles. Por lo tanto, es necesario que los gobiernos subnacionales fortalezcan su recaudación propia, esto lo pueden lograr a través de impuestos ya existentes como la tenencia a nivel estatal y el predial a nivel municipal.

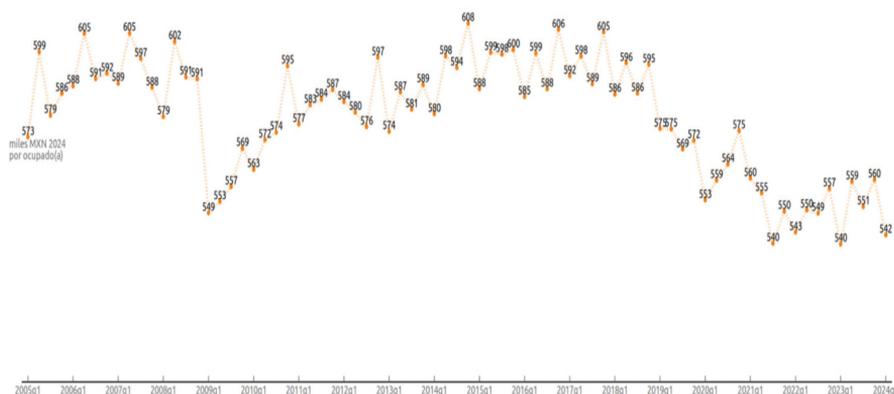
Palabras clave: transición, federalismo, dependencia, recaudación, espacio fiscal

Evolución y perspectiva de las finanzas públicas de las entidades federativas

Retos nacionales y subnacionales

Desde 1993, aunque el Producto Interno Bruto (PIB) ha crecido, en promedio, un 2.2% anual, esto se ha debido a una mayor presencia de trabajadores y no a una mayor productividad de ellos. Particularmente, se observa que, en el primer trimestre de 2024, la generación de recursos fue de 542 mil pesos por persona ocupada, lo cual es 5.4% menor a lo observado en 2005. Por lo tanto, el crecimiento futuro puede verse comprometido por una menor masa trabajadora si no se eleva su productividad mediante inversión pública y mayor educación (Cantú, 2024).

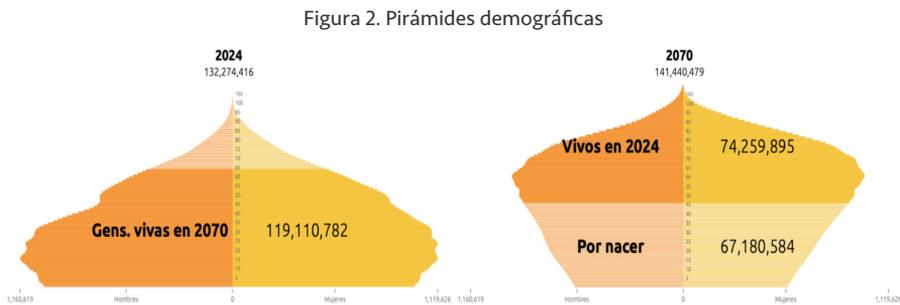
Figura 1. Productividad laboral



Fuente: Cantú, 2024.

Lo anterior se ve influenciado por la primera transición. México está experimentando, al igual que muchos otros países, una transición demográfica, la cual representa un envejecimiento sistemático de la población. Esto significa que, en el futuro próximo, se tendrá una mayor cantidad

de adultos mayores demandando servicios de salud y pensiones y, en contraste, una menor cantidad de personas en edades para trabajar contribuyendo impuestos sobre la generación de sus recursos. En 2024, la edad mediana es de 29 años para los hombres y de 31 años para las mujeres; en 2050, se espera que cambie a 37 y 40 años respectivamente. Por esta razón, es importante aumentar la productividad laboral.



Fuente: CONAPO, 2024.

Dada la transición demográfica, las prioridades en materia fiscal se verán afectadas no solo en el futuro, sino también en el presente. Para 2024, el gasto en pensiones creció en un 93% con respecto a lo observado en 2016. Además, el crecimiento en dicho gasto es mayor, en promedio, al crecimiento económico, lo que indica que habrá que endeudarse para poder cubrir este pasivo, que no ha permitido que recursos públicos se destinen a rubros como la salud, la educación e incluso a infraestructura (CIEP, 2023). El gasto en pensiones no detendrá su crecimiento a menos que se realicen cambios profundos en dicho sistema y tratar de contenerlo en beneficio de toda la población.

Adicionalmente, el gasto en pensiones ejerce cada vez más presión en el espacio fiscal; es decir, el presupuesto disponible para hacer política pública, una vez descontando los gastos ineludibles (pensiones, deuda, transferencias a entidades federativas, entre otros). En 2024, se espera

que el espacio fiscal en México sea de 0.9% del PIB, 57% menor a lo observado en 2023. Sin espacio fiscal, será muy difícil realizar cambios innovadores y transformadores en la política pública.

Por último, México y el mundo están en un proceso de transición energética, en la que se está desplazando las energías fósiles por energías limpias, aunque en México dicha transición ha sido más lenta. Lo anterior tiene consecuencias en materia fiscal a través de Petróleos Mexicanos (Pemex). La deuda de Pemex representó el 5.6% del PIB en 2023. Pese a que desde 2020 dicha deuda ha disminuido en un 32.1%, la sostenibilidad de las finanzas de la empresa es preocupante, dado que sus ingresos futuros hasta 2049 representan solo el 26.2% de la deuda reportada en 2024. Además, se estima que las reservas de hidrocarburos en México se agotarán en 12.4 años, por lo que la viabilidad del modelo de negocio de Pemex en el mediano y largo plazo presenta retos importantes (CIEP, 2024). Los ingresos petroleros determinan el 5.8% de la Recaudación Federal Participable (RFP) que participa a las entidades federativas (SHCP, 2024a).

Finanzas subnacionales en un contexto de dependencia

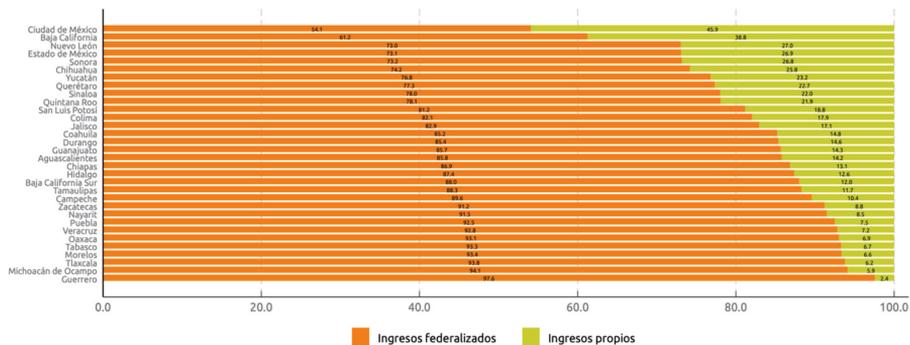
México es un país compuesto por 32 entidades federativas y 2,469 municipios (gobiernos subnacionales), cada uno con sus respectivas características económicas y demográficas, así como diferentes capacidades en materia fiscal. Con el fin de reducir desigualdades entre estados y municipios, se establece el federalismo mexicano contemporáneo con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978. Este incluye la coordinación en materia fiscal, cuyo objetivo general es asegurar la equidad del sistema tributario hacia los contribuyentes de todo el país, simplificar el sistema tributario nacional y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales (Castañeda, 2003).

Esta coordinación fiscal también establece que los gobiernos subnacionales cedan parte de sus potestades tributarias al gobierno central a través del cobro de impuestos como el ISR, el IVA y el IEPS, así como de los ingresos petroleros. Sin embargo, con el fin de que los estados reciban la parte correspondiente de la recaudación de estos impuestos, se establece una bolsa conformada de dichos recursos llamada Recaudación Federal Participable (RFP). De esta RFP, posteriormente, se hace la repartición de la recaudación a los estados y municipios a través del gasto federalizado (CIEP, 2022).

Dado que el propósito del federalismo fiscal en México es reducir desigualdades, el gasto federalizado se rige bajo el principio compensatorio y resarcitorio. El primero, busca asignar más recursos a los estados y municipios con mayor dinamismo económico y mayor recaudación, mientras que el segundo asigna mayores recursos a los gobiernos subnacionales con mayores rezagos económicos y sociales (Herrera y Maya, 2017).

Sin embargo, el gasto federalizado, no ha logrado reducir dichas desigualdades. En primer lugar, el principio compensatorio no se ha visto reflejado en las fórmulas de distribución de 3 de los 8 fondos de aportaciones federales (que es la representación de dicho principio en el gasto federalizado) y que, además, dichos fondos representan el 62% del total de las aportaciones (Sánchez, 2023a). En segundo lugar, el gasto federalizado es el principal componente de ingresos de los gobiernos subnacionales. En 2023, este recurso representa, en promedio, el 84% de los ingresos de las entidades federativas, y en algunos casos, éste representa más del 95% de los ingresos de los estados. Lo anterior implica que la elaboración de política pública a nivel subnacional está dictaminada, en su gran mayoría, por el gobierno central.

Figura 3. Dependencia de los ingresos subnacionales



Fuente: Leyes de Ingresos Estatales 2023.

La dependencia de las transferencias federales no solo limita la capacidad de los gobiernos subnacionales para hacer política pública, también las desincentiva a tener una recaudación propia (Smoke *et al.*, 2022).

Riesgos de la dependencia

El gasto federalizado puede ser inestable debido a la composición de la RFP, sobre todo en la parte de los ingresos petroleros, dado que éstos están sujetos a variables macroeconómicas como el precio del barril que son altamente volátiles (Sánchez, 2023b). A raíz de ello, en 2023, las participaciones, que son el componente más grande del gasto federalizado, así como la principal fuente de ingresos de las entidades federativas, estuvieron 5.9% por debajo de lo aprobado en el mismo año (CIEP, 2024). Lo anterior implica que los gobiernos subnacionales tuvieron menores recursos para hacer política pública en 2023.

Reformas actuales que fomentan la dependencia

En enero de 2024, se publicó una reforma a la LCF y la Ley General de Salud, en la que se transfieren recursos del FASSA al IMSS-Bienestar (Cámara de Diputados, 2023). Se establece que las entidades que tengan un convenio con IMSS-Bienestar, obtendrán recursos en materia de servicios personales (antes en el FASSA) a través del PEF en un fideicomiso público destinado a IMSS-Bienestar (DOF, 2024).

Los estados que no estén adheridos a IMSS-Bienestar, obtendrán dichos recursos a través de las fórmulas establecidas en la LCF y ejercerán únicamente las facultades establecidas en la Ley Federal de Salud. De cara a 2024, existen 23 entidades federativas adheridas a IMSS-Bienestar. Por lo tanto, 9 estados obtendrán recursos a través del FASSA, mientras que el resto lo hará a través de un fideicomiso centralizado.

De igual manera, los recursos destinados del FASSA a las entidades adheridas a IMSS-Bienestar representan el 34.1% del total aprobado para este fondo en 2024. Por lo tanto, alrededor de un tercio de los recursos del FASSA pasarían a ser controlados por el gobierno federal (Sánchez, 2024).

Por otro lado, durante las discusiones del PEF en el poder legislativo, se acordó reasignar recursos federalizados para la creación de un programa presupuestario 'Fortalecimiento para el Desarrollo de la Infraestructura estatal', cuyo fin es fortalecer la red carretera, la construcción y modernización de caminos rurales, y la modernización de la red carretera en las entidades federativas. Este programa está a cargo de la SICT y tiene un monto aprobado de 7 mil 189.1 mdp (Sánchez, 2024).

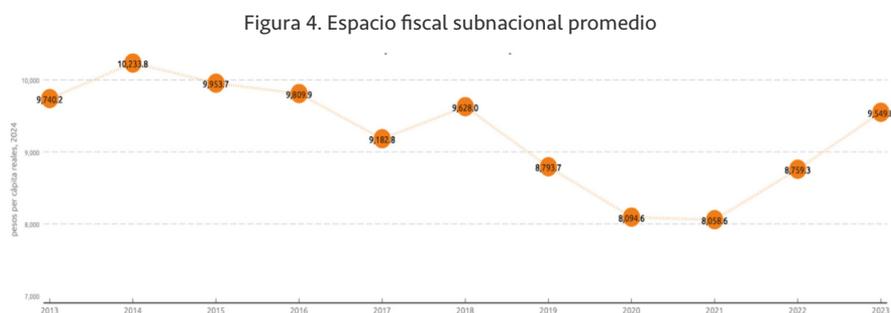
Dichos recursos representan solamente el 6.2% del FAFEF; cuyas facultades tienen propósitos similares a los del programa, ya que incluye el mejoramiento de la infraestructura estatal y municipal. Sin embargo, para la creación de este programa, se reasignaron recursos de partici-

paciones y aportaciones. Esto implica que se quitaron recursos federalizados para un programa centralizado a cargo de una secretaría federal.

El estatus quo de las finanzas subnacionales

El espacio fiscal estatal

El espacio fiscal a nivel estatal es limitado. El espacio fiscal es el presupuesto disponible para hacer política pública en el corto plazo (Villarreal, y Villa, 2021), y que se calcula descontando de los ingresos los gastos ineludibles.¹ De 2018 a 2022, el espacio fiscal por persona a nivel estatal se ha reducido en un 9%.



Fuente: INEGI, 2024.

Pese a que en 2023 se registró el monto promedio más alto en los últimos 11 años, existe una alta disparidad en el espacio fiscal estatal una vez que se analiza dicho monto por entidad federativa. Por un lado, Veracruz es el estado con menor espacio fiscal per cápita con 3 mil 562.5 pesos por persona, mientras que Sonora es la entidad con mayor

¹ Se considera como gasto ineludible el pago de servicios personales, pensiones, transferencias a municipios y la deuda estatal.

espacio fiscal con 15 mil 053 pesos por persona, es decir, una diferencia de 11 mil 490.5 pesos.

Asimismo, es importante mencionar que, pese al aumento en el espacio fiscal en 2023, los gastos ineludibles per cápita también han crecido. De 2021 a 2023 se observa un incremento de 11.6% en dichos compromisos de gasto (INEGI, 2024a). Lo anterior implica que, aunque las entidades federativas cada vez disponen de mayores recursos, estos siguen sin ser suficientes para atender las necesidades de política pública de sus respectivas poblaciones.

La deuda subnacional

En 2016 se publicó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF). El propósito de dicha ley es establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a los gobiernos subnacionales para un manejo sostenible de sus finanzas públicas (Cámara de Diputados, 2016).

Entre los criterios establecidos en la ley, se encuentra el manejo de la deuda a nivel subnacional. Para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Registro Público Único, establece un sistema de alertas conformado de tres semáforos que evalúan diferentes componentes del financiamiento subnacional y que, a su vez, permiten conocer si éste es sostenible, está en observación o es elevado; con base en umbrales establecidos para cada uno en la ley. Desde 2016 al primer trimestre de 2024, el saldo de la deuda subnacional ha disminuido en un 16.8% (SHCP, 2024b).

Al primer trimestre de 2024, el sistema de alertas reporta que, de manera global, solamente una entidad federativa (Coahuila) tiene su nivel de endeudamiento en observación. Por su parte, la deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición (semáforo 1), que mide

la sostenibilidad de la deuda, contempla nuevamente a un solo estado con endeudamiento en observación para este indicador (Coahuila).

Figura 5. Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición (primer trimestre 2024)



Fuente: SHCP, 2024b.

El servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingreso de libre disposición (semáforo 2), que mide la capacidad de pago de la deuda respecto a los ingresos de libre disposición (ingresos propios y participaciones) de las entidades federativas, contempla a 8 estados con endeudamiento en observación (Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Veracruz). Por, último, el semáforo 3, que mide la capacidad de los gobiernos subnacionales de cumplir con sus obligaciones de corto plazo (1 año) tiene a todas las entidades con endeudamiento sostenible.

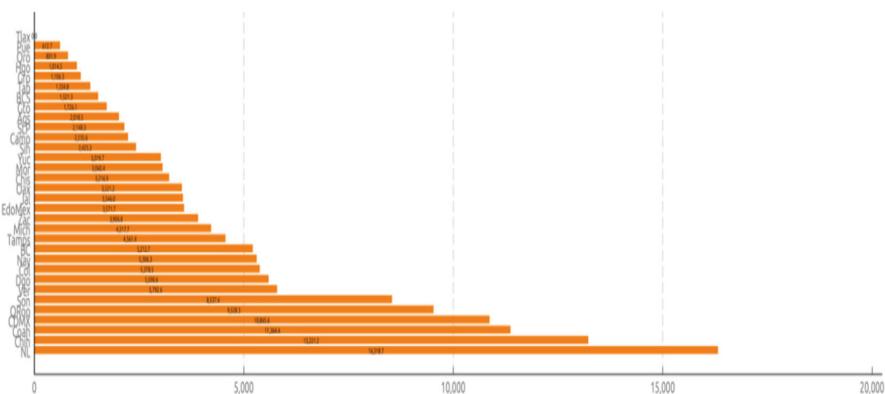
Figura 6. Servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición



Fuente: SHCP, 2024b.

La deuda subnacional per cápita promedio al primer trimestre de 2024 fue de 4 mil 583.9 pesos. Ésta va de 612.7 pesos por persona en Puebla a 16 mil 318.7 pesos por persona en Nuevo León.

Figura 7. Deuda subnacional per cápita



Fuente: SHCP, 2024b.

Oportunidades para aumentar la recaudación subnacional

En 2021, la recaudación tributaria a nivel estatal en México promedia el 2.6% del PIB, mientras que esta misma fuente de ingresos, pero a nivel municipal representa solo el 1.6% del PIB (OCDE *et al.*, 2023). En comparación con el promedio de la OCDE, a nivel estatal, México se sitúa 9.9 puntos porcentuales por debajo, mientras que a nivel municipal está 1.9% por debajo del promedio de la misma organización. La situación recaudatoria actual, aunada al poco espacio fiscal y la alta dependencia a las transferencias federales y sus riesgos, existe la necesidad de que los gobiernos subnacionales fortalezcan sus fuentes de ingresos propios. En la presente sección se presentan dos propuestas de impuestos ya existentes a nivel estatal y municipal.

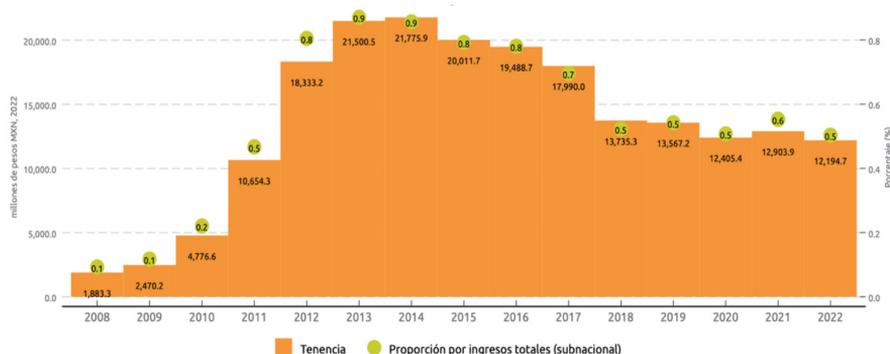
Tenencia

Este impuesto, que en la práctica resulta ser progresivo y tiene un enfoque ambiental, se caracteriza, además por su relativa facilidad de recaudación. Asimismo, en las entidades donde se ha mantenido, constituye una fuente significativa de ingresos propios (Herrera, s.f.).

En 2008 este impuesto pasó de ser un impuesto federal a ser uno estatal. Asimismo, a partir de este año, algunas entidades federativas optaron por eliminarlo. A raíz de esto, la recaudación por tenencia ha disminuido en un 44% desde 2014 y, en 2024, solo 8 estados aplican dicho gravamen con un subsidio menor al 100% (AMDA, 2024).

Lo anterior toma relevancia si se toma en cuenta que de 2008 a 2023, el parque vehicular en México ha crecido en un 76.3%. Analizando las tendencias de ventas, los vehículos subcompactos disminuyeron de representar el 39.6 % de las ventas en 2005 al 20.8 % en 2023, mientras que las ventas de SUV's aumentaron del 14.6 % al 36.7 % en el mismo período (INEGI, 2024b). Esta evolución hacia vehículos con motores más grandes implica mayores emisiones de contaminantes a la atmósfera.

Figura 8. Evolución de la recaudación por tenencia a nivel subnacional



Fuente: INEGI, 2024b.

Por lo tanto, existe la necesidad de tanto establecer este impuesto nuevamente en las 32 entidades federativas como rediseñarlo de tal forma que no solo grave la propiedad de un automóvil. A raíz de lo anterior, se rediseñó el impuesto a la tenencia considerando los siguientes componentes:

- *Sostenibilidad y transición energética:* Considerar la evolución del parque vehicular, particularmente el ingreso de híbridos y eléctricos, algunos de alta gama, así como su impacto en la transición energética y la progresividad del impuesto.
- *Movilidad e infraestructura pública:* Asumir como precondition del instrumento las políticas de movilidad y las necesidades de infraestructura pública a nivel estatal.
- *Progresividad:* Mantener la naturaleza progresiva del impuesto a la tenencia como principio rector, en balance con el resto de los criterios de rediseño, especialmente a raíz de la capacidad adquisitiva de automóviles de alta gama.

El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) y Transparencia Mexicana realizaron un ejercicio en el que calculan la tenencia para las 32 entidades federativas bajo los tres componentes previamente mencionados. Se estima una recaudación total por concepto de tenencia de 99 mil millones de pesos, lo que equivale a un ingreso de alrededor de 82 mil millones de pesos adicionales para las haciendas estatales del país. Dicho monto, a su vez, representa un incremento de 3.2% en los ingresos estatales y una reducción promedio de 2.7% en la dependencia a recursos federales.

Predial

En México, el marco legal permite que se facilite la recolección de impuestos a nivel municipal. En 1999 se reformó el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; referente a la organización de los gobiernos municipales. El objetivo de dicha reforma era incrementar sus capacidades para tomar decisiones en materia de administración tributaria, así como brindarles una mayor autonomía para definir las tasas impositivas para el impuesto predial. El resultado esperado era incrementar la capacidad de recaudación de ingresos propios para los gobiernos locales, así como reducir los desequilibrios fiscales y la dependencia en la federación. (Espinosa, Martínez y Martell, 2018). Sin embargo, como se menciona anteriormente, la recaudación en México a nivel local está 1.9% debajo del promedio de los países de la OCDE.

La teoría del federalismo fiscal establece que la provisión de bienes y servicios, así como la asignación de mayores responsabilidades para la elaboración de políticas públicas deben establecerse en el nivel más bajo del gobierno (Oates, 1999). Por lo tanto, cualquier política pública

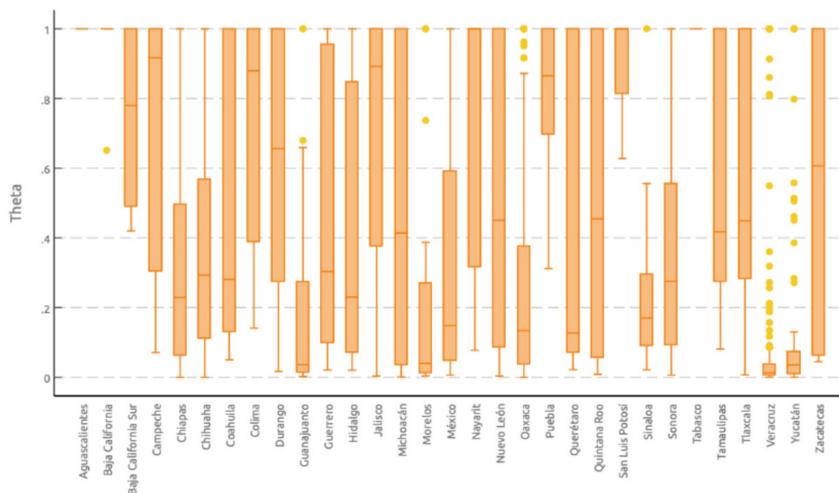
es más eficiente si se implementa desde lo local, y dichos entes deben de tener las capacidades para financiar las necesidades de la gente.

El impuesto predial es el gravamen municipal por excelencia. Este tiene características deseables en un gravamen como la progresividad y el ser una fuente de ingresos estable (Cernichiaro, 2020). De igual manera, el predial es la fuente de ingresos más importante para los gobiernos municipales. En 2022, en promedio, representa el 6.7% de los ingresos totales y el 42.2% de la recaudación por impuestos (INEGI, 2024a). Sin embargo, este impuesto representa, en promedio, el 0.2% del PIB en México, que es inferior a países similares en ingreso como Argentina, Brasil, Colombia y Chile, con 3%, 2%, 1.5% y 0.7% respectivamente (Cernichiaro, 2020).

En vista de lo anterior, CIEP (2022) realiza un coeficiente de eficiencia en el cobro del predial en México con el uso de la metodología de Análisis Envolvente de Datos (DEA por sus siglas en inglés), y con variables que representan los recursos humanos, materiales y presupuestarios con los que cuentan las haciendas municipales para cobrar este impuesto. Los resultados son heterogéneos entre las entidades federativas. Sin embargo, se encuentra que la mayoría de los municipios cuentan con espacio para elevar su eficiencia recaudatoria.

Ante dichos resultados, es importante conocer las posibles causas de la baja recaudación del predial en México. Diversos estudios concluyen que el aspecto administrativo como determinante en la recaudación resulta ser altamente influyente (Ibarra y Sotres, 2021, Espinosa *et al.*, 2018 y Unda, 2021). De igual manera, se encuentra que las transferencias por gasto federalizado desincentivan la recaudación del predial, ya que son ingresos que no implican un costo político alto (Unda, s.f.).

Figura 9. Eficiencia en el cobro del predial de los municipios en México



Fuente: CIEP, 2022.

Es necesario que las haciendas municipales cuenten con la capacidad administrativa suficiente para poder recaudar de manera óptima el predial. De manera específica, se tienen que fortalecer las capacidades administrativas de los gobiernos locales. Se pueden tomar medidas como actualizar los catastros con el uso de la tecnología, establecer servicios públicos de carrera a nivel municipal, con el fin de evitar la rotación constante de personal, así como extender el mandato de las presidencias municipales a 6 años para que se pueda dar continuidad a los proyectos de política pública en esos momentos (CIEP, 2022).

Hacia un nuevo modelo hacendario

La estructura actual de la coordinación fiscal en México condiciona las capacidades de los gobiernos subnacionales al desempeño del gobierno federal. La alta dependencia de las transferencias por gasto federalizado

y sus riesgos inherentes exigen que los gobiernos subnacionales fortalezcan sus finanzas a través de un incremento en los ingresos propios. Esto les permitiría tener un mayor control en la formulación de políticas públicas en sus territorios.

Los propios gobiernos subnacionales tienen retos adicionales en materia fiscal que impiden su desarrollo oportuno como lo es su espacio fiscal. En promedio, los gobiernos cuentan con 9 mil 549.8 pesos por persona para atender las necesidades coyunturales de sus respectivas poblaciones. Las entidades federativas tienen al menos tres vías para poder ampliar sus espacios fiscales: *i)* aumentar su financiamiento *ii)* hacer recortes de gasto y *iii)* fortalecer sus ingresos propios.

La opción más deseable es la última, y para alcanzarla no es necesario crear nuevos métodos de recaudación. Existen diversos gravámenes que ya han demostrado ser fuentes de ingresos estables y de fácil recaudación. En este texto se exponen dos alternativas: el impuesto sobre la tenencia a nivel estatal y el impuesto predial a nivel municipal. En ambos casos, es fundamental que las autoridades subnacionales muestren voluntad política para implementar estos impuestos y, de igual manera, incorporen componentes que respondan a las necesidades actuales del planeta, como los elementos ecológicos.

Sin embargo, una buena política fiscal no solamente se debe de enfocar en aumentar la recaudación, sino que también de procurar que se atiendan las prioridades de gasto con una asignación presupuestal eficiente y con mecanismos de monitoreo y evaluación. Asimismo, toda política fiscal debe estar acompañada con un sistema de transparencia y rendición de cuentas capaz de contar con portales de presupuesto abierto, en el cual se pueda revisar información clara, entendible y útil para hacer análisis externos.

Referencias

- AMDA (2024). Tenencias por estados. Recuperado de: <https://www.amda.mx/tenencias-2024/>
- Cámara de Diputados (2016). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>
- Cantú, R. (2024). La consolidación fiscal 2025: Retos para el próximo sexenio. Recuperado de: <https://ciep.mx/la-consolidacion-fiscal-2025-retos-para-el-proximo-sexenio/>
- Castañeda, R. (2003). Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. *Federalismo Hacendario*, 26-41. https://www.sncf.gob.mx/delivery?srv=1&repo=1&path=/Antecedentes/Antecedentes_SNCF.pdf
- Cernicharo, C. (2020). El potencial recaudatorio del impuesto predial en las entidades federativas, CIEP. Recuperado de: <https://ciep.mx/el-potencial-recaudatorio-del-impuesto-predial-en-las-entidades-federativas/>
- CIEP (2022). Finanzas públicas locales: Hacia una nueva coordinación fiscal. https://finanzaslocales.ciep.mx/FinanzasLocales_CIEP_29_06_22.pdf
- _____. (2023). Implicaciones del paquete económica 2024. Recuperado de: <https://paqueteeconomico.ciep.mx/wp-content/uploads/2023/09/PE-2024-Implicaciones-14sep2023.pdf>
- _____. (2024). Energía y finanzas públicas: hacia una transición justa. Recuperado de: <https://energiaenmexico.ciep.mx/wp-content/uploads/2024/06/TEJ-17-jun-2024-v1.pdf>
- CONAPO (2024). Consejo Nacional de Población. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conapo>
- DOF (2024). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Salud, para consolidar la federalización del sistema de salud para el bienestar. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713551&fecha=03/01/2024#gsc.tab=0

- Espinosa, S., Martínez, J. y Martell, C. (2018). ¿Por qué algunos municipios en México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros? *Gestión y política pública*, 27(2), 375-395.
- Herrera, V. y Maya, S. (2017). Diagnóstico de las haciendas públicas locales en México. https://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3900/haciendas_160118.pdf?seq
- Herrera, V. (s.f.). El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y las finanzas públicas. Disponible en <https://revistaibd.senado.gob.mx/historico/2019/vol-9-num-40-revista-pluralidad-y-consenso-el-federalismo-en-mexico/el-impuesto-sobre-tenencia-o-uso-de-vehiculos-y-las-finanzas-publicas?tmpl=component>.
- INEGI (2024a). Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EPIFEM). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- _____. (2024b). Registro administrativo de la industria automotriz de vehículos ligeros. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/datosprimarios/iavl/>
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, (37): 1120-1149
- Sánchez, E. (2023a). Aportaciones federales y el principio compensatorio: Una revisión a las fórmulas de los fondos. <https://ciep.mx/aportaciones-federales-y-el-principio-compensatorio-una-revision-a-las-formulas-de-los-fondos/>
- _____. (2023b). Inestabilidad en la Recaudación Federal Participable: Repercusiones en el gasto federalizado. <https://ciep.mx/inestabilidad-en-la-recaudacion-federal-participable-repercusiones-en-el-gasto-federalizado/>
- _____. (2024). Gasto federalizado en el PEF 2024: Una coordinación fiscal más centralizada. Recuperado de: <https://ciep.mx/gasto-federalizado-en-el-pef-2024-una-coordinacion-fiscal-mas-centralizada/>
- SHCP (2024a). Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Recuperado de: <https://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>

- _____. (2024b). Registro Público Único. Recuperado de: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico
- Smoke, P. *et al.* (2022), The Role of Subnational Governments in the Covid-19 Pandemic Response: Are There Opportunities for Intergovernmental Fiscal Reform in the PostPandemic World?, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., <https://doi.org/10.18235/0004391>.
- OECD *et al.* (2023), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a7640683-en>.
- Unda, M. (s.f.). El predial en México: ¿por qué se recauda tan poco?. <https://revistavivienda.infonavit.org.mx/2022/06/24/el-predial-en-mexico-porque-se-recauda-tan-poco/>
- Villarreal, H. J. y Villa, S. A. (2021, 3). *Measuring fiscal space in Mexico*. Problemas del Desarrollo, 52, 31-56. doi: 10.22201/IEC.20078951E.2021.ESPECIAL.69803

Parte III.
Agendas de incidencias

¿La federalización educativa fortalece el arreglo federal en México?

María del Carmen Pardo
María Sofía León Olea

Este trabajo hace un breve recorrido de la decisión de descargar al órgano central, la Secretaría de Educación Pública (SEP), del cúmulo de responsabilidades que lo volvieron un organismo que operaba con dificultades al punto de llegar a identificarlo en palabras de un exfuncionario con un “elefante reumático”. De manera evidente, no respondía a las necesidades que se requerían en ese sector en la administración federal y aún menos en las locales. De ahí la decisión de descargarlo vía la desconcentración y descentralización de los servicios de la educación básica. Dicho proceso se desarrolla a lo largo de siete décadas en un contexto sociopolítico que lo afectó, y, a la vez, el proceso de la federalización de la educación impactó, de distintas formas, ese contexto. El desarrollo estuvo también marcado por actuaciones paradójicas y hasta contradictorias de distintos actores, tanto en el gobierno federal y los gobiernos locales, como en los sindicatos magisteriales. En distintos momentos, estos actores se transformaron en aliados, mientras que en otras ocasiones adoptaron posturas de resistencia e incluso de rechazo. Esta investigación ofrece un resumen de algunos antecedentes históricos y analiza la federalización educativa en el contexto del sistema federal. Se destacan elementos que ayudan a entender la tensión entre descentralización y centralización, así como las decisiones más recientes en este ámbito. El objetivo de este análisis es evaluar si la federalización

educativa tuvo un impacto significativo en el sistema federal o si, por el contrario, representó un proceso que enfrentó como principal desafío la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Palabras clave: Educación Pública, Federalismo, Descentralización, coordinación

¿La federalización educativa fortalece el arreglo federal en México?

Antecedentes

En México, desde antes de la Revolución y hasta la década de los cuarenta los proyectos de federalización de la educación básica tuvieron como característica la idea de centralizar la enseñanza. En los años veinte, la creación del sistema educativo federal fue pensado como un “complemento” para impulsar la educación y para enfrentar el rezago educativo, al mismo tiempo que intentar superar las limitaciones que enfrentaban las administraciones estatales y municipales. Paradójicamente, esto favoreció la necesidad de establecer un proyecto educativo que dependiera en una proporción muy importante del gobierno federal. En esa lógica, en las siguientes décadas continuó la tendencia a profundizar la llamada “federalización” a través de la centralización técnica y administrativa de la educación nacional, a pesar de resistencias locales (Arnaut, 1998, pp. 201-210; 1994, pp. 237-244).

Durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, este proceso quedó plasmado en la reforma al artículo tercero constitucional de 1934 que planteó de manera aún más evidente hacer del sistema educativo un pilar de la centralización política. Los propósitos de este proyecto fueron: unificar la enseñanza, democratizar el acceso a la educación e igualar sueldos. La federalización educativa avanzó en más de la mitad de los estados en ese sexenio y continuó en los sucesivos gobiernos. Hasta el inicio del mandato del presidente Adolfo Ruíz Cortines predominó el impulso de la estrategia de expansión centralizada del sistema educativo nacional en el gobierno federal. Dicha expansión derivó en una cobertura educativa amplia, pero en una estructura fuertemente centralizada (Meneses, 1988, pp. 176-181; Arnaut, 1998, pp. 201-210; 1994, pp. 234-242).

Ese propósito centralizador se planteó como una forma de acelerar la unidad e integración nacional al llevar la educación a grupos y regiones rezagados y al difundir una cultura cívica básica y uniforme en todo el país, sobre todo después del periodo revolucionario caracterizado por la discordia y el aislamiento. Un ingrediente clave que favoreció esa expansión centralizada del sistema de educación básica fue el sindicalismo magisterial que paulatinamente se fue unificando durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) y que se consolidó en el del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946). A partir de 1939, el gremio de maestros (más adelante, en diciembre 1943, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE) y el gobierno federal trabajaron en conjunto para profundizar esa política. Para los líderes sindicales, la federalización (centralizadora) implicaba terminar con el desorden técnico y administrativo, que desde entonces se manifestaba en la actividad educativa nacional (Arnaut, 1998; 1994).

Sin embargo, para finales de los años cincuenta, la realidad del país cambió y la estrategia de expansión centralizada comenzó a reconocer sus límites. Aunque el aumento de la cobertura fue una consecuencia positiva de dicha estrategia, el crecimiento del sistema educativo bajo una estructura centralizada generó resultados negativos. Esta centralización favoreció el crecimiento en detrimento de la calidad, priorizando la expansión de la cobertura educativa en lugar de la mejora de los servicios. Además, generó una falsa sensación de flexibilidad mientras postergaba reformas necesarias para adaptarse a la creciente demanda, resultado del aumento demográfico. A su vez, esta situación desincentivó la participación de los estados y de la comunidad en el ámbito educativo, lo cual contradecía el principio de un sistema federal robusto. Finalmente, la complejidad y tamaño del sistema educativo restringieron su capacidad para auto reformarse, de manera que la estructura centralizada se convirtió en una fuerte limitación para los tomadores de

decisiones y para los maestros (Arnaut, 1998, pp. 240-247; 1994, pp. 234-242).

La preocupación de los efectos negativos de la centralización del sistema educativo empezó a crecer entre funcionarios e incluso entre algunos líderes sindicales. Varios de ellos expresaron que, pese a los beneficios del centralismo en su momento, se transformó en un obstáculo para el desarrollo educativo al imponer trabas educativas, financieras, administrativas, políticas, y hasta sindicales. A raíz del diagnóstico negativo generalizado entre las autoridades educativas sobre el crecimiento centralizado del sistema, primero en 1958 y más adelante en 1968, surgieron los dos primeros esfuerzos para descentralizar el sistema educativo nacional. En ambas ocasiones, el proyecto de descentralización se identificó como un esfuerzo de desconcentración, que buscaba servir como un recurso para fortalecer el sistema federal, al otorgar mayor autonomía a los estados, sin que el gobierno federal perdiera el control sobre el sistema en su conjunto. Este enfoque se apoyó, sobre todo, en esfuerzos de planeación y coordinación (Arnaut, 1998, pp. 241-262).

Ambos intentos se modificaron, obstaculizaron y detuvieron por diversos factores, entre los que destaca la resistencia del SNTE, que surgió y se fortaleció por la expansión centralizada del sistema educativo nacional. Desde entonces, estos hechos visibilizaron el principal obstáculo al que se enfrentaba la SEP al intentar descentralizar el sistema educativo: en primer lugar, un problema de gobernabilidad derivado del tamaño y la complejidad ya alcanzados en ese momento; y, en segundo lugar, el creciente poder del sindicato sobre los maestros y los funcionarios de nivel medio de la Secretaría (Arnaut, 1998, pp. 247-262; 1994, pp. 242-244).

A principios de la década de los años setenta, se diseñó un nuevo proyecto de desconcentración dentro de la SEP, y en agosto de 1973, se llevaron a cabo los primeros pasos para su implementación. Sin

embargo, fue a partir de 1978, durante el gobierno del presidente José López Portillo, cuando el avance se volvió más decisivo. Se establecieron delegaciones de la SEP en cada una de las entidades federativas, las cuales se superpusieron a las oficinas tradicionales de la Secretaría en los estados. Esta superposición se convirtió en un rasgo persistente a lo largo de los años, que dificultó la transición del sistema. Sin embargo, en su momento, la desconcentración de 1978 representó un freno a la expansión centralizada de la educación primaria.

El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) llegó con un proyecto de descentralización aún más radical que el anterior. Su propuesta ya no solo planteaba la desconcentración, sino la descentralización constitucional y política de la educación básica y normal. En otras palabras, la responsabilidad total de la educación básica y normal pasaba a manos de los gobiernos locales (Arnaut, 1994, pp. 238-260) (Bizberg, 1990). No obstante, entre 1978 y 1988, lo que avanzó fue la desconcentración administrativa del sistema educativo, pero de manera desigual e incluso en las entidades con mayores logros quedó incompleta. De manera contradictoria, por una parte, se fortaleció más la autoridad central, pero al mismo tiempo se evidenció una pérdida de influencia sobre las delegaciones estatales. Esto fue resultado de la resistencia del sindicato, que se manifestó en la alta rotación de sus titulares, así como en la autonomía adquirida por las delegaciones en la gestión de sus relaciones con las autoridades locales. Al finalizar el sexenio, cerca del 40% de las delegaciones estaban en manos del sindicato. Aunque éste mantuvo su estructura centralizada, de manera paradójica, coexistió con el crecimiento de la capacidad de gestión de sus direcciones seccionales en los estados. En 1988, el intento de descentralizar el sistema educativo se moderó no solo por el grado de complejidad que alcanzó con su expansión o por el cambio en el liderazgo de la SEP, sino también por la considerable influencia política y electoral que había ganado el SNTE, el cual,

para ese momento era ya una estructura muy poderosa dentro del PRI (Arnaut, 1998, pp. 247-257).

La descentralización del sistema educativo mexicano que debió implicar, a su vez, el fortalecimiento del federalismo al menos en esa área de política se intentó consolidar en mayo de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari. Esta reforma, respaldada por un amplio proceso de consulta para garantizar su legitimidad, tuvo como objetivo equilibrar la autoridad del gobierno federal con la autonomía de los estados, promoviendo una nueva estructura educativa. El presidente presentó la federalización como una estrategia fundamental para modernizar la educación en el país.

Aunque la federalización prometía una injerencia más sustantiva por parte de los gobiernos estatales y una mejor coordinación del sistema educativo, la implementación enfrentó serios desafíos. Uno de los obstáculos fue la diversidad de condiciones y estructuras en los sistemas educativos de los estados, lo que complicó que la integración de los subsistemas educativos absorberá claramente las responsabilidades, desde entonces, ya en manos de los gobiernos estatales. A medida que se firmaron acuerdos para transferir trabajadores y recursos a los gobiernos estatales, se visibilizaron tensiones/resistencias políticas y sindicales, que retaban la efectividad de la propuesta del nuevo sistema descentralizado (Arnaut, 1994).

La federalización no solo significó la transferencia de recursos y responsabilidades, sino también un intento de construir un sistema educativo que pudiera adaptarse mejor a las necesidades locales. El proceso quedó marcado por la ambigüedad, que podía interpretarse como un paso hacia la descentralización y fortalecimiento del sistema federal, pero también como un medio para reforzar el control central. La re-

forma introdujo un nuevo marco operativo, pero la verdadera prueba del sistema educativo radicaba en la capacidad de integrar los subsistemas en los estados. Para algunas entidades federativas, la integración de subsistemas no representó un reto mayor, pues habían ganado experiencia a partir de las políticas “federalizadoras” anteriores. Sin embargo, el proceso implicaba un esfuerzo significativo de coordinación que pudiera superar los desafíos que presentaba la diversidad regional (Arnaut, 1994).

Como resultado, el modelo educativo tuvo que adaptarse a una nueva realidad donde la colaboración entre los distintos niveles de gobierno era crucial. El legado de la federalización descentralizadora subraya que, para lograr una educación eficaz y equitativa en México, se requiere una clara distribución de competencias y una comunicación efectiva entre los niveles de gobierno. Este proceso de descentralización evidenció que esa distribución no era tan clara, además de que muchos de los problemas estructurales del sistema educativo continuaban sin resolverse. El camino hacia un sistema integrado no parecía un resultado que pudiera alcanzarse en el corto plazo. La federalización de los años noventa enfrentó retos similares a los de la federalización centralizadora anterior, tales como la marginalidad, la pobreza y la falta de recursos en muchas regiones del país. Además, las autoridades tuvieron que lidiar con problemas de carácter político: en el pasado, la resistencia provenía de líderes locales ante la intervención educativa federal; después, se enfrentaron a intereses no solo políticos, sino también sindicales y burocráticos que se agravaron en el contexto de la reforma de 1992 (Arnaut, 1994).

¿El sistema federal pasa por la “federalización de la educación”?

A pesar de las promesas del ANMEBN de crear un sistema educativo más eficiente y coordinado, la descentralización administrativa no logró fortalecer el federalismo como se esperaba. En su lugar, se observaron resultados negativos puesto que la reforma se utilizó más como herramienta política que como un medio efectivo para fortalecer a los gobiernos estatales. Se mantuvo el control en manos de la SEP y del SNTE, debilitando las capacidades de los gobiernos locales (Pardo, 2021).

Una de las principales críticas a la ejecución del ANMEBN es que, aunque se llevaron a cabo medidas de descentralización, no se rompió con el monopolio del SNTE, y aún más, se fortaleció su dominio sobre el sistema educativo. A pesar de las transferencias de nómina a los estados, al no incluir las prestaciones laborales, se abrió la oportunidad para que las autoridades locales negociaran con el sindicato, lo cual complicó aún más la armonización de las políticas laborales entre los diferentes niveles de gobierno. Este escenario exacerbó la desigualdad en la distribución de recursos federales, creando un sistema educativo donde solo unos pocos estados lograron tener contribuciones significativas para mejorar el servicio, mientras que otros quedaron rezagados (Pardo, 2021).

Otro aspecto preocupante en los años posteriores a la federalización fue la falta de evaluación de las capacidades institucionales de los estados al recibir nuevas responsabilidades y recursos. La ausencia de un diagnóstico que proporcionara información sobre la existencia y el nivel de desarrollo institucional de las estructuras educativas locales, así como sobre las capacidades de los docentes y del personal administrativo, creó un entorno propicio para una integración desigual en el sistema educativo. Esta situación dificultó el funcionamiento del sistema a nivel local y tuvo repercusiones negativas en los resultados a nivel nacional. Además, se creó una dinámica de negociación entre los gobiernos esta-

tales y las diversas representaciones sindicales, que terminó por reforzar el poder del SNTE en lugar de limitarlo. Esto dio lugar a un incremento injustificado en la cantidad de plazas docentes asignadas bajo criterios de patronazgo en lugar de mérito, así como un aumento de maestros en comisiones sindicales en lugar de asumir labores frente a grupo (Pardo, 2021).

El ANMEBN también dejó en evidencia un problema persistente que sigue afectando al sistema federal mexicano: la falta de coordinación entre niveles de gobierno. Esta fragmentación en la ejecución de políticas educativas dio como resultado un verdadero rompecabezas dificultando la colaboración necesaria para enfrentar los nuevos retos del sector y mejorar la prestación de servicios educativos. A medida que los diferentes niveles gubernamentales actuaban de manera aislada, se complicaba la posibilidad de implementar un modelo educativo eficaz que beneficiara al país (Pardo, 2021). De hecho, la desigual política de la descentralización del sistema educativo ha sido continuamente afectada por la debilidad del sistema federal, así como por la evidente falta de una coordinación eficaz entre los tres niveles de gobierno.

La centralización y descentralización en educación: 2012-2018

Las reformas educativas en México han marcado un camino lleno de altibajos en la dinámica del federalismo educativo. Desde que se implementó el modelo para la descentralización en 1992 se planteó que los estados asumirían la responsabilidad operativa del sistema educativo. Sin embargo, el gobierno federal mantuvo un papel rector, encargado de la regulación normativa, curricular y de la evaluación, así como de implementar políticas compensatorias para mitigar las desigualdades territoriales. Los gobiernos posteriores intentaron fortalecer ese papel rector, logrando cierto éxito en las políticas compensatorias y en una

relativa mejoraría de la gestión escolar. Sin embargo, no logaron establecer estándares comunes para evaluar la preparación y el desempeño de los maestros, lo que se manifestó y se manifiesta como una evidencia constante de las graves fallas del sistema (Olmeda, 2014, pp. 157-162).

La situación en el sistema educativo nacional pareció cambiar de manera significativa con la reforma educativa “re centralizadora” impulsada por el presidente Enrique Peña en el marco del Pacto por México. Esta reforma pretendía recuperar el control del gobierno federal sobre la supervisión de las competencias y habilidades que deben tener los docentes. Se implementaron medidas que re centralizaron la administración del sistema educativo, como la decisión de que el gobierno federal asumiera el control del pago de salarios de los maestros estatales, una responsabilidad que había sido delegada a los estados como parte del Acuerdo de 1992 (Olmeda, 2014, pp. 157-162). Esta recentralización reforzó el papel del gobierno federal, incrementando su influencia en detrimento de la capacidad decisoria de los gobernadores, quienes vieron reducidos sus márgenes de negociación y gestión en el ámbito educativo, al despojarlos también de responsabilidades administrativas. La “nueva” estructura permitió al gobierno central promover políticas que beneficiaran a ciertas regiones, pero al mismo tiempo, les quitó recursos a los gobiernos estatales para hacerlo. Con ello, se buscaba resolver los problemas derivados de la presión ejercida por las secciones locales del SNTE bajo el modelo descentralizador. No obstante, con la nueva reforma, los estados se encontraron atrapados entre las exigencias del gobierno federal y las demandas del sindicato (Olmeda, 2014, pp. 157-162), así como las de sindicatos estatales y de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación, la CNTE.

La intervención del gobierno federal respondió a la necesidad de abordar deficiencias en los servicios educativos, particularmente en un contexto donde las prácticas de reclutamiento de personal docente

en los estados priorizaban las relaciones político-sindicales sobre la calidad y el mérito (Olmeda, 2014, pp. 157-162). Los retos para implementar esta reforma reflejaron la complejidad para lograr un equilibrio entre las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno y su relación con los distintos actores que inciden en la formulación de las políticas públicas del sector educativo. La Reforma Educativa de 2013 marcó un punto de inflexión significativo en el federalismo educativo, provocando cambios de fondo y forma en la estructura y en el funcionamiento de las relaciones entre distintos niveles de gobierno. Una de las propuestas centrales de esta reforma era promover un “federalismo colaborativo”. Este concepto buscaba fortalecer la participación de los estados en el diseño y la implementación de políticas educativas, con el objetivo de construir un sistema educativo que fuera desde lo local hacia lo nacional, fortaleciendo los espacios regionales y rompiendo las asimetrías que habían caracterizado al sistema anterior (Bracho *et al.*, 2017, pp. 26-90).

La idea de un federalismo colaborativo se tradujo en la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) que, bajo la dirección del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), procuraba fomentar la cooperación y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. En este nuevo marco, el enfoque era el federalismo de costos compartidos, en el que el gobierno federal establecería qué programas financiaría y los términos de su implementación, mientras que los estados tendrían la opción contribuir a su desarrollo, manteniendo la responsabilidad de la implementación de los programas. Este modelo priorizaba las acciones coordinadas y la concertación entre los niveles locales y el nacional (Bracho *et al.*, 2017, pp. 26-90).

El propósito de la estrategia planteada por la Política Nacional de la Evaluación Educativa (PNEE) y el SNEE fue “recomponer” las bases del federalismo para alcanzar su carácter cooperativo, mediante un meca-

nismo de evaluación que fomentara una participación más amplia de los actores involucrados en este ámbito, como los padres de familia. Se buscó fortalecer los esquemas de descentralización, eliminando la unilateralidad y fomentando relaciones intergubernamentales más horizontales y colaborativas. De esta manera, la evaluación no solo se convirtió en una herramienta de medición, sino en un mecanismo de oportunidad para refundar el federalismo educativo y superar las inercias verticales e impositivas que habían caracterizado al modelo anterior (Bracho *et al.*, 2017, pp. 26-90). La apuesta de un nuevo federalismo educativo representaba el insumo más importante para que el Sistema Educativo Nacional ofreciera resultados que sintonizaran con las expectativas que se generaron a partir de la implementación de la reforma.

Al final, no se alcanzaron los objetivos que se plantearon. La Reforma de 2013 buscaba actualizar las normas que regulaban la relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales; sin embargo, se inició sin haber llevado a cabo la actualización de las normativas necesarias para armonizar los dos subsistemas. Como se mencionó anteriormente, esto se convirtió en uno de los mayores obstáculos para alcanzar los objetivos propuestos. La implementación de las funciones derivadas de este nuevo marco regulatorio exigía que todos los actores involucrados contaran con las capacidades institucionales necesarias para ponerlas en práctica, lo que tampoco se logró garantizar.

Un nuevo giro

El gobierno actual, como en otras muchas áreas de política y de desarrollo social, dio un giro radical respecto al modelo de federalismo educativo establecido por la reforma de 2013. Con la propuesta de reforma educativa de 2019, se desmontó el sistema de evaluación que había sido implementado, dando como resultado la desaparición del

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y del SNEE. En su lugar, se creó la Mejoredu, un organismo público descentralizado que, bajo la ley reglamentaria del artículo tercero constitucional, se encargaría de coordinar el nuevo Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (SNMCE).

Las atribuciones de la Mejoredu, según lo establecido en el artículo 28 de la ley reglamentaria, no incluyeron un esquema efectivo para coordinar a las diversas autoridades educativas. Aunque esto podría otorgar mayor flexibilidad en la toma de decisiones y la asignación de responsabilidades, también planteó el riesgo de descoordinación y ausencia de cooperación en la evaluación de aprendizajes. La reintegración de las funciones de evaluación al órgano central, junto con la ausencia de mecanismos formales de colaboración, apuntó, de nueva cuenta, a la centralización (Del Río, 2024).

El proyecto de reforma para derogar la fracción IX del artículo tercero propuesto por el presidente López Obrador en febrero del año en curso (2024) incluyó la desaparición de la Mejoredu y del SNMCE. Este cambio apunta a que la SEP asumirá un doble papel puesto que también autoevaluará el desempeño de los maestros, lo que plantea serias dudas en términos de rendición de cuentas. La creciente centralización en la SEP obstaculiza el equilibrio que ofrecían la PNEE y los Programas Específicos de Mejora Educativa y apunta hacia un simulado “balance de fuerzas” que probablemente fortalecerá al centro, en detrimento de las capacidades locales (Del Río, 2024). Asimismo, el órgano central, la SEP mantuvo uno de los recursos más sensibles de la reforma de 2013: la nómina docente gestionada a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Esto implica que, con el cambio de gobierno y la reforma educativa de 2019, las autoridades educativas locales no recuperaron el control sobre los recursos destinados a los maestros federales.

El actual enfoque centralista del gobierno ha resultado en un evidente debilitamiento del federalismo educativo. Esta tendencia no solo amenaza con exacerbar las inequidades existentes, sino que también plantea un debate necesario y urgente sobre el funcionamiento del sistema federal. La dinámica del sistema educativo resalta la necesidad de establecer un claro equilibrio de poderes, basado en responsabilidades y corresponsabilidades definidas: lo que corresponde al órgano central, a las autoridades locales y a los sindicatos. Esto ayudaría a evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones y, más aún, a promover de manera más efectiva un sistema educativo más justo y equitativo (Gollás y Luján, 2019).

Apuntes finales

Las reformas educativas en México han marcado un camino lleno de altibajos en el desarrollo del federalismo educativo. A lo largo de este trayecto de avances y retrocesos, en un primer momento, la centralización permitió al sistema educativo ganar autonomía ante la debilidad institucional de los estados y municipios. A partir de los años veinte, el objetivo de contar con un sistema educativo federal fue impulsar la educación en los estados y municipios, así como fortalecer su desarrollo. Lo que pasó es que se generó una fuerte dependencia local hacia lo federal, lo que resultó en una muy limitada participación de los estados en materia educativa. Esa tendencia se mantuvo y se consolidó a partir del crecimiento del poder político del sindicalismo magisterial. En los años cincuenta aparecieron los signos visibles del agotamiento de esa lógica y gradualmente sucedió un proceso descentralizador que pareció responder mejor a los supuestos del funcionamiento de un sistema federal. Aparecieron las delegaciones del órgano central, pero no se logró disminuir el control federal de la SEP y del SNTE. La reforma de

1992 aspiró a que los estados asumieran responsabilidades operativas, aunque el gobierno federal retuvo un papel rector en la regulación y en la evaluación, generando incluso más desigualdades de las ya existentes en la distribución de recursos.

Con la reforma de 2013, se promovió un “federalismo colaborativo” que fortaleció la participación de los estados en el diseño y la elección de políticas educativas, pero el gobierno federal mantuvo la rectoría de la política educativa y del financiamiento. La reforma educativa de 2019 incorporó mecanismos centralizadores de reformas anteriores. Por ejemplo, el presupuesto destinado a la nómina de los maestros se mantuvo centralizado a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), establecido en la reforma de 2013. Asimismo, la posible reincorporación de las tareas de evaluación de aprendizajes y de los maestros al órgano central pone en evidencia la tendencia centralizadora del actual gobierno.

Lograr un equilibrio entre la autonomía y la colaboración intergubernamental en el ámbito educativo fortalecería el sistema federal. Sin embargo, es fundamental reconocer que un paso previo debe enfocarse en desarrollar mecanismos de coordinación efectivos que faciliten dicha colaboración. Para ello, es necesario establecer una distribución clara de funciones y recursos, así como fomentar la creación de espacios de diálogo entre los distintos niveles de gobierno. Además, solo mediante un desarrollo institucional integral se pueden potenciar las capacidades de los estados, permitiéndoles cumplir con sus responsabilidades educativas de manera más efectiva. Este esfuerzo no solo ayudaría a pasar de la simulación de decisiones “descentralizadoras” a la implementación de reformas dirigidas a mejorar los servicios de educación en todo el país (Pardo, 2021), sino que también resultaría crucial para enfrentar un futuro más complejo y con demandas urgentes especialmente en uno de los sectores claves del desarrollo social: el sector educativo.

Referencias

- Arnaut, A. (1994). "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)". *Política y Gobierno*, 1(2), 237-274.
- _____. (1998). *La federalización educativa en México: Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*. El Colegio de México.
- Bizberg, I. (1990). "La crisis del corporativismo mexicano". *Foro Internacional*, 30(4), 695-735.
- Bracho, T., Miranda, F., Zorrilla, M., Fuentes, L. G. M., Molina, C. J., Reyes, M. y Almonacid, M. R. (2017). *Evaluación y capacidades locales: ¿Es posible reconstruir el federalismo?*
- Del Río Castro, E. (2024). "¿Y la Mejoredu? El federalismo educativo y la evaluación de la educación". *Nexos*. Recuperado de <https://federalismo.nexos.com.mx/2024/06/y-la-mejoredu-el-federalismo-educativo-y-la-evaluacion-de-la-educacion/>
- Gollás Núñez, I. Y. & Luján Salazar, J. de J. (2019). "Cierre de las Direcciones del INEE en los estados, ¿retroceso del federalismo educativo?" *Nexos*. Recuperado de <https://educacion.nexos.com.mx/cierre-de-las-direcciones-del-inee-en-los-estados-retroceso-del-federalismo-educativo/>
- Meneses, M. E. (1998). *Tendencias educativas oficiales en México: 1821-1911: La problemática de la educación mexicana en el siglo XIX y principios del siglo XX*. Universidad Iberoamericana.
- Olmeda, J. C. (2014). "El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(2), 143-164.
- Pardo, M. C. (2021). "La descentralización fortalece el arreglo federal". *Otros Diálogos*, 16. Recuperado de <https://otrosdialogos.colmex.mx/la-descentralizacion-fortalece-el-arreglo-federal>

Panorama de la rendición de cuentas en los estados: una década de resistencia

Mauricio Merino

En este texto se examina el estado y la evolución de la rendición de cuentas en las entidades federativas a lo largo de la última década. Destacando cómo, pese a los esfuerzos por mejorar la transparencia y el control gubernamental, se han enfrentado diversas resistencias que han limitado los avances en cuanto a controles democráticos. Además, apunta que la fragmentación institucional, la falta de voluntad política y la cooptación de órganos de control son factores que influyen en el progreso de la implementación y operación de mecanismos de rendición de cuentas efectivos a nivel estatal.

Palabras claves: Rendición de cuentas, federalización, transparencia, anticorrupción

Panorama de la rendición de cuentas en los estados: una década de resistencia

El propósito de esta reflexión

La probable extinción de los sistemas de transparencia y de combate a la corrupción con la que se iniciaría el sexenio de Claudia Sheinbaum (aunque sería más preciso decir: con el que cerrará el periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador) vendría antecedida del boicot y el desdén que han sufrido ambos sistemas desde que vieron la luz. Los dos han remado a contracorriente y han sobrevivido de manera precaria: el primero (el de transparencia) desde el año 2014, cuando se crearon las bases constitucionales que le dieron vida; y el segundo desde el 2015, cuando se reformó la Carta Magna para dar paso, un año después, a las reformas legales que completaron el diseño del sistema nacional anticorrupción.

En este texto utilizaré dos investigaciones, coordinadas respectivamente por Fernando Nieto y Guillermo Cejudo (la *Métrica de Gobierno Abierto 2023*. INAI/El Colegio de México) y por Annel Vázquez Anderson, Azucena Salcido y Nancy García (“Los sistemas estatales anticorrupción: del diseño a la implementación de las políticas”, en *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe País 2022: Impunidad y Centralismo*. Universidad de Guadalajara). Ambas fuentes contaron con el respaldo de un grupo de investigadoras e investigadores asistentes y con el apoyo del INAI y de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, también, respectivamente. Ambas se documentaron, además, con los datos que aportaron a su vez los órganos garantes del acceso a la información y de las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción de todas las entidades federativas. En el momento en que escribo estas líneas, esas dos fuentes siguen siendo las más actualizadas –cotejadas y confiables– para dar cuenta del estado que guardan los dos

sistemas que nos interesan en esta brevísima revisión, escrita en clave federalista. Será sobre la base de esos datos que haré mis propias aproximaciones para explicar por qué sostengo que esos sistemas han sido boicoteados y desdeñados.

El desdén a la transparencia

Empiezo por el primer estudio. Las y los autores de la Métrica de Gobierno Abierto nos ofrecen ocho “hallazgos”:

Primero. - La apertura gubernamental se ha deteriorado en los últimos años.

Segundo. - (No obstante) Las rutinas y procedimientos de acceso a la información y transparencia activa se siguen consolidando.

Tercero. - Pese a la disponibilidad de información, aún es necesario poner más atención a la calidad de la información que se pone a disposición de las personas. .

Cuarto. - Persisten insuficiencias en la información puesta a disposición vía transparencia proactiva.

Quinto. - La mayor parte de las instituciones públicas no cumplen con hacer públicos los datos abiertos.

Sexto. - La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) se ha consolidado como mecanismo para el acceso a la información, aunque tiene aún oportunidades de mejora.

Séptimo. - La participación ciudadana sigue siendo el eslabón más débil del gobierno abierto en México.

Octavo. - Las redes sociales comienzan a ser un vehículo para la participación ciudadana, pero replican los problemas de los otros medios de contacto.¹

¹ Aquí retomo los que vienen descritos desde el índice de ese reporte.

Construida sobre la base de la experiencia del acceso a la información y de un modelo teórico de dos ejes –transparencia y participación– la métrica cuenta ya con cuatro ediciones (2017, 2019, 2021 y 2023) y el número de sujetos evaluados creció, en su edición más reciente, a 2,043 frente a los 1,365 de la anterior. De éstos, el 4% fueron del orden federal, el 65% estatal y 31% municipal. Esta fuente de información tiene así, ya de suyo, un claro enfoque federalista. Y, lamentablemente, no ofrece buenas noticias: en 2021 el índice diseñado para evaluar el gobierno abierto en sus distintas dimensiones fue de apenas 0.48 (donde 1 significa la máxima apertura), mientras que en 2023 bajó a 0.46. Los índices específicos de transparencia y de participación bajaron de 0.61 a 0.60 y de 0.35 a 0.32, respectivamente.

Tomando en cuenta que la experiencia de acceso a la información pública tiene ya más de veinte años y que desde el 2004 se extendió a todas las entidades del país, era de esperarse que cada año ese índice se acercara cada vez más al 1, pero no ha sido así. De otro lado, cabría suponer que alguna de las entidades federativas se distinguiera por su compromiso con este derecho fundamental, como sucedió durante los primeros años de vigencia de la idea misma de transparencia y acceso a la información pública, cuando entidades como Jalisco y Guanajuato se anticiparon a las normas que después tendrían alcance nacional. Pero tampoco ha sido así: en conjunto, la varianza entre entidades es poco significativa: la entidad mejor calificada es Guanajuato con 0.56, mientras que el Estado de México y San Luis Potosí tienen el índice más bajo, con 0.38.

Empero, en su conjunto, casi todas las demás entidades tienen calificaciones muy similares: Querétaro, Hidalgo y Chihuahua, 0.49, seguidas por Zacatecas, Tabasco, Sonora, y Aguascalientes, con 0.48; Nuevo León, Michoacán y Durango tienen 0.47; Baja California 0.46; y Morelos, Jalisco, Campeche, Veracruz, Tlaxcala, Tamaulipas, Nayarit, Guerrero y Baja California Sur fluctúan entre 0.45 y 0.44. En la parte alta de esa

tabla aparecen Quintana Roo y la Ciudad de México, con 0.54, y Sinaloa y Puebla, con 0.51, mientras que en la parte baja (además de las mencionadas) están Chiapas con 0.42 y Yucatán, Oaxaca y Coahuila, con 0.4. Con estos datos, ni siquiera es posible identificar diferencias regionales –como suele suceder con otras mediciones, que comparan los rezagos del Sureste con los avances del Norte o del Occidente del país– o, desde otro mirador, con los partidos políticos gobernantes. Tristemente, el rezago es general y las diferencias, sutiles. En general, los mínimos normativos del acceso a la información se han convertido en los máximos y, eso, en el mejor de los casos.

Si se contrasta entre niveles de gobierno, sucede lo mismo: la métrica nos dice que los sujetos obligados de la federación tienen un índice de 0.53, frente al 0.47 de los estados y el 0.44 de los municipios. Me parece relevante subrayar este dato, pues las muy diferentes capacidades institucionales entre niveles de gobierno tampoco han marcado, para esta materia, una brecha significativa entre ellos. Acaso, donde sí puede observarse una varianza más importante es entre el tipo de sujeto obligado: los poderes legislativos (sorprendente y contra intuitivamente) encabezan la lista con un índice de 0.57, seguidos por los órganos autónomos, con 0.55 y por los ejecutivos, con 0.52, mientras que los sindicatos alcanzan apenas una calificación de 0.27, los fideicomisos de 0.33 y los partidos, de 0.37. Estos tres últimos sujetos obligados, sin embargo, no corresponden con la mirada federalista que aquí se propone. De modo que, lo que puede apreciarse, es que el abandono relativo del tema ha sido equivalente para todos los sujetos obligados de las entidades federativas.

No obstante, cuando se miran con más detalle esos datos saltan a la vista algunas diferencias puntuales: la más relevante, en mi opinión, es que el puntaje de cumplimiento de las obligaciones legales de las entidades federativas, de acuerdo con las normas establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, varía de

0.93 en Guanajuato a 0.08 en el Estado de México, seguido de San Luis Potosí, con 0.18. Los autores del estudio nos aclaran que, probablemente, esas pésimas calificaciones se deban a que los dos últimos estados mencionados utilizan sus propios portales de captura y publicación de obligaciones y no la Plataforma Nacional de Transparencia. Pero aun esa razón sería inaceptable, pues sumarse a ese instrumento electrónico no se trata de una decisión optativa, sino de una exigencia legal. Y es relevante que el índice de cumplimiento promedio es de 0.67 para todas las entidades y que, salvo ocho de ellas, el resto está por debajo del 0.88. Y con 0.7 o menos (insisto: sobre el mínimo exigible de conformidad con las normas vigentes) están Veracruz, Aguascalientes, Guerrero, Tamaulipas, Baja California Sur, Nuevo León, Morelos, Yucatán, Oaxaca, Chiapas, Colima, Jalisco, Coahuila y los dos ya mencionados: esto significa que casi la mitad de las entidades han sido morosas en el cumplimiento de la ley general.

Si se revisa la variable de “datos abiertos” (accesibles, digitales, legibles en procesadores, hojas de cálculo o programas estadísticos, gratuitos, con licencia y en formato abiertos, oportunos, con direcciones claras, no discriminatorios y con posibilidades de interacción ciudadana) el resultado es deplorable: 0.08 como valor promedio. La calificación más alta la tuvo la Ciudad de México (a pesar de su propaganda como ciudad digital) con apenas 0.31, mientras que, en cinco entidades, ningún sujeto obligado cumplió con la publicación de datos abiertos: Durango, Guerrero, Morelos, Michoacán y Yucatán. Otra forma de interpretar estos datos es que, aunque algunas entidades publican información, lo hacen de manera que resulta muy difícil (y en ocasiones casi imposible) su uso.

Los resultados en materia de participación ciudadana, el segundo componente general del índice, no son mejores. En promedio, la “dimensión de participación” obtuvo un valor de 32/100: 0.19 en el caso de la posibilidad efectiva de que las personas puedan tomar parte de

alguna decisión tomada por los sujetos obligados (donde 59.4% de ellos carecen en absoluto de estos mecanismos, pese a que están señalados explícitamente en la ley), y 0.44 para el caso de la posibilidad efectiva de incidir en algunas de las actividades institucionales por medio de algún contacto directo o indirecto: teléfonos, páginas electrónicas o redes sociales. Y en ambos casos, una vez más, la varianza entre entidades federativas es baja, especialmente en la segunda medición, donde la calificación más alta (Querétaro) fue de 0.56 y la más baja (Chiapas) de 0.35. En términos llanos, esto significa que los sujetos obligados no están utilizando el recurso de la transparencia para abrir espacios de colaboración, cocreación o incidencia en la toma de decisiones. O dicho de otra manera: que, en el mejor de los casos, ofrecen información limitada difícil de procesar, sin cumplir siquiera con los mínimos exigidos y desdeñan la transparencia y el uso de medios electrónicos para convocar a la participación libre e informada de los ciudadanos en sus decisiones y actividades.

Los autores de este estudio nos dicen que, entre las dos mediciones más recientes, cinco entidades federativas tuvieron caídas de hasta diez puntos: Guerrero, Tlaxcala, Chiapas, Nuevo León y Oaxaca. Y en el conjunto, solo las instituciones de educación superior y los poderes legislativos tuvieron cambios al alza respecto de la medición del 2021. “los datos indican –nos dicen– que el deterioro observado en la MGA 2021 (en relación con 2019) no solo persiste, sino que se ha intensificado. (Y añaden que) al igual que en la edición 2021, los resultados muestran que el acceso que las instituciones públicas proveen a la ciudadanía de manera proactiva, es decir, que no responde a una obligación normativa de transparencia o que deben hacer pública reactivamente debido a una solicitud expresa, sigue siendo limitada en la mayoría de los casos o nula en otros. (De hecho) la apertura de datos ha quedado –con notables excepciones– al arbitrio de los gobernantes, que deciden

si publican datos, qué datos publican, cuándo los actualizan y cuándo desaparecen los portales en los que la ciudadanía podría consultarlos”.²

El boicot al sistema de combate a la corrupción

La situación del segundo sistema creado en el tercer lustro del siglo XXI, tras el nacimiento del dedicado a la transparencia, es aún peor. Pero antes de ir a los datos, no sobra recordar que las razones que dieron origen a ambos fueron, de un lado, la fragmentación y la desigualdad de las iniciativas y las políticas estatales en esas materias y, de otro, la fragilidad de las capacidades institucionales de los gobiernos estatales para honrar su compromiso de rendir cuentas. Por esas razones se optó por promulgar leyes generales en materia de acceso a la información, de protección de datos personales, de archivos y, más adelante, de combate a la corrupción y de fiscalización, después de sendas reformas constitucionales. La idea del sistema obedeció a la necesidad de establecer reglas de aplicación válidas para todos los estados y los municipios que, a su vez, permitieran una coordinación eficaz con el gobierno de la república. Lo que hemos atestiguado, en cambio, es que el rechazo de este último a ese sistema normativo se ha reproducido en las entidades federativas.

Así pues, lo que hemos tenido es, en vez de sistemas capaces de garantizar la transparencia y el combate a la corrupción, una resistencia generalizada en los tres niveles de gobierno. En el estudio que hemos tomado como referencia para este texto, se recuerda que tomó entre uno y tres años para instalar los sistemas estatales anticorrupción en el país y que, al mes de diciembre del 2023, están incompletos o amenazados en su vigencia los de Campeche, Colima, Hidalgo, Guerrero, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz: la tercera parte.

² *Idem*, p. 46.

Esa misma fuente informa que “prácticamente la mitad del país (16 entidades federativas) cuenta con (políticas estatales anticorrupción y programas de implementación de esas políticas), mientras que 13 entidades solo han aprobado la primera, sin haber pasado a la fase de implementación. Baja California tiene su política anticorrupción en proceso de retroalimentación por parte de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, mientras que en la Ciudad de México y Nuevo León no habían sido aprobadas, porque sus sistemas anticorrupción no estaban completos”.³ Con todo, no es trivial registrar que, a pesar de que las leyes generales fueron promulgadas en el mes de julio del 2018, dos entidades (Chihuahua y Morelos) no aprobaron políticas en esa materia sino hasta 2023, mientras que otras seis lo hicieron en 2022 (Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Michoacán y Querétaro). En sentido opuesto, el Estado de México, Jalisco, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas lo hicieron en 2020, poco después de que se publicó la política nacional; y como ya se dijo, el sistema de Sinaloa está hoy en crisis.

La regla ha sido la procrastinación: tras la aprobación de los planes para combatir la corrupción, solo 16 entidades han aprobado programas de implementación a través de sus órganos de coordinación. Pero de ellas, 8 tardaron más de 2 años en ponerse de acuerdo en las rutas para llevarlos a cabo: Baja California Sur, Estado de México, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas. De otra parte, las autoras del estudio de referencia subrayan que entre esos programas no hay armonía, ni tampoco con el aprobado por el sistema nacional. Si éste último ha sido criticado por haber incorporado 40 prioridades en su propia planeación, en los planes de los estados éstas se han multiplicado y, en contra de una de las razones que dieron lugar a la creación del sistema, las prioridades locales se fragmentaron una vez más.

³ *Sobre el combate a la corrupción en México. Op. cit., p. 247.*

De aquí que, además de la procrastinación, pueda observarse la hechura de “líneas de acción” que en realidad reproducen las obligaciones que ya de suyo tienen las instituciones que conforman los sistemas anticorrupción en cada entidad. De aquí que el programa más “concreto” tenga 64 acciones (Campeche) mientras que el más amplio sume 276 (San Luis Potosí). De la lectura del análisis que estamos siguiendo puede advertirse que no hay claridad en lo que se persigue para combatir la corrupción, más allá de la lógica del castigo. Un ejemplo nítido de ese defecto está en la definición de los “liderazgos” en el proceso de implementación:

En la Guía del Sistema Nacional Anticorrupción se establecieron dos tipos de liderazgos. Por un lado, el sistema nacional reconoció como líder a los integrantes del Comité Coordinador que debían promover un eje, prioridad, estrategia o línea de acción. Asimismo, identificó a los líderes ejecutores como aquellos entes públicos obligados a realizar las líneas de acción.

Definir los liderazgos es un acierto de las recomendaciones establecidas por el sistema nacional en tanto que le da claridad a la responsabilidad de las instituciones para precisar y, eventualmente, llevar a cabo acciones anticorrupción. Al mismo tiempo, es un instrumento que coadyuva a la rendición de cuentas, pues en el mediano y largo plazo se podrá identificar a las instituciones por su participación y sus resultados.⁴

Empero, esa recomendación no se cumplió. Varias entidades (Quintana Roo, San Luis Potosí, Campeche y Colima) optaron por designar a toda o a una buena parte de su administración pública como líder de las líneas de acción. Otras, refirieron a su comité coordinador y a su secretaría ejecutiva como responsables colectivos de la puesta en

⁴ *Idem*, p. 266.

práctica de las tareas diseñadas y otras, solamente al comité y a la secretaría ejecutiva (Veracruz, Zacatecas, Jalisco, Puebla y Querétaro). Como es bien sabido, en materia de implementación de las políticas públicas, la ausencia de responsabilidades bien definidas diluye la obligación de llevarlas a cabo y dificulta los procesos de rendición de cuentas. Y en este caso, además, se suma el hecho de que las secretarías ejecutivas son órganos auxiliares de los comités encargados de diseñar y vigilar la operación del sistema, pero carecen de facultades directas en materia de combate a la corrupción o de funciones sustantivas.

En conjunto, los gobiernos de los estados han reproducido el boicot encabezado por los gobiernos de la república, a través de la procrastinación, la simulación y la burocratización de los procesos indispensables para erradicar las causas sustantivas de la corrupción. Pese al tiempo transcurrido y a que estas normas fueron llevadas al texto constitucional, lo cierto es que todavía no se han puesto en marcha. Como advierten las autoras de la fuente que vengo citando:

El hecho de que solo la mitad de los estados del país dispongan de programas de implementación implica que únicamente estos están preparados para una fase de adopción y ejecución, es decir, que pueden comenzar a implementar las estrategias y líneas de acción. Sin embargo, esto no excluye las acciones o los programas institucionales que llevan a cabo las dependencias en materia anticorrupción, pero sí ha postergado la puesta en marcha de aquellas que se enmarcan en la Política Nacional Anticorrupción y de las políticas estatales, que representan el esfuerzo institucional del Sistema Nacional Anticorrupción, que también incluye a los sistemas estatales.⁵

Finalmente, una de las secuelas de esos rezagos deliberados –que han transitado por un sexenio completo, sin solución– ha sido la ausencia

⁵ *Idem*, p. 271.

de evaluaciones (¿cómo podría evaluarse lo que no se ha hecho?). Solo tres entidades han intentado revisar el cumplimiento de sus políticas anticorrupción: Guanajuato, en noviembre del 2021; Campeche, hasta junio del 2023; y Puebla en octubre del 2023. Y ninguna de ellas ofreció recomendaciones sustantivas, con excepción del reconocimiento de los retrasos en la puesta en marcha de las líneas de acción diseñadas.

Así pues, como se señala en las conclusiones de ese informe sobre el combate a la corrupción:

I) Las diferencias de operación y compromiso que separan a los distintos sistemas estatales siguen siendo abismales: algunos han avanzado (sin haber alcanzado su consolidación), mientras que otros están prácticamente desaparecidos. Solo en la mitad del país pueden atisbarse esfuerzos para poner en marcha una política pública articulada en esa materia y únicamente unos cuantos han logrado establecer metas puntuales e indicadores para evaluar resultados.

II) El énfasis que cada sistema estatal ha puesto en los distintos ámbitos posibles de la prevención también es diferente: algunos se han interesado en el manejo presupuestario, otros en los sistemas de designaciones de cargos públicos relevantes, otros más en las compras gubernamentales y otros en las políticas de integridad en las relaciones con el sector privado.

III) Si bien los que han logrado los mayores avances y las mejores prácticas verificables lo han hecho apelando a la participación ciudadana, también hemos observado tensiones y conflictos constantes entre los comités conformados para esos propósitos y las dependencias estatales con las que interactúan.

IV) Los liderazgos políticos y el compromiso de los gobiernos estatales con la materia siguen siendo fundamentales para determinar el éxito o el fracaso

de esos sistemas. En algunos estados se ha desdeñado o bloqueado abiertamente el sistema anticorrupción, mientras que en otros se ha tomado como seña de identidad política; empero, ninguno ha conseguido suficiente autonomía para operar al margen de esos liderazgos o para evitar el enfrentamiento con algunos gobernadores: lo personal sigue prevaleciendo sobre lo institucional.

V) En conjunto, hasta ahora, es imposible constatar que alguno de los sistemas estatales haya consolidado la implementación exitosa de una política pública para combatir la corrupción desde sus causas. En algunas entidades, el liderazgo de los comités de participación ciudadana ha sido relevante. Pero si algo ha funcionado, han sido las secretarías ejecutivas de esos sistemas, que han asumido su conducción y la producción de los contenidos verificables hasta ahora.⁶

Por último, hemos constatado que las dos confusiones (o errores de interpretación) respecto los fines que persigue el Sistema Nacional, se han reproducido también en las entidades federativas. Por una parte, observamos que la mayoría de las y los servidores públicos responsables de su operación lo consideran como una carga adicional a las tareas que, de suyo, deben cumplir. Es evidente que no han hecho propios los criterios de cooperación e inteligencia institucional establecidos en la Constitución. En este sentido, las dificultades de coordinación y colaboración institucional han sido proporcionales a las relaciones políticas y personales que mantienen los y las titulares de las dependencias involucradas y, en todos los casos, el compromiso que asumen (o, mejor dicho: desdeñan) esos funcionarios han sido determinante para el éxito (o, mejor dicho: el fracaso) de los sistemas.

⁶ *Idem*, pp. 296-297.

Por otra parte, la interpretación dominante respecto al sistema sigue poniendo el mayor énfasis en los castigos y sigue omitiendo la importancia de la prevención, basada en la evidencia que generan las propias instituciones que lo conforman. Llama la atención esa insistencia en el *ex post* de los hechos de corrupción, individualizados en casos aislados y sometidos a un complejo proceso de sanción, cuando salta a la vista que la causa que los auspicia no está solamente en la conducta punible de quienes conciben y participan en actos corruptos, sino en las oportunidades de captura de puestos, presupuestos, información y decisiones que constituyen las causas eficientes de la corrupción, *ex ante*.

Las causas intactas de la corrupción

Recupero, para terminar, algunas de las líneas que escribí para el primer informe sobre el combate a la corrupción, *Informe país, 2020*, publicado por el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción,⁷ porque veo que hay una clara vinculación entre el desdén y el boicot que he documentado en las páginas anteriores y la persistencia de la causa más importante de la corrupción que ha dañado al país a lo largo de toda su historia: la captura del Estado. No importa qué justificación se esgrima: siempre que los poderes públicos son utilizados como recurso exclusivo y excluyente de un grupo económico o político, se corrompe la naturaleza de los asuntos públicos en busca de una mayor acumulación de poder o dinero, o de ambos. La corrupción es la consecuencia inevitable de la captura del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones.

Quienes participamos en los estudios realizados por ese Instituto –y hemos participado también en el diseño de los dos sistemas amena-

⁷ Cfr. Mauricio Merino (coord.). *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe país 2020*. Universidad de Guadalajara, 2022. pp. 2-4.

zados de muerte al final del sexenio del presidente López Obrador– no entendemos a la corrupción como una anomalía burocrática cometida por individuos aislados ni como un listado de conductas contrarias al derecho que acaso han de sancionarse cuando ya causaron daño a la sociedad. Desde nuestro punto de vista, la corrupción es una consecuencia de la captura de puestos, presupuestos y decisiones públicas por grupos políticos o económicos (o de ambos, coludidos en redes), que desvían al Estado de sus propósitos fundamentales. Entendemos la corrupción como la apropiación ilegítima de lo público. En este sentido, afirmamos que ese fenómeno puede y debe combatirse desde sus causas y no solo cuando sus efectos ya se han consumado –confundiéndose el combate a la corrupción con el castigo a individuos corruptos, sin tomar en cuenta las prácticas, los espacios y las oportunidades que tuvieron para incrementar su poder político o su riqueza–.

Combatir la corrupción desde sus causas equivale a liberar al Estado de quienes lo capturan para servir a sus intereses –políticos o financieros–, desviándose de sus propósitos sustantivos: la salvaguarda de los derechos consagrados en la Constitución –de todos los derechos y para todas las personas– y el uso de los recursos públicos para garantizar la igualdad y el bienestar de la sociedad en su conjunto, hasta el límite de sus posibilidades. A la luz de la evidencia que hemos constatado, podemos afirmar que las causas principales de la corrupción siguen vigentes.

El sistema creado por el Estado mexicano para combatir ese fenómeno no se ha empleado con eficacia por los poderes públicos y, como secuela, no ha logrado mitigar las muy diversas manifestaciones de la captura de los puestos y los presupuestos públicos. Tampoco ha garantizado la máxima publicidad de las decisiones tomadas por los sujetos obligados, no ha logrado sancionar con eficacia a quienes han cometido faltas o delitos de corrupción y no ha cumplido a cabalidad con sus cometidos. Pese a que México cuenta, desde hace más de un lustro, con uno

de los diseños institucionales más completos y reconocidos por el resto del mundo para enfrentar la opacidad y la corrupción, los gobiernos responsables de darle vida han preferido ignorarlo.

México no carece de normas o de instituciones para combatir la corrupción. Por el contrario, a lo largo del siglo XXI se han venido aprobando diversas reformas constitucionales y promulgando leyes secundarias que, en su conjunto, conforman ya un andamiaje institucional más que suficiente para honrar ese objetivo. Sin embargo, a la luz de la evidencia que tenemos a la vista, podemos afirmar que, para combatir la corrupción, ya no es necesario modificar las normas jurídicas que están vigentes sino cumplirlas a cabalidad: lo que ha fallado no es el diseño de las instituciones –algunas de ellas, ejemplares para el resto del mundo– sino el cumplimiento de sus cometidos y la implementación de las políticas que deben atender.

A despecho de la calidad en el diseño de los principios y de las normas jurídicas con las que cuenta México, el combate a la corrupción ha fracasado por los múltiples defectos de implementación –de procrastinación, de simulación y de burocratización– que han obstaculizado el cumplimiento de sus fines. Ninguna de las entidades federativas ha optado por hacer valer esas normas. Y al final del sexenio 2018-2024 no solo atestiguamos que los sistemas que nos interesan se han desdeñado y boicoteado, sino que están destinados a su extinción. Tristemente, no hay siquiera atisbos de que ese fenómeno pueda abatirse. Por el contrario, dada la composición política del país tras las elecciones del 2 de junio del 2024, la batalla parece perdida: no serán las normas y las instituciones creadas para combatir la corrupción, exigir la rendición de cuentas y garantizar el derecho a saber las que triunfarán, sino las nuevas modalidades de captura del Estado, tanto a nivel federal como en los estados y los municipios. Me gustaría cerrar este texto con una reflexión diferente, pero faltaría a la verdad.

Los poderes judiciales en las entidades federativas y el federalismo judicial

José Antonio Caballero Juárez

En este texto se aborda la situación de los poderes judiciales en México, destacando los desafíos de independencia, administración deficiente y acceso limitado a la justicia. Se utiliza un caso en Veracruz para ilustrar algunos de los problemas que tienen los poderes judiciales locales. En el tribunales locales, a pesar de la carga de trabajo elevada y la escasez de recursos, se resuelven miles de asuntos anualmente, por lo que se considera relevante el estudio y discusión de las estructuras judiciales locales. Este análisis incluye el estudio de la relación entre justicia local y federal, el impacto del amparo directo y los retos de la globalización judicial. Se concluye que se requiere fortalecer la gobernanza del poder judicial en el estado y con ello, la calidad de la justicia.

Palabras claves: Federalismo, poder judicial, acceso a la justicia, impartición de justicia

Los poderes judiciales en las entidades federativas y el federalismo judicial

El poder judicial de Veracruz se encuentra desde hace algunos años en una situación crítica. En diciembre de 2019, asumió la presidencia del poder judicial la magistrada Sofía Martínez Huerta. Su experiencia en la justicia era prácticamente nula. Pero, sus contactos con el secretario general de gobierno parecían lo suficientemente fuertes como garantizar su fidelidad hacia el bando del nuevo gobernador. Su estancia en el cargo fue breve. A menos de 10 meses de asumir el cargo fue obligada a renunciar.¹

En 2021, ese poder judicial estuvo al borde de irse a la quiebra. Las malas administraciones y los compromisos financieros adquiridos para la construcción de ciudades judiciales se combinaron para colocar al poder judicial en una situación muy precaria.² En 2023 una juez fue perseguida penalmente por el Gobierno del Estado y el escándalo tomó una dimensión nacional.³ Este breve recuento nos retrata un escenario en donde el funcionamiento de la justicia se ve continuamente interrumpido por ataques a su independencia, por malas administraciones y por carencias permanentes.

Aunque el caso de Veracruz es muy grave, muchos poderes judiciales del país no están lejos de esa situación. Así, por poner dos ejemplos, en el poder judicial de la Ciudad de México, tenemos el caso del juez 60 de lo civil, José Manuel Salazar Uribe, que dictó una medida cautelar sospechosamente atípica a favor de la ministra Esquivel Mossa, para que la Universidad Nacional Autónoma de México, no se pueda pronunciar

¹ Patin, Quezada y Escamilla. "Recuento de una catástrofe: la bancarrota del Poder Judicial de Veracruz", Newsletter, *México Evalúa* (19 de agosto de 2021), p. 1.

² Patin, Quezada, y Escamilla. "Recuento de una catástrofe: la bancarrota del Poder Judicial de Veracruz", Newsletter, *México Evalúa* (19 de agosto de 2021), pp. 1-6.

³ Barragán, Almudena. "Angélica Sánchez, jueza de Veracruz: "Soy víctima de una persecución política", *El País*, 27 de agosto de 2023.

sobre el presunto plagio de su tesis de licenciatura.⁴ Pero, también está el más reciente caso de la saxofonista María Elena Ríos, en el que un juez local absolvió a la persona que estaba acusada de tratar de atentar contra su vida y la rápida reacción del tribunal para suspender los efectos del fallo.⁵ La sensación de imparcialidad y la previsibilidad que se supone otorga la justicia se ven muy afectadas con este tipo de historias. A pesar de ello, los 33 poderes judiciales del país (Federal y 32 entidades federativas) operan cotidianamente y resuelven miles de asuntos al año. Evidentemente, no todo es negativo.

En las siguientes páginas voy a hacer un recuento de lo que sucede con la justicia local en el país. Para ello, empezaré por revisar su carga de trabajo. Junto con la carga de trabajo, también haré algunas consideraciones con el potencial que existe para que ésta se incremente y los problemas que ello puede generar a la organización judicial. Cerraré ese apartado haciendo algunas consideraciones sobre el presupuesto judicial. Posteriormente, hablaré de la relación entre la justicia local y la justicia federal. Describiré cómo opera esa relación y qué problemas enfrenta. En tercer lugar, hablaré de los nuevos retos que enfrenta la justicia local en el contexto globalizado. Finalmente, presentaré algunas conclusiones sobre el estado actual de la justicia local y del federalismo judicial.

⁴ Guilén y Raziél. “El ajedrez judicial de la ministra Yasmín Esquivel para sepultar el informe de la UNAM sobre su tesis” *El País*, 18 de noviembre de 2023.

⁵ Redacción Animal Político. “Jueza de Oaxaca frena liberación de agresor de la saxofonista María Elena Ríos; deberá permanecer en prisión”, *Animal Político*. 14 de agosto de 2024.

La justicia en las entidades federativas

En México, en 2022, los 32 poderes judiciales de las entidades federativas emplean a 73 mil personas⁶ y cuentan con 4398 juzgadores de primera instancia, así como 627 magistrados que se ocupan de la segunda instancia.⁷ Los tribunales de las entidades federativas recibieron un total de 2,154,168 asuntos. La Gráfica que sigue ilustra estos ingresos y los compara con los ingresos en los últimos años.



*Los ingresos para las materias penal y justicia para adolescentes solo consideran las causas penales competentes en los sistemas Tradicional y Escrito o Mixto, respectivamente. Para los sistemas Penal Acusatorio e Integral de Justicia Penal para Adolescentes solo se incluyen las causas penales ingresadas en los juzgados de control o garantías. Para las materias civil, familiar y mercantil la información se refiere a los expedientes ingresados en los sistemas Escrito y Oral, independientemente del tipo de determinación de las demandas y/o escritos iniciales registrados en ellos (admitidos, con prevenciones o desechados).
**Para las materias penal y justicia para adolescentes se refiere a las determinaciones y/o conclusiones efectuadas en las causas penales; en los sistemas Penal Acusatorio e Integral de Justicia Penal para Adolescentes se incluyen los juzgados de control o garantías y los tribunales de enjuiciamiento o juzgados de juicio oral. Para las materias civil, familiar y mercantil, los asuntos concluidos se refieren a los expedientes concluidos durante el año o en los que se puso fin al juicio o procedimiento.
En todas las materias, los asuntos relacionados con las determinaciones y/o conclusiones pudieron ingresar durante el año o en ejercicios anteriores.

Fuente: Captura de pantalla de la página 29 de la presentación de resultados generales del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2023, preparada por el INEGI (actualización del 22 de marzo de 2024).

De los asuntos ingresados, la mayor parte fueron de naturaleza familiar (907,597), le siguieron los civiles (583,919), mercantiles (418,548) y los penales (244,704, incluye adolescentes y adultos). Estos datos nos

⁶ Censo Nacional de Impartición de Justicia (2023). INEGI. Desde, por lo menos, 2010, el número de personas empleadas por los poderes judiciales ha crecido en forma estable todos los años. Los datos que se señalan a continuación, salvo aclaración, también provienen del Censo Nacional de Impartición de Justicia 2023.

⁷ Los magistrados operan en salas unitarias o en salas colegiadas.

dan una idea de los alcances del servicio de impartición de justicia en el país.

Para tener una idea de lo que los anteriores números significan, voy a hacer dos consideraciones. La primera tiene que ver con la eficiencia de los poderes judiciales. La segunda tiene que ver con el acceso a la justicia.

Por lo que respecta a la eficiencia, la gráfica nos proporciona una fotografía gruesa que nos revela que la oferta de justicia en las entidades federativas tiene muchas dificultades para absorber la demanda. Esto se puede deber a factores muy diversos que van desde la falta de recursos para poner en funcionamiento más unidades jurisdiccionales (juzgados) hasta los problemas que podemos encontrar en las formas de trabajo y, en general, en la cultura institucional de estas organizaciones. El ejemplo más claro de este extremo son los formalismos que abunda en la tramitación judicial.⁸ El punto que resulta insoslayable es que la justicia en las entidades federativas simplemente no parece capacidad para absorber la demanda de justicia existente.

El análisis de la Gráfica desde el punto de vista del acceso a la justicia es todavía más problemático. Partamos de la siguiente premisa: el artículo 17 constitucional establece que nadie puede hacerse justicia por propia mano. A cambio de eso, el Estado ofrece tribunales que deben estar disponibles para resolver los conflictos que se presenten. Esto consiste en institucionalizar los conflictos para que el Estado se presente como instancia principal para resolver conflictos. Precisamente en esto consiste el acceso a la justicia. Ahora bien, ¿qué nos dice la Gráfica en comentario sobre el acceso a la justicia? Tomemos como punto de partida la población mexicana. De acuerdo con el propio INEGI, en México habi-

⁸ Los formalismos se refieren a situaciones en donde los operadores judiciales ponen más atención a los detalles de la tramitación de los procesos que a resolver el fondo de las cuestiones que les han planteado. Más adelante retomo esta cuestión a propósito de la condena a nuestro país en el caso *Lion vs México*.

taban en 2020 poco más de 126 millones de personas.⁹ Si analizamos los poco más de dos millones de asuntos presentados en 2022 en los tribunales y lo dividimos por la población mexicana podemos empezar a tener una idea sobre lo que se litiga en nuestro país. En México hay aproximadamente 1,709 asuntos judicializados por cada 100 mil habitantes. Comparado con otros países, la cifra es baja. Ello, por ejemplo, si se toma en cuenta que el promedio en Europa es cercano a los 5000 asuntos nada más en materia civil (incluye familiar y mercantil).¹⁰

La pregunta que surge de inmediato es cuántos conflictos quedan sin ser atendidos por la justicia. De qué tamaño es la población que no puede acceder a la justicia. La pregunta es relevante porque si los conflictos no llegan a la justicia, ¿qué pasa con ellos? Pueden permanecer sin ser resueltos o son resueltos por vías ajenas a la legalidad. Aquí aparece necesariamente la violencia como un mecanismo de solución de conflictos. Nada más alejado de la intención institucionalizante de nuestra Constitución.

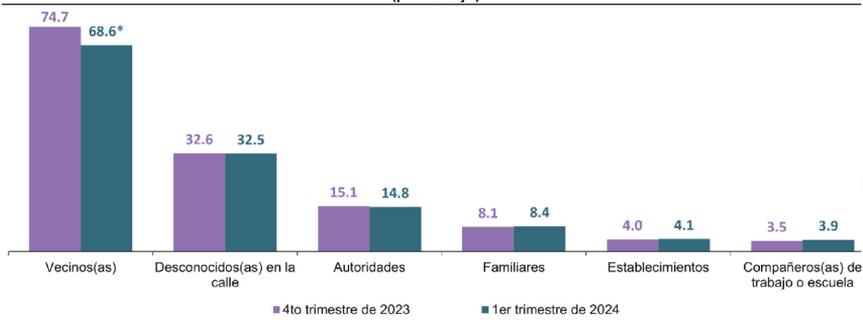
El cálculo de los conflictos que no llegan a la justicia es difícil. En las líneas siguientes haré algunas consideraciones al respecto. El punto es relevante para la justicia local porque ésta representa la primera línea de atención de la justicia en el país. El cálculo nos ayuda a estimar el tamaño de la población que no es atendida.

La Gráfica siguiente nos da una idea del número y tipo de conflictos que enfrenta la población urbana en nuestro país.

⁹ Censo Nacional de Población y Vivienda 2020.

¹⁰ European Commission for the Efficiency of Justice, Council of Europe (<https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/QuantitativeDataEN/Tables?publish=yes>. Visitada en agosto de 2024). Este dato representa únicamente los asuntos civiles en Europa. La comparación tiene muchos problemas de aproximación, pero el dato nos da una idea gruesa de la litigiosidad en México. Básicamente nos indica que se litiga poco.

POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS CON CONFLICTOS O ENFRENTAMIENTOS
(porcentaje)



* En estos casos, sí hubo un cambio estadísticamente significativo con respecto del ejercicio anterior.
Fuente: INEGI, ENSU, cuarto trimestre de 2023 y primer trimestre de 2024.

La Gráfica está tomada del reporte preparado por el INEGI de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana correspondiente al primer trimestre de 2024. Esta encuesta representa al 47.5 por ciento de la población de 18 años y más del país.¹¹ Tomemos para analizar los conflictos familiares reportados en la encuesta. El 47.5% de la población mexicana equivale aproximadamente a 47'312,523 personas.¹² Si la encuesta reporta que el 8.4% de la población encuestada reportó conflictos familiares, tenemos que en este segmento de la población hay aproximadamente 3'974,251 conflictos. Este número es muy superior a los 907,597 asuntos ingresados a los poderes judiciales del país reportados en el Censo Nacional de Impartición de Justicia, 2023. Así, podemos establecer en forma muy gruesa que el déficit de acceso a la justicia en México en conflictos de naturaleza familiar es superior al 75% de los conflictos existentes. Los números pueden variar mucho en otras materias, pero, lo que interesa destacar es que hay suficientes

¹¹ De acuerdo con el diseño muestra de la encuesta, sus datos representan el 47.5% de la población de 18 años y más en el país. Ver: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463916819.pdf (visitado en agosto de 2024).

¹² Cálculo formulado a partir del padrón electoral. El INE señala que, en el corte del 22 de agosto de 2024, el padrón electoral se integraba con 99'605,313 personas.

elementos para presumir que gran parte de la población mexicana tiene importantes problemas para acceder a la justicia.

Dado que desde hace más de 20 años enfrentamos problemas graves en materia de seguridad pública y justicia, considero conveniente analizar algunas cuestiones relacionadas con el servicio de impartición de justicia penal en las entidades federativas. Para empezar, conviene tener las cifras de ingresos y egresos. Las dos gráficas siguientes ilustran estas cuestiones:



*Se incluye información del Sistema Tradicional, Sistema Penal Acusatorio (juzgados de control o garantías) en la materia penal para personas adultas, así como del Sistema Escrito o Mixto, Sistema Oral y Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (juzgados de control o garantías). Los ingresos consideran únicamente las causas penales competentes.

Determinaciones y/o conclusiones efectuadas en las causas penales por los órganos jurisdiccionales en los poderes judiciales estatales, según materia y año



Nota: La información se refiere a las determinaciones y/o conclusiones efectuadas en las causas penales. Se incluye información de los sistemas Tradicional, Penal Acusatorio, Escrito o Mixto, Oral e Integral de Justicia Penal para Adolescentes. En los sistemas Penal Acusatorio e Integral de Justicia Penal para Adolescentes se incluyen los juzgados de control o garantías y los tribunales de enjuiciamiento o juzgados de juicio oral. La medición se hace a nivel de procesado y/o imputado porque la causa penal se individualiza de acuerdo con la resolución que el juzgador emite a cada persona.
Las determinaciones y/o conclusiones pueden corresponder a causas penales ingresadas durante el año o en ejercicios anteriores.



En materia penal, en 2022 se recibieron 244,704 asuntos (adultos y adolescentes). Al igual que en el caso de las demás áreas de justicia, las salidas del sistema fueron menores a los ingresos. En 2022, las salidas sumaron 126,864 casos.¹³ Tal y como se desprende de las Gráficas en comentario, la justicia penal también se encuentra en condiciones deficitarias habida cuenta de la diferencia entre entradas y salidas.

Un dato adicional relacionado con la relación ingresos/egresos es que la reforma procesal penal parece haber reducido la capacidad de disposición de casos de los poderes judiciales de las entidades federativas. Aquí es necesaria una nota de cautela porque el desempeño de los poderes judiciales de las entidades federativas presenta una muy alta varianza.¹⁴

¹³ Los ingresos y egresos no son comparables para un año en específico porque los asuntos que ingresan en un año determinado no necesariamente se resuelven ese mismo año.

¹⁴ Por ejemplo, en 2022, el Estado de México y la Ciudad de México recibieron una cantidad muy similar de asuntos. Ese mismo año, el Estado de México concluyó más de dos tercios del total de asuntos ingresados, mientras que la Ciudad de México concluyó poco más de un tercio.

En cuanto al número de ingresos, como en casos familiares, la evidencia disponible es que la justicia penal recibe muy pocos casos en relación con el número de incidentes penalmente relevantes en el país. Desde hace varios años el INEGI registra la evolución de la cifra negra en México.¹⁵ Las mediciones de INEGI nos indican con bastante estabilidad que en México se denuncian aproximadamente el 10% de los delitos que se cometen. Es decir, la cifra negra, que representa los delitos que no se denuncia, asciende al 90% de los delitos. Esto, para efectos de la justicia penal, quiere decir que las deficiencias para dar respuesta a la demanda de justicia penal se pueden duplicar fácilmente si se ajustan las áreas de servicio de las fiscalías y se perfeccionan sus investigaciones criminales.

Para cerrar este apartado, conviene hacer algunas consideraciones sobre el presupuesto judicial. Esta es la cuestión que exige más atención de las y los encargados del gobierno judicial en los órganos de impartición de justicia del país. A primera vista, la evolución del presupuesto judicial es bastante estable para todos los poderes judiciales. A continuación, dos gráficas que así lo ilustran. La primera muestra la evolución global de los presupuestos en las entidades federativas. La segunda muestra la variación porcentual entre los presupuestos de 2021 y de 2022 para cada poder judicial.

¹⁵ La cifra negra se mide en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública a partir de 2011.

Presupuesto



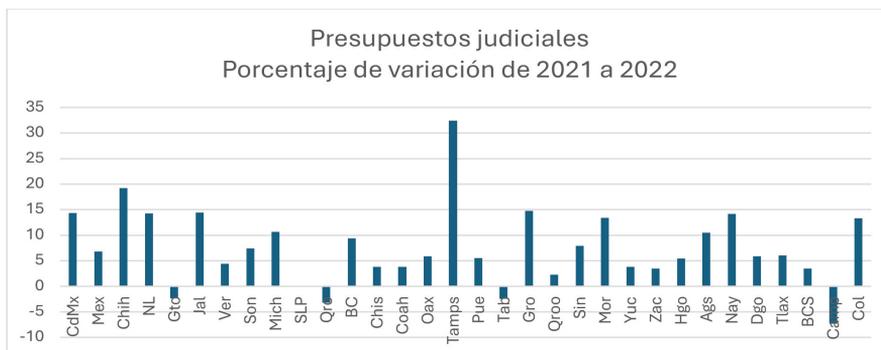
Durante 2022, el presupuesto ejercido por los poderes judiciales estatales fue de 45 839 663 068 pesos. Esto representó un aumento de 8.9 % con respecto a 2021.



*Incluye todos los conceptos del clasificador por objeto del gasto, excepto el capítulo 8 000 (participaciones y aportaciones).



Fuente: Imagen tomada de la presentación de los resultados del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023.



Fuente: Elaboración propia con datos de Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022 y 2023.

Los datos agregados del presupuesto de los poderes judiciales de las entidades federativas indican que, en general, los montos evolucionan favorablemente. Esto es una señal positiva que indica una evolución favorable para los poderes judiciales. Es muy probable que los incrementos reportados garanticen el gasto corriente y no el gasto de inversión. Esto limita mucho las opciones de acción de los tribunales.

El análisis de los presupuestos de cada poder judicial en comparación para los ejercicios 2021 y 2022, nos confirma que la tendencia es hacia el aumento de los presupuestos. Pero, en esta comparación si es posible observar retrocesos. Tal es el caso de Campeche, Querétaro, Tabasco y Guanajuato. En el caso de San Luis Potosí no hay variación. Y en otros casos, el porcentaje de aumento es inferior al de la inflación.

En buena medida, la negociación de los presupuestos judiciales se mantiene como un problema importante en todo el país. Las reformas en las constituciones locales para asegurar el flujo de recursos a los poderes judiciales también han tenido efectos limitados.¹⁶ En este aspecto, también parece necesario discutir sobre las capacidades de los poderes judiciales para evidenciar sus necesidades en forma efectiva. Tal parece que los órganos de gobierno judicial tienen dificultades para explicar claramente sus necesidades y los efectos negativos que puede tener sobre una entidad federativa una justicia deficiente.

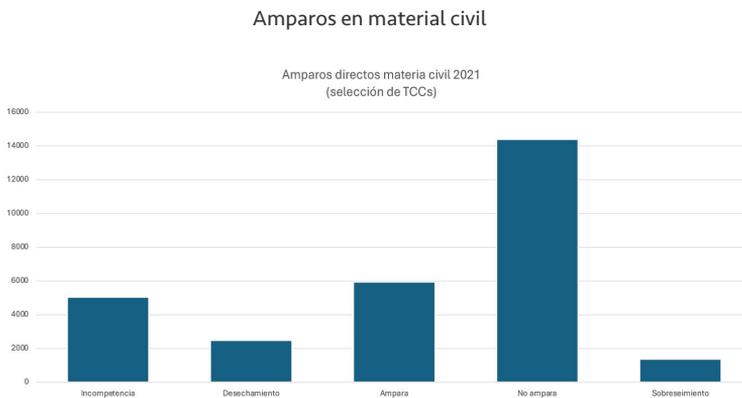
El federalismo judicial

El federalismo judicial involucra un debate que se remonta a finales del siglo XIX. La cuestión implica establecer si el Poder Judicial Federal, a través del amparo, puede intervenir en la justicia local para corregir sus problemas de calidad en la justicia. La historia inicia con un debate en torno a la manera de controlar el trabajo de los jueces locales y evitar arbitrariedades. Con el paso del tiempo el amparo terminó por convertirse una instancia muy frecuente en los litigios en todo el país. La cuestión de fondo es que la existencia del amparo directo hace que la justicia local no pueda resolver en definitiva las cuestiones sometidas

¹⁶ Caballero y Garza Onofre. *El presupuesto judicial en las entidades federativas. El talón de Aquiles de la independencia judicial en México*, Impunidad Cero, México 2023. Consultable en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/195/contenido/1700577164X52.pdf> (visitada en agosto de 2024).

a su jurisdicción. De esta manera, cualquier decisión de la justicia local es potencialmente reclamable y modificable por la justicia federal. La prevalencia del amparo ha generado múltiples discusiones sobre la posibilidad de acabar con esta figura y permitir que las jurisdicciones locales concluyan los asuntos de su competencia, en definitiva. Se dice que esta especie de subsidio federal afecta el funcionamiento de la justicia local y no le permite madurar. No obstante, quienes se oponen a la desaparición del amparo directo cuestionan la independencia (e imparcialidad) de la justicia local y señalan que se mantiene como una alternativa crítica para evitar abusos en la impartición de justicia.

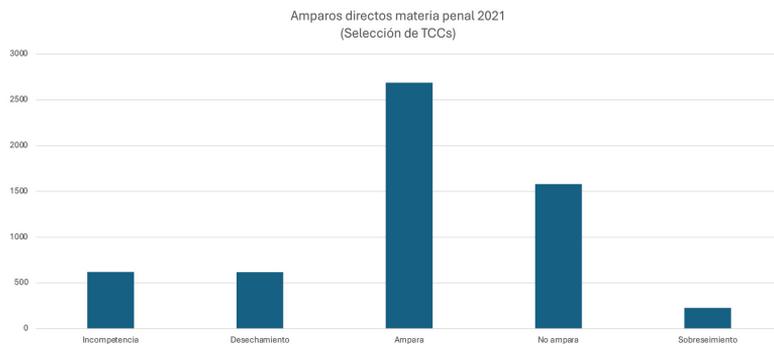
Para tener una idea del impacto del amparo directo sobre la justicia local, es necesario hacer una revisión estadística que nos permita identificar su incidencia. Lo que resulta muy interesante es que a pesar de lo polémico que resulta el amparo directo y, en general, la intervención de la justicia federal en la justicia de las entidades federativas existe poca información estadística que analice el fenómeno.¹⁷ Se presenta información para la materia civil y para la materia penal.



Fuente: Elaboración propia con datos del CJF.

¹⁷ Entre las pocas excepciones están los importantes estudios de Julio Bustillos. Ver, por ejemplo, *El Amparo Directo en México evolución y realidad actual*, Porrúa, 2008.

Amparos en material penal



Fuente: Elaboración propia con datos del CJF.

Las Gráficas previas provienen de circuitos en donde existe suficiente número de asuntos como para justificar la existencia de tribunales colegiados especializados. Esto hace que las estadísticas de estos tribunales nos den la seguridad de que se trata de amparos directos. Pero, también nos indica que los asuntos provienen de los circuitos que se encuentran con una mayor carga de trabajo. Así, el primer punto a destacar es que la frecuencia de los amparos en función del número de resoluciones de segunda instancia que se dictan en los poderes judiciales federales es relativamente baja. En materia civil se debe impugnar alrededor del 30% de las resoluciones. En materia penal el número es más alto y debe rondar el 50% de los casos.

Los datos también indican que en materia civil las resoluciones de la justicia federal tienen un impacto limitado sobre la justicia local si se consideran el número de casos en donde los tribunales federales deciden amparar. Sin embargo, a pesar de ello, el peso de la justicia federal se hace sentir a través de otras vías como la jurisprudencia.¹⁸ Tal y como

¹⁸ La jurisprudencia es el conjunto de criterios de interpretación que toman los tribunales federales al resolver casos y que por ciertas características que la ley establece se tornan en interpretaciones de carácter obligatorio para la justicia local. Así, la jurisprudencia tiene que ser conocida y aplicada por los jueces locales.

puede apreciarse en las gráficas previas, los números A continuación presento algunas estadísticas sobre el comportamiento del amparo en algunas entidades federativas.¹⁹

En el caso de la materia penal, la influencia federal aparece mucho más marcada. Sin embargo, muchos de estos casos no representan intervenciones sobre el fondo de las decisiones tomadas por los jueces locales, sino que se enfocan en problemas procesales durante la tramitación de los juicios. En ese sentido, los efectos de estas resoluciones suelen ser ordenar que se produzca un nuevo juicio. Los juzgadores locales suelen señalar que en ocasiones este tipo de criterios puede llegar a ser poco relevante o incluso caprichoso. Pero, por el otro lado, los juzgadores federales también refieren que la justicia local no siempre tiene la calidad necesaria.

En las condiciones actuales, la discusión sobre federalismo judicial requiere de mucha más información. A pesar de ello, una cosa es muy clara. Existen poderes judiciales en las entidades federativas que funcionan tan bien o mejor que la justicia federal. Sin embargo, existen otros (la mayoría) que presentan más problemas con la calidad de sus sentencias. De manera general, también es necesario reconocer que muchos poderes judiciales locales tienen muy pocos argumentos para establecer que sus juzgadores actúan con absoluta independencia de otros poderes. Esto es particularmente claro en asuntos en donde los gobiernos de los estados tienen algún interés en concreto. Y en este tipo de casos la intervención del poder judicial federal, por lo general alejada de los compromisos locales, representa una garantía para la calidad de la justicia.

¹⁹ Las estadísticas del Consejo de la Judicatura Federal no siempre permiten distinguir a los amparos directos de otros procesos. O los amparos directos en contra de poderes judiciales locales de aquellos que son contra unidades jurisdiccionales del propio poder judicial federal.

La globalización de la justicia

En este apartado quiero hacer referencia a los retos que enfrenta la justicia en México a la luz de su potencial control por instancias internacionales. En estos casos, los procesos pueden iniciar en la justicia local, seguir por el control de la justicia federal y llegar a un tribunal internacional. El tribunal típicamente puede ser la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Pero, en otros casos, también puede ser un tribunal de arbitraje al amparo de algún acuerdo de protección recíproco de inversión (APRI). En las líneas siguientes voy a mencionar algunos casos y sus posibles efectos sobre el funcionamiento de la justicia local.

México aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos humanos a finales del siglo xx. Desde ese entonces, los litigios que involucran a nuestro país ante ese tribunal se han multiplicado. Una peculiaridad de este tipo de litigios es que además de las violaciones a derechos humanos que se reclaman de autoridad municipales, estatales o federales, se suele reclamar la ineficacia de los tribunales mexicanos (estatales y federales) como instancias capaces de intervenir para proteger los derechos de las personas afectadas por las violaciones a derechos humanos. Así, por mencionar dos casos muy recientes, en el caso *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*, la Corte Interamericana cuestiona el uso del arraigo y la prisión preventiva oficiosa en México. El fallo constituye también una reclamación a los jueces mexicanos por permitir este tipo de violaciones a los derechos humanos.

En el caso de *García Rodríguez y otro vs. México* el reclamo a la justicia mexicana es todavía más pronunciado. La Corte resalta diversas violaciones a los derechos de las personas involucradas y la prácticamente nula intervención judicial para corregir todas estas irregularidades. La Corte identifica afectaciones al derecho a la defensa de las personas, demoras injustificadas en los procesos y problemas para excluir pruebas obtenidas bajo tortura.

Así, los fallos de la Corte Interamericana ponen también de relieve muchos problemas en la justicia local que tradicionalmente se habían resuelto en la esfera federal a través del amparo. Sin embargo, en estos casos, las omisiones también afectan a la justicia federal. Así, las violaciones fueron vistas por muchos juzgadores y nadie hizo nada para remediarlas.

Desde el punto de vista del arbitraje de inversión, la cuestión de la calidad de la justicia mexicana también ha sido cuestionada. El caso *Lion contra México* es una buena muestra de cómo los formalismos y los absurdos de la justicia, cuestiones que por lo demás son vistas sin mayores aspavientos en nuestro país, pueden llegar a escandalizar a un tribunal arbitral.²⁰

Los anteriores fallos nos hacen ver que el escrutinio sobre la justicia mexicana va más allá del debate del federalismo judicial. En ese sentido, el desempeño de nuestros tribunales también debe verse bajo la óptica de la responsabilidad internacional. El mensaje es claro, es indispensable fortalecer la calidad de la justicia en nuestro país.

Conclusiones

Los tribunales de las entidades federativas en México son la principal puerta para el acceso a la justicia de la población. A pesar de ello, sus capacidades son limitadas y su estabilidad como instancias imparciales y eficientes en la tramitación de los procesos tiene muchas áreas de oportunidad. Lo sabemos desde hace varios años y, sin embargo, no lo hemos podido resolver.

²⁰ Ver Jardón, Luis. “Lion vs México: una condena internacional a las malas prácticas del poder judicial mexicano” *El juego de la Suprema Corte, Nexos*, noviembre 3, 2021. Visible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/lion-vs-mexico-una-condena-internacional-a-practicas-enraizadas-de-los-poderes-judiciales-mexicanos/> (visitada en agosto de 2024).

La primera cuestión para destacar es el acceso a la justicia. Los números indican que el acceso a la justicia es precario. A pesar de ello, la justicia parece estar desbordada. La alternativa de abrir más tribunales parece más una estrategia de barril sin fondo. Si no se cambian otras cosas, la oferta de justicia nunca alcanzará a la demanda. Para enfrentar estas cuestiones parece necesario hacer una profunda reforma en la organización del trabajo judicial. Esto no requiere de reformas constitucionales o legales. El cambio está mucho más en la cultura de las organizaciones judiciales. Las formas de trabajo y procesamiento de los asuntos están llenas de intrincados trámites y formalismos. Esto típicamente se traduce en rezagos y costos. El reto aquí es introspectivo para la justicia. Los operadores deben ser capaces de deconstruir sus formas y mejorarlas. Hay ejemplos de que el cambio en las formas puede funcionar. Las experiencias con la justicia oral mercantil apuntan hacia ese lado.

Un aspecto estrechamente relacionado a la cultura de las organizaciones judiciales es el de la gobernanza. Si los liderazgos al interior de las instituciones no son sólidos y con capacidad efectiva de conducción de sus organizaciones, parece muy difícil que los cambios se puedan implementar. Esta cuestión también se hace muy presente en la planeación judicial. Las organizaciones judiciales, por lo general, operan de forma inercial con muy poca capacidad para incidir en cambios en sus operaciones. En los presupuestos judiciales también parece necesario fortalecer la gobernanza judicial. Los métodos y herramientas que se usan para justificar los presupuestos tienen efectos muy limitados sobre los legisladores y funcionarios de finanzas estatales.

En tercer lugar, debe reiterarse la cuestión de la independencia judicial. La independencia judicial es precaria en muy buena parte de los tribunales del país. El valor de una justicia imparcial es poco apreciado por la clase política. La independencia judicial simplemente no genera los consensos necesarios para su fortalecimiento. Los poderes

judiciales son organizaciones bastante estables desde el punto de vista que las personas juzgadoras que los integran. Se trata de personas razonablemente capacitadas y competentes para la labor que realizan. Sin embargo, cuando esta capacidad se enfrenta al tipo de presiones que se generan en los casos sensibles, el efecto es que los conocimientos ceden y las decisiones se tornen parciales. Este es el problema más grave que enfrentan los tribunales en nuestro país.

Precisamente derivado de ello, aparece el federalismo judicial. El federalismo judicial, hasta el momento, representa la mejor alternativa para enfrentar los problemas de independencia y, en ocasiones, de falta de calidad de la justicia local. La captura de los jueces federales por los factores políticos o sociales de las entidades federativas es mucho menos frecuente. Por ello, la estructura actual del amparo con su potencial intervención en cualquier asunto local se mantiene como la mejor forma de garantizar imparcialidad y calidad en la impartición de justicia.

Por último, conviene mencionar a la justicia internacional. Si bien parece una alternativa, sus costos y tiempos simplemente no la hacen una solución sostenible. Las instancias internacionales pueden funcionar como señales de alarma para el sistema de justicia mexicano, pero, difícilmente pueden tener un papel de más peso. Plantear un litigio en México pensando que puede ser resuelto por una sede internacional no es un esquema viable de inicio. Incluso en los casos de los arbitrajes de inversión (particular inversionista vs Estado), los tiempos y los costos generan suficientes incentivos para que la parte afectada opte por negociar con el Estado infractor.

Federalismo y combate a la delincuencia organizada en México

Eduardo Guerrero Gutiérrez*

Este texto analiza el impacto de la centralización en el combate a la delincuencia organizada en México, resaltando el papel de la Guardia Nacional y que la concentración de recursos en el nivel federal ha debilitado a las autoridades locales en tareas de seguridad. A pesar de aumentos en el presupuesto para la seguridad pública a nivel estatal, la influencia del crimen organizado sigue expandiéndose, especialmente en zonas rurales y suburbanas. Finalmente, se considera que la violencia político-electoral ha aumentado significativamente, reflejando una preocupante fragilidad en el sistema federal mexicano y una creciente vulnerabilidad de los gobiernos locales frente a la criminalidad.

Palabras clave: Centralización, Guardia Nacional, delincuencia organizada, federalismo, violencia política

* Director de Lantia Consultores, S.C.

Agradezco el apoyo que me brindaron Luis Alberto Sánchez, Eunises Rosillo, Rogelio Alcántara, Emiliano Aguilar y Jesús Bernal en la redacción de este texto.

Federalismo y combate a la delincuencia organizada en México

Frente al progresivo avance del crimen organizado en el control territorial vastas regiones del país, especialmente en zonas rurales y suburbanas, resulta pertinente preguntarnos si este avance es consecuencia del debilitamiento de las autoridades estatales y municipales, como responsables inmediatos de brindar seguridad pública en sus demarcaciones. ¿Hasta qué punto la ausencia de gobiernos locales fuertes ha sido una de las razones de la expansión territorial del crimen organizado? Para responder esta pregunta debemos tener presente que los recursos públicos totales destinados al fortalecimiento de las capacidades locales no han sufrido recortes significativos.

Los hechos recientes en materia de federalismo indican la existencia de una tendencia centralizadora de recursos, funciones y estrategias para combatir al crimen organizado. Prevalece una visión crítica sobre el papel de los gobiernos locales en el combate a la delincuencia, pues se les ha señalado como parte de un problema de colusión criminal arraigado desde hace décadas. De hecho, las nuevas autoridades locales parecieran ser hoy menos responsables del avance del crimen organizado, dada las crecientes responsabilidades de la Guardia Nacional en este rubro.

En este texto apunto algunas hipótesis en torno a si nuestro sistema federal constituye un esquema de colaboración efectivo para el combate a la delincuencia organizada. Al final de la presente administración se ha consolidado un modelo centralizador en la política de seguridad, que no ha implicado la desatención presupuestal de los gobiernos locales, pero donde la Federación se ha convertido en el gran eje articulador de una política de seguridad nacional.

Distribución de recursos públicos en materia de seguridad entre órdenes de gobierno

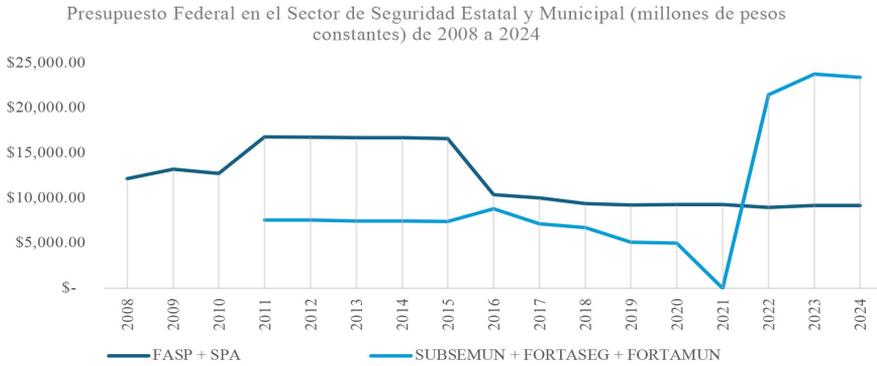
Del análisis del presupuesto federal asignado (datos presentados consideran el efecto de la inflación) al sector de seguridad de los últimos 19 años (2006 a 2024), se desprende que el promedio anual de presupuesto asignado al sector de seguridad la SEDENA ha mantenido una tendencia al alza, ya que de 81.5 mil millones de pesos (mmdp) al año en promedio recibidos durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (FCH), ha aumentado a 104.4 mmdp en la de Enrique Peña Nieto (EPN), lo que implicó un incremento del 28.0%, y nuevamente aumentó a 144.4 mmdp en la de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), es decir, hubo un incremento del 38.4%. (este incremento es menor si consideramos que están incluidos recursos por 125.9 mmdp destinados al Tren Maya para 2024). Esta distorsión es importante considerarla de ahora en adelante por el cúmulo de nuevas funciones otorgadas a SEDENA no relacionadas directamente con la seguridad.

Por su parte, SEMAR también presenta una tendencia moderada al alza, cuyos promedios anuales han sido de 29.8, 39.3 y 47.3 mmdp, en los últimos tres sexenios, respectivamente, lo que implicó un aumento del 32.2% (de FCH a EPN) y del 20.2% (de EPN a AMLO). Mientras que la Secretaría de Seguridad recibía en promedio al año 55.2 mmdp durante el periodo de FCH, para el de AMLO, la SSPC muestra un aumento a 77.8 mmdp al año en promedio (aumento del 40.9%).

En tanto que la Policía Federal recibió un presupuesto de 25.6 mmdp al año durante el sexenio de FCH; sus recursos aumentan a 36.2 mmdp durante la administración de EPN (41.2% de incremento), y ahora la Guardia Nacional ha recibido 43.3 mmdp en promedio durante los últimos cuatro años de AMLO (lo que implicaría un crecimiento del 19.8%). Es decir, la Guardia Nacional está trabajando prácticamente con los mismos recursos (ligeramente superiores) con los que funcionó la extinta policía federal.

En relación con el presupuesto federal asignado al sector de seguridad para los estados y municipios en los últimos 17 años (2007 a 2024), en los últimos años hay reducciones significativas en el monto de los recursos atribuidos a las entidades y municipios. Por un lado, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) registraron un aumento de 2011 a 2015, años en los que se canalizaron 16.7 mmdp en promedio para ambos fondos. Sin embargo, de 2016 a 2024, el promedio anual bajó a 9.4 mmdp, lo que implicó una disminución del 43.5%. Esta es una disminución sensible de recursos destinados para cumplir con las estrategias nacionales en materia de seguridad pública, especialmente el fortalecimiento de las policías estatales.

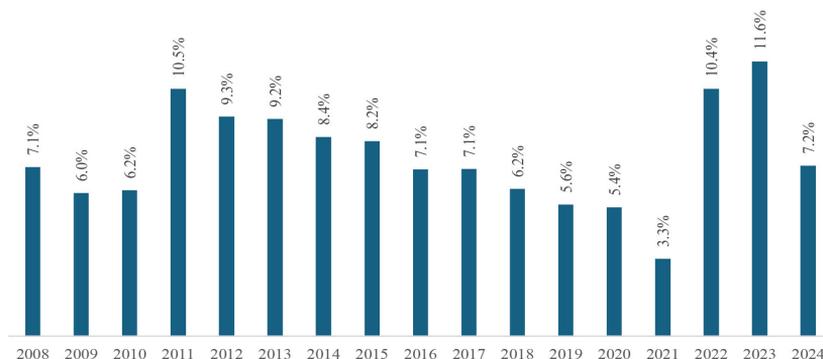
A nivel municipal la historia es diferente ya que los recursos transferidos mediante el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) y el Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública (FORTASEG) muestran lo siguiente: de 2011 a 2015 se asignó por medio del SUBSEMUN un promedio de 7.5 mmdp al año; y de 2016 a 2020, por medio del FORTASEG, se registró una disminución, al pasar de 8.8 mmdp a 4.9 mmdp, por lo que, el promedio anual fue de 6.5 mmdp, lo que se traduce en una disminución del 12.4% al comparar ambos fondos. Esta situación cambió significativamente a partir de 2022, con el exhorto federal de asignar el 20% del FORTAMUN a tareas de seguridad pública. Los recursos transferidos a los municipios aumentaron a \$22,875.11 millones de pesos en promedio de 2022 a 2024. Esto significa que en tres años se debieron asignar 68.625.340 millones de pesos a los municipios, una cifra casi igual a los recursos asignados vía SUBSEMUN y FORTASEG en el período 2011-2020 (70.374 millones de pesos).



Fuente: PEF 2008 a 2024, SHCP, 2024. Nota: Cifras presentadas consideran el efecto de la inflación con base a UDIS del 1 de enero de cada año de 2008 a 2024, año base 2024, Banco de México, 2024.

Por último, al revisar el porcentaje que representan los recursos transferidos a entidades y municipios para la seguridad pública respecto al total del presupuesto federal para seguridad pública se observa una disminución temporal, pues del 10.5% registrado en 2011 bajó al 3.3% en 2021, pero en los últimos tres años dicho porcentaje aumentó (debido a la asignación del 20% del FORTAMUN para tareas de seguridad pública) lo que lo acercó a niveles similares a los observados en años anteriores con un 10.4% para el año 2022, 11.6% para el año 2023, y 7.2% para 2024.

% del total de fondos para seguridad pública transferidos a entidades y municipios respecto al gasto federal de 2008 a 2024



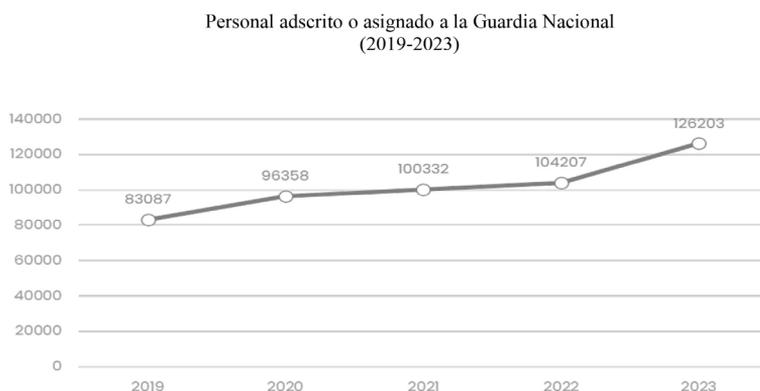
Fuente: PEF 2008 a 2024, SHCP, 2024. Nota: Cifras presentadas consideran el efecto de la inflación con base a UDIs del 1 de enero de cada año de 2008 a 2024, año base 2024, Banco de México, 2024.

Creación de la Guardia Nacional y su impacto sobre las policías locales

La GN fue creada en el 2019 como un órgano administrativo desconcentrado de la SSPC, de carácter civil, disciplinada y profesional, con el propósito de realizar las funciones de seguridad pública a cargo del gobierno federal y que hasta ese momento llevaba a cabo la Policía Federal, la cual fue disuelta el 31 de diciembre del mismo año tras diez años de funciones. La GN tiene asignada la tarea de celebrar convenios para “colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios”¹ los cuales deben suscribirse con los gobernadores y/o los presidentes municipales. Se trata de una fuerza policial federal creada especialmente para combatir al crimen organizado, y para brindar otras acciones de protección y seguridad como los desastres naturales.

¹ Ley de la Guardia Nacional, art. 5, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN.pdf>

Los elementos de la GN fueron reclutados, en un primer momento, de la extinta policía federal, del Ejército y la Marina, además de que se lanzaron múltiples convocatorias de reclutamiento para los ciudadanos. De acuerdo con el Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2024 realizado por el INEGI, los elementos de la GN en 2023 fueron 126 mil 203, de los cuales el 77.8% había sido adscrito o asignado por la Secretaría de la Defensa Nacional. Esta fuerza policial es de corte militar.



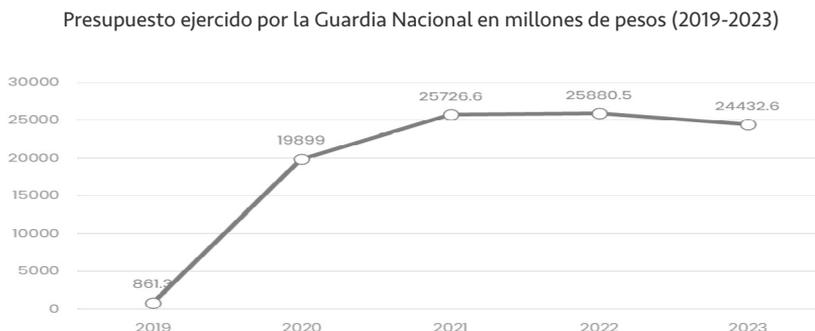
Fuente: Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2024.

El presupuesto destinado a la Guardia Nacional ha aumentado año con año: pasando de 861.3 millones de pesos en 2019 a 24 mil 432.6 millones de pesos en 2023;² y en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024 se contemplan 70 mil 767 millones 434 mil 577 pesos,³ poco menos que el presupuesto total ejercido por

² *Ibid.*

³ Calendario de Presupuesto autorizado a las Unidades Responsables de la SSPC Ciudadana para el ejercicio fiscal 2024, disponible en <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5711607>

las organizaciones de seguridad pública estatales en 2023: 84 mil 304 millones 274 mil 975 pesos.⁴



Fuente: Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2024.

El efecto menos estudiado de este fortalecimiento de la Guardia Nacional, en materia de federalismo, consiste en la elusión de responsabilidades que han adoptado la mayor parte de los ayuntamientos, los cuales consideran que los asuntos vinculados al crimen organizado son de competencia exclusiva del gobierno federal, es decir, a la Guardia Nacional, y a otros entes federales como el Ejército, la Marina y la Fiscalía General de la República. Han sido numerosos los casos en los que los presidentes municipales prefieren ya no declarar sobre las investigaciones, se deslindan de esa responsabilidad, lo que por lo demás les protege de posibles amenazas directas del crimen (por ejemplo, los casos de Celaya, Acapulco, Cotija y Tijuana por citar solo los más recientes).

En una discusión sobre federalismo, la Guardia Nacional implica una centralización de las funciones policiales, lo que no necesariamente

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2024", disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspe/2024/doc/cnspe_2024_resultados.pdf

implica un detrimento de las capacidades de actuación de las policías locales. El punto crítico radica en su carácter militar ya que ahí no tienen competencia las autoridades locales, donde interviene el Ejército normalmente solo acompaña y apoya, pero las decisiones quedan totalmente en el ámbito militar. Al tomar la decisión de crear una fuerza policial directamente dependiente del Ejército, es decir, de la Presidencia de la República, para subsanar la inoperancia y deficientes resultados alcanzados por las policías locales, se envió un claro mensaje de que la Federación tomaría el control de ese asunto.

Por otra parte, los estados donde más elementos de la Guardia Nacional operando son Guerrero (9,617), Estado de México (8,511), Oaxaca (7,443) y Jalisco (6,857).⁵ Destaca que, en estos casos, a excepción del Estado de México, el número de elementos de la Guardia Nacional supera el número de policías estatales que hay en la entidad. Este es un dato relevante porque revela la preeminencia del apoyo a las Fuerzas Armadas sobre el desarrollo de capacidades institucionales de las fuerzas de seguridad locales. Hay un reconocimiento tácito de la debilidad de las policías locales frente al poder de fuego y los recursos del crimen organizado; y de su mayor proclividad a la corrupción e ineficacia. Algunos estudios, como los de Reinserta, donde niños, niñas y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada señalaron que las autoridades locales son más fáciles de cooptar que los elementos de la Guardia Nacional.⁶ Sin embargo, el mismo estudio de Reinserta⁷ docu-

⁵ Arturo Rojas, "AMLO: 21 estados del país tienen más elementos de la Guardia Nacional que policías estatales", *El Economista*, 25 de junio del 2024, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-21-estados-del-pais-tienen-mas-elementos-de-la-Guardia-Nacional-que-policias-estatales-20240625-0038.html>

⁶ Reinserta, "Niñas, niños y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada", 2022, disponible en <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2023/10/ESTUDIO-RECLUTADOS-POR-LA-DELINCUENCIA-ORGANIZADA.pdf>

⁷ *Ibid.*

menta que quienes suelen entrenar a los sicarios de las organizaciones criminales son militares retirados o incluso en activo.

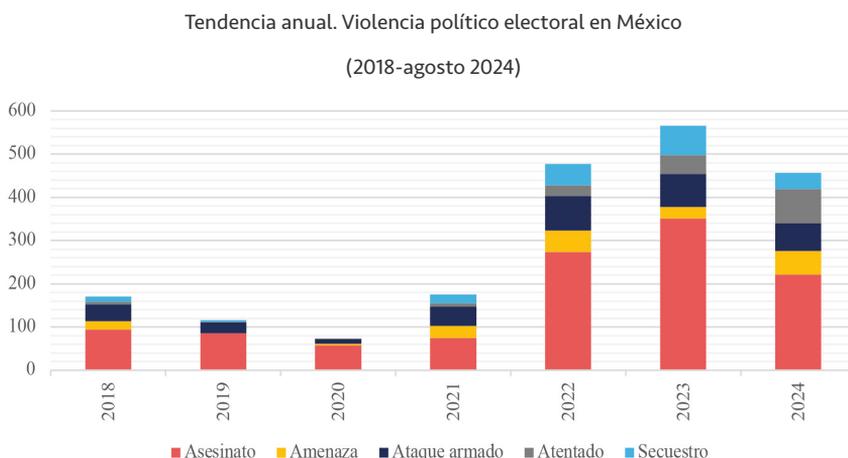
Esta colonización de territorio por parte de la GN se refleja con el funcionamiento de 767 'Unidades de Infraestructura' (sin incluir aquellas donde hay labores administrativas o de apoyo) construidas o adaptadas en los últimos años. Los estados con mayor número de unidades son Jalisco (54), Estado de México (50), Michoacán (48), Veracruz (48) y Tamaulipas (36), de las cuales el 40% son estaciones y subestaciones, 35% compañías, 10% campos militares, 4% coordinaciones de batallón de seguridad en carreteras e instalaciones y coordinaciones estatales y el 2% cuarteles. Esta estrategia responde a la necesidad de tener capacidad de respuesta frente a focos rojos, y auxiliar a los gobiernos locales que sean desbordados.

Las elecciones locales y la distribución del poder criminal

Las elecciones son de gran interés para las organizaciones criminales que buscan penetrar y consolidarse en las estructuras de los gobiernos. La incapacidad de las autoridades para reducir este riesgo ha aumentado por la incapacidad y falta de voluntad de las elites políticas para enfrentarse a estos poderes fácticos. Hasta hace dos sexenios la llamada 'narcopolítica' era un fenómeno que solo se veía en algunas regiones rurales como, por ejemplo, Tierra Caliente en la zona colindante entre Guerrero y Michoacán.

Una de las transformaciones más notables en el comportamiento de las organizaciones criminales en México durante los últimos años ha sido el incremento de la violencia político-electoral en el ámbito local. Los estudios comparados a nivel internacional de violencia política coinciden en que las organizaciones criminales no suelen recurrir a agresiones directas contra autoridades políticas debido a los altos costos y represalias que conlleva enfrentarse directamente al Estado. En

ese sentido, el caso mexicano se ha convertido en un inquietante caso *sui generis*.⁸ La cantidad de agresiones por parte de crimen organizado contra personajes públicos aumentó significativamente a lo largo del último sexenio: en 2018, ocurrieron 171 casos de violencia político electoral; en 2019, 121; en 2020, 78; en 2021, 177; en 2022, 486; en 2023, 570; y en lo que va de 2024, 460.⁹ Las agresiones crecientes de los últimos años evidencian que las organizaciones criminales tienen cada vez más incentivos para atacar a personajes públicos de alto perfil.



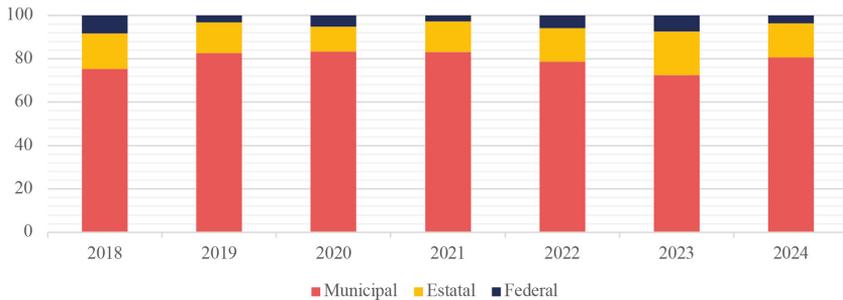
Durante los últimos seis años las agresiones contra actores políticos del ámbito municipal han representado en promedio 79.4% del total, mientras que los ataques contra personalidades del nivel estatal fueron el 15.4% y del federal 5.2%.¹⁰

⁸ Guillermo Trejo y Sandra Ley, “High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico”, *British Journal of Political Science*, 51 (2021), p. 203.

⁹ “Votar entre balas”, *Op. cit.*

¹⁰ “Votar entre balas”, *Op. cit.*

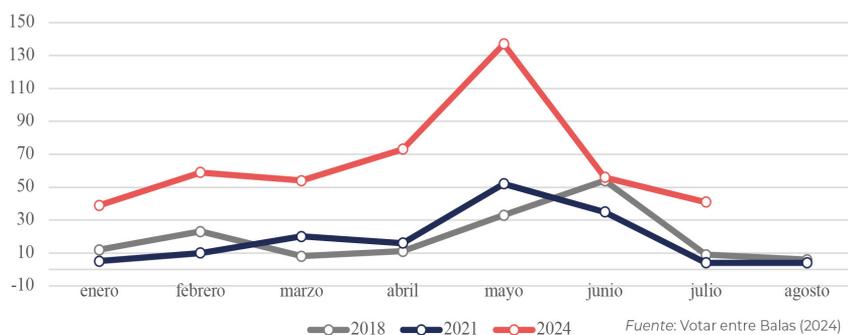
Tendencia anual. Porcentaje de eventos de violencia político electoral según nivel de gobierno (2018-2024)



En los últimos seis años ocurrió un incremento sostenido en la violencia político electoral durante los años electorales. En 2018 se registraron 169 eventos; en el de 2021, 214; y en el de 2024, 701. Los dos meses previos a las elecciones fueron los más violentos. En cambio, luego de que se celebraran los comicios, la violencia tendió a decaer y estabilizarse. En el último periodo electoral 2024, la distribución de áreas de gobierno afectadas por la violencia fueron: seguridad (33%, con 210 casos), elecciones y campañas (33%, con 208 casos), poder ejecutivo federal, estatal o municipal (24%, con 152 casos), poder judicial (7%, con 42 casos), economía y finanzas (3%, con 22 casos) y poder legislativo (1%, con 8 casos).¹¹ Las áreas de seguridad, especialmente las de carácter municipal, y los cargos de elección popular fueron las más afectadas, lo cual muestra la importancia que tiene para las organizaciones criminales influir en aquellos actores públicos que más afectan sus intereses.

¹¹ *Op. cit.* Corte de la base de datos hasta el 23 de junio de 2024.

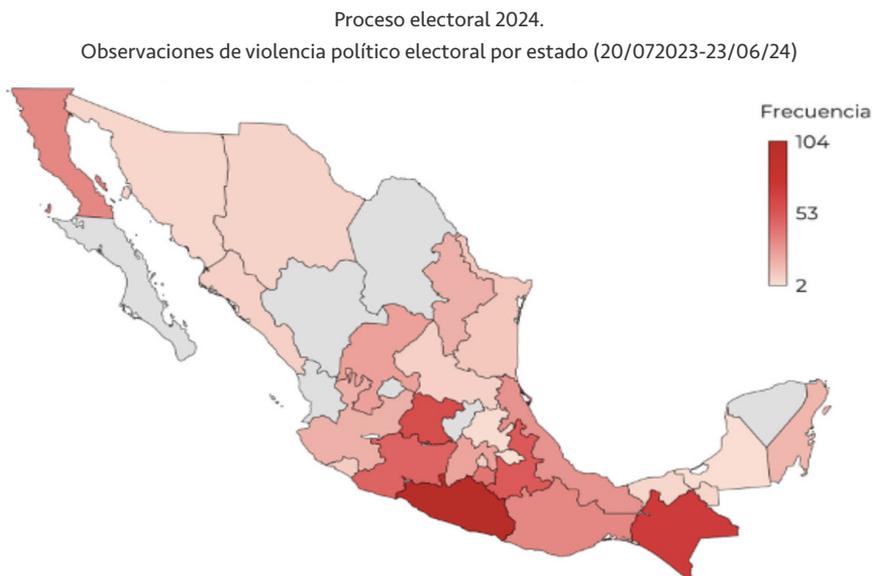
Tendencia mensual. Eventos de violencia político electoral, procesos electorales 2018, 2021 y 2024



En términos de distribución territorial, la violencia electoral afectó de forma diferenciada a las entidades federativas. Durante el sexenio y a lo largo de los tres últimos procesos electorales, en algunos estados tuvieron lugar más agresiones contra sus autoridades, aunque los “focos rojos” de la violencia político-electoral terminaron desplazándose a otras entidades entre 2018 y 2024.

- En 2018, Oaxaca encabezó la lista de estados con más casos de violencia político-electoral (28 eventos, 16.3% del total), Guerrero con 20 (11.6%); Puebla con 18 (10.5%); Michoacán con 14 (8.1%); y Veracruz con 10 (5.8%). Sumados, estas entidades concentraron más de la mitad de los casos registrados (52.3%).
- En 2021, Veracruz fue el primer lugar con 39 casos (17.3%); Jalisco con 22 (9.8%); Estado de México con 17 (7.6%); Guanajuato con 16 (7.1%) y Morelos con 16 (7.1%). En total concentraron 48.9% de las observaciones del periodo.

- En el proceso electoral 2024, los cinco los estados que concentraron más del 50% de las observaciones fueron Guerrero (16.0%); Chiapas (10.8%); Guanajuato (9.1%); Puebla (8.0%); y Michoacán (7.4%).¹²



Fuente: Votar entre Balas (2024).

Los procesos de renovación política a nivel local producen olas de violencia en tanto que las organizaciones criminales buscan recapturar y someter a las (nuevas o reelectas) autoridades.¹³ Este escenario es más común en regímenes políticos que han experimentado recientemente transiciones a la democracia, pero que en el ámbito subnacional

¹² Para ahondar en el análisis de la violencia política registrada en los principales estados afectados, ver Lantia Intelligence, “Reporte de Violencia Político electoral”, 15 de mayo de 2024.

¹³ Guillermo Trejo y Sandra Ley, “Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Subnational Party Alternation, the Breakdown of Criminal Protection, and the Onset of Large-Scale Violence”, *Comparative Political Studies*, Vol. 51, 7 (2018), pp. 900-937.

aún mantienen rescoldos autoritarios.¹⁴ En el periodo de 2019 a 2024 encontramos varios elementos que pueden contribuir a explicar las relaciones entre el crimen organizado y el poder local en México.

Al estudiar los 50 municipios con más registros de víctimas letales del crimen organizado, hallamos una relación estadísticamente significativa entre la presencia territorial de organizaciones criminales, de víctimas letales del crimen organizado y de violencia político electoral. Entre mayor fue la violencia política registrada en estos municipios, menor la probabilidad de observar una alternancia política.¹⁵

Por otra parte, en el periodo 2019-2024 observamos un cambio en el perfil de las organizaciones criminales que influyeron en la violencia político electoral: mientras que en el ciclo electoral de 2021 eran principalmente las mafias regionales y los cárteles nacionales, en 2024 se han incorporado mayor cantidad de bandas locales al grupo de los actores agresores.

En síntesis, el incremento sostenido de la violencia político electoral en México entre 2018 y 2024, especialmente en el nivel municipal, evidencia una alarmante fractura en el sistema federal del país. El aumento de agresiones por parte de organizaciones criminales contra figuras públicas refleja un debilitamiento estructural en los mecanismos de seguridad y gobernabilidad locales. Esta situación evidencia la alta vulnerabilidad de las entidades federativas, donde la falta de coordinación efectiva entre los tres niveles de gobierno ha permitido que los grupos delictivos se aprovechen de las brechas de seguridad y ejerzan influencia directa en procesos electorales e, incluso, administrativos. En tanto no se atiendan debidamente estos fenómenos, las autoridades

¹⁴ Edward Gibson, "Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", *World Politics*, Vol. 58, No. 1 (2005), pp. 101-132. Y Guillermo Trejo y Sandra Ley, "Why Did Drug Cartels...", *Op. cit.*

¹⁵ Lantia Intelligence, "Reporte de Violencia Político electoral", 26 de junio de 2024, pp. 20-27.

locales continuarán siendo sometidas por el crimen organizado, en detrimento de la gobernabilidad y la estabilidad social. Esta situación puede ser altamente inestable pues las comunidades más asediadas por el control territorial del crimen podrían organizarse para experimentar con soluciones violentas como levantamientos armados, proliferación de autodefensas y cierre de vías de comunicación. Además de posibles tensiones entre grupos comunitarios cooptados por el crimen y cuerpos de seguridad federales y locales.

Comentarios finales

El crimen se ha incrustado de lleno en nuestra vida política, económica y social, y con ello le está arrebatando al Estado mexicano la condición primordial que justifica su existencia: brindar seguridad a la ciudadanía y ejercer control territorial a lo largo del país.

El concepto de control territorial ejercido por el crimen organizado implica el apoderamiento de prácticamente todas las actividades económicas, productivas y de seguridad. Estas acciones han sido más evidentes en pequeñas regiones rurales, pero también se presentan en algunas zonas o colonias de varias zonas metropolitanas en diversos puntos del país. Este control pone en jaque a nuestro sistema federal, a nuestro sistema de justicia y a nuestra convivencia social. El control territorial implica en algunos casos la apropiación criminal de los ayuntamientos; la manipulación de las elecciones locales; la cobranza generalizada de impuestos criminales como 'el derecho de piso'; el ejercicio de capacidades paramilitares para forzar el reclutamiento de niños y adolescentes; el ataque y desplazamiento de comunidades; la apropiación de los presupuestos públicos; y el control en los precios de productos y servicios, entre otros rubros. El concepto de control territorial criminal en el contexto institucional de un sistema federal implica la existencia fáctica de gobiernos locales paralelos.

Un asunto que preocupa es el debilitamiento de los actores sociales y agentes económicos que tengan la capacidad de presionar para impulsar una política más contundente en su cometido de recuperar el control territorial perdido. Quedan solo los colectivos de víctimas, la iniciativa privada que sufre la extorsión (transportistas, agroexportadores, ganaderos, comerciantes y cámaras empresariales), medios de comunicación, líderes de opinión, partidos de oposición y organizaciones de la sociedad civil. El reclamo social por mayor seguridad esta desarticulado actualmente.

Una agenda para revisar los temas del federalismo como parte de la estrategia para reducir la delincuencia, implica asumir una ruta de colaboración intergubernamental para construir mayores capacidades institucionales de gobernanza, lo que implicará asumir los altos costos de una prolongada e intensa batalla contra los grupos criminales. Existen al menos tres opciones que implican tomar decisiones sobre el papel de los gobiernos locales en esta estrategia. El riesgo más peligroso es que pudiera existir una cuarta opción que implicara la convivencia fáctica o tolerada de las autoridades y la ciudadanía con el crimen organizado, a cambio de reducir temporalmente la violencia criminal, escenario que implica grandes riesgos.

La primera opción es proseguir en la construcción de una gran fuerza policial centralizada que bajo la lógica de economías de escala permita contar con una policía nacional que enfrente con éxito a la cada vez mayor capacidad de fuego de carteles, mafias y bandas locales asociadas. Esta opción implica la militarización del país, y la disminución de la responsabilidad política de los gobiernos locales en el tema del combate al crimen organizado. Parece altamente atractivo para un gobierno mayoritario proseguir en esta ruta de concentración de recursos, funciones y poder, especialmente cuando la rendición de cuentas se debilita, y desafortunadamente el flujo de información sobre los sucesos criminales también podrían verse afectados por la presión sobre los medios de información,

así como por la dificultad y riesgo para ejercer la labor periodística. Esta parece ser la ruta principal por la que hoy está caminando el país.

La segunda opción implicaría un modelo de mayor competencia política para impulsar el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales. Mejores policías locales demandan mayores recursos y voluntad política. Hoy la gran mayoría de los gobernadores carecen de esta autonomía frente a la Federación para convertirla en una exigencia. Éstos parecen conformes con la reducción de su responsabilidad en esta materia concurrente, y dejar actuar a las instancias federales, lo que les evita confrontarse directamente con las mafias asentadas en su territorio. No existen incentivos políticos para que los gobiernos locales actúen proactivamente en el combate a la delincuencia organizada, sobre todo cuando la evaluación ciudadana de una adecuada política de seguridad no parece ser hasta ahora un factor determinante en los resultados electorales. Se requiere una visión subsidiaria del gobierno federal que debiera en principio fortalecer a las autoridades policiales y las propias fiscalías estatales, y actuar solo en los casos donde la situación rebasa ciertos límites –donde las capacidades locales estén rebasadas.

La tercera opción es una mezcla de las dos opciones previas y parecería ser la más recomendable. Se trataría de un escenario en el que legalmente la Federación y los gobiernos locales compartirían responsabilidades y se desarrollarían capacidades de articulación y coordinación intergubernamental. Sin embargo, existen actualmente demasiadas zonas grises en esta colaboración entre niveles de gobierno, con traslapes de funciones que propician la ineficiencia en la investigación policial, la corrupción imperante en la actuación policial, los escasos resultados en las tareas de investigación de las fiscalías, y una deficiente impartición de justicia.

Hoy son la excepción las policías locales eficientes y modernas. Un pequeño grupo de gobiernos estatales y municipales hacen su mejor

esfuerzo para articularse con la Federación y contener el avance del crimen. Es una ruta que requiere de incentivos y de mayor civilidad entre los principales actores políticos. Para recibir impulso, esta vertiente requiere de un nuevo liderazgo desde el Ejecutivo Federal, más comprometida con el desmantelamiento del crimen y más proactivo en procurar el involucramiento de las autoridades locales en el combate al crimen organizado.

Parte IV.
Las ciudades y el futuro

Las ciudades como un “espacio vacío” del federalismo mexicano de cara al riesgo de la centralización¹

Ana Díaz Aldret
Enrique Cabrero Mendoza*

Resumen

El federalismo mexicano ha sido históricamente un sistema distorsionado debido a un centralismo excesivo, y consecuencia de ello, ha generado gobiernos subnacionales débiles y subordinados. En ese contexto, las ciudades han quedado atrapadas, entre la debilidad institucional y ausencia de cooperación intermunicipal, y la carencia de apoyos de los ámbitos estatal y federal para generar arreglos institucionales que permitan sistemas de gobernanza metropolitana eficaces y articulados. Paradójicamente es en el ámbito de las ciudades en el que los federalismos del mundo se están fortaleciendo. Este vacío institucional en el escenario mexicano pone en riesgo no solo al conjunto federal, sino al desarrollo de las ciudades, espacio en el que viven ya casi el 80% de los mexicanos. Una agenda no atendida con grandes riesgos para nuestro federalismo y enormes costos para la ciudadanía y para el país.

Palabras clave: gobernanza metropolitana, coordinación metropolitana, relaciones intergubernamentales, gobiernos municipales, federalismo cooperativo

¹ Algunas ideas y elementos de este texto son tomadas de una publicación previa: Díaz Aldret (2022). Un agradecimiento a Alan López por el apoyo en la actualización de datos.

* Los autores son profesores e investigadores del *Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno* (IIPPG) de la Universidad de Guadalajara.

Introducción

Los sistemas federales evolucionan y se transforman continuamente en la actualidad. Su naturaleza flexible, su esencia cooperativa y su capacidad de innovación, han permitido incorporar de manera más eficaz que otros sistemas, las condiciones dinámicas de la economía global, han abierto espacios a nuevas formas de organización social y política, y han inventado arquitecturas institucionales *ad hoc* a situaciones particulares. Cabe recordar que la Unión Europea es en sí mismo un gran sistema federal en plena construcción, en busca de un diseño institucional que permita la flexibilidad requerida para mantener los niveles de autonomía necesarios de cada estado que se integra, y a la vez un espíritu cooperativo que los haga fuertes como Unión.

En particular, estos atributos de buena parte de los sistemas federales les ha permitido crear interesantes sistemas de gobernanza metropolitana para el gobierno y la gestión de ciudades que por su naturaleza son difíciles de contener en diseños institucionales y administrativos tradicionales y rígidos propios de algún ámbito de gobierno específico. Esto es así porque los territorios urbanos cambian de tamaño, las relaciones de sus economías se hacen más complejas día con día, y las sociedades que las habitan se reconfiguran de manera continua. La innovación en arreglos institucionales intergubernamentales surge como una solución al reto de gobernar y administrar las metrópolis.

En este contexto, es importante reflexionar sobre el caso mexicano, en el que el federalismo no se ha caracterizado por ser dinámico, ni descentralizado, ni flexible, ni innovador. Por el contrario, se destaca por ser un federalismo rígido y excesivamente centralizado, en el que los gobiernos subnacionales principalmente siguen las políticas federales, a menudo carecen de creatividad e innovación, y cuando la han llegado a mostrar, el gobierno federal lo ha considerado como una amenaza para su control. Además, es justo reconocer, que, si bien esta realidad ha caracterizado al federalismo mexicano en toda su historia, en el

periodo 2018-2024 el centralismo se ha agudizado y se ha dado una regresión en la débil vida federalista que comenzaba a aparecer, no sin problemas, en los últimos 30 años.

La reflexión que aquí se presenta, es un recorrido que parte del análisis de las características que surgen en la actualidad en cuanto a los arreglos institucionales en sistemas federales para ordenar y gobernar las metrópolis. A partir de ello, en un segundo momento, se analizan las dificultades, obstáculos, antecedentes y retos que el caso mexicano presenta para poder transitar hacia sistemas de gobernanza metropolitana eficaces y articulados. Finalmente, se proponen algunas ideas para la construcción de escenarios que en el futuro inmediato se pueden presentar en el ámbito metropolitano de México, y derivado de ello fortalecer o debilitar al conjunto federal nacional.

Las ciudades como arreglos institucionales complejos en sistemas federales

Las ciudades se imponen en el siglo XXI como el centro neurálgico del desarrollo económico, del cambio político y de la innovación social. Esto en parte se debe a que la población mundial cada vez más se concentra en ellas, pasando de un 7% al inicio del siglo XX a un 75% que se calcula para el 2030. Hay quien afirma incluso que el siglo XXI mostrará el declive de los estados nacionales frente a la importancia creciente de las metrópolis. El mundo que ya empezamos a vivir es un mundo de metrópolis.

Sin embargo, aun cuando las ciudades se transforman en el espacio estratégico para el desarrollo y el progreso humano, no cuentan con un modelo único de gobierno. Su naturaleza dinámica –las ciudades crecen día con día– su cambiante estructura económica y social, y las modificaciones permanentes que afectan su funcionamiento, no permiten esquemas rígidos de administración y gobierno. Si las ciudades son cambiantes, requieren esquemas de gobierno flexibles y adaptativos

y del desarrollo de fórmulas innovadoras que constituyen un reto de diseño institucional.

Es por ello que en la mayor parte de los sistemas federales en el mundo se ha optado por la construcción de arreglos institucionales *ad hoc* que permitan el ejercicio gubernamental en las metrópolis eludiendo en lo posible las rigideces institucionales. Se ha optado por rechazar la idea de un nivel adicional de gobierno, y las experiencias que así lo han intentado, han fracasado en su mayoría y con el tiempo han requerido de una reformulación. Una generación de fórmulas más exitosas ha promovido esquemas de “regulación suave” (*soft regulation*), es decir sistemas flexibles, adaptativos, horizontales y cooperativos, que permitan el ajuste mutuo entre agencias de gobiernos locales diversos, entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y entre diferentes ámbitos de gobierno. Este tipo de sistemas han sido identificados como sistemas de *gobernanza metropolitana*.

La literatura académica muestra estudios sobre este tipo de arreglos institucionales que se encuentran en zonas metropolitanas. Algunos estudiosos los han bautizado como “sistemas de autorregulación” (*self organized systems*) (Feiock y Scholz, 2010), otros como “sistemas flojamente acoplados” (*loosely coupled multi-level system*) (Benz, 2010). La idea es que, a partir de esta práctica adaptativa, los sistemas federales van encontrando los equilibrios intergubernamentales que se requieren para el funcionamiento articulado y coordinado de las zonas metropolitanas. Lo importante de estos arreglos es el proceso de aprendizaje institucional para llegar a ellos, el cual depende sin duda de la madurez de las prácticas y tradiciones federalistas de cada país.

Cuando se analizan los arreglos de coordinación metropolitana en diversos países federales, se encuentran variaciones significativas que van desde una muy baja coordinación que básicamente se limita al intercambio de información entre gobiernos municipales que comparten una zona metropolitana, hasta el establecimiento de un plan de desarrollo

metropolitano compartido, y establecimiento de prioridades comunes, pasando por agencias intermunicipales de servicios urbanos. En la figura 1 se representa el continuo de diferentes grados de coordinación metropolitana que se pueden establecer.

Figura 1. Estrategias y herramientas de coordinación metropolitana



Fuente: Elaboración propia con base en Metcalf, 1994, Paiva (2003), Mitchell-Weaver, Miller y Deal (2000) y Walker (1987).

Es claro que no existe un modelo único de coordinación y gobernanza metropolitana que funcione en todos los casos. Cada metrópoli ha seguido su propio recorrido hasta llegar a establecer los equilibrios funcionales y lograr el espíritu cooperativo de las partes involucradas. Se trata de recorridos que se han desplegado a partir de procesos de prueba y error. Los casos exitosos son experiencias “vivas” que se ajustan y evolucionan casi de manera experimental, por aproximaciones sucesivas. Así, Vancouver, por ejemplo, entre los casos más exitosos tiene una historia que data desde 1886 en la construcción del actual sistema de gobernanza metropolitana, 140 años de evolución han logrado consolidar un sistema muy sólido y altamente exitoso. Otro referente internacional muy interesante es el de Barcelona (en un sistema cuasi federal, altamente descentralizado, como el español) que inicia la creación de un modelo de gobernanza con alcance metropolitano en 1974, todavía en dictadura, y que a lo largo de cincuenta años ha logrado consolidar

una experiencia también muy destacada. Para el caso mexicano el único referente es el área metropolitana de Guadalajara que desde 2009 inicia un proceso de visión metropolitana que ha evolucionado a lo largo de quince años y ha permitido avances interesantes, aunque todavía muy preliminares de un modelo robusto de gobernanza metropolitana.

Las ciudades –las áreas metropolitanas– presentan un reto muy interesante para los sistemas federales, los cuales deben mostrar plenamente sus cualidades de flexibilidad, coordinación, horizontalidad y mística cooperativa. Solo con estos atributos se pueden encontrar los equilibrios adecuados para generar sistemas de gobernanza eficaces, sostenibles y que puedan ser tan dinámicos en su funcionamiento, como dinámico es el crecimiento y avance de las ciudades. Desafortunadamente, el federalismo mexicano por diversas circunstancias no ha permitido todavía el surgimiento de modelos de gobernanza metropolitana funcionales para nuestras ciudades.

Las zonas metropolitanas olvidadas en el federalismo mexicano y estancadas desde las debilidades municipales

En la última revisión, 67 millones de mexicanos habitan en 48 zonas metropolitanas, 12 millones más en 22 metrópolis municipales y casi 3 millones en las clasificadas como zonas conurbadas. El proceso de urbanización en México es esencialmente un fenómeno de metropolización que requiere del diseño de fórmulas de colaboración y de instrumentos de coordinación. En este contexto, es esencial la acción de los gobiernos estatales y locales en conjunto con los actores metropolitanos para impulsar dinámicas colaborativas que impacten positivamente en el desarrollo de las zonas metropolitanas.

Durante la mayor parte del siglo xx, el elemento territorial perdió terreno frente al sectorial en la planeación del desarrollo. La necesidad de una política urbana más integrada pasó a formar parte de la agenda

de gobierno tardíamente, hasta que el país experimentó la transición urbana en la década de los setenta. La primera Ley de Asentamientos Humanos se promulgó hasta 1976, se enmarcó fundamentalmente como un problema de infraestructura y obras públicas y además se consideró que era una cuestión que requería ser planificada, supervisada y regulada jerárquicamente desde el ámbito federal y sin la participación de los gobiernos estatales y municipales (Garza, 1989).

Sin embargo, apenas unos años más tarde, la reforma municipal de 1983 y el proceso de descentralización a que dio lugar supuso una convulsión en las relaciones intergubernamentales por sus evidentes efectos centrífugos. El gobierno federal transfirió gran parte de sus facultades y atribuciones en materia urbana a los municipios: la gestión y planeación del uso del suelo, la recaudación de los impuestos sobre la propiedad y la plena autonomía sobre la definición de sus gastos. Posteriormente, en la reforma de 1999 se le reconocieron al municipio las tres funciones (legislativa, ejecutiva y jurisdiccional), reforzando así la autonomía del nivel local de gobierno. Esto, si bien fortaleció al federalismo en la medida en la que se reconocieron la autonomía y ámbitos de acción de los gobiernos municipales, también contribuyó a la fragmentación de la planeación y de la gestión del suelo, así como a la dispersión de las políticas públicas de las ciudades que para esos años se encontraban en pleno proceso de expansión.

No fue sino hasta diez años después de la reforma municipal (en 1993) que se promulgó una nueva Ley de Asentamientos Humanos para alinear el sistema de competencias jurisdiccionales en materia de desarrollo urbano con las transformaciones derivadas de los procesos de descentralización política y administrativa emprendidos durante la década anterior. Casi veinte años después, para finales del 2012 con el cambio de gobierno a nivel federal se abrió una ventana de oportunidad para que entrara a la agenda de gobierno la necesidad de atender de mejor manera los problemas derivados de la urbanización acelerada

que para ese entonces, se percibía ya como un problema inaplazable. No solo los acuerdos internacionales que había firmado México obligaban a la puesta en marcha de políticas sustentables en las ciudades, sino que importantes grupos de expertos, académicos y de reflexión habían venido llamando la atención sobre el tema desde años atrás.

La planeación urbana y el ordenamiento territorial arrastraban una historia de debilidad institucional. Los ajustes habían evolucionado muy lenta y tardíamente (más para subsanar o legalizar hechos consumados, que para prever y planear), en parte porque el tema del desarrollo urbano nunca fue considerado un tema estratégico de la agenda federal y en parte porque se crearon o agudizaron los vacíos institucionales a partir de la redistribución radical de las competencias tras la reforma municipal. Como ya otros han mostrado, la arquitectura institucional entre 1976 y 2012 fue una sucesión de arreglos que oscilaban “buscando inyectar algunas veces coherencia y otras, equilibrio” (Ugalde, 2010). Esta historia, marcada por un largo periodo en los que el desarrollo urbano constituyó un “no problema” seguido por un periodo mucho más corto de intensas fluctuaciones y fuertes reestructuraciones, es indicativa del reto que ha supuesto para el federalismo mexicano el tema urbano. En cualquier caso, el vaivén contribuyó a una indeterminación y a la ausencia de una acción pública eficaz en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano –que tanto contribuyó a favorecer una gobernanza de tipo empresarial y de mercado sobre el suelo urbanizable y el crecimiento descontrolado y sin planeación de las ciudades del país–. Asimismo, los continuos cambios de nombre (y relaciones causales implícitas en ellos) y de competencias respecto de las secretarías de Estado en las que la rectoría de dichas materias era depositada, reflejan una falta de continuidad en las acciones y en la manera de enmarcar el problema urbano.

Para 2012, la presión en torno a la necesidad de recuperar la rectoría del Estado en materia urbana en México había crecido de manera muy

importante sobre todo a partir de la agenda de sostenibilidad (Studer, 2012). Después de treinta años de haber estado prácticamente ausente de la planificación y el ordenamiento urbanos, el gobierno federal respondió con una reforma institucional y organizacional. En enero de 2013 se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y en 2016 se promulgó una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU).

Aunque a partir de la ley de 1976 se reconoció el fenómeno de la urbanización en el país, la expansión de las ciudades no se formuló en términos de metropolización sino de conurbación, con lo que se privilegiaron la continuidad física y geográfica y se dejaron de lado los procesos sociales y económicos de las aglomeraciones urbanas. A la declaratoria de las zonas conurbadas, se siguió con la integración de las “comisiones de conurbación” que fue el instrumento privilegiado para la coordinación. Dichas comisiones se integran por representantes del gobierno federal, así como por funcionarios de los estados y municipios involucrados. Lo importante es que el objetivo de esta fórmula para la colaboración intergubernamental era controlar el crecimiento urbano y facilitar una coordinación administrativa básica para ese fin (Graizbord, 2009). Durante la década de 1990 se establecieron numerosas comisiones de conurbación entre las cuales algunas todavía operan mientras que otras se volvieron intrascendentes con el tiempo. Este es un dato que conviene tener en mente pues ilustra cómo la adopción de fórmulas organizacionales o institucionales en sí misma no garantiza que la coordinación efectivamente se realice.

El problema metropolitano surge del reconocimiento de la fragmentación jurisdiccional y administrativa de un territorio integrado económica y funcionalmente. Por lo tanto, el cierre de brechas que esta fragmentación requiere supone necesariamente el diseño y creación de modelos, estrategias e instrumentos para la colaboración intergubernamental. Al menos dos consecuencias se desprenden de que el problema

de la fragmentación jurisdiccional y administrativa se enmarcara como un problema de conurbación y no de déficits de gestión que debían cubrirse mediante el diseño e implementación de políticas públicas coordinadas: por un lado, la cuestión metropolitana quedó en un vacío político y administrativo y, por otro, se abrieron pocos espacios para la innovación en materia de colaboración y coordinación metropolitanas.

Como ya se mencionó en el apartado anterior, el examen de experiencias relativamente exitosas en diversas áreas metropolitanas del mundo nos muestra que los esfuerzos para una gobernanza colaborativa a escala metropolitana no surgen en el vacío, sino que se inscriben en una tradición de ordenamiento territorial y de gestión del territorio, así como en el aprendizaje de prácticas colaborativas entre gobiernos locales que comparten una zona metropolitana. En México en un documento oficial de 2004 se reconoce por primera vez el fenómeno metropolitano. El objetivo del documento era no solo enunciar y visibilizar el fenómeno, sino formular un marco general estadístico para la delimitación de las zonas metropolitanas de México, mismo que se constituiría en el primer instrumento para poder planear y coordinar la gestión de las ciudades.

De esta manera, las zonas metropolitanas han sido las grandes olvidadas en el federalismo mexicano y su gestión quedó estancada entre la fragmentación y las debilidades municipales. Así como la acción estatal es una manera de contrarrestar los vicios consustanciales al mercado para la creación de bienes públicos como el desarrollo urbano y la disciplina urbana, la intervención pública en materia de gobernanza metropolitana es clave para integrar una visión común, aprovechar las economías de escala y evitar problemas mayores causados por las decisiones fragmentadas.

Por poco más de una década, la delimitación de zonas metropolitanas y el Fondo Metropolitano fueron prácticamente los únicos instrumentos mediante los cuales el gobierno federal intentó incentivar la

gestión coordinada y estratégica en las metrópolis del país. De abajo hacia arriba, se ensayaron algunas fórmulas y estrategias colaborativas con formatos más informales como acuerdos entre alcaldes, o bien se daban formalmente a través de programas estatales y/o por medio de arreglos prescritos por la ley estatal, siempre y cuando éstos no contradijeran la Constitución Política nacional (Ward *et al.*, 2012). Surgieron, por ejemplo, instancias de carácter técnico que carecieron de capacidad ejecutiva para llevar a cabo sus propuestas. El ejemplo más destacado fue el Consejo Metropolitano que se desarrolló por primera vez en la Región Metropolitana de Guadalajara y que ha tenido una notable estabilidad y desarrollo institucional a lo largo de veinte años, integrado por funcionarios de los órdenes municipal y estatal. Pero surgieron también los Comités de Planeación del Desarrollo Metropolitano cumplen en su mayoría funciones articuladoras con los comités estatales y municipales que forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática (Coplade –a nivel estatal– y Copladem –a nivel municipal–) y operan como mecanismos de consulta en torno a cuestiones de planeación y desarrollo.

Es posible apreciar cómo las estrategias e instrumentos formulados han estructurado un modelo de gobernanza en el que los funcionarios gubernamentales (de los distintos órdenes de gobierno) juegan el papel principal en la formulación de las políticas coordinadas, pero con importantes limitaciones para su implementación. Esta forma de colaboración constituye, en el mejor de los casos, tan solo un primer paso. Los acuerdos entre los funcionarios públicos de los estados y municipios involucrados en una ZM tienen como objetivo producir un programa para la zona. Simplemente observando el crecimiento caótico y fragmentado de las ciudades en los últimos treinta años, cuando se establecieron estos consejos y comités, podemos dudar de qué tan suficientes y efectivos resultaron.

Como ya se mencionó, en noviembre de 2016 se promulgó una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). La Ley incluye un nuevo capítulo sobre “Gobernanza Metropolitana” que establece, a diferencia de las leyes anteriores, la acción institucional coordinada como una obligación. Para ello, establece algunos mecanismos además de las Comisiones de Conurbación (que quedaron intactas), que no constituyen propiamente una innovación sino que más bien institucionalizan los mecanismos, organismos o prácticas que ya existían para promover la acción colaborativa: los Consejos Consultivos –se especifica su composición, favoreciendo la participación de actores no gubernamentales pero con un perfil fundamentalmente técnico–; los Institutos Municipales (Implan) y Metropolitanos de Planeación (Imeplan) –organismos técnicos y relativamente autónomos– u Observatorios; las agencias de servicios públicos metropolitanos y diversas formas de financiamiento (incluyendo los Fondos Metropolitanos). La LGAHOTDU incluyó también algunos temas transversales.

Aunque todos estos aspectos son muestra de un avance en la perspectiva para abordar el fenómeno metropolitano y en la búsqueda de la integración en esta escala, los principales instrumentos para dirigir la coordinación y la planeación metropolitanas corresponden a formatos ya probados y utilizados en el pasado como la Comisión de Conurbación y la Comisión de Planeación Metropolitana. Por otra parte, aun cuando se manifestó una intención para avanzar hacia estructuras de gobernanza intersectorial, ésta se traduce en cuerpos eminentemente técnicos, que contemplan a actores no gubernamentales en su composición, pero solo en condición de “expertos” y no de habitantes de la ciudad. En suma, a partir de 1976, que es cuando el tema del desarrollo urbano entró en la agenda de políticas públicas, se han venido realizando esfuerzos para reconocer y abordar el problema de la metropolización. Sin embargo, los cambios han sido lentos, insuficientes y no han marcado grandes

hitos innovadores con el potencial de transformar la manera en la que se instrumenta la colaboración.

Un intento innovador fue el Fondo Metropolitano como instrumento para incentivar la coordinación metropolitana, que empezó a operar en el 2006 como fideicomiso “Fondo Metropolitano de proyectos de impacto ambiental en el Valle de México” dentro del Ramo 23 y desde entonces el monto anual asignado fue incrementándose cada año y también se fue ampliando su cobertura para incorporar a un número importante de zonas metropolitanas. Sin duda, el Fondo Metropolitano fue por muchos años el instrumento más importante para fomentar la planeación y la ejecución de obras de impacto metropolitano. No obstante, el Fideicomiso del Fondo Metropolitano estuvo incluido en el decreto que ordenó la extinción de 109 fideicomisos en 2020. El balance de la aplicación de este instrumento para incentivar la coordinación desde arriba tiene luces y sombras, pero lo más significativo son los aprendizajes que dejó. Entre los más importantes está el hecho de que la colaboración entre actores que gozan de soberanía y autonomía requiere incentivos y no únicamente órganos de concertación. El segundo, que los actores municipales deben de participar en cualquier formato u órgano que pretenda incidir sobre el desarrollo metropolitano.

Los gobiernos estatales debían presentar programas y proyectos de infraestructura, a través de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano –u órgano equivalente de carácter estatal–, que los aprobaba y jerarquizaba. Dicho consejo se integraba por una mayoría de funcionarios del nivel estatal y por representantes del gobierno federal. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano, o su equivalente, era presidido por el gobernador o gobernadores (en caso de las ZM en territorio de dos o más entidades). Tanto la participación de representantes de los municipios o demarcaciones territoriales involucrados en la ZM, como la representación de los sectores social y privado quedaba a consideración de los gobernadores, por lo que solía ser excepcional. En la práctica, esto signi-

ficó que los recursos federales se transferían a las entidades federativas para que desde ese nivel se definieran e implementaran las prioridades de planeación y dotación de infraestructura a escala metropolitana. Ante todo, las reglas de operación del Fondo promovían los acuerdos intersectoriales y entre los niveles federal y estatal de gobierno siguiendo una lógica de federalismo dual (Cabrero, 2007). En algunos casos, los gobernadores establecieron que los alcaldes tuvieran derecho de voz, pero no de voto en el seno del Consejo, cuestión que se ajustaba a las reglas de operación, pero que resultaba discutible si se considera que los municipios gozan de autonomía frente a los estados en materias importantes concernientes al desarrollo urbano.

En concordancia con el tradicional vaivén entre descentralización y concentración de las decisiones en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial que se describió al inicio de este apartado, es probable que el Fondo Metropolitano surgiera como una respuesta a la fragmentación que siguió a la reforma municipal de 1983. Si bien importantes competencias en materia de desarrollo urbano habían sido devueltas a los municipios, había una postura clara en el sentido de que la responsabilidad de impulsar proyectos con perspectiva metropolitana quedaba en el ámbito de los gobiernos estatales. En principio, el supuesto detrás de esta lógica es que en ese nivel se cuenta con una perspectiva más amplia e integral de las problemáticas y necesidades de una zona metropolitana, que la que pudieran tener los gobiernos locales. En la práctica, se dejó a juicio de los gobernadores la inclusión, al menos en lo formal, de la perspectiva de los gobiernos municipales en la definición de los proyectos estratégicos metropolitanos. Este tipo de diseño refleja, a su vez, una visión de la gobernanza metropolitana como un juego de suma cero en el que el poder de decisión (y político) que se cede desde uno de los niveles subnacionales de gobierno (estatal o municipal) resulta en el acrecentamiento del poder del otro. Y nada resulta más obstaculizador para construir una gobernanza colabora-

tiva que una visión de este tipo. En lugar de promover la negociación de proyectos y obras públicas en un contexto intergubernamental de coordinación metropolitana, las reglas incentivaban a las autoridades de las entidades federativas involucradas a desarrollar proyectos urbanos de manera autónoma.

Durante el periodo 2018-2024, se modificaron las reglas del Fondo Metropolitano (en 2019) con la perspectiva de que el instrumento lograra incentivar realmente la coordinación metropolitana. Las medidas iban en el sentido correcto y partían de los aprendizajes acumulados. Además, se emitieron los Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Programas Metropolitanos. Sin embargo, desgraciadamente el fideicomiso del Fondo Metropolitano fue extinguido mediante el decreto presidencial del 2020. En el mes de junio de 2021 se llevaron a cabo nuevas reformas a la LGAHOTDU con el fin de incentivar la creación de institutos metropolitanos de planeación en las ZM, y promoviendo que estén integrados y operados por miembros de cada municipio que constituye dicha zona metropolitana (Arts. 31, 36 y 37).

Además de esta tendencia a nivel macro, el sistema de gobernanza en su conjunto tiene un déficit al nivel de las estructuras de base, es decir de las que regulan y conducen las relaciones para la planeación urbana en el nivel local. En ese sentido, otro avance consistió en la emisión de normas oficiales mexicanas (NOM) en el 2023 y 2024 con el fin de establecer contenidos generales de programas y planes municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano entre otras normas (NOM-005-SEDATU-2024). A pesar de que han existido y existen esfuerzos para incorporar la participación y colaboración de actores privados y sociales, éstos son aún muy débiles. En la mayoría de los casos, la participación de los actores sociales sigue siendo rígida e institucionalmente vinculada al Sistema Nacional de Planeación Democrática y a sus instrumentos (Coplademun).

Es importante, antes de concluir este apartado, mencionar que la LGAHOTDU en su afán de reordenar el desarrollo urbano en el país y dar una mayor claridad y disponibilidad de instrumentos para fortalecer la política urbana nacional, concentra algunas funciones de esta política pública en el ámbito federal. Sin duda la Ley recentraliza funciones o crea nuevas responsabilidades desde el ámbito federal que, en principio, buscarían llenar los déficits de capacidades en el ámbito municipal y uniformar criterios a nivel nacional. Queda en las entidades federativas la atribución de legislar sobre materias como la planificación y el desarrollo urbano, así como coordinar a las ZM metropolitanas en su jurisdicción. A los municipios los faculta para colaborar en la creación de institutos de planeación con otros municipios de una ZM y para participar en su planificación y regulación. En materia metropolitana, el nivel federal se asume como promotor de espacios para la planeación y la gobernanza metropolitanas tales como la integración de una Red Metropolitana y la creación de Institutos de Planeación Metropolitanos. El movimiento pendular se orienta claramente hacia una recentralización y a un esquema vertical de regulación desde la federación que, por otra parte, ya no cuenta con los Fondos Metropolitanos como vía para incentivar desde arriba esa coordinación efectiva.

Como se ha mostrado, dicha coordinación no ha respondido como se esperaba a la sola creación de instancias que pueden, en los hechos, acabar siendo inoperantes con el tiempo, ni a la disponibilidad de recursos cuyas reglas de operación no incentiven una colaboración real, ni solamente a la regulación desde arriba. Como toda política compleja, la gobernanza metropolitana requiere de una mezcla de instrumentos y, sobre todo, del reconocimiento de una dinámica propia de lugar que hace difícil ignorar a los actores locales pues no existen sistemas de gobernanza metropolitanos exitosos a nivel nacional. La gobernanza metropolitana es uno de esos temas donde el lugar importa. Por eso las

experiencias exitosas son a nivel del área (Barcelona, Medellín –Valle de Aburrá, Vancouver, Belo Horizonte) y no de país (España, Colombia, Canadá o Brasil).

Hoy estamos frente a una nueva tensión que no socava la autonomía municipal de entrada, pero sí mantiene, y posiblemente profundiza, el debilitamiento del municipio. La agenda municipal no se está retomando como parte de la agenda de ordenamiento urbano y metropolitano. Aún queda una agenda muy amplia, de establecimiento de consensos y de establecimiento de un abanico de mecanismos de coordinación. Sin los debidos instrumentos de coordinación, de regulación y sin programas de ordenamiento a escala metropolitana, las problemáticas de estas zonas serán cada vez más graves, costosas y excluyentes.

Una aproximación al análisis de escenarios posibles

Como se ha comentado, las zonas metropolitanas no responden a la creación de un nuevo nivel formal de gobierno dentro de un sistema federal, sino fundamentalmente a arreglos institucionales de coordinación y cooperación intergubernamental entre municipios y con los gobiernos estatales y federal. Las preguntas que surgen por lo tanto son: ¿hacia dónde se moverán las zonas metropolitanas mexicanas en el futuro próximo? ¿transitarán a ocupar un espacio de arreglos inter e intra gubernamentales que fortalecerán al federalismo? ¿o más bien se convertirán no propiamente en un “espacio vacío”, sino más bien en un espacio a ser “ocupado” por el gobierno federal fortaleciendo la centralización y debilitamiento del federalismo mexicano? Responder estas preguntas es crucial para entender cuál pudiera ser la evolución, en el futuro inmediato, de nuestro federalismo. Con el fin de avanzar en esta

reflexión se presenta un ejercicio prospectivo que enfatiza tres escenarios posibles²:

Escenario 1. *Ciudades sin agendas claras y sin anclajes al sistema federal.* (“Que las ciudades sigan flotando, algún día se enderezarán”)

- En este escenario la agenda metropolitana sigue de facto ausente en el sistema federal y en las agendas de los órdenes de gobierno, la inercia continúa. Ciudades sin visión clara de futuro y sin arreglos institucionales que den certidumbre a su desarrollo.
- Escasos recursos focalizados al ámbito metropolitano, el cual se desarrolla de manera fragmentada entre obras conducidas por el nivel federal, otras por el nivel estatal, y algunas por el nivel municipal de manera fragmentada con los municipios conurbados.
- Se agudizan los problemas de servicios urbanos metropolitanos como agua potable, drenaje, energía, movilidad, manejo de desechos, contaminación, inseguridad, marginación, y el acaparamiento inmobiliario conduce el crecimiento. Al tiempo se acelera el colapso de las ciudades.
- Los aprendizajes de colaboración intermunicipal siguen siendo escasos y efímeros. Algunos planes, instalación de algunos institutos metropolitanos con poca continuidad, con enormes carencias de recursos técnicos, institucionales, y presupuestales.
- Se fortalece en el imaginario social y político la idea de ciudades débiles y caóticas en espera de intervenciones de gobiernos estatales o federal para “poner orden”.

² Existe una amplia bibliografía sobre el método de escenarios. Para Kahn y Wiener (1976) el método “es un conjunto de eventos hipotéticos establecidos en el futuro, contruidos para aclarar una posible cadena de eventos causales, así como sus puntos de decisión”. Para Licha (2000) se trata de concebir “futuribles” orientados a la innovación y el cambio social. Se puede referir también el trabajo de Wilson (1998) entre varios más.

- Los espacios metropolitanos son institucionalmente “tierra de nadie” en este escenario. Los municipios conurbados no asumen un liderazgo, ni una responsabilidad sobre el conjunto de la metrópoli, los gobiernos estatales y el federal por razones políticas o presupuestales o simplemente por indiferencia, no intervienen.

Escenario 2. *Ciudades tomadas por el centro.* (“Rescatemos las ciudades de gobiernos incapaces y de los intereses que capturan su desarrollo”)

- En este escenario el gobierno federal da marcha atrás al fortalecimiento municipal que tíbiamente se intentó en los últimos 40 años, invadiendo la esfera de responsabilidades que hoy determina el artículo 115 constitucional. El ámbito federal de gobierno se “apropia” plenamente la agenda metropolitana.
- Se promueve un programa específico para las ciudades con recursos federales con el fin de llevar a cabo obras definidas y conducidas por el gobierno central, en las cuales el ámbito estatal y el municipal serán simples operadores, si no es que espectadores, de planes de desarrollo definidos desde alguna agencia federal.
- Lo anterior no excluye que el ámbito federal establezca acuerdos directos con desarrolladores privados o gobernadores o alcaldes con agendas puntuales de acuerdo a los intereses del nivel federal.
- Es evidente que, en un escenario como éste, la debilidad institucional del ámbito municipal se agudizaría, y los procesos de aprendizaje quedarían estancados. Sería una regresión en los marginales avances municipales.
- El federalismo mexicano perdería el espacio estratégico más importante para el futuro desarrollo del sistema federal, el cual fortalecería los contrapesos y autonomía subnacional. Ejemplos crecientes surgen en sistemas federales en el mundo e incluso en sistemas unitarios,

sobre la importancia de las ciudades como espacios de renovación institucional y surgimiento de sistemas de gobernanza participativa. Son, sin duda, los espacios de la innovación institucional, política, y gubernamental actualmente.

Escenario 3. *Ciudades que fortalecen al federalismo mediante relaciones intergubernamentales descentralizadas.* (“Las ciudades como las palancas de renovación del federalismo”)

- En este escenario la agenda metropolitana se transforma en un espacio estratégico para renovar el federalismo y fortalecer a los gobiernos subnacionales. Por ello estados y sobre todo municipios, se “apropian” plenamente la agenda de ciudades.
- Se genera una ola desde lo local, compuesta por alcaldes, algunos gobernadores, empresarios de diversos sectores económicos, líderes sociales e instituciones académicas, acompañados de agencias y fundaciones internacionales, para fortalecer la agenda urbana de abajo hacia arriba.
- Surge poco a poco una dinámica multiplicada de programas de capacitación de funcionarios en gestión urbana, reformas o acciones estatales para fortalecer institutos metropolitanos técnicamente fortalecidos, así como fondos estatales e intermunicipales con este objeto.
- Se fortalece además una comunidad de intercambio de experiencias exitosas en sistemas de prestación de servicios intermunicipales, siguiendo la experiencia muy rica tanto de ciudades de otros países, como de las propias experiencias innovadoras nacionales. Los aprendizajes de colaboración intermunicipal crecen y poco a poco generan prácticas exitosas.
- Se integra una asociación de alcaldes de metrópolis en México con presencia nacional e internacional, que se hermana con las asocia-

ciones similares de EEUU y Canadá en el marco del Temec y en el marco de las estrategias de relocalización de empresas de insumos estratégicos (*nearshoring*).

Revisando estos tres escenarios queda claro que, en el primer caso, el supuesto que subyace es que la inercia de vacíos institucionales y la fragmentación de esfuerzos deja el espacio metropolitano a la deriva, tal y como hasta ahora ha venido sucediendo. En el segundo escenario el supuesto es el de una acción decidida desde el gobierno federal para profundizar la centralización que ha caracterizado en los últimos años a nuestro federalismo, imponiendo políticas metropolitanas desde el centro. Finalmente, en el tercer caso, el supuesto es un resurgimiento de iniciativas de abajo hacia arriba, a partir de las cuales se defiendan los niveles de autonomía municipal que otorga el artículo 115 constitucional y desde los estados se busque también preservar la soberanía de las entidades federativas a partir de la promoción conjunta de arreglos institucionales para la gobernanza metropolitana. Este escenario implica esquemas dinámicos y cooperativos que marquen un nuevo momento del desarrollo metropolitano nacional y fortalezcan el espíritu federalista.

Los primeros dos escenarios aparecen como factibles en la actual dinámica nacional, pero particularmente en el último caso mencionado cabe preguntarse ¿hay condiciones para que un escenario así pudiera surgir? Un dato interesante es el papel que las ciudades capitales podrían jugar en el futuro inmediato como motores del movimiento metropolitano nacional, es decir atrayendo a otras metrópolis importantes. Esto es, la fuerza política que pudiesen desplegar las zonas metropolitanas para empujar una agenda de estas características.

Al respecto se presenta un dato interesante: curiosamente se observa un número importante de ciudades capitales en manos de gobiernos de

oposición al partido en el gobierno federal. De las treinta y dos capitales de entidades federativas, la oposición gobierna o gobernará en diecisiete de ellas y Morena en quince. Curiosamente una situación similar al año 1998, momento en el que la oposición gobernaba en dieciocho capitales contra catorce en manos del PRI que gobernaba a nivel federal (véanse Gráficas 1 y 2). Es importante recordar que en aquel año en buena medida los alcaldes de ciudades capitales y de otras ciudades empujaron una agenda de fortalecimiento municipal importante que culminó en reformas al artículo 115 en el año 1999.

Gráfica 1.

Partidos políticos que gobernaban en las capitales de las entidades federativas en 1998



Entidades cuya capital estaba gobernada por el PRI, partido en el gobierno federal (en color negro) 14 capitales; y 18 capitales gobernadas por la oposición (14 PAN, 3 PRD, y 1 PT, en grises y blanco).

Gráfica 2.

Partidos políticos que gobiernan (gobernarán) en las capitales de las entidades federativas en 2024



Entidades cuya capital está o estarán gobernadas por Morena, partido en el gobierno federal (en color negro). 15 capitales; y 17 capitales gobernadas por la oposición (11 PAN, 4 PRI, 2 MC, en grises y blanco).

Esto nos lleva a pensar que el escenario 3, si bien menos probable que los otros, sí tiene un espacio de factibilidad, como lo tuvo en cierta medida en 1998.

Con el fin de esquematizar el análisis de escenarios se presenta la siguiente matriz marcada por dos variables: el *nivel de descentralización* que cada escenario supone, y el *nivel de coordinación intermunicipal* supuesto.

Matriz de escenarios posibles

Nivel de descentralización Nivel de coordinación intermunicipal	Bajo	Alto
Bajo	<p align="center">Escenario 2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ciudades intervenidas por el gobierno federal - Débiles institucionalmente - Planes urbanos rígidos - Ciudades estancadas [Agenda del ámbito federal] 	<p align="center">Escenario 1</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ciudades fragmentadas - Sin proyectos claros a futuro - Débiles institucionalmente - Rumbo al colapso urbano [Agenda flotante y cambiante estatal/municipal]
Alto		<p align="center">Escenario 3</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ciudades interconectadas por municipios - Construcción de sistemas de servicios metropolitanos compartidos - Construcción de sistemas de gobernanza metropolitana [Agenda metropolitana/ estatal/municipal]

Comentarios finales

Sin duda el federalismo mexicano se ha caracterizado en el último siglo por ser débil como sistema de autonomías subnacionales y de pesos y contrapesos al gobierno federal. Sin embargo, con la reforma al artículo 115 en 1983 y la creación del Sistema de Planeación Democrática, inició un lento proceso de un tibio despertar del federalismo, el cual se vio reforzado con procesos de descentralización en la política de salud, algo en la política de educación, y también en la política de apoyos a la infraestructura social entre otros. Además, la transición democrática

y las alternancias en el poder municipal y estatal, generaron un entusiasmo federalista creciente, se fortalecieron asociaciones partidistas y no partidistas municipales, se crearon certámenes y mayor visibilidad hacia las experiencias exitosas de gobiernos municipales, y paralelamente surgió la constitución de la CONAGO como un espacio a partir del cual los gobernadores tendrían una mayor presencia política como colectivo en el escenario federal.

No se podría afirmar que el federalismo mexicano llegó a ser vigoroso ni que se desplegó una lógica federalista de alta intensidad, pero no resulta descabellado señalar que nuestro federalismo “cobró vida” de manera creciente en las últimas décadas.

Desafortunadamente, ese despertar se ha venido apagando con una visión centralista de gobierno en el último sexenio, una recentralización de funciones y políticas públicas que ya habían sido trasladadas a gobiernos subnacionales (en salud, educación, programas sociales, entre otros), la instalación de “superdelegados” en los estados, y la anulación de instancias intergubernamentales de diálogo y conducción de políticas públicas como por ejemplo el Consejo Nacional de Salud.

Es por ello que en este contexto el tema de las ciudades debe ser analizado, no solo como un ámbito más de la agenda de políticas públicas, sino como el espacio estratégico sea de renovación del federalismo mexicano, o sea de mayor asfixia de la agenda federalista mediante el mayor debilitamiento de los gobiernos locales. Es momento de discutir el federalismo en México y de promover su recuperación y fortalecimiento a través de la agenda de las ciudades. Habrá que trabajar en ello.

Referencias bibliográficas

- Benz, A. (2010). "The European Union as a Loosely Coupled Multi-level System" en: H. Enderlein, S. Wälti y M. Züren (eds) *Handbook on Multi-level Governance* Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Cabrero, E. (coord.). (2011) *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*. Fondo de Cultura Económica
- Cabrero, E. (2007). *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones.
- Cabrero, E. y D. Arellano (coords.). (2011). *Los gobiernos municipales a debate* Editorial CIDE.
- Díaz Aldret, A. (2022). *Gobernanza metropolitana y ciudades inteligentes*. Siglo XXI Editores.
- _____. (2011). "Ciudades y democratización en México" en: E. Cabrero (coordinador) *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto* Conaculta/FCE
- Díaz Aldret, A. y D. Zabaleta (2018). "La ciudad de México: un modelo de gobernanza fragmentado ¿divide y gobernarás? En: P. LeGalès y V. Ugalde (coords.). *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*. El Colegio de México.
- Feiock, R. y J. T. Sholz (2010). "Self-Organizing Governance of Institutional Collective Action Dilemmas: An Overview". En: R. Feiock y J. T. Sholz (eds.). *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*, Cambridge University Press.
- Garza, G. (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*. El Colegio de México.
- Graizbord, B. (2009). "United Mexican States". En N. Steytler (ed.). *A Global Dialogue on Federalism. Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, McGill-Queens University Press, pp. 200-233.
- Inegi, Sedatu y Conapo (2004, 2012 y 2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México.

- Orozco, M. y Palmerín, A. (2011). *Reporte de la Gestión del Fondo Metropolitano*, <http://itdp.mx/wp-content/uploads/2011/11/reportefondo2.pdf>
- Studer, I. (2012). "Análisis de las propuestas de campaña de los candidatos a la presidencia sobre Desarrollo Sostenible, Economía Verde y Medio Ambiente", Instituto Global para la Sostenibilidad, Tecnológico de Monterrey.
- Ugalde, V. (2010). "La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México", *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, 105-120. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022010000300006>
- Ward, P. *et al.* (2012). *Metropolitan Governance in Mexico. Mission Impossible?* En W. Spink y R. Wilson (eds.). *Metropolitan Governance in the Federalist Americas. Strategies for Equitable and Integrated Development*, Notre Dame Press, pp. 141-170.
- Wilson, I. (1998). "Mental maps of the future: an intuitive logics approach to scenarios". En: L. Fahey y R. M. Randall (eds.). *Learning from the Future: Competitive Foresights Scenarios* John Wiley & Sons).

Semblanzas

José Antonio Caballero Juárez

Obtuvo su licenciatura en Derecho en la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtiene el doctorado en Derecho en la Universidad de Navarra, España. Tiene una maestría en derecho por la Universidad de Stanford. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel III. Es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Trabaja temas relacionados con la función jurisdiccional, la procuración de justicia, el acceso a la justicia y el derecho procesal, la seguridad pública y los derechos humanos. Ha publicado libros, capítulos de libro, ponencias y artículos sobre diversos temas relacionados con sus áreas de trabajo.

Enrique Cabrero Mendoza

Es Investigador Emérito por el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores desde 2023; Doctor en Ciencias de Gestión por la Escuela de Altos Estudios en Administración (HEC) de Francia. Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha escrito y editado más de 30 libros y una centena de artículos. Los principales temas que han motivado su investigación se centran en políticas públicas, federalismo, ciudades, y políticas de ciencia, tecnología e innovación. Actualmente es director del Instituto

de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara, y miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Jaime Cárdenas Gracia

Doctor en Derecho por la UNAM con Mención Honorífica, y Doctor en Derecho por la Universidad Complutense con Mención Cum Laude. Maestro en Derecho por la UNAM, mención honorífica. Tiene especialidades en Derechos Humanos por la Universidad Complutense y en Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Ha sido *Visiting Fellow* en la Universidad de Yale y *Visiting Researcher* en la Universidad de Georgetown. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesor de la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel III.

Guillermo M. Cejudo Ramírez

Profesor-Investigador en la División de Administración Pública del CIDE, donde investiga sobre políticas públicas, federalismo y gobierno abierto. Su investigación sobre integración de políticas, participación ciudadana, federalismo y calidad del gobierno ha sido publicada en algunas de las revistas más importantes de la disciplina y en los principales sellos editoriales de México y el extranjero. En 2024 ganó el premio Harold D. Lasswell otorgado al mejor artículo publicado en *Policy Sciences*. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel III, y de la Academia Mexicana de Ciencias. En 2020 fue electo como consejero académico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Ana Díaz Aldret

Es doctora en Sociología por la Universidad de Guadalajara y miembro del del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel II. Por 15 años fue profesora-investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Querétaro y de 2011 a 2022 profesora-investigadora del CIDE. Actualmente es profesora investigadora en el IPPG donde coordina el Diplomado en Regulación Inteligente y desarrolla líneas de investigación sobre metrópolis y desarrollo urbano, gestión y gobernanza de las ciudades. Sus áreas de trabajo han incluido democratización y participación ciudadana; capital social; cultura política y cultura de la legalidad sobre los que ha publicado artículos, capítulos y libros.

Eduardo Guerrero Gutiérrez

Socio y director general de lantiaconsultores.com y de la plataforma digital lantiaintelligence.com. Columnista semanal del diario *El Financiero*. Realizó estudios de licenciatura, maestría y doctorado en administración pública y ciencia política en El Colegio de México y en las universidades de Delaware y Chicago. En Lantía Consultores colabora, desde 2008, con empresas y gobiernos, así como con organismos internacionales, en el desarrollo de diagnósticos de seguridad y el diseño de soluciones para reducir la violencia y la incidencia delictiva. Sus análisis han sido difundidos por la revista Nexos y citados por *The Economist*, *The New York Times*, *The Washington Post* y *The Wall Street Journal*, entre otros diarios y revistas internacionales.

Rubén Guillermo Lecona Morales

Durante su trayectoria profesional se ha especializado en el marco jurídico que rige a las finanzas públicas y la participación del sector privado en proyectos gubernamentales. En el Gobierno de México, durante más

de 20 años participó directamente en el diseño, la negociación e implementación de diversas reformas constitucionales y legales que actualmente rigen el ingreso, gasto y financiamiento de los gobiernos federal, estatal y municipal. Desempeñó diversos cargos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En la práctica privada, actualmente brinda asesoría en el diseño e implementación de reformas y políticas públicas, y proyectos de infraestructura. Es licenciado en Derecho por la Universidad de las Américas-Puebla, Maestro en Derecho por la Universidad de Georgetown y Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

María Sofía León Olea

Egresada de la licenciatura en Relaciones Internacionales en El Colegio de México. Subdirectora de vinculación de políticas educativas en la Secretaría de Educación Pública. Ayudante de la investigadora SNI Emérita María del Carmen Pardo. Integrante de MUXED. Fundadora de la organización estudiantil Compartamos Colmex. Ha sido voluntaria en distintas organizaciones con fines educativos y ha participado en distintos proyectos de cooperación, investigación y consultoría de política educativa y administración pública.

Sergio López Ayllón

Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Previamente fue profesor investigador del CIDE, institución de la cual fue director general entre 2013 y 2021. Es doctor en derecho por la UNAM. Ha publicado más de 15 libros y 100 artículos y capítulos de libros en muy diversos temas y tiene una larga trayectoria docente en las más reconocidas instituciones de educación superior del país. Publica su columna quincenal “Entresijos del derecho” en *Milenio Diario*.

Alejandra Macías Sánchez

Es economista por la UDLAP y doctora en Políticas Públicas por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM. Ha trabajado en gobierno federal y en organismos internacionales. Tiene experiencia en temas de evaluación, finanzas públicas, seguridad social y desarrollo social, sobre los cuales ha publicado. Es candidata al Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, y actualmente es directora ejecutiva en el CIEP. Se especializa en cambio demográfico, finanzas públicas y transiciones justas, con especial interés en la mejora del sistema fiscal con base en evidencia y perspectiva de género.

Mauricio Merino Huerta

Es doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor investigador de El Colegio de México –donde todavía imparte cursos sobre el sistema político mexicano– y del CIDE. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias. Fue consejero electoral del primer IFE autónomo (de 1996 al 2003). Desde el 2020, dirige el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. Ha escrito y dirigido cuarenta libros, publica una columna semanal desde hace veinte años y participa periódicamente en programas de radio y televisión, como analista político. En 2011 fundó la Red por la Rendición de Cuentas. La mayor parte de su obra escrita ha estado dedicada a la crítica del autoritarismo mexicano.

Valeria Moy – Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)

El IMCO es un centro de investigación de política pública que diseña y propone recomendaciones de política pública para los desafíos más importantes de México para transformar la vida de las personas y pro-

mover el libre ejercicio de sus derechos. No tiene partido ni fines de lucro. Con más de 20 años de experiencia, la institución es reconocida por la calidad de sus propuestas, su habilidad para fomentar el diálogo entre una gran diversidad de actores y el impacto de su trabajo. La columna vertebral de los esfuerzos intelectuales de la institución es promover la competitividad de México, definida como la capacidad sostenida de un país, ciudad o región para generar, atraer y retener talento e inversión que crean mejores oportunidades económicas para todos. El IMCO busca enriquecer el debate y la toma de decisiones de política pública con evidencia y análisis de alto rigor técnico, con el objetivo de avanzar hacia un México más próspero, incluyente y sostenible.

María del Carmen Pardo

Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (1981-2014) y autora del primer plan de estudios del programa de licenciatura en Política y Administración Pública en esa institución. Profesora del Programa de Estudios Interdisciplinarios de El Colegio de México (abril 2014 a la fecha) y profesora invitada del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, UdeG (enero-diciembre 2023). Investigadora Emérita del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (2022). Miembro de la Junta de Gobierno del Colegio de Sonora (2023). Autora de libros, artículos, capítulos de libros, comentarios, y reseñas sobre temas relativos a modernización administrativa, descentralización, federalización educativa, servicio civil de carrera, profesionalización, gobierno local y órganos autónomos.

Pedro Salazar Ugarte

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, institución de la cual fue director entre 2015-2022 y donde actualmente coordina la línea de investigación en derecho e inteligencia artificial. Es

un reconocido constitucionalista y catedrático de derecho en diversas instituciones nacionales y del extranjero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Es licenciado en derecho y doctor en filosofía política. Es conductor en TVUNAM y editorialista en el diario *El Financiero* y otras publicaciones de divulgación. Su libro más reciente es *El poder sobre el derecho. El caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes* (UNAM, 2021).

Emilio Sánchez Salazar

Economista por el Tecnológico de Monterrey. Cuenta con especializaciones en Economía Pública y Desarrollo Sostenible, así como de Economía Aplicada y Ciencia de Datos por la misma institución. Actualmente colabora como investigador en el área de finanzas públicas subnacionales en el CIEP. Sus áreas de interés son el federalismo fiscal, economía del desarrollo, la economía conductual y la ciencia de datos aplicadas al deporte. Ha tenido la oportunidad de incidir en la discusión sobre la coyuntura subnacional por medio de investigaciones que permiten conocer el contexto de la coordinación fiscal actual, así como para fomentar la independencia fiscal de los gobiernos subnacionales. Considera que toda política pública puede ser más efectiva si se implementa desde lo local.

Mariano Sánchez Talanquer

Es profesor-investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Ha sido también investigador en la Academia de Estudios Internacionales y de Área de la Universidad de Harvard, y profesor-investigador en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es doctor en Gobierno por la Universidad de Cornell. Su tesis doctoral fue acreedora al premio William Anderson 2018 a la mejor tesis doctoral en el campo general

de federalismo o relaciones intergubernamentales, estado y política local, otorgado por la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA). Su trabajo ha sido publicado en *American Political Science Review*, *The Lancet Regional Health-Americas*, *Journal of Democracy*, *Politics & Society* y *Latin American Politics and Society*.

Abel Vidaña González

Es estudiante de la licenciatura en Política y Administración Pública del Colegio de México (2020-2024).



*Los nuevos escenarios para el federalismo mexicano.
Desafíos y tendencias futuras*

se terminó de imprimir en septiembre de 2024
en Trauco Editorial

Prolongación Colón 155, int. 115. Tossá
Tlaquepaque, Jalisco, México

Tiraje: 500 ejemplares

Los textos que se compilan en este volumen son resultado de reflexiones y propuestas puntuales que algunos miembros de la comunidad académica y especialistas en la materia hemos elaborado para nutrir el debate sobre qué hacer con el federalismo mexicano. Desde hace muchos años venimos reflexionando sobre estas cuestiones y creemos que vale la pena seguir haciéndolo para llamar la atención sobre ellos. Así, en una primera sección, cuatro textos reflexionan sobre los aspectos generales que implica la gobernanza federal, su evolución, los sistemas nacionales y el despliegue de las políticas públicas. En una segunda parte se revisan algunas cuestiones relacionadas con el pacto fiscal, sus resultados, retos y perspectivas. En un tercer apartado se reúnen trabajos que analizan aspectos particulares en materia de educación, justicia, seguridad pública y combate a la corrupción. Finalmente, en una cuarta sección se expone la situación de las ciudades, a la vez como un llamado de atención sobre su importancia en el futuro y la urgente necesidad de darles una gobernanza adecuada.

La intención es que esta compilación circule a través de funcionarios públicos de los diversos ámbitos de gobierno, de las comunidades universitarias y académicas, de gobernantes, de políticos, legisladores, periodistas, líderes sociales, empresarios y observadores diversos del entorno nacional. Se trata de textos que continúan mejorándose y ampliándose; son documentos en trabajo continuo, que se retroalimentan de la discusión y el intercambio. No se trata de versiones acabadas, sino de avances en la reflexión. Su objeto es ese, detonar la generación de nuevas ideas y propuestas.

Siendo este año de 2024 un año que quisiéramos recordar como un año de deliberación amplia sobre las diversas alternativas en la construcción de una agenda de políticas públicas renovadas, el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara (IIPPG), propuso llevar a cabo un taller de intercambio de puntos de vista, y resultado de ello, esta compilación de textos que reflexionan y promueven ideas acerca de cómo renovar el federalismo mexicano y cuáles son sus escenarios futuros.