

CONCURSO NACIONAL

de ensayo sobre

FEDERALISMO



Miguel Ramos Arizpe 

Ensayos ganadores

2ª Edición | 2022



CONCURSO NACIONAL
de ensayo sobre
FEDERALISMO

Miguel Ramos Arizpe 

Ensayos ganadores
2ª Edición | 2022

Concurso Nacional de Ensayo sobre Federalismo

© IBDSenado

© de la imagen de cubiertas: DR

Diseño de portada: Dirección de Difusión y Publicaciones

Iª edición

© Instituto Belisario Domínguez 2023.

Editado por:

Instituto Belisario Domínguez

Donceles 14

Col. Centro Histórico

C.P. 06020

Cuauhtémoc

CDMX

Internet: www.ibd.senado.gob.mx

Reservados todos los derechos de publicación en cualquier idioma.

ISBN: 978-XX-XXXXX-X-X

Instituto Belisario Domínguez

CONCURSO NACIONAL
de ensayo sobre
FEDERALISMO

Miguel Ramos Arizpe 

Ensayos ganadores
2ª Edición | 2022

ÍNDICE

Introducción	8
Los retos de la defensa del federalismo mexicano estándares diferenciales y asimetrías procesales en conflictos normativos. Mauro Arturo Rivera León	18
Importancia del Senado de la República en la formación de la voluntad de la Federación Gerardo Aguilar Villegas	66
Federales al gastar, pero centralistas al recaudar: el pacto fiscal mexicano desde una perspectiva comparada Pablo de los Cobos Alcalá	115
La transformación de la coordinación fiscal como pilar del federalismo mexicano Yadira García Montero y Gustavo Adolfo Pérez Rojas	147
<i>Entre consenso y conflicto: la coordinación fiscal, administrativa y política entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de gestión migratoria.</i> Pedro Rubio Cordero	181
El alcance de la figura del Municipio dentro de la resignificación del Sistema Federal Mexicano Paula Sainz Parada y Juan Pablo Martínez Díaz	206
Dependencia de los Estados a las Transferencias Federales, Gasto en Infraestructura y Reducción de la Pobreza Leslie Areli Badillo Jiménez y José Luis Clavellina Miller	230

INTRODUCCIÓN

En el año 2024 estaremos cumpliendo doscientos años de vida constitucional y, especialmente, del pacto federal que nos rige hasta nuestros días. El Estado mexicano se erigió sobre el acuerdo de sus pueblos y provincias, que en ese año alcanzaron la definición de entidades de la federación o estados de la República mexicana, por mérito propio. El federalismo mexicano, desde entonces, es expresión de un doble pacto; el de las comunidades por constituirse en estados y de éstos por unirse en una federación bajo un solo gobierno.

En ese sentido, es imperecedera la contribución de don Miguel Ramos Arizpe en la construcción del ideario federalista y en su constitucionalización. Desde su denodada participación en las Cortes de Cádiz en 1810, hasta su aportación en el Acta Constitutiva de la Federación, en 1824, Ramos Arizpe logró identificar los principales problemas que entraña gobernar, administrar, impartir justicia y hacer leyes para un territorio extenso con múltiples diferencias sociales, culturales, económicas y naturales. Ciertamente, el Acta y la Constitución de 1824 no instituían la democracia, pero en el fondo el federalismo que se instituyó impulsó la cultura del autogobierno y de las soberanías compartidas. Al reconocer la votación de la población y de los estados para la conformación del Congreso sentó las bases para la organización democrática de la voluntad popular y, con ello, se delineó la ruta de las inminentes luchas sociales y populares que a lo largo de doscientos años han coadyuvado en la construcción de instituciones democráticas.

Por tal motivo, el 5 de marzo de 2019, el Pleno del Senado de la República aprobó la proposición con punto de acuerdo, presentada por la Senadora Mónica Fernández Balboa, con aval de la Mesa Directiva, en virtud de la cual se instruyó al Instituto Belisario Domínguez para promover la realización de estudios que ayuden a orientar y actualizar el marco jurídico del federalismo mexicano.

Es por todo ello que, desde el 2021 el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República organiza y convoca a especialistas y estudiantes de todas las instituciones de educación, institutos y centros de investigación del país a participar en el Concurso sobre federalismo que lleva con justicia el nombre de don Miguel Ramos Arizpe.

El siguiente año estaremos conmemorando doscientos años de la fundación del pacto federal en México, es decir, el primer sistema federal formalmente establecido en América Latina y el IBD lo celebra -entre otras actividades- con la organización del concurso nacional y la publicación de los ensayos de quienes obtuvieron los primeros tres lugares, así como las cuatro menciones honoríficas otorgadas por las y los integrantes del Jurado Dictaminador, a quienes, por este medio, el IBD les extiende un sentido reconocimiento por su compromiso y conocimiento.

De esa manera, el Instituto promueve y difunde el pensamiento crítico, plural y objetivo en torno a los temas de la agenda nacional. En esta ocasión, pone al alcance de todos los públicos y, desde luego, de las y los legisladores, las contribuciones de las personas que participaron en este certamen y cuya riqueza se expresa hoy en la disertación sobre las

diferentes materias que envuelven la necesaria reflexión sobre el federalismo que necesita México.

En su segunda edición, el concurso ha contado con una nutrida y rica participación de personas de más de veinte estados de la República y centros educativos. El presente libro reúne las aportaciones de los mejores ensayos, que cumplieron con los criterios de originalidad, contribución de la agenda legislativa, objetividad, rigor teórico-metodológico y fundamentación adecuada.

La literatura en torno al Federalismo en México se ha centrado especialmente en cuatro grandes áreas de estudio, sin duda, esenciales para comprender y, por supuesto, para aportar al desarrollo de un mejor sistema federal. Nos referimos a los llamados federalismos administrativo, constitucional, fiscal y el de corte histórico. Por su puesto se ha explorado con cierto éxito la vertiente de una especie de federalismo electoral fundado en el desarrollo de la competencia partidista en las entidades de la federación y municipios, perspectiva que se encuentra más bien ligada a un interés por explicar el proceso de cambio o transición política que experimentó México particularmente en la década de los noventa cuando dominaba todavía un solo partido. Este enfoque ha servido, particularmente, para dar cuenta del avance de la democratización, a través de la mayor pluralidad de los órganos e instituciones del Estado, el fortalecimiento de la oposición, así como de las normas y procedimientos electorales en los tres niveles de gobierno.

El ensayo que obtuvo el primer lugar: *Los Retos de la Defensa del Federalismo Mexicano. Estándares Deferenciales y Asimetrías Procesales en Conflictos Normativos*, escrito por Mauro A. Rivera León,

es un valioso documento en el que el autor delinea prácticamente una nueva ruta para el estudio y desarrollo del sistema federal, si bien, se inscribe dentro del análisis constitucional. En ese marco, el ensayo ofrece una reflexión del marco constitucional del federalismo en materia de control de constitucionalidad, desde una perspectiva formalmente cuantitativa, pero que en el fondo exalta un problema cualitativo de enorme relevancia, y que implica un vacío en la Constitución.

Aunque ya ha sido estudiado el tema sobre el reconocimiento del municipio dentro de las entidades que pueden recurrir a la Suprema Corte de Justicia a reclamar la violación a sus derechos, por parte de otro poder de la federación o entidad de la misma, tras la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 104 de la Constitución, el ensayo ganador evidencia una gran asimetría procesal en la defensa judicial del federalismo; especialmente en el caso de los municipios, de acuerdo con el levantamiento de datos estadísticos del estudio. Ello, debido a la prohibición que establece el art. 105 constitucional de que los órdenes normativos inferiores generen efectos *erga omnes*, lo que, además de abrir paso a una densificación de casos en litigio, como muestra el autor, deja en desventaja a los municipios frente a la Federación y, en segundo lugar, frente a los estados.

El segundo lugar del certamen lo obtuvo el ensayo de Gerardo Aguilar Villegas, titulado *Importancia del Senado de República en la formación de la voluntad de la Federación*. En su contribución, el autor recupera una de las líneas de discusión que han comenzado a despuntar relativamente hace poco tiempo, como es el tema de la partidización de las decisiones en el Senado de la República en temas de orden evidentemente federal,

lo que implica un sensible desplazamiento de los intereses de los estados y municipios en términos de agendas políticas. Como sabemos, la reforma política de 1996 incorporó la fórmula de la representación proporcional en la composición del Senado y aunque en la década de los noventa los partidos con representación en el Congreso consideraron que el Senado debía alcanzar un mayor equilibrio y pluralidad, como ya estaba sucediendo en la Cámara de Diputados, ello en el contexto de un sistema político mexicano en plena democratización institucional. El hecho es que cada vez son más las voces que cuestionan la pertinencia de la representación proporcional en una Cámara cuyo origen y fundamento reside en la representación de las entidades federativas, no así en la ciudadanía de forma directa.

En ese sentido, para Gerardo Aguilar, ese es uno de varios síntomas del proceso de centralización que se deriva de “una profunda y feroz práctica por centralizar y federalizar diversas materias y facultades hasta entonces no reguladas o que estaban sujetas a la libertad configurativa de los estados”. En efecto, las constantes reformas al artículo 73 para atraer a la federación responsabilidades de las entidades soberanas, a través de los procesos de reforma constitucional y la emisión y publicación de leyes generales o nacionales, trasluce una tendencia centralizadora de facultades constitucionales y legales, pero no solamente de parte del gobierno federal sino por parte del Congreso. Contario a lo que se podría suponer, el estudio muestra cómo desde el gobierno de Vicente Fox, en 2000 y, en menor medida, en el del presidente Andrés Manuel López Obrador, los estados de la República han perdido paulatinamente diferentes facultades, como sucedió

especialmente bajo las administraciones de Enrique Peña Nieto y Felipe Calderón.

El ensayo que obtuvo el tercer lugar, *Federales al gastar, pero centralistas al recaudar: el pacto fiscal mexicano desde una perspectiva comparada*, a cargo de Pablo de los Cobos Alcalá identifica la asimetría entre gasto y recaudación en el orden federal, en el marco de un análisis comparativo. Lo que resulta interesante en esta propuesta, inscrita - inclusive- en la perspectiva de una administración pública más eficiente, es que va más allá de quienes sostienen que el problema fiscal de los estados es la necesidad de incrementar los montos de las transferencias. Identifica las consecuencias e inercias del actual sistema de recaudación y coordinación fiscal que no auspicia la capacidad de recaudación ni la creación de nuevas fuentes recaudatorias. Asimismo, en lo que llama reciprocidad democrática encuentra el eje de la reconfiguración de la tendencia federal de la recaudación, exponiendo que para avanzar en un mejor federalismo no se requiere necesariamente trastocar el actual marco normativo y constitucional.

Por su parte, la primera Mención Honorífica correspondió al ensayo: *La transformación de la coordinación fiscal como pilar del federalismo mexicano*, en el que Yadira García Montero y Gustavo Adolfo Pérez Rojas, argumentan que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) vigente corresponde a una etapa de centralización que respondía a problemas y necesidades diferentes, lo que representa un futuro riesgo a la estabilidad. En su documento, explican que, en la actualidad, el SNCF da lugar a diferentes contradicciones que han obstaculizado una mejor recaudación y administración de los recursos.

El ensayo tiene la virtud de presentar un panorama crítico muy completo y actualizado de la evolución del federalismo fiscal identificando los momentos y aspectos constitutivos del orden fiscal entre la federación y los estados. Advierten, incluso, de los riesgos de la eventual salida de algunos estados respecto al pacto de Coordinación Fiscal y abonan en el sentido de desmitificar la tesis de que los estados que más recaudan reciben menos recursos federales según el actual sistema fiscal. Es un ensayo propositivo que, además, focaliza perfectamente áreas de oportunidad para el replanteamiento del marco constitucional y jurídico.

El ensayo que obtuvo la segunda mención honorífica, *Entre consenso y conflicto: la coordinación fiscal, administrativa y política entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de gestión migratoria*, presentado por Pedro Rubio Cordero es una sugerente propuesta, incluso metodológica, tanto a nivel legislativo como de policía pública, para lograr una coordinación administrativa “multinivel”, fiscal y política, entre los tres niveles de gobierno, en aras de contribuir en una más eficiente gestión migratoria. En otras palabras, supone repensar y aprovechar el marco normativo que sustenta el sistema federal mexicano para dar solución a cuestiones específicas como el de la migración, que, en consecuencia, atañe e involucra más a determinados estados y municipios.

Para ello, además de explicar el proceso de coordinación intergubernamental a lo largo del siglo XX, el autor aborda brevemente tres casos: la creación de los Grupos Beta de protección a migrantes, implicando una serie de órganos conformados por funcionarios de los tres niveles de gobierno; la Coordinación Nacional de Oficinas de

Atención al Migrante (CONOFAM) que atiende problemas relacionados a la demanda de servicios consulares de la población emigrante y, finalmente, el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 que involucra también a los tres niveles de gobierno.

El ensayo que mereció la tercera Mención Honorífica fue *El alcance de la figura del Municipio dentro de la resignificación del Sistema Federal Mexicano*, a cargo de Paula Sainz Parada y Juan Pablo Martínez Díaz. Este documento recupera el valor histórico de los Municipios como una parte fundacional del federalismo mexicano, pero también como un orden desde el cual se podría redimensionar el sistema federal y la democracia misma. En esa línea, de corte histórico, proponen una batería de propuestas para generar además un bienestar acorde con las necesidades reales de la población: 1) balance técnico-político, 2) gobernanza multinivel y 3) distribución de recursos institucionales y económicos a necesidades específicas.

Finalmente, el ensayo que ameritó la cuarta Mención Honorífica y con el que se cierra este libro compilatorio de los mejores trabajos presentados en la segunda edición del concurso Ensayo sobre federalismo Miguel Ramos Arizpe, corrió a cargo de Leslie Areli Badillo Jiménez y José Luis Clavellina Miller, con el título: *Dependencia de los estados a las transferencias federales. Gasto en infraestructura y reducción de la pobreza*.

Inscrito en la línea de estudios del federalismo fiscal este trabajo recupera las principales críticas al modelo de fiscalización que contiene el marco normativo mexicano, así como una batería de propuestas, incluso específicamente legislativas, que resultarán de gran utilidad para

las y los legisladores. Se trata de un ensayo, hasta cierto punto revisionista, que pone de relieve los ejes principales del debate en torno a los problemas que entraña el marco normativo que sustenta el sistema fiscal mexicano. Esto implica revisar y corregir una serie de fallas que involucran corresponsablemente particularmente al orden federal y estatal.

Especial mención merecen sus hallazgos respecto a la relación de causalidad entre el gasto en infraestructura y los índices de pobreza en diferentes estados, evidenciando un grave problema que la tendencia en la distribución de las participaciones federales no ha solucionado.

Por lo demás, el Instituto Belisario Domínguez celebra la nutrida respuesta de los y las participantes, prácticamente en la mayor parte de los estados de la República mexicana, poniendo de manifiesto el vivo interés de jóvenes estudiantes y especialistas por contribuir en la construcción de un mejor pacto federal acorde con las exigencias y demandas del mundo moderno. Tenemos la seguridad de que este esfuerzo conjunto derivará en una mayor discusión, diálogo y entendimiento entre la academia, la sociedad civil y las y los legisladores.

PRIMER LUGAR

**Los Retos de la defensa del Federalismo
mexicano. Estándares deferenciales y
asimetrías procesales en conflictos
normativos**

Mauro Arturo Rivera León

Los retos de la defensa del Federalismo mexicano. Estándares deferenciales y asimetrías procesales en conflictos normativos

Mauro Arturo Rivera León¹

1. Introducción.
2. El componente federalista de la reforma de 1994: hacia una jurisdicción de conflictos.
 - 2.1. ¿El pluralismo federalista como origen?
 - 2.2. La garantía judicial del federalismo como conclusión.
3. Las limitaciones de la controversia constitucional *sub specie legis*.
 - 3.1. Mayoría calificada y mecanismos deferenciales.
 - 3.2. La distinción de órdenes normativos.
 - 3.3 La mayoría calificada en los efectos *inter-partes*: el nacimiento de una asimetría.
4. ¿Reflejos del federalismo asimétrico en la jurisdicción de conflictos?
 - 4.1. Asimetrías procesales.
 - 4.2. Los retos del modelo teórico: ¿Qué tutela la asimetría procesal en los conflictos federales?
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

¹ Profesor Asistente en la Universidad de Silesia en Katowice (Polonia). La investigación que ha llevado a estos resultados ha sido financiada por el Norwegian Financial Mechanism 2014-2021, bajo el proyecto de investigación 2020/37/K/H55/02758 titulado "Qualified majorities in counter-majoritarian mechanisms: Towards a new theory of supermajorities in judicial review". ORCID ID: 0000-0003-4964-7086.

Abstract: In Mexico's federalism, subnational entities may challenge legislation through a procedure called "constitutional controversies" under two limits: a deferential supermajority and a prohibition of general effects if a lower level brings the challenge. I argue that an empirical analysis of the supermajority shows it lacks substantive impact and forms part of a theoretically valid model. In turn, it deems the second limit controversial as it significantly hinders the impact of states and municipalities in settling federalism disputes. Given Mexico's symmetrical federalism, the *erga omnes* effect limitation is not justified by asymmetrical federalism, nor strong center-periphery political tensions.

Keywords. Federalism, federalist conflicts, power distribution.

Resumen: La controversia constitucional *sub specie legis* permite que entes subnacionales impugnen normas bajo dos limitantes, a saber, una mayoría calificada deferencial y la prohibición de efectos generales si la impugnación ocurre en ámbitos ascendentes. Se argumentará que un análisis empírico de la mayoría calificada deferencial revela que ésta carece de impacto sustantivo, además de ser parte de un modelo teórico válido. En cambio, la segunda limitación es controversial pues limita el impacto que estados y municipios pueden tener en la resolución de disputas federales. Esto no encuentra justificación en un federalismo asimétrico o tensiones política periféricas.

Palabras claves: Federalismo, conflictos del federalismo, distribución de competencias.

1. Introducción

Los debates del federalismo mexicano han estado orientados en buena medida en su origen histórico² y en la distribución específica de competencias dado el complejo entramado normativo actual³. En cambio, la garantía judicial del federalismo ha sido un tema relativamente inexplorado por la doctrina mexicana, tanto a nivel constitucional como a nivel de la Ciencia Política⁴. Por garantía judicial del federalismo entendemos aquí los procesos judiciales específicos diseñados en la Constitución con el objetivo de preservar la división de poderes en su vertiente vertical (conflictos del federalismo). Este artículo se circunscribirá a un aspecto específico de la garantía judicial del federalismo, a saber, el control normativo a instancias de órdenes competenciales, también denominado conflictos *sub specie legis* (SSL).

El resto de este estudio se divide de la siguiente manera. La sección 2) analiza el componente federalista de la reforma constitucional de 1994. Se argumenta que dicha reforma tuvo como origen un pluralismo creciente de forma mayoritaria en las entidades federativas. Aunado a ello, se estudia el rol que la reestructuración de la controversia constitucional tuvo como mecanismo diseñado para resolver conflictos federales.

² Desde la perspectiva histórica, véase (Benson, 1955), (Vázquez, 2003) y (Andrews, 2017, p. 18 ss.).

³ Para un ejemplo reciente de ello, véase (Mejía & Rojas, 2018). Actualmente, la existencia de preceptos constitucionales que delegan al legislador secundario la facultad de establecer el deslinde competencial entre órdenes de gobierno sobre cierta materia (*i.e.* leyes “de bases” o “leyes generales”) ha ocasionado un incremento en la complejidad de entender el reparto de atribuciones en materias específicas.

⁴ Excepciones notables son: (Berruecos García Travesí & Whitehead, 2021; Cortez, 2014; Saavedra, 2020).

La sección 3) aborda las limitantes que han sido impuestas a la controversia constitucional en la resolución de conflictos *sub specie legis*, a saber, el uso de una mayoría calificada que obliga a consensos reforzados, así como la limitación de los efectos que una declaratoria de invalidez puede tener según el orden competencial que impugne la norma. Se afirma que la mayoría calificada es un mecanismo deferencial que puede tener anclaje en un modelo teórico válido. Además, contrario a lo que pudiera pensarse, ha tenido un impacto imperceptible en la capacidad de este proceso de tutelar el federalismo. Lo anterior se demuestra con un análisis estadístico de una base de datos formada para este estudio de conflictos normativos del federalismo. En cambio, la segunda limitación es gravosa. La prohibición de que los órdenes normativos inferiores generen efectos *erga omnes* da un peso diferenciado al grado en que los municipios y los estados pueden contribuir a la depuración del ordenamiento y a la defensa de las competencias de entes análogos. Esto genera un estándar dual de análisis en que los órdenes competenciales de menor ámbito de validez enfrentan un escrutinio desproporcionadamente mayor que los de ámbito de validez superior. Es decir, existe una asimetría procesal en la defensa judicial del federalismo. El impacto de esta asimetría se muestra con un análisis estadístico que prueba que el 96.23% de los conflictos normativos del federalismo mexicano tienen *litis* ascendentes.

En la sección 4) se abordan las posibles justificaciones para crear asimetrías procesales en la defensa de atribuciones como lo ha hecho el federalismo mexicano. Ordenamientos quasi-federales, como los casos del Estado autonómico español y el Estado regional italiano tienen también asimetrías procesales, aunque de menor intensidad. A la luz de

estos ejemplos se explora la posibilidad de encontrar una correlación entre federalismos asimétricos y asimetrías procesales, como forma de mitigar tensiones políticas periféricas de unidades subnacionales o derivado del reconocimiento de arreglos asimétricos en la propia Constitución. Tal explicación, se afirma, no es aplicable al caso mexicano. Por un lado, México posee un federalismo simétrico en el que las competencias de estados y municipios se encuentran predeterminadas por la Constitución sin que los estados tengan mecanismos distintivos para asumirlas diferenciadamente. Por otro lado, tampoco se tienen unidades subnacionales con tensiones políticas de relevancia frente a la federación. Finalmente, el artículo realiza un sumario de las conclusiones en 5).

2. El componente federalista de la reforma de 1994: hacia una jurisdicción de conflictos

La reforma constitucional de 1994 es considerada como la más importante enmienda concerniente a la Suprema Corte de Justicia. La intención de transformar a la Corte en un Tribunal Constitucional se vio reflejada en cuatro cambios medulares. En primer término, se realizó una reestructura de la Corte que pasó de 26 a 11 miembros (Velasco-Rivera, 2021, p. 1053). En segundo lugar, se privó a la Suprema Corte de la administración del poder judicial federal mediante la creación de un Consejo de la Judicatura, aunque fuertemente influenciado por ésta. En tercer lugar, se introdujo la acción de inconstitucionalidad como mecanismo de control abstracto kelseniano, lo que llevaba aparejada la posibilidad de invalidar normas con efectos *erga omnes*. Finalmente, se reestructuró la controversia constitucional para convertirla en garantía judicial del federalismo (véase la sección 2.2). Los cambios produjeron

una Suprema Corte posicionada dentro de la arena política (Domingo, 2000, p. 720) y con garantías de independencia (Zamora & Cossío, 2006, p. 421).

2.1. ¿El pluralismo federalista como origen?

Los motivos subyacentes a la restructuración de la Corte han sido discutidos con frecuencia. Previa a la reforma de 1994, México se caracterizaba por un comportamiento de partido hegemónico que impactaba negativamente al federalismo. La estructura presidencial combinada con un dominio electoral absoluto, trasladaba al Ejecutivo control sobre el Congreso, la Administración Pública Federal y las gubernaturas estatales (Elgie & Klesner, 2019, p. 149; Pozas-Loyo, 2018, p. 233). Algunos sostuvieron que el rediseño de la Corte constituía una modificación destinada a brindar una fachada legitimadora y, simultáneamente, asegurar la influencia política del partido hegemónico para emplear al árbitro judicial como parte del aparato de poder (Díaz-Asensio, 2012, p. 64).

Sin embargo, la reforma estuvo precedida por el primer triunfo de la oposición a una gubernatura (1989). Además, se sucedió por la pérdida de la mayoría absoluta por vez primera del partido hegemónico (1997) y la alternancia en la presidencia de la República (2000). Esta cronología ha llevado a diversos autores a buscar una motivación distinta. Por ejemplo, algunos sostuvieron que la reforma constituía un *insurance policy* por parte del partido hegemónico y la presidencia de Zedillo (Calabresi, 2021, p. 236) a saber, un mecanismo preventivo destinado a mitigar los efectos de una eventual pérdida de poder (Finkel, 2005). Bajo esta teoría, a pesar de que el establecimiento de una Suprema Corte

autónoma tenía costos por el riesgo de que ésta fallase en contra del partido dominante, transaccionalmente el riesgo era justificable ante la posibilidad de encontrar en ésta una protección de rivales políticos con mayor influencia.

Esta forma de explicar las modificaciones a la Corte pone sobre la mesa que el pluralismo político (particularmente naciente en varias entidades federativas) fue un factor medular en las nuevas competencias de la Corte y las garantías de independencia de las que fue revestida. El pluralismo político también se comportó como aliciente al incrementar las decisiones de la Corte adversas al antiguo partido hegemónico (Ríos-Figueroa, 2007, p. 49). Aunado a ello, el pluripartidismo al interior de los estados propició un renacimiento en éstos (Sajó & Uitz, 2017, p. 204) y un ánimo litigioso mayor en la defensa de sus competencias. Como demuestran varios autores, un mayor pluralismo político, particularmente a nivel municipal, llevó a incrementar el número de controversias constitucionales (Berruecos García Travesí & Whitehead, 2021, pp. 414, 432; Saavedra, 2020). Esto es consistente con otros ejemplos de coexistencia de fuerzas políticas (*non-alignment*) en ordenes territoriales que han demostrado un incremento de disputas competenciales (Rodríguez López, Harguindéguy, & Sánchez Sánchez, 2019, p. 219)⁵.

⁵ Rodríguez López *et al.* demuestran que, en España, la tasa de litigiosidad de conflictos de competencia tiende a incrementarse sustancialmente cuando diversos partidos políticos tienen la titularidad de Comunidades Autónomas y Estado central, particularmente partidos nacionalistas en las Comunidades Autónomas (Rodríguez López, Harguindéguy, & Sánchez Sánchez, 2019, p. 225).

2.2. La garantía judicial del federalismo como conclusión

La controversia constitucional, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad, no era nueva al ordenamiento jurídico. La Constitución de 1917 la establecía en su texto original como correspondiente a la jurisdicción de la Corte que llegó a resolver alrededor de cincuenta casos. Sin embargo, su regulación era parca y el régimen de partido hegemónico terminó concentrando materialmente en el presidente la facultad política de resolver conflictos. Por esta razón *inter alia*, dicho mecanismo no permitió a la Suprema Corte en ese periodo erigirse en guardiana del federalismo (Magaloni, 2003, p. 27) .

Mediante la reestructuración de la controversia constitucional en 1994, los conflictos entre órdenes normativos se tornaron plenamente justiciables. Lo que anteriormente era un mecanismo ineficiente que incentivaba la resolución de conflictos federales vía política se transformó en un mecanismo jurisdiccional funcional, con una legislación propia y la capacidad de intermediar entre crecientemente polarizados actores políticos.

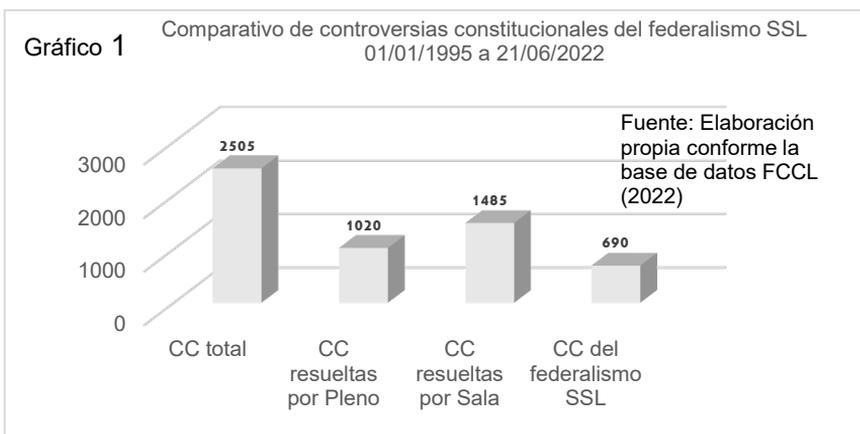
El artículo 105.I constitucional elabora un listado de órdenes normativos, poderes y órganos que pueden acudir a la controversia constitucional tanto en calidad de sujeto activo como pasivo. Dependiendo de quién sea el órgano actor y demandado la controversia cumple diversas funciones (Cossío, Mejía, & Rojas, 2016, p. 342). Siguiendo a Cossío *et al.*, si quienes demandan son órdenes competenciales (federación, municipio, estado), estamos en presencia de un conflicto del federalismo. Si los actores son órganos de un mismo nivel (poderes de un nivel normativo u órganos constitucionales autónomos), tenemos un conflicto de la división

de poderes, al que podríamos llamar conflicto entre órganos vértices o conflicto entre órganos constitucionales. Finalmente, los conflictos entre municipios son conflictos típicamente limítrofes.

La controversia constitucional es un proceso de defensa orgánica, por lo que debe argumentarse la infracción de una competencia. La propia Constitución aduce que es posible impugnar en controversia constitucional tanto actos como normas generales [objeto de control]. A esta última posibilidad la doctrina ha denominado “conflictos *sub specie legis*” (SSL), es decir, controversias surgidas a consecuencia de una norma jurídica. En el caso de normas, para su invalidez el propio artículo 105 constitucional requiere una mayoría calificada de ocho votos, equivalente al 72.7% de la conformación de la Corte (véase la sección 3.1). Adicionalmente, la Constitución dispone que, tratándose de controversias entre órdenes normativos, los efectos se limitaran a las partes del conflicto y sólo serán generales cuando quien impugne sea un orden normativo superior (federación vs estado/municipio y estado vs municipio).

Las controversias constitucionales que solventan conflictos normativos del federalismo tienen un peso importante en México. La base de datos creada para este artículo identificó que en el periodo del 1 de enero de 1995 al 21 de junio de 2022 la Suprema Corte ha resuelto 2505 controversias constitucionales en total (tanto en Pleno como en Sala). Como el objetivo de este artículo es analizar las controversias constitucionales *sub specie legis* propias de los conflictos federales, se restringió la muestra al Pleno, en tanto sólo éste tiene competencia para conocer impugnaciones normativas. En dicho periodo el Pleno resolvió

1020 controversias constitucionales. Se procedió a revisar manualmente las 1020 sentencias y a clasificar aquéllas que cumplieren dos características: 1) ser un conflicto propio del federalismo (entre órdenes normativos) y 2) contener una impugnación normativa. La base de datos encontró 690 resoluciones que conjuntamente cumplieran estas condiciones. Los conflictos del federalismo *sub specie legis* representan al menos⁶, el 27.5% de las controversias (CC) totales de la Corte y son el 67% de las controversias constitucionales resueltas por el Pleno (gráfico 1). El resto corresponde a conflictos del federalismo no normativos, conflictos entre poderes de un mismo orden o conflictos limítrofes municipales.



⁶ El porcentaje no es exacto. La base de datos no revisó la actuación de las Salas. Es cierto que las Salas de la Corte son incompetentes para resolver impugnaciones normativas en controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad (lo que comprendería conflictos *sub specie legis* del federalismo). Sin embargo, el Acuerdo General 5/2013 en sus puntos segundo, fracción II y tercero, permitieron radicar en Sala controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad en que el sobreseimiento sea claro. Es decir, las Salas no pueden resolver conflictos normativos federales de fondo, pero sí pueden hacerlo sobreseiendo. Por ello, el porcentaje podría ser más alto. Mi experiencia me lleva a calcular un margen de error máximo en el límite superior de un +10%. El límite inferior carece de margen de error.

3. Las limitaciones de la controversia constitucional sub specie legis

La procedencia de las controversias constitucionales frente a los conflictos *sub specie legis* quizá haya sido remedial del hecho de que, como ha sostenido la doctrina, la acción de inconstitucionalidad fue configurada con una legitimación de porcentaje muy alto para las minorías parlamentarias (Rivera, 2016, pp. 254-268) y sin legitimaciones territoriales. Por tanto, dada la forma en que está planteada la legitimación de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional es en ocasiones una vía única para formular planteamientos de inconstitucionalidad general contra una norma por parte de órdenes normativos⁷, específicamente los estados y municipios).

La reforma de 1994 consagró dos limitaciones aplicables a la controversia constitucional. En primer término, hizo extensiva a ésta la mayoría calificada para invalidar normas prevista en la acción de inconstitucionalidad y, en segundo lugar, estableció una limitación espacial de los efectos de las sentencias distinguiendo por órdenes normativos.

⁷ La importancia de este rasgo se acentúa si observamos la dinámica centralizadora del federalismo mexicano. A 28 de junio de 2022, de los 251 decretos de reforma constitucional han derivado 85 reformas al artículo 73 constitucional. Dado que el artículo 73 establece las competencias normativas federales, la adición de competencias a éste implica una centralización de una competencia previamente estatal, sea por atribución directa o por la cláusula de cierre competencial del artículo 124 constitucional. Para implementar dichas reformas con frecuencia se ha recurrido a leyes de bases o leyes generales, esto es, normas que delegan a la federación la facultad de establecer el deslinde competencial. La judicialización de tales conflictos para los Estados y municipios necesariamente pasa por la controversia constitucional.

La primera limitación es genérica. La mayoría calificada es aplicable tanto a acciones de inconstitucionalidad como a controversias constitucionales y, de hecho, cuando aplica a controversias constitucionales, no distingue la función que ésta realice (sea defensa del federalismo o conflictos vértices entre órganos). La segunda limitación, en cambio, es específica y únicamente aplica a los conflictos propios del federalismo. En las siguientes secciones se analizarán ambas características para evaluar su impacto en la forma en que estados y municipios defienden sus competencias y la capacidad de éstos de influenciar la tutela del federalismo.

3.1. Mayoría calificada y mecanismos deferenciales

Previo a la reforma de 1994, el texto constitucional no especificaba la posibilidad de impugnar normas vía controversia constitucional⁸. La revitalización de la controversia la convirtió en guardiana del federalismo, tanto por lo que respecta a actos como frente a normas generales. La nueva posibilidad de efectos *erga omnes* fue acompañada de una cautela importante. El artículo 105 constitucional dispuso la necesidad de alcanzar una mayoría calificada de 8 votos para invalidar disposiciones generales, tanto en acción de inconstitucionalidad como en controversia constitucional. Es cierto que el artículo 105, fracción I establece textualmente dicha mayoría en lo que concierne a las

⁸ Una revisión a las controversias constitucionales previas a 1995 de la Suprema Corte revela que en la controversia constitucional 2/1993 se impugnó una norma general. La Suprema Corte confirmó la validez de ésta. A pesar de que dicha controversia fue resuelta en 1999, dada la ultraactividad de disposiciones procesales, aún se aplicó la normativa constitucional previa a la reforma de 1994. Ello nos lleva a concluir que, no obstante ser controversial, la Corte en 1999 confirmó que la Constitución, previo a la reforma judicial, permitía la impugnación de normas. Una pregunta que nunca fue contestada es, de determinarse la invalidez, ¿bajo qué efectos?

controversias sobre normas de *litis* ascendente, pero la Corte ha interpretado que es aplicable a toda controversia cuya *litis* verse sobre normas (véase la sección 3.2).

La iniciativa presidencial de Zedillo inicialmente propuso una mayoría calificada de nueve votos, pero ésta fue reducida en el Senado durante la discusión y dictamen de reforma. La mayoría de ocho votos equivale a requerir un 72.7% de consenso en la Corte como presupuesto de invalidez normativa.

En el caso mexicano, la mayoría calificada opera para la invalidez de una norma, pero no para reconocer su validez. La mayoría calificada es un mecanismo deferencial. La legislación tiene una ventaja procesal que privilegia, mediante el protocolo de votación, el reconocimiento de su validez y desincentiva la declaratoria de inconstitucionalidad. Esto es, obliga a la Suprema Corte a otorgar un margen de deferencia al legislador ante su mayor legitimidad democrática. Ello ayuda a atemperar la objeción contramayoritaria del *judicial review*, cuya discusión se ha emprendido con especial fuerza a partir de la formulación bickeleana (Bickel, 1962).

Si una mayoría no calificada vota por la inconstitucionalidad, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional ordena desestimar el asunto. La desestimación ha sido entendida como un archivo formal, sin un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. La sentencia no resolverá sustancialmente la impugnación y carecerá de naturaleza de precedente. La doctrina mexicana ha sido crítica con esta disposición. En años recientes, pareciera haberse formado un consenso negativo en torno a ella, con las críticas de Fix-Zamudio (1998, p. 82),

Brage (2005, p. 341), Carpizo (2007, p. 198) y Ferrer Mac-Gregor (Ferrer Mac-Gregor & Sánchez, 2009, p. 19). El constitucionalismo mexicano ha visto con recelo esta limitación y la ha concebido como un obstáculo injustificado dentro de los procesos de invalidez *erga omnes*.

Sin embargo, contrario a la creencia predominante, la mayoría calificada no es privativa del caso mexicano y existe una considerable discusión teórica y práctica relevante. Desde la perspectiva teórica, recientemente Waldron ha cuestionado el uso de la mayoría simple en los tribunales (Waldron, 2014) seguido de Caviedes (2020). Por su parte, otros autores han emprendido una discusión sobre la validez sustantiva de las mayorías calificadas (Caminker, 2003; Caviedes, s/f; Roznai, 2021; Shugerman, 2002). Por otro lado, desde una perspectiva de derecho comparado, mayorías calificadas funcionan en Estados Unidos a nivel de diversas entidades federativas, como Nebraska (Madgett, 1968) o funcionaron en el pasado como en Ohio (Hausser, 1939; Maddox, 1930). Tales mayorías calificadas también se encuentran presentes en Corea del Sur (Hong, 2019), República Checa (Viljoen, 2002, p. 9), Chile (Aróstica, Verdugo, & Enteiche, 2020, p. 66), Perú (Luis, 2015, p. 883) o República Dominicana (Marsteintredet, Jorge-Prats, & Cedeño-Brea, 2020, p. 97).

Excede del objeto de este artículo el evaluar la validez teórica de dicho modelo. Baste decir que su sustento teórico e incidencia empírica no han sido discutidas por la doctrina nacional a profundidad. Sin embargo, es interesante remarcar que sus efectos son frecuentemente sobreestimados. Por ejemplo, una revisión a la *Supermajority Failure*

*Decision Database (México)*⁹ revela que, en acciones de inconstitucionalidad, la incidencia de la mayoría calificada influyó el 10.1% de asuntos resueltos en control abstracto (acciones de inconstitucionalidad y declaratorias generales de inconstitucionalidad). La influencia total por preceptos fue mucho menor y se estima en un 1.48% del total de preceptos analizados. Las controversias constitucionales frente a normas son materialmente acciones de inconstitucionalidad con una acotación competencial. Con base en ello, el presente estudio tomó como hipótesis que el comportamiento en controversias constitucionales de la mayoría calificada tenía que ser parecido al reflejado en acciones de inconstitucionalidad (oscilante en torno a un 10% de los asuntos y a un 1.48% del total de preceptos).

La hipótesis anterior es susceptible de comprobación empírica. Este estudio ha construido una base de datos de todas las controversias constitucionales *sub specie legis* en las que se ha solventado un conflicto propio del federalismo. Siguiendo el parámetro sentado por Cossío *et al.*, definimos como litigios propios del federalismo “a todos los conflictos suscitados entre dos o más órdenes jurídicos, es decir, entre la federación, estados, municipios o la Ciudad de México” (Cossío, Mejía, & Rojas, 2016, p. 343¹⁰).

⁹ Se eliminan los datos de identificación para mantener el anonimato del texto requerido por la convocatoria. Dicha base de datos forma parte de un artículo actualmente bajo revisión (revista, título y autor anonimizados). Tampoco presenta información similar a la del presente estudio. Analiza únicamente acciones de inconstitucionalidad y declaratorias general de inconstitucionalidad y no controversias constitucionales. No se han utilizado datos de ésta salvo para mostrar el porcentaje arriba mencionado.

¹⁰ Cossío *et al.* acertadamente afirman que “es evidente que el conflicto competencial se actualiza por el hecho de que un orden le disputa a otro una norma o el sentido de una norma (en cualquiera de las modalidades ya mencionadas), y al ser la conformación del sistema

En ese sentido, no consideramos como conflictos federales los conflictos intermunicipales (con tendencia limítrofe) ni los suscitados entre órganos de un mismo orden jurídico (que, si bien son conflictos políticos, no son disputas acerca del federalismo, pues pertenecen al mismo orden). En segundo término, dado que la mayoría calificada únicamente opera en conflictos *sub specie legis*, procedimos a identificar aquellas hipótesis en las cuales el objeto impugnado en la controversia constitucional fue una norma jurídica (o una norma combinada con un acto). Finalmente, la base de datos clasificó las sentencias por fecha de resolución, órgano actor, demandado y existencia o no de *litis* ascendente (véase la sección 3.2). Además, la base de datos desglosó por artículo la impugnación registrando el resultado del análisis constitucional por artículo (reconocimiento de validez, inconstitucionalidad, no pronunciamiento por una razón formal o desestimación) para medir el impacto que ha tenido dicha mayoría en el resultado del análisis.

La mayoría calificada mexicana no es un mecanismo de decisión neutral si tomamos en consideración que privilegia a un resultado sobre el otro. La validez de la norma se privilegia sobre su inconstitucionalidad. Sin embargo, sí resulta neutral a efectos de los conflictos federales. Sin importar si es la federación, el estado o un municipio, una norma general tiene siempre el mismo estándar de deferencia: ocho votos. Desde la perspectiva del protocolo de votación, la mayoría calificada es igualmente deferencial con las normas estatales que con las federales. Los distintos

federal, precisamente, la de órdenes, se está actualizando un conflicto normativo que atañe directamente al federalismo” (Cossío, Mejía, & Rojas, 2016, p. 343).

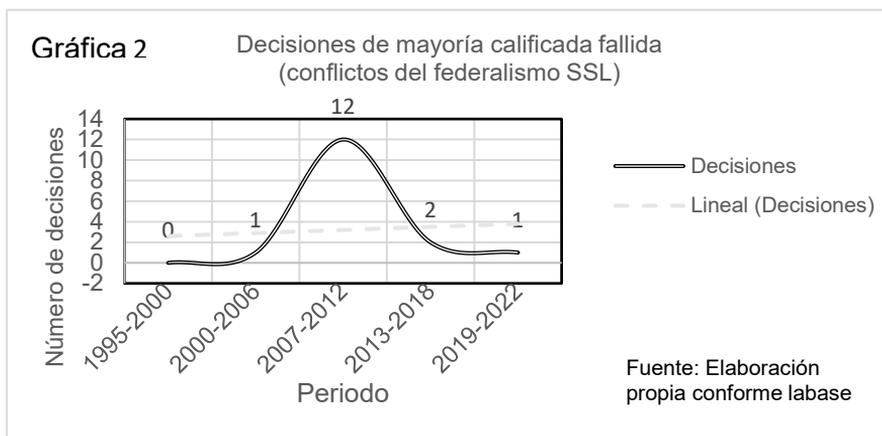
órdenes normativos litigan en igualdad de estándar desde el consenso requerido para que la impugnación sea exitosa.

La base de datos refutó la hipótesis inicialmente planteada. El análisis estadístico demuestra que la mayoría calificada juega un rol mucho menor en controversias constitucionales del federalismo del que juega en el control abstracto en acciones de inconstitucionalidad. Si el impacto que tal mayoría tiene en acciones de inconstitucionalidad es menor, en controversias constitucionales es prácticamente inexistente. De las 690 sentencias que han ocurrido en conflictos del federalismo *sub specie legis*, sólo en 16 ocasiones la mayoría calificada ha impedido invalidar un artículo¹¹. De esas 16 ocasiones, hay al menos tres bloques temáticos importantes¹² en que simplemente se repitieron votaciones. En 28 años de funcionamiento del mecanismo, solamente en 10 ocasiones sobre temas distintos la mayoría calificada ha influenciado la forma en que la Corte resolvió una impugnación. A pesar de que principalmente han sido los municipios quienes han visto una invalidez obstruida por la mayoría calificada las dos últimas ocasiones que una decisión de desestimación se ha alcanzado ha sido curiosamente en controversias planteadas por la federación contra estados (CC 62/2014 y CC 97/2017). A diferencia del comportamiento de la mayoría calificada en acciones de

¹¹ Me refiero a las controversias constitucionales 66/2002, 131/2006, 146/2006, 30/2008, 31/2008, 32/2008, 133/2008, 134/2008, 135/2008, 20/2010, 41/2010, 44/2010, 67/2011, 62/2010, 97/2017.

¹² El bloque 1 son las controversias constitucionales 30/2008, 61/2008 y 32/2008 todas concernientes a la adición de un artículo del Código Municipal de Tamaulipas. El bloque 2 está formado por las controversias constitucionales 133/2008, 134/2008 y 135/2008 todas referentes a una modificación al artículo 84 de la Constitución de Morelos. Por último, el bloque 3 está integrado por las controversias constitucionales 38/2010, 41/2010 y 44/2010 en que se analizó el mismo precepto de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Los temas son idénticos al igual que las sentencias.

inconstitucionalidad, en que parece que estas decisiones van en aumento, en conflictos del federalismo han descendido notablemente. Después de un pico considerable en 2011 año en el que se produjo la mitad de estas decisiones, en los últimos seis años se han emitido sólo tres decisiones de este tipo. La tendencia no parece incrementarse sustancialmente como puede verse en la gráfica 2.



Sólo en el 2.31% de las decisiones de la Suprema Corte relativas a conflictos normativos del federalismo, la mayoría calificada ha jugado algún rol. Su influencia es aún menor si consideramos su impacto en relación con los preceptos analizados en dichas controversias constitucionales. La base de datos desglosó cada impugnación que derivó en una invalidez, reconocimiento de invalidez, sobreseimiento o desestimación. En total, tales controversias analizaron 6,031 preceptos. El resultado más frecuente fue el sobreseimiento usualmente por falta de interés legítimo o cesación de efectos (2435.84 preceptos), seguido

por el reconocimiento de validez (2834.35) y la inconstitucionalidad del numeral (745.98)¹³. Las 16 decisiones de mayoría calificada fallida sólo protegieron 15 preceptos, lo que no llega ni siquiera al 1% de los preceptos analizados en tales conflictos federales (exactamente 0.24%). La mayoría calificada no jugó un rol significativo como limitante a la Corte en la resolución de conflictos federales normativos significativo como limitante a la Corte en la resolución de conflictos federales normativos.

3.2. La distinción de órdenes normativos

La sección anterior ha mostrado que la imposición de una mayoría calificada en la resolución de controversias constitucionales empíricamente no ha tenido efectos adversos considerables sobre la capacidad de la Corte de resolver disputas sobre el federalismo. Esta sección abordará la segunda limitante.

El artículo 105 constitucional, fracción I establece una limitación peculiar a los efectos generales únicamente aplicable a los conflictos del federalismo. La Constitución reserva los efectos *erga omnes* a aquellos procesos previstos por los incisos c), h), k) y l) del artículo 105 constitucional en que se alcance una votación calificada (conflictos vértices entre un mismo orden normativo). Por otro lado, también contempla la hipótesis de impugnaciones de la federación a las

¹³ Para la base de datos empleada, se analizó cada sentencia y, de forma pormenorizada, se distinguió el resultado de cada precepto impugnado (reconocer validez, declarar inconstitucionalidad, sobreseer, desestimar). Dado que un mismo precepto puede ser invalidado en parte, sobreseído parcialmente o declarado inconstitucional (i.e. diversas fracciones del mismo artículo) la base de datos asignó una fracción a dicho numeral cuando esto ocurre. Así, si un artículo obtuvo dos resultados, a cada resultado se contabilizó 0.5. En cambio, si obtuvo 3, se contabilizó .33% a cada uno. Ello produce que la base de datos no arroje como resultado números enteros dada la sumatoria de las fracciones con residuales .33.

entidades federativas/Ciudad de México o entidades federativas a los municipios/demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Para el resto de las hipótesis el texto fundamental determina que “las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia”. Si revisamos el listado, veremos que no todos los conflictos del federalismo se encuentran dentro de esta atribución. El casuismo no es accidental. La Constitución conscientemente excluye de efectos generales a toda *litis* ascendente entre órdenes normativos. Es decir, el orden normativo superior puede aspirar a efectos *erga omnes*, mientras que el orden normativo inferior es incapaz de hacerlo¹⁴.

Los efectos *erga omnes* implican la expulsión de la norma del sistema jurídico (el efecto prototípico del modelo kelseniano). ¿Qué implican los efectos *inter partes* dentro de una controversia constitucional? Dado que las partes en las controversias constitucionales de conflictos del federalismo son órdenes normativos, significa que la norma no desaparece del orden normativo superior, sino se desincorpora del orden normativo inferior, privándose de validez en el territorio del orden normativo impugnante. A esto la Suprema Corte ha denominado “invalidez relativa” (*i.e.* un precepto es inconstitucional en un orden normativo específico como un municipio o un estado determinado, pero no lo es en otros).

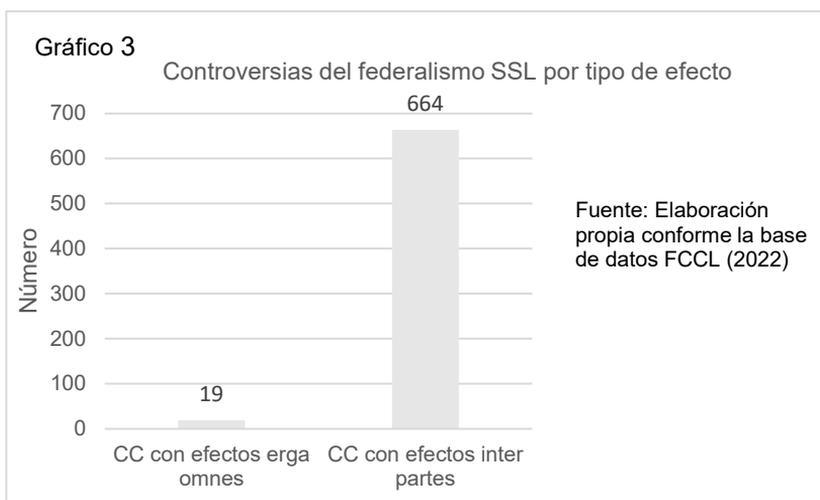
¹⁴ Defino como “*litis* ascendente” aquellos casos en que un orden normativo inferior impugna una norma de un orden normativo superior (municipio vs estado, municipio vs federación o estado vs federación). Por el contrario, existe una “*litis* descendente” cuando la impugnación es inversa (federación vs estado, federación vs municipio o estado vs municipio).

La distinción otorga a los órdenes del federalismo diferente peso en la incidencia que pueden tener en el respectivo orden normativo. Veámoslo con más detenimiento. En la CC 39/2014, la federación impugnó una norma de Michoacán por considerar que la regulación invadía la competencia federal de evaluación docente. La Suprema Corte invalidó la norma. La federación tuvo una incidencia absoluta en el ordenamiento jurídico estatal. Tomemos el caso inverso. En la conocida CC 32/2012, el municipio de Cherán promovió controversia constitucional frente al orden estatal por considerar que éste emitió una norma lesiva de sus competencias. La Suprema Corte determinó la invalidez relativa de la norma. Dada la invalidez relativa, la reforma constitucional resultó inválida para el Municipio de Cherán, pero permaneció vigente en el resto de los municipios. Michoacán de Ocampo tiene 113 municipios y la invalidez se limitó a uno de ellos. Cherán, como orden municipal, pudo tener un impacto de $1/113$, representando un porcentaje inferior al 1% (.88%) sobre el orden normativo estatal. La reforma constitucional permaneció como válida en el restante 99.11% del estado. Poblacionalmente el impacto es aún menor, pues la invalidez benefició sólo al .43% del grueso poblacional tomando en cuenta datos poblacionales oficiales (INEGI, 2020).

El ejemplo es esclarecedor. Cuando una de las 32 entidades federativas impugna una norma, aspira a tener una influencia de 3.12% atendiendo al número de demarcaciones políticas en México. Poblacionalmente, la influencia oscilará entre el 13.48% de la población nacional (Estado de México) a un simbólico 0.58% (Colima). Municipalmente la oscilación es similar. Impugnando normativa estatal, con base en datos oficiales (FENAMM, 2022), la influencia de un municipio oscilará entre un 20% del

ordenamiento estatal (Baja California y Baja California Sur) y un 1.75% (Oaxaca). Cuando la norma impugnada por el Municipio es federal, el impacto es, máximo, de .04% sobre el total de 2446 municipios (con oscilaciones poblacionales fuertes).

Esta asimetría es significativa. La mayor parte de las controversias constitucionales del federalismo sobre normas se da en *litis* ascendente, no descendente. De las 690 controversias que forman la base de datos en 664 ocasiones el conflicto implicaba un orden inferior demandando a un orden superior. Esto es un demolidor 96.23% de las ocasiones. Sólo en el restante 3.7% (26 ocasiones) el conflicto aspiró a generar efectos *erga omnes* por haber sido planteado de un orden superior a uno inferior (gráfico 3). Dentro de la *litis erga omnes*, la principal relación que ocurre es la controversia federación vs estado (19 ocasiones), mientras que el estado vs municipio (6 ocasiones) y la federación vs municipio (sólo 1 ocasión) son casos residuales



3.3 La mayoría calificada en los efectos *inter partes*: el nacimiento de una asimetría

La sección anterior ha mostrado que la Constitución separó los conflictos sobre el federalismo en dos tipos. Por un lado, aquéllos que se encontraban predestinados a surtir efectos *erga omnes* (condicionado a una mayoría calificada) y aquéllos para los cuales existía una reserva de efectos *inter partes*. Para la primera serie de casos, la imposibilidad de obtener una mayoría calificada llevaba a la desestimación del caso. ¿Qué ocurría respecto a los segundos?

La redacción del artículo 105 constitucional no es clara. El precepto asocia los efectos *erga omnes* a la obtención de una mayoría calificada cuando un ámbito normativo mayor impugne una disposición de un ámbito normativo menor y ciertamente dispone que la impugnación inversa conlleva únicamente a efectos *inter partes*, pero no dispone la votación requerida. Si la *litis* ascendente no aspira a obtener efectos generales, ¿debía aun así reunir la mayoría calificada que era deferencial sobre normas? La Suprema Corte sería la encargada de pronunciarse sobre ello, aunque pasaron varios años desde la introducción de la regulación para que ello ocurriera.

En la CC 66/2002 un Municipio impugnó una norma estatal (Código Administrativo del Estado de Chihuahua). En la discusión original, existió un empate de cinco votos en el Pleno de la Suprema Corte lo que desencadenó una duda operativa sobre si las controversias constitucionales de órdenes normativos inferiores a superiores requerían una votación calificada. En caso de no ser requerida, un empate podría ser solventado por el voto de calidad del Presidente. En caso contrario,

debía desestimarse la controversia. La propia Suprema Corte reconoció que, en los casos de controversias ascendentes (orden normativo inferior vs superior) la Constitución “nada dice en relación con la secuela de que no se alcance la votación calificada, ni si basta la votación simple para invalidar parcialmente las normas generales”.

La Suprema Corte, en la sentencia en comento, concluyó que una interpretación constitucional debía decantarse por requerir la mayoría calificada para todo tipo de invalidez, sea la ordinaria o la acotada a un ámbito espacial definido (en conflictos ascendentes). Para la Corte, resultaba lógico que actos idénticos requieran mayorías similares. De lo contrario, la votación variaría dentro de las controversias constitucionales según el origen de la norma impugnada y el actor. El Pleno tomó en consideración que la Ley Reglamentaria no hacía una distinción entre los tipos de normas a efecto de la desestimación (art. 72). Si bien la sentencia admitió que no era posible interpretar la Constitución al tenor de la Ley Reglamentaria, sí cabía dar una especial deferencia a ésta dado que el propio procedimiento de reforma expresó la necesidad de que una norma secundaria desarrollara el procedimiento esbozado constitucionalmente.

La Corte complementó ello con una argumentación parcialmente falaz. La sentencia refirió que, inclusive la pérdida de validez acotada a un territorio específico (como un municipio), “tiene efectos generales totales puesto que deroga la norma en toda la circunscripción municipal”, lo que torna lógico el requisito de ocho votos¹⁵. El argumento es cuestionable.

¹⁵ Pareciera que Herrera sigue esta línea al determinar que, con independencia de los efectos *erga omnes* o *inter partes*, “la Corte ha perfilado un sistema de control de constitucionalidad

La pérdida de validez en un territorio determinado no deja de ser una invalidez parcial (como en el caso de la desincorporación como efecto de un amparo frente a leyes). La invalidez general sólo es aquella que determina un efecto materialmente derogatorio en todo el territorio nacional y no aquella que se constriñe a un ámbito espacial determinado, pero mantiene aplicación general. Los Ministros Gudiño Pelayo y Aguirre Anguiano emitieron un voto particular disintiendo del criterio. En el voto, argumentaron que la ley reglamentaria se apartaba de los efectos predeterminados por la Constitución. El efecto de una votación de mayoría no calificada debía ser la invalidez parcial con efectos *inter partes*, no la desestimación.

La CC 66/2002 consagró un matiz que, por propia admisión de la sentencia, no provenía directamente del texto constitucional. Se generó una distinción de órdenes competenciales frente a los efectos, a pesar de igualar mayorías calificadas como mecanismo deferencial. A diferencia de la mayoría calificada dentro de la jurisdicción de conflictos, la regla relativa a los efectos carece de neutralidad al ser asimétrica. Comporta un estándar regular frente a unos órdenes competenciales y uno prohibitivo para otros dependiendo de quién es el sujeto actor y demandado. Defender el federalismo significa algo distinto para la federación, los estados y los municipios.

de las leyes que en todo caso exige una mayoría calificada para hacer posible la expulsión de normas del ordenamiento jurídico” (Herrera, 2009, p. 353). A mi juicio, la invalidez parcial (acotada a un ámbito normativo) no puede considerarse una expulsión de normas del ordenamiento jurídico, sino la simple desincorporación a una entidad federativa/municipio de una norma federal/estatal.

Esta regulación genera fuertes incentivos para que la Corte reciba una sobrecarga de asuntos en los casos de órdenes normativos inferiores. Por ejemplo, los municipios son orillados a promover controversias constitucionales en bloque sobre la misma temática, lo que genera trabajo administrativo innecesario en tanto las resoluciones de la Corte serán necesariamente idénticas. Veamos un par de ejemplos. En 2002 diversos municipios de Oaxaca promovieron controversias constitucionales contra una reforma constitucional federal. En total 250 controversias constitucionales independientes fueron promovidas (en tanto, de ser fundada una de ellas, no repercutiría en el resto de los municipios). Múltiples ejemplos abundan en la base de datos de esta litigación conjunta. Por ejemplo, los bloques de controversias constitucionales 16/2004 y sucesivas (municipios de Sonora, 25 controversias), las controversias constitucionales 54/2008 y sucesivas (municipios del estado de México, 10 controversias) o las 59/2017 y sucesivas (municipios de Morelos, 10 controversias) muestran municipios del mismo estado litigando de forma separada con demandas idénticas. Sin embargo, también hay casos de litigación municipal inter-estatal. Por ejemplo, las controversias constitucionales 59/2006 y sucesivas (44 controversias) muestran cooperación de municipios de diversos estados, litigando con la misma demanda en contra de la federación (Ley Federal de Radio y Televisión). Los efectos *inter partes* generan alicientes para innecesarios litigios idénticos y sobresaturación de la Corte como tribunal de conflictos. De existir efectos *erga omnes*, las controversias constitucionales frente a la reforma constitucional de 2001 y la Ley Federal de Radio y Televisión, habrían pasado de 294 a solo 2 sentencias y habrían tenido un impacto análogo.

4. ¿Reflejos del federalismo asimétrico en la jurisdicción de conflictos?

He demostrado anteriormente la existencia de un doble estándar deferencial en los conflictos normativos del federalismo en México. Por una parte, la Constitución establece una mayoría calificada que, de suyo, es deferencial con el legislador (sea federal o estatal). Por otro lado, un segundo mecanismo deferencial, únicamente aplicable a los órdenes normativos inferiores, impide totalmente los efectos *erga omnes* en éstos, a pesar de forzarlos a alcanzar el mismo estándar calificado. Fuera del debate sobre si este doble estándar proviene de la Constitución o de la interpretación de la Corte es claro que existen diferentes regulaciones en la jurisdicción de conflictos para diferentes órdenes normativos. Por una parte, la federación siempre juega con dos estándares de deferencia a favor. En segundo término, el estado (entidad federativa) mantiene un estándar deferencial reforzado frente al municipio, pero litiga en contra del doble estándar por lo que respecta a la federación. Finalmente, el municipio siempre juega con ambos estándares deferenciales en contra.

4.1. Asimetrías procesales

En vista de lo anterior, en el caso de la jurisdicción de conflictos, los órdenes normativos (federación, estado y municipios) no tienen un equilibrio, sino se rigen por una asimetría procesal constitucional¹⁶. Por

¹⁶ En el control abstracto ocurre algo similar. Piénsese que la federación tiene dos vías para cuestionar normas de las entidades federativas. Por un lado, puede acudir a la controversia constitucional (en donde estaría limitada a alegar violaciones a sus competencias). Por otro lado, el Presidente de la República tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad contra normas de las entidades federativas sin necesidad de alegar motivos competenciales. Esto permite judicializar conflictos políticos no competenciales unidireccionalmente (de la federación a los estados y municipios, pero no en la vía inversa).

asimetría procesal constitucional entendemos la concesión de diferentes derechos procesales a la federación/estados/municipios. El tipo de efectos en conflictos *sub specie legis*, así como sus asimetrías, se sintetiza en la tabla 1.

Tabla 1						
Tipología de efectos, asimetrías y mayorías en controversias constitucionales SSL						
Tipo de conflicto del federalismo	Fundament o constitucional	Relaci ón por nivel	Mayorí a requeri da	Efecto s	Tipo de asimetría procesal	Tasa de invalidez ¹⁷
F vs E	105 I, a)	VD	8 votos	<i>erga omnes</i>	Favorable	58.24%
F vs M	105 I, b)	VD	8 votos	<i>erga omnes</i>	Favorable	
E vs F	105 I, a)	VA	8 votos	<i>inter partes</i>	Desfavora ble	18.48%
E vs E	105 I, d)	H	8 votos	<i>inter partes</i>	Desfavora ble	N.E.
E vs M	105 I, i) y j)	VD	8 votos	<i>erga omnes</i>	Favorable	26.25%
M vs M	105 I, g)	H	8 votos	<i>inter partes</i>	Desfavora ble	N.E.
M vs E	105 I, i) y j)	VA	8 votos	<i>inter partes</i>	Desfavora ble	11.7%
M vs F	105 I, b)	VA	8 votos	<i>inter partes</i>	Favorable	0.12% (inferior a 1%)
<i>*Tabla de elaboración propia conforme CPEUM y Base de Datos FCCL (2022)</i>				<i>F= Federación E=Entidad federativa M= Municipio VA=Vertical ascendente VD= Vertical descendente H= Horizontal</i>		

Esta asimetría también está presente en el Estado regional italiano. En Italia, el Estado puede impugnar la normativa de las regiones por cualquier violación a la Constitución mientras que las regiones sólo pueden impugnar cuando existe una violación a su competencia (Bifulco & Paris, 2020, p. 469).

¹⁷ Para una explicación de la tasa de validez, entendida como la deferencia estadística que da la Suprema Corte a los órdenes superiores del federalismo, véase la sección 4.2.

Futuras investigaciones podrían analizar si en los regímenes federales existe una relación entre la naturaleza simétrica/asimétrica del federalismo y la regulación procesal de la jurisdicción de conflictos para disputar estas competencias. Por ejemplo, las asimetrías en el procedimiento podrían intentar atemperar tensiones políticas periféricas o fortalecer a la federación frente unidades subnacionales que ejercen de forma agresiva sus competencias. El tópico no ha sido explorado en la doctrina.

En 1965, Tarlton publicó el clásico *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism*. Allí ahondó en el concepto de que algunos federalismos presentan diferencias en cuanto a sus unidades subnacionales (Tarlton, 1965). Estas diferencias pueden ser *de facto* o *de jure*. Las asimetrías *de facto* se encuentran usualmente basadas en la capacidad económica o importancia política de ciertos territorios, mientras que las *de jure* (constitucionales) reflejan arreglos institucionales diferenciados para unidades subnacionales en virtud de su devenir histórico u otros factores. Mientras que en un federalismo simétrico todas las entidades tienen similares derechos y competencias, en el federalismo asimétrico ciertas entidades federativas poseen arreglos especiales (Hans Jürgen, 2019, p. 1081). Ejemplos de federalismo asimétrico son Canadá, India, Bélgica (Paquette, 2019, p. 23) o, debatiblemente, el modelo autonómico español¹⁸.

¹⁸ Algunos autores lo identifican como federalismo (Hans Jürgen, 2019, p. 1081) o quasi-federalismo (Harguindéguy, Sola Rodríguez, & Cruz Díaz, 2020, p. 224). Rodríguez López *et al.*, realizando una revisión de la literatura, identificaron que España ha sido también clasificado como un federalismo no-institucional, federalismo incompleto, federalismo irrealizado (*unfilled federalism*) entre otros (Rodríguez López *et al.*, 2019, p. 214). Ciertamente es un

El caso de España es ilustrativo. Dentro de España existen tres comunidades autónomas con una historia, lenguaje propio y diferencias fundamentales (Cataluña, Galicia y País Vasco). Esto llevó a la Constitución de 1978 a concederles una vía privilegiada de acceso a una autonomía mayor a través de sus estatutos autonómicos. La asimetría constitucional fue una consecuencia de una asimetría política preexistente (Tudela Aranda, 2018, p. 436). No es sorprendente que estas comunidades autónomas (particularmente Cataluña y País Vasco) han sido protagonistas de importantes enfrentamientos políticos internos o movimientos independentistas.

Este hecho diferenciador en España, con unidades sub-nacionales fuertes, puede ayudar a explicar el por qué los procesos constitucionales españoles tienen asimetrías procesales. Por ejemplo, en España el artículo 161.2 de la Constitución establece que la impugnación de una disposición o resolución de la Comunidad autónoma por el gobierno central produce su suspensión, lo que ha sido desarrollado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en su artículo 30. Aunado a ello, existe también un control previo de inconstitucionalidad frente a proyectos de estatutos de autonomía y sus reformas (artículo 26 LOTC) que no tiene homólogo frente al Estado. Las normas del Estado no son suspendibles ni controlables *ex ante* vía jurisdicción preventiva. El proceso constitucional juega asimétricamente para distintas unidades territoriales.

Estado compuesto con tendencia federalizante, lo que lo hace un fructífero marco comparado para jurisdicciones de conflicto en Estados con múltiples niveles de gobierno.

La reintroducción del control previo de estatutos fue una reacción a los sucesos relacionados al independentismo catalán (Torres Gutiérrez, 2015). Hay incluso distinciones surgidas de la interpretación. El artículo 32 de la LOTC parece limitar la legitimación de los órganos de las comunidades autónomas, contrario a la formulación del artículo 162.2 de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha justificado esa diferenciación aludiendo a la distinción entre intereses generales (que defiende el Estado) e “intereses privativos autonómicos” (Fossas Espalder, 2021, p. 309). Esto crea una asimetría también interpretativa. Mientras que el Estado (orden territorial superior) defiende intereses generales, se presume que las unidades subnacionales custodian intereses prácticamente privados, no obstante ser también órganos públicos. Más aún, en España durante el proceso de descentralización inicial ciertas comunidades autónomas pudieron asumir competencias de forma diferenciada a otras. Por ello, en teoría, habría sido posible que una norma estatal fuese inconstitucional frente a ciertas comunidades autónomas (que asumieron dicha competencia), pero no frente a otras que, al no haberlas asumido, provocarían que el Estado mantuviera su competencia regulativa¹⁹.

Asimetrías análogas ocurrían en Italia previo a la reforma de 2001. Existía una asimetría en que las regiones tenían menos derechos procesales que el Estado. La legislación de las regiones estaba sujeta a control preventivo, lo que no ocurría con la legislación nacional y sólo podía ser controlada *ex post* a su entrada en vigor (Bifulco & Paris, 2020, p. 469). Sin embargo, la reforma de 2001 extinguió el control preventivo

¹⁹ Debo esta aguada observación a Aday Jiménez Alemán.

eliminando esta asimetría procesal, aunque se mantuvo una asimetría en el parámetro de control invocable (más amplio para la federación que para las regiones).

Los casos de arreglos asimétricos anteriores no explicarían el por qué se adoptó un estándar deferencial dual en el artículo 105 constitucional. México posee un federalismo preponderantemente simétrico, al igual que Estados Unidos. No existen unidades subnacionales con tensiones territoriales de entidad similar a España ni diferentes arreglos institucionales. Durante un tiempo, la Ciudad de México se regulaba como un Distrito Federal con competencias y arreglos diferentes a las entidades federativas. Esto podría explicar por qué previamente el artículo 105 incluso aludía expresamente al distrito federal y sus demarcaciones. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 2016, se ha convertido en una entidad federativa más. A pesar de que la Constitución mantiene una importante disparidad regulatoria respecto a la Ciudad de México²⁰ frente a las entidades federativas, no resta que su arquitectura es simétrica a la de los Estados.

No deja de ser merecedor de mayor análisis que México imponga una limitación tan fuerte a la jurisdicción de conflictos federales, si posee un federalismo simétrico, una dinámica de reforma constitucional centralizadora intensa y carece de unidades subnacionales con tensiones políticas o distribuciones asimétricas del poder. Varios Estados de

²⁰ Inclusive, podría argumentarse que esta disparidad, más que una voluntad de regular a la capital asimétricamente, fue parte de un arreglo político para garantizar que la creación de la Constitución de la Ciudad de México siguiera las líneas políticamente prepactadas (que se vieron reflejados institucionalmente en la Constitución federal como instrucciones al constituyente capitalino cuya integración fue también objeto de fuertes negociaciones).

arreglos asimétricos tienen efectos generales, como el quasi-federalismo español, el federalismo belga con rasgos asimétricos *de jure*²¹ o el Estado regional italiano²² a pesar de tener asimetrías procesales en ciertas cuestiones. Por su parte, el federalismo alemán, de corte simétrico también tiene efectos *erga omnes* sin importar que sea los *Länder* quienes impugnen (como lo dispone la *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, § 78). Estas menciones, no equivalen a que el estudio afirme que en el universo de derecho comparado no existan jurisdicciones de conflictos con efectos *inter partes*. Se afirma, en cambio, que tal rasgo no parece ser el predominante en los modelos europeos con los cuales frecuentemente se compara nuestra jurisdicción de conflictos. Amerita un estudio cuidadoso.

4.2. Los retos del modelo teórico: ¿Qué tutela la asimetría procesal en los conflictos federales?

Las asimetrías en los procesos constitucionales son peculiares. Su establecimiento debe llevar aparejado un objetivo claro. En el caso español, lo es el control de fuertes presiones políticas de Comunidades Autónomas con rasgos asimétricos tanto *de jure* como *de facto*, que hicieron que el constituyente y el legislador optara, en ciertas hipótesis, por dar deferencia al Estado sobre las Comunidades Autónomas. En el caso de Estados Unidos, Caminker llegó a plantearse si no sería idóneo

²¹ En el caso de Bélgica, la asimetría institucional se refleja, por ejemplo, en la regulación de Valona. Véase (Swenden, 2002, pp. 74–75).

²² El *conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni e fra Regioni e fra Regioni* en Italia también permite efectos *erga omnes*. La ley relativa (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale* de 11 de marzo de 1953, establece que para los conflictos de competencia territorial regirá lo dispuesto para los conflictos entre poderes del Estado (art. 41). El anterior proceso dispone en el artículo 38 la anulación de un acto viciado de incompetencia, lo que supletoriamente resulta aplicable a éstos.

establecer un estándar deferencial a favor de la federación porque la Suprema Corte con frecuencia invalidaba legislación federal por invadir competencia estatal²³ (Caminker, 2003, p. 73). Tanto en el caso español, como en la discusión norteamericana, las asimetrías establecidas/discutidas tienen una relación clara con las tensiones internas (provenientes de los Estados o de un órgano ideológicamente deferente a éstos en exceso).

Anteriormente advertimos que, en general, la mayoría calificada en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales tiene una naturaleza deferencial respecto al legislador democráticamente electo. La limitación de efectos inter partes en *litis* ascendentes no corre con la misma racionalidad. El federalismo mexicano no presenta asimetrías significativas de arreglo institucional (*de jure*) como el caso español, ni la Corte ha sido particularmente deferente a los estados en detrimento de la federación, como en la hipótesis analizada por Caminker.

De suyo, la tasa de éxito de las controversias constitucionales es baja (Caballero, 2017, p. 275). Si tomamos en consideración que los municipios son los principales promoventes, la tasa de éxito sería consistente con quienes argumentan que muchos tribunales constitucionales presentan tendencias a favorecer al Estado central en

²³ Caminker, de forma interesante notaba hace tiempo que "(...) over the past eight years, the Supreme Court has been unusually aggressive in its exercise of judicial review over federal statutes challenged on federalism grounds (...) one could imagine such a congressional response today to the Federalist Five's agenda: Congress theoretically might require supermajority consensus for the Court to invalidate a federal statute on federalism grounds (...) such a supermajority rule would most likely bring to an immediate halt the recent wave of state-protective decisions" (Caminker, 2003, pp. 74–75).

las disputas competenciales (Vaubel, 2009; Rullo, 2022, p. 14) o con estudios empíricos en jurisdicciones específicas que demuestran que existe una inclinación a favorecer al Estado central (Harguindéguy, Sola Rodríguez, & Cruz Díaz, 2020, p. 226). Mi base de datos constata que esta tendencia también se presenta en el caso mexicano. La Corte tiende a ser más deferentes con órdenes normativos superiores y reduce su estándar de deferencia con órdenes normativos inferiores al resolver conflictos normativos del federalismo.

Para comprobar la tendencia anterior aislé en la base de datos sólo las controversias constitucionales descendentes (donde el orden normativo superior demanda al inferior). En promedio, la tasa de invalidez de la Corte es de un espectacular 55.56%. Dentro de esa misma categoría, si analizamos sólo las sentencias donde la federación es actora, el porcentaje de invalidez es 58.24%. Si tomamos sólo las controversias donde el estado fue actor el porcentaje de invalidez cae dramáticamente el 26.25% (aunque lo restringido de la muestra puede válidamente cuestionar lo representativo de los resultados).

Veamos ahora la comparativa entre *litis* ascendente y descendente. Si únicamente tomamos en cuenta los porcentajes de *litis* ascendentes (municipio vs federación/estado o estado vs federación) el porcentaje cae a un 8.49% de invalidez. Dentro de este porcentaje habrá variaciones dependiendo de si el actor es el estado o el municipio. Cuando es el estado el que litiga contra la federación, la tasa de invalidez es de 18.48%. En cambio, si sólo tomamos en cuenta conflictos del federalismo donde el Municipio es actor (que siempre litiga en *litis* ascendente) la tasa de invalidez cae al 8.4%. De hecho, inclusive en conflictos del municipio,

la Corte es mucho más deferente cuando el sujeto pasivo es la federación que el estado. Frente a los estados, la tasa de invalidez del municipio es del 11.70%, mientras que frente a la federación los números son aplastantes. De los aproximadamente 1545 artículos impugnados correspondientes a normas federales (leyes, tratados internacionales, reformas constitucionales, acuerdos generales) solamente en 2 ocasiones (CC12/2004 y CC 14/2004) la Corte ha determinado la inconstitucionalidad de normativa federal a instancia municipal. La tasa de invalidez en litis ascendente probablemente sería más alta si no existieran asuntos idénticos (fomentados por la falta de efectos *erga omnes*). Tomando la base de datos, eliminamos las sentencias que duplican un asunto en *litis* ascendente. Esto nos limitó la muestra de 664 a 258 sentencias (más de la mitad de estas controversias son simple repetición de otro conflicto). Dentro de ellas, en 111 ocasiones se invalidó un precepto (el 43% de las resoluciones). Pero la tasa de invalidez por artículo impugnado es de 16.26%, lo que sigue siendo inferior a la *litis* ascendente, pero muy superior al 8.49% generado por la distorsión de sentencias duplicadas.

No obstante, es claro que existe una tendencia marcada de la Suprema Corte que aumenta el nivel de deferencia según el orden competencial que impugne, disminuyendo el nivel deferencial conforme descendamos en los órdenes federales, estatales y municipal, como puede verse reflejado en la tabla 2.

Tabla 2	
INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO SSL	
[Porcentaje de invalidez sobre el total de preceptos analizados]	
Litis descendente: 55.56%	Litis ascendente: 8.49%
Federación vs Estado/Municipio 58.24%	Estado vs federación 18.48%
Estado vs Municipio 26.25%	Municipio vs estado 11.70%
	Municipio vs federación 0.12 (inferior al 1%)
<i>Fuente: Elaboración propia conforme la Base de Datos FCCL (2022)</i>	

Los porcentajes de invalidez respecto a normas en conflictos federales están literalmente ordenados de mayor a menor según el ámbito que impugne (privilegiando al ámbito superior) y, con posterioridad, según el ámbito al que pertenezca la norma (privilegiando al ámbito superior en todos los casos). La afirmación de la doctrina en otras latitudes es también aplicable al caso mexicano. El comportamiento de la Corte tiende a incrementar el grado de deferencia hacia las normas en virtud de su ámbito. Por tanto, si ya los órdenes superiores tienen una deferencia en el propio órgano, que resuelve los conflictos del federalismo, adicionarle a ello un estándar deferencial absoluto que impide invalidar normas *erga omnes*, disminuye considerablemente la efectividad de la controversia constitucional como vía de defensa del federalismo en conflictos normativos.

5. Conclusiones

Este artículo ha puesto sobre relieve que la reforma de 1994 tuvo un fuerte componente federalista. No sólo existe una discusión académica notable sobre el pluralismo político de las entidades federativas como trasfondo para la reforma, sino que la propia revitalización de la controversia constitucional generó una garantía de los conflictos propios del federalismo. Además de ello, el incremento del pluralismo político propició un mecanismo empleado con mayor frecuencia por unidades políticas subnacionales (Berruecos García Travesí & Whitehead, 2021) que buscan defender sus competencias.

Dentro de la configuración de la controversia constitucional en los conflictos federales, el constituyente mexicano optó por permitir conflictos *sub specie legis*. Sin embargo, se establecieron dos importantes limitantes a ello. La primera es una mayoría calificada como mecanismo deferencial y la segunda una prohibición de extender efectos *erga omnes* a las controversias del federalismo de *litis* ascendente. A pesar de existir críticas sobre la mayoría calificada, es un modelo cuya validez teórica se encuentra en discusión y numéricamente no ha tenido impacto en la jurisdicción de conflictos como demostré estadísticamente.

En cambio, la prohibición de efectos *erga omnes* a conflictos federales de *litis* ascendente es un mecanismo mucho más agresivo procesalmente. Exime en lo absoluto de expulsión a cierto tipo de normas. Tal asimetría procesal no encuentra explicación ni en un federalismo asimétrico (en tanto México posee un régimen federal simétrico), tensiones político-territoriales periféricas, ni tampoco en una jurisdicción de conflictos agresivamente deferente a lo estatal, en tanto

la Suprema Corte ha sido más proclive a fallar en favor de la federación, como demuestra la baja tasa de impugnaciones exitosas principalmente provenientes de municipios y entidades federativas (Caballero, 2017, p. 276). Esto fue demostrado mediante el cálculo de tasas de invalidez. La asimetría creada limita significativamente la capacidad de entidades federativas y municipios de contribuir al federalismo en sede litigiosa. De las 664 controversias constitucionales ascendentes, en 160 se dio algún tipo de invalidez (24% de los asuntos) en la base de datos ordinaria y en un 43% en la corregida sin asuntos de *litis* duplicada.

Si a esto sumamos que la controversia tiene plazos preclusivos cortos, ello genera que el modelo privilegie que normas lesivas de competencia estatal-municipal permanezcan vigentes en la mayor parte del territorio nacional a pesar de requerir complejos costos de acceso a la Suprema Corte como jurisdicción de conflictos. La limitante de prohibir efectos *erga omnes* es mayor que la de requerir una mayoría calificada y, aun así, los conflictos ascendentes conjugan ambas en contra. Eso torna a este tipo de controversias constitucionales en el proceso constitucional más rígido en México (con una limitación fuerte de acceso, votaciones calificadas como pre-requisito y efectos muy limitados en el eventual caso de una impugnación exitosa).

La doctrina no ha sido crítica con esta disposición²⁴, pero tampoco ha ofrecido un modelo teórico que justifique la asimetría procesal en la jurisdicción de conflictos. El rasgo más lesivo de la garantía judicial del

²⁴ Ninguna crítica se esboza en: (Berruecos García Travesí & Whitehead, 2021; Cossío *et al.*, 2016; Herrera, 2009; Rivera, 2017, pp. 1669–7). Por su parte, Herrera (2009, p. 370) llegó a calificar el sistema como de “ciertamente complejo”.

federalismo en conflictos normativos pareciera pasar desapercibido. La dinámica mexicana carece de tensiones territoriales y no tiene una Suprema Corte peculiarmente deferente a las entidades federativas. A ello debemos sumar la constante dinámica centralizadora en la Constitución y la delegación a normas secundarias (leyes de bases/leyes generales) que habilitan a la federación a distribuir competencias. No parece que esta dinámica necesite una protección radical en favor de la federación, como lo es la prohibición de efectos generales si atendemos a los índices de invalidez por precepto. El análisis estadístico demuestra que, en efecto, esta disposición no ha afectado numéricamente un exceso de preceptos (alrededor del 8.81% de los impugnados), pero sí ha tenido incidencia en muchas controversias (24% de los conflictos SSL, sin aplicar los correctivos de los asuntos duplicados).

La reforma constitucional judicial de 2021, lejos de considerar una discusión profunda sobre este rasgo, añadió a la controversia la posibilidad de analizar vulneraciones a derechos humanos, lo que no era un tema toral ni prioritario para una institución defensora del federalismo. El debate que se ha abierto en este estudio parece ser urgente e impostergable si se pretende consagrar una efectiva garantía judicial del federalismo.

6. Bibliografía

Andrews, C. (2017). *De Cádiz a Querétaro: Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano* (1a ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica : Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Aróstica, I., Verdugo, S., & Enteiche, N. (2020). Chile. En R. Albert, D. Landau, P. Faraguna, & S. Drugda (Eds.), *2019 Global review of constitutional law* (pp. 66–66). Boston: I•CONnect and the Clough Center for the Study of Constitutional Democracy at Boston College.

Astudillo, C. (2016). Artículo 96. Comentario. En *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones* (Vol. 10, pp. 20–47). Mexico City: Porrúa.

Benson, N. L. (1955). *La diputación provincial y el Federaismo*. Ciudad de México: Colegio de México.

Berruecos García Travesí, S., & Whitehead, L. (2021). Constitutional controversies in the subnational democratization of Mexico, 1994–2021. *Latin American Policy*, 12(2), 405–423.
<https://doi.org/10.1111/lamp.12229>

Bickel, A. M. (1962). *The Least Dangerous Branch*. Yale University Press.
<https://doi.org/10.12987/9780300173338>

Bifulco, R., & Paris, D. (2020). The Italian Constitutional Court. En *The Max Planck Handbooks in European Public Law: Volume III: Constitutional Adjudication. Institutions* (pp. 447–504). Oxford University Press.

Brage, J. (2005). *La acción abstracta de inconstitucionalidad* (1a ed.). Mexico City: IIJ-UNAM.

Caballero, J. A. (2017). The Supreme Court of Mexico: Reconfiguring Federalism through Constitutional Adjudication and Amendment after Single-Party Rule. En N. T. Aroney & J. Kincaid (Eds.), *Courts in Federal Countries* (pp. 256–289). University of Toronto Press.
<https://doi.org/10.3138/9781487511470-012>

Calabresi, S. G. (2021). *The History and Growth of Judicial Review, Volume 1: The G-20 Common Law Countries and Israel* (Vol. 2). Oxford University Press.

Caminker, E. H. (2003). Thayerian Deference to Congress and Supreme Court Supermajority Rule: Lessons from the Past. *Indiana Law Journal*, 78(1), 73–122.

Carpizo, J. (2007). Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado. En D. Valadés & M. Carbonell (Eds.), *El proceso constituyente mexicano* (1a ed., pp. 183–226). Mexico City: IJ-UNAM.

Caviedes, C. (2020). Do Judicial Review Theories Ground Majority Rule in Constitutional Courts? *SSRN Electronic Journal*.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3698923>

Caviedes, C. (s/f). (Forthcoming) A Core Case for Supermajority Rules in Constitutional Adjudication. *International Journal of Constitutional Law*. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=3919335>

Cortez, J. (2014). Análisis Cualitativo Comparado: Las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(3), 413–439.

Cossío, J. R., Mejía, R., & Rojas, L. (2016). Artículo 105. En *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones* (Vol. 10, pp. 20–47). Mexico City: Porrúa.

Díaz-Asensio, J. A. M. (2012). ¿Por qué los autócratas limitan judicialmente su poder? Un análisis comparado del establecimiento de altos tribunales en regímenes autoritarios. *Revista de Estudios Políticos*, (158), 41–74.

Domingo, P. (2000). Judicial independence: The politics of the Supreme Court in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 32(3), 705–735.

Elgie, R., & Klesner, J. L. (2019). The Politics of Presidential Term Limits in Mexico. En A. Baturo (Ed.), *The Politics of Presidential Term Limits* (pp. 141–158). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198837404.003.0008>

FENAMM. (2022). Recuperado el 5 de marzo de 2022, de http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2689:gpm-panorama-de-los-municipios&catid=2

Ferrer Mac-Gregor, E., & Sánchez, R. (2009). *Efectos y contenidos de las sentencias en acción de inconstitucionalidad* (1a ed.). Mexico City: IJ-UNAM.

Finkel, J. (2005). Judicial reform as insurance policy: Mexico in the 1990s. *Latin American Politics and Society*, 47(1), 87–113. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2005.tb00302.x>

Fix-Zamudio, H. (1998). *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano* (1a ed.). Mexico City: IJ-UNAM.

Fossas Espalder, E. (2021). La legitimación autonómica en el recurso de inconstitucionalidad. Comentario a la STC 176/2019, de 18 de diciembre. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 123, 283–311. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.123.07>

Hans Jürgen, K. (2019). Federalism. En L. Kühnhardt & T. Mayer (Eds.), *The Bonn Handbook of Globality: Volume 2* (pp. 1073–1084). Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-90382-8>

Harguindéguy, J.-B., Sola Rodríguez, G., & Cruz Díaz, J. (2020). Between justice and politics: The role of the Spanish Constitutional Court in the state of autonomies. *Territory, Politics, Governance*, 8(2), 222–240. <https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1557073>

Hausser, R. L. (1939). Limiting the Voting Power of the Supreme Court: Procedure in the States. *Ohio State University Law Journal*, 5(1), 54–87.

Herrera, A. (2009). La configuración jurídica del conflicto constitucional entre entidades políticas en México y Perú: Una perspectiva comparada. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (13), 333–372.

Hong, J. S. (2019). Signaling the Turn: The Supermajority Requirement and Judicial Power on the Constitutional Court of Korea. *The American Journal of Comparative Law*, 67(1), 177–217. <https://doi.org/10.1093/ajcl/avz008>

INEGI. (2020). Presentación de Resultados. Michoacán de Ocampo. Recuperado el 3 de mayo de 2022, de

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_mich.pdf

Luis, H. (2015). El proceso de inconstitucionalidad en el Perú: Reflexiones a partir del Código Procesal Constitucional y la experiencia reciente. En J. Palomino (Ed.), *El Derecho Procesal Constitucional Peruano* (2a ed., Vol. 2, pp. 801–838). Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

Maddox, W. R. (1930). Minority Control of Court Decisions in Ohio. *American Political Science Review*, 24(3), 638–648.
<https://doi.org/10.2307/1946931>

Madgett, P. W. (1968). The Five-Judge Rule in Nebraska. *Creighton Law Review*, 2(2), 329–353.

Magaloni, B. (2003). Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico. En S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 266–306). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199256373.003.0009>

Marsteintredet, L., Jorge-Prats, E., & Cedeño-Brea, E. (2020). Dominican Republic. En R. Albert, D. Landau, P. Faraguna, & S. Drugda (Eds.), *2019 Global review of constitutional law* (pp. 97–101). Boston: I•CONnect and the Clough Center for the Study of Constitutional Democracy at Boston College.

Mejía, R., & Rojas, L. (2018). *Federalismo(s): El rompecabezas actual*. Mexico City: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <http://www.digitaliapublishing.com/a/64445/>

Paquette, J. (2019). *Cultural Policy and Federalism*. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-12680-3>

Pozas-Loyo, A. (2018). Assessing Constitutional Efficacy: Lessons from Mexico's Hegemonic Party Era. En T. Christiano, I. Creppell, & J. Knight (Eds.), *Morality, Governance, and Social Institutions* (pp. 233–258). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-61070-2_9

Ríos-Figueroa, J. (2007). Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994–2002. *Latin American Politics and*

Society, 49(1), 31–57. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00373.x>

Rivera, M. A. (2016). *Las puertas de la Corte: La legitimación en la controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad en México*. México: Porrúa.

Rivera, M. A. (2017). Artículo 105. En J. R. Cossío Díaz (Ed.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* (1a ed., Vol. 3, pp. 1653–1669). Mexico City: Tirant lo Blanch.

Rodríguez López, E., Harguindéguy, J.-B. P., & Sánchez Sánchez, A. (2019). The perfect storm? How to explain the rise of intergovernmental conflicts in Spain? (1984–2014). *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(2), 211–230. <https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1520628>

Roznai, Y. (2021). Introduction: Constitutional Courts in a 100-Years Perspective and a Proposal for a Hybrid Model of Judicial Review. *ICL Journal*, 14(4), 355–377. <https://doi.org/10.1515/icl-2020-0039>

Rullo, L. (2022). The judicialization of territorial politics in Italy. *Territory, Politics, Governance*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2060300>

Saavedra, C. (2020). Las llaves de la Suprema Corte: Fragmentación política y litigio constitucional en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(2), 429–460.

Sajó, A., & Uitz, R. (2017). *The Constitution of Freedom: An Introduction to legal Constitutionalism* (Vol. 1). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198732174.003.0006>

Shugerman, J. H. (2002). A six-three rule: Reviving consensus and deference on the Supreme Court. *Georgia Law Review*, 37(3), 893–1018.

Swenden, W. (2002). Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium. *Publius: The Journal of Federalism*, 32(3), 67–88. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a004960>

Swenden, Wilfried, & Saxena, R. (2022). Policing the federation: The Supreme Court and judicial federalism in India. *Territory, Politics,*

Governance, 10(1), 12–31.

<https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1887756>

Tarlton, C. D. (1965). Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. *The Journal of Politics*, 27(4), 861–874.

<https://doi.org/10.2307/2128123>

Torres Gutiérrez, A. (2015). Estudio de las recientes reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en España: La LO 12/2015, de 22 de Septiembre, y la LO 15/2015, de 16 de octubre. *Civitas Europa*, 35(2), 289.

<https://doi.org/10.3917/civit.035.0289>

Tudela Aranda, J. (2018). La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico. *Revista de Derecho Político*, (101), 431–460. <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21968>

Vaubel, R. (2009). Constitutional courts as promoters of political centralization: Lessons for the European Court of Justice. *European Journal of Law and Economics*, 28(3), 203–222. <https://doi.org/10.1007/s10657-009-9108-8>

Vázquez, J. Z. (Ed.). (2003). *El establecimiento del Federalismo en México, 1821-1827*. Ciudad de México: Colegio de México.

Velasco-Rivera, M. (2021). Constitutional rigidity: The Mexican experiment. *International Journal of Constitutional Law*, 1043–1061.

<https://doi.org/10.1093/icon/moab087>

Viljoen, F. (2002). The Constitutional Court of the Czech Republic: An Introduction for South African Lawyers. *De Jure*, 35(1), 1–14.

Waldron, J. (2014). Five to four: Why do bare majorities rule on courts. *The Yale Law Journal*, 123(6), 1692–1730.

<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2195768>

Zamora, S., & Cossío, J. R. (2006). Mexican constitutionalism after presidencialismo. *International Journal of Constitutional Law*, 4(2), 411–437. <https://doi.org/10.1093/icon/mol011>

SEGUNDO LUGAR

Importancia del Senado de la República en la formación de la voluntad de la Federación

Gerardo Aguilar Villegas

Importancia del Senado de la República en la formación de la voluntad de la Federación

Gerardo Aguilar Villegas

1. Introducción.
2. El fenómeno sociopolítico
 La distribución de competencias
3. El Senado en la formación de la voluntad en la Federación
 La formación de la voluntad general
4. El Senado mexicano y las legislaturas de los estados
 Su génesis e importancia
 Las legislaturas en la formación de la voluntad de La Federación
5. El proceso centralizador
 Evidencias recientes
6. A manera de recapitulación
7. Referencias
8. Anexos

Resumen

El presente ensayo tiene como propósito discutir y evidenciar la tendencia de centralización de facultades en favor de la Federación y en detrimento de las entidades federativas, con la venia del Senado en legislaturas recientes. Situación que es crítica, ya que la génesis de la cámara alta se sustenta en representar intereses y necesidades de las partes constitutivas del pacto federal, así como en salvaguardar su acuerdo constitutivo. Se discuten cuestiones teórico-conceptuales del federalismo, la importancia del órgano en la formación de la voluntad general, así como las prácticas centralizadoras al sistema federal.

1. Introducción

La evidente, permanente y sostenida práctica de centralizar materias y facultades en el sistema federal, debe ocupar un lugar relevante en la agenda pública. A partir del gobierno de Vicente Fox (2000-2006), pero con mayor profundidad y exacerbación en los periodos de Felipe Calderón (2006 y 2012) y Peña Nieto (2012-2018), aunque en menor medida con Andrés Manuel López Obrador (2018-2021), se observa una profunda y feroz práctica por centralizar²⁵ y federalizar²⁶ materias y facultades hasta entonces no reguladas o que estaban sujetas a la libertad configurativa de las entidades.²⁷ Situación que nulifica la posibilidad de que las partes constitutivas de la Federación, a partir de sus propias realidades, circunstancias, presupuestos y necesidades, regulen y ejecuten materias en su ámbito.²⁸

El panorama centralizador no es alentador. Una forma de identificar e ilustrar este proceso es cuantificar y analizar las reformas realizadas al artículo 73 constitucional (Hurtado, 2019; Cárdenas Gracia, 2022). En el periodo de revisión (2000-2021), se observa una práctica creciente por

²⁵ Por centralizar se entiende a la acción de establecer los mínimos (“bases”) que deben contemplar las legislaturas locales en sus normas, particularmente a través de leyes generales. O bien, a través de la emisión de legislaciones nacionales que configuran marcos jurídicos ‘únicos’.

²⁶ En el caso de ‘federalizar’, se parte de la propuesta de Gutiérrez Parada (2022, pág. 131), para quien tal circunstancia “denota la acción por la cual una facultad jurídica que originalmente corresponde al espacio local, sea el de una entidad federativa o de los municipios, pasa a ser de exclusiva competencia de la Federación”.

²⁷ Implica que las legislaturas de las entidades cuentan con libertad para regular determinadas materias, siempre y cuando garanticen las bases y principios previstos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) (SCJN, 2022).

²⁸ No así en el caso de facultades como las de seguridad nacional, las reservadas al ámbito federal o aquellas que les son prohibidas, según los artículos 117 y 118 constitucionales.

centralizar ininidad de materias cuando el Constituyente Permanente faculta al Congreso de la Unión a regular sus bases y principios, o establecer ‘sus mínimos’. Por ejemplo, durante los cuatro periodos de gobierno revisados,²⁹ se autorizó en 53 ocasiones al Congreso para expedir leyes generales que determinan la coordinación y/o concurrencia entre la Federación, estados y municipios en diversas materias; así como legislaciones únicas³⁰ (p. ej. En materia procesal, civil y familiar [*Diario Oficial de la Federación* (DOF), 5 de febrero de 2017]) a través de 40 decretos de reforma.³¹

Para el logro de lo anterior, se analiza conceptualmente al federalismo como fenómeno sociopolítico. Es decir, como uno que deriva de realidades normativas, contextos políticos y sociales, así como de procesos históricos, y no solo como arreglo institucional vigente. Tal reflexión se enfoca en la importancia de su definición, pero también en la relevancia que adquiere el mecanismo de distribución de competencias, que es, junto con el procedimiento de modificaciones a la Constitución General de la República (CGR) y con la existencia de dos órdenes de gobierno coordinados no opuestos y que se arrojan sus propias leyes

²⁹ 2001-2006, 2006-2012, 2012-2018 y 2018-2021 (primer trienio del presidente López Obrador).

³⁰ Gutiérrez Parada (2022, págs. 135-136) denomina a tal acción como “unormar”, que traduce en la acción que ordena el Constituyente Permanente para la existencia de una legislación única, es decir, que en la materia que sea emitida solo se aplique tal. Agrega: “No se otorga en exclusiva a la Federación ni a las entidades federativas; ni se trata de una facultad concurrente, pues las leyes calificadas de nacionales no conllevan distribución de competencias. Una de las finalidades de las leyes de legislación ‘única’, calificadas en sus títulos como ‘nacionales’, es generar uniformidad normativa de determinadas materias”.

³¹ Véanse Cuadros 1 a 13 en el Anexo 1.

fundamentales, las características más sustantivas de los sistemas federales.³²

Enseguida, se analiza la importancia que adquiere el Senado como órgano colegislador y representante de las entidades federadas en esta forma de organización política. No está demás señalar que tal valía toma forma en su participación directa e indirecta en la formación de la voluntad de la Federación (Badía, 1976),³³ así como en la discusión y aprobación de aquellos ordenamientos normativos cuyo propósito es establecer un ámbito legislativo ‘general’ o ‘nacional único’. En ese orden de ideas, se reconoce que la formación de la voluntad de la Federación en México se manifiesta en dos ejercicios de suma importancia: en los procesos de reforma constitucional y en la emisión y publicación de leyes generales o nacionales. Tal afirmación radica en que cualesquiera de ellas, tienen impacto directo e indirecto en los caminos legislativos por los que opten las legislaturas locales, al existir casos donde sus legislaciones son muy similares a las emitidas por el Congreso de la

³² Por lo anterior, en tal sección adquiere especial valor enunciar algunas de las interpretaciones que han realizado los estudiosos al sistema de distribución de competencias existente en México, basado en el modelo residual (Gutiérrez Parada, 2022). Esto es así porque a nuestro ver, tal sistema es la expresión real y normativa del federalismo, al implicar qué le corresponde al Gobierno Federal, qué a los estados y qué a los municipios.

³³ Es preciso acotar la preferencia de utilizar ‘voluntad de la Federación’ (Badía, 1976) o ‘general’ y no ‘voluntad federal’, ya que la primera supone la participación y el acuerdo de los dos principales órdenes de gobierno: federal y estatal. En tanto la segunda, solo implicaría los deseos de los poderes federales, lo que no puede ni debe ser un escenario en los sistemas federales. Por otro lado, al hacer referencia a la palabra “Federación”, se utiliza como sinónimo del orden de gobierno federal. En tanto que, cuando se usa en la frase “voluntad de la Federación”, se entiende por ello al resultado de la discusión y acuerdo político mediante los procesos establecidos para la aprobación de reformas a la *CPEUM*, leyes nacionales, generales y federales.

Unión, sin ser atenuadas por las características y necesidades propias de cada entidad.³⁴

Después, nos ocupamos brevemente de la génesis histórica del Senado mexicano y la importancia que adquiere en la formación de la voluntad de la Federación.³⁵ En este apartado toma relevancia el análisis llevado a cabo con relación a las legislaturas locales a partir de las votaciones realizadas desde 2013, a proyectos de decreto de reforma constitucional enviados por alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. En concreto, al representar la participación directa de las entidades en el Constituyente Permanente, la situación muestra que esto no responde a una genuina y sustentada preocupación por hacer valer los principios del pacto federal y sus características sustantivas. Tampoco a la promoción del debate informado y orientado a la sociedad. Se muestra que la oposición de las legislaturas locales responde a una lógica partidista de carácter obstruccionista, donde ‘coincidentalmente’, las entidades federativas que votan en contra de los decretos de reforma constitucional se caracterizan porque el partido en el ejecutivo estatal es diferente al del presidente de la República.

En el siguiente apartado se discute la lógica del proceso centralizador. El cual tiene su génesis en procesos históricos derivados de la Colonia, la etapa porfirista y el periodo posrevolucionario, cuyo eje distintivo es la necesidad de un Poder Ejecutivo Federal fuerte que se imponga a los líderes locales y evite regionalismos radicales y balcanizaciones. A partir

³⁴ En las leyes de transparencia y archivo de entidades como Jalisco, el asunto es evidente.

³⁵ En este aspecto analizamos sus funciones políticas, que van más allá de las facultades establecidas en el artículo 76 constitucional.

de esa breve descripción, justificamos que en su momento cierta centralización fue necesaria para mantener el orden y la estabilidad política –con Porfirio Díaz o en los gobiernos emanados de la Revolución de 1910–. Sin embargo, consideramos que, si esa centralización fue fáctica y normativa, la observada actualmente es de la misma naturaleza, pero expresada de manera diferente y con ciertos matices, ya que el presidente de la República ya no cuenta con el control absoluto de los tres poderes federales como lo fue en la etapa del partido hegemónico. Además, la existencia de gobiernos yuxtapuestos en gobiernos locales (estatal y municipales) y con el ámbito federal, así como el surgimiento de liderazgos en partidos locales de oposición, dificultan la realización de la voluntad política absoluta del presidente.

En consecuencia con lo anterior, se presentan lo que, a nuestro ver, es la tendencia de reformas centralizadoras incrementada en el período de Vicente Fox y exacerbada en los gobiernos de Felipe Calderón y Peña Nieto con la venia del Senado. Para tales efectos, se procedió a analizar las iniciativas de reforma constitucional que, a nuestro ver, tienen un carácter centralizador y aquellas realizadas al artículo 73 constitucional durante las cuatro administraciones. En tal sentido, las agrupamos en aquellas que facultan al Congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios, y las que reservan materias a los poderes federales sin profundizar si ello es o no conveniente; encontrándose entre ambas las que denominamos como mixtas. Es importante señalar que para el caso de aquellas iniciativas del titular del Ejecutivo Federal (a partir de 2006) con las que se cuenta con información, se cita la votación registrada en el Senado para ilustrar esa

falta de compromiso con el federalismo o conveniencia con la centralización de materias y facultades.³⁶

Metodológicamente se procedió de la siguiente manera. Para la inclusión de cada iniciativa en el análisis, se tomó únicamente en cuenta el decreto de reforma que en su título expresamente señalara la modificación a alguna de las fracciones del artículo 73 constitucional. Por lo tanto, la contabilidad aquí presentada no supone el total, ni tampoco es definitiva, al poder existir otros decretos que impliquen modificaciones al apartado constitucional señalado. Adicionalmente, en los cuadros únicamente se referencia aquella redacción de cada decreto que faculta al Congreso a legislar en determinadas materias. Por lo que se excluye el resto del contenido del párrafo modificado y/o adicionado. Esto supone que no se tomó en cuenta el contenido de cada iniciativa que desarrollaba o ampliaba otras materias.

En este tenor, se presentan también las leyes generales de iniciativa del ejecutivo federal y las publicadas durante su periodo. Ya que como ha sostenido Hurtado (2019), cualquier ley general o nacional, en diferentes grados implica centralizar materias o facultades; ya sea porque las otorga directamente a la Federación, porque establece las bases para su legislación en el ámbito local o porque las legislaturas de los estados están obligadas a no apartarse de lo dispuesto en una legislación de este tipo, según se puede juzgar a partir de la Tesis Aislada P. VII/2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Vale la pena señalar que

³⁶ Al analizar las reformas al artículo 73 constitucional, nos concentramos solo en aquellas que en su denominación o asunto se refirieran expresamente a la reforma del tal artículo, por lo que esta contabilidad no es absoluta o total, y pueden existir otras reformas que concentren y/o distribuyan facultades (como las reformas estructurales de Peña Nieto).

solo en el caso de las iniciativas propias, se presentan las mayorías obtenidas en el Senado, no así en el caso de las publicadas durante el periodo de gobierno de referencia, las cuales pudieron ser presentadas por las y los legisladores de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión.

Finalmente, se concluye con una serie de reflexiones y se retoman propuestas de autores que se han preocupado por fortalecer y robustecer el papel del Senado en la formación de la voluntad general –más allá de sus funciones dispuestas en el 76 constitucional– y en la salvaguarda del pacto originario que dio lugar al sistema federal mexicano como decisión fundamental (Carpizo, 1981), indistintamente de representaciones e intereses partidistas y de coyuntura política. Tales propuestas son, por ejemplo, que la cámara alta tenga participación en la discusión y aprobación del presupuesto anual de egresos, ya que se considera oportuno en razón de que las entidades federativas puedan supervisar las asignaciones presupuestales que les son otorgadas (Ocaña, 1996).

2. El fenómeno sociopolítico

El sistema federal puede ser analizado desde múltiples perspectivas: como institución política, proceso político, técnica constitucional, modelo de organización política y arreglo institucional (Badía, 1976; Aguilar Villanueva, 1996a; Faya Viesca J. , 1998; Lujambio, 2018). Dada tal complejidad e importancia para los Estados que distribuyen de esa forma –verticalmente– el poder (Barragán Barragán, 2007),³⁷ su explicación y

³⁷ En América pueden enlistarse Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México, Venezuela (Project, 2022).

circunstancia se puede dar desde diversos puntos de vista.³⁸ En términos históricos y con el propósito de explicarlo como proceso político, el fin del federalismo es conciliar demandas regionales con la existencia de una unidad o gobierno nacional (Gamas Torruco, 1996) mediante un esquema normativo dual. En palabras del jurisconsulto Faya Viesca (1998, pág. 3), implica “conexionar lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia”.

Ese plano normativo dual y su conformación, es quizá la característica más importante y representativa de los sistemas federales en contraposición con los gobiernos unitarios (p. ej. Chile, Colombia, Costa Rica o Uruguay) y las confederaciones.³⁹ Así, en un régimen federal coexisten una constitución de la unión (o de la Federación) –con incidencia en todo el territorio nacional– y constituciones locales (de los estados, regiones o provincias) con un alcance limitado a cada espacio geográfico o jurisdiccional (Faya Viesca J. , 1998; Tena Ramírez, 2019). Conviven un gobierno federal y gobiernos locales (entidades federativas para el caso mexicano), donde el primero es centro decisonal de poder y los segundos cuentan con autonomía legislativa y constitucional (Badía, 1976; Armenta López, 2010) con sus propios centros de poder, pero vinculados y coordinados con el gobierno federal (Carpizo, 1982; Aguilar Villanueva, 1996a). Donde, además, los funcionarios de los estados no son subordinados del orden federal, como sí suele ocurrir en gobiernos

³⁸ Para muchos autores, la génesis del modelo se encuentra en los Estados Unidos de América, donde surgió para unir las 13 colonias en una sola Unión, al ser estas últimas preexistentes al pacto federal. *Contrario sensu*, en México tuvo lugar para unir lo fragmentado y evitar la balcanización del Estado con la publicación, el 31 de enero de 1824, del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* (Carpizo, 1973; Carpizo, 1981; Gamas Torruco, 1996; Faya Viesca J. , 1998).

³⁹ Recuérdese la Antigua Confederación Suiza (1291-1799) o los Estados Unidos (EE. UU.) de 1781 a 1789 mientras rigieron los *Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua*.

unitarios o de tipo central (Carpizo, 1982). En oposición, en un régimen unitario solo existe una unidad política (un gobierno central), un único orden constitucional (Tena Ramírez, 2019) y gobiernos descentralizados política y administrativamente, pero sin autonomía para darse su propia legislación.⁴⁰

Por lo que toca a la conformación de ese orden dual, traducido en la Constitución de la Unión, participan tanto el gobierno federal a través de los poderes Ejecutivo y Legislativo (ambas cámaras) federales, como los legislativos de los estados mediante el mecanismo de reforma constitucional (Carpizo, 1973). Proceso que tiende a ser caracterizado por su rigidez. Esto es, por la existencia de un procedimiento especial ejecutado por un órgano constituyente previsto en la propia ley fundamental (Burgos García, 1996) y diferenciado de los trámites y mayorías convencionales de aprobación del marco legal.

En esta dinámica intervienen las partes constitutivas; en la mayoría de las ocasiones por mayoría calificada (México y EE. UU., p. ej.), aunque con diversificados procedimientos. Cuestión que ha sido catalogada como garantía para la preservación del sistema federal (Gamas Torruco, 1996), ya que nulifica la posibilidad de que un gobierno federal avasalle el pacto primigeniamente establecido.⁴¹ Así, por ejemplo, el artículo 135 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) dispone que solo puede ser adicionada o reformada mediante el voto de las dos

⁴⁰ Para una discusión detallada sobre los conceptos de soberanía y autonomía desde la perspectiva histórica del régimen mexicano, véase *El Federalismo mexicano. Visión histórico constitucional* (Barragán Barragán, 2007).

⁴¹ Para el caso mexicano, como será discutido más adelante, se basó en la técnica o sistema residual (Gutiérrez Parada, 2022).

terceras partes de los individuos presentes de ambas cámaras, y que tales sean ratificadas (aprobadas) por la mayoría de las legislaturas de las 32 entidades federativas.

En cuanto al orden estatal, solo intervienen los poderes locales del ámbito jurisdiccional que corresponda a partir de sus propios procedimientos y mayorías establecidas en sus ordenamientos constitucionales. Empero, estos siempre deben estar en apego a lo establecido en la Constitución General de la República. Caso contrario, pueden ser sujetos de invalidez por un órgano jurisdiccional. Para el caso del orden normativo de la Federación, tiene incidencia en todo el territorio y en el de los estados. Sin embargo, como señala Aguilar Villanueva (1996b), debe ser respetuoso del ámbito de actuación de los gobiernos subnacionales. Por lo que corresponde al orden local, su influencia se limita al espacio territorial determinado por la ley.⁴² A pesar de ser una acción limitada y/o restringida, es de la mayor importancia para las partes constitutivas de la Federación, pues supone el ejercicio pleno de su autonomía, que no soberanía. Sin entrar a debate –dados los alcances del presente– se parte de la elocuente acepción de Jorge Carpizo (1981, pág. 91), para quien la soberanía “es poder supremo, ilimitado”. En tanto que autonomía, señala, “implica un poder jurídico limitado, tiene una franja de actuación libre y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se puede traspasar”.

⁴² Dada la existencia de dos centros de poder normados en un mismo ámbito territorial, es que se ha argumentado la existencia de dos soberanías o “cosoberanía” (Barragán Barragán, 2007).

Por tanto, autonomía es aquella libertad condicionada y limitada de las partes constitutivas de la Federación para darse a sí mismas sus propias normas en apego a lo dispuesto en la Constitución General (Armenta López, 2010). Comprende el reconocimiento que de tal acción realiza la norma suprema con base en los límites que ella misma reconoce (Gamas Torruco, 1996), a efecto de atenuar tanto su imperio como la 'libertad configurativa' de las partes integrantes del pacto. Lo anterior, permite a las entidades arrojar su ley fundamental para la normación de su régimen interno (Carpizo, 1982).

La distribución de competencias

Un aspecto importante que no debe dejarse de lado en el análisis de este arreglo es la distribución y delimitación de competencias que supone que el gobierno federal y los estados gozan cada uno de determinadas y específicas facultades (Badía, 1976; Carpizo, 1982), aunque su diseño varía entre países. De acuerdo con Tena Ramírez (2019), el acuerdo político que supone el federalismo implica que algunas materias se reservan exclusivamente a la Federación y otras se distribuyen de diversas maneras. Aunque particulariza con respecto a que, hacia el exterior, los estados o partes constitutivas pierden su soberanía y solo existe una, que es la que representa el gobierno federal hacia el exterior, en tanto que retienen algunas facultades para ejercicio propio, las cuales no son otorgadas al orden federal.

No obstante, constitucionalistas como Badía (1976) defienden la tesis de la 'doble soberanía' o 'cosoberanía', en la cual se produce un reparto de soberanía y competencias en el sentido de que ambos son soberanos en su respectivo ámbito de acción. Señala Badía (1976, pág. 41): "No se

trata de una soberanía limitada, sino (una dividida), o sea, de una coexistencia de dos poderes iguales y coordinados”. Esta última afirmación es cierta, ya que en un sistema federal los órdenes de gobierno están coordinados y no subordinados, es decir, la Federación no es un orden de gobierno superior a los de los estados como sí ocurre en el caso de los gobiernos unitarios y sus departamentos centralizados. Empero, con lo que respecta a la soberanía, esta es indivisible y si nos apegamos a lo dispuesto por el artículo 39 constitucional, reside en el pueblo y es ejercida a través de los poderes de la Unión y los de los estados (artículo 40).⁴³

En el caso mexicano, similar al de Estados Unidos y en oposición al de Canadá (Tena Ramírez, 2019), se adoptó el sistema de competencias establecido en el artículo 124 constitucional bajo el principio residual (Gutiérrez Parada, 2022), que supone que lo no otorgado expresamente a la Federación se reserva a los estados. En ese sentido, Carpizo (1981) sostiene que la competencia de origen pertenece a los estados, quienes a través del pacto que da lugar a la Unión delegan una serie de facultades que por sí solos no podrían o serían difíciles de ejercer (defensa nacional, p. ej.). En tal sentido, es preciso recordar su ya conocida clasificación de competencias (Carpizo, 1981, pág. 91):

- 1) Facultades atribuidas a la Federación;
- 2) Facultades atribuidas a las entidades federativas;
- 3) Facultades prohibidas a la Federación;
- 4) Facultades prohibidas a las entidades federativas;

⁴³ El debate de la soberanía ha sido ampliamente revisado por diversos autores. Para botón de muestra, véanse Monreal Ávila (2002) y Barragán Barragán (2007).

- 5) Facultades coincidentes;
- 6) Facultades coexistentes;
- 7) Facultades de auxilio; y
- 8) Facultades que emanan de la jurisprudencia.

De manera adicional, recientemente el reconocido abogado Jaime Cárdenas Gracia (2022, págs. 87-88), propuso una serie de competencias adicionales y las cuales se suscriben por su importancia, bajo el argumento de que actualmente la distribución de competencias no puede ser únicamente explicada bajo el espíritu del artículo 124 constitucional. A saber:

- a) Competencias que derivan de los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, los cuales suelen robustecer las facultades de las autoridades federales y establecer obligaciones para las entidades federativas;
- b) Competencias que la Federación y los estados se delegan de manera mutua. Al respecto, Cárdenas Gracia ejemplifica con la fracción VII del artículo 116 de la Constitución.
- c) Competencias expresas que otorga la CPEUM a las entidades federativas en los artículos 16 y en el 122.
- d) Competencias que corresponden a los municipios, según el artículo 115.
- e) Refiere también el contenido de los artículos 1 y 133 de la Constitución, los cuales contemplan la supremacía constitucional y la jerarquía de las normas.

- f) Finaliza su propuesta con las leyes generales, para la cuales la SCJN ha considerado una excepción al artículo 124 constitucional.⁴⁴

En esta serie de clasificaciones es oportuno retomar la sugerida por Gutiérrez Parada (2022), para quien otro tipo de competencias pueden detectarse en los órganos constitucionales autónomos, que no se adscriben a la forma clásica y convencional de división de poderes. Adicionalmente, Gutiérrez Parada propone otra serie de criterios para identificar las facultades y competencias de los poderes y órganos del Estado, a partir de su forma de otorgamiento (2022, págs. 126-127):

- a) Si son expresas, bajo la técnica residual e implícitas;
- b) Si se otorgan de manera excluyente o no: exclusiva, concurrente o coincidente;
- c) Según la materia en la que se otorgue, que implica tantas materias que se intenten regular;

⁴⁴ Tesis Aislada P. VII/2007. LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al 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.

- d) Según el poder al que se le otorgan;
- e) Si se generan a partir de la necesidad de unificar la legislación; y,
- f) Si se hacen para establecer bases de coordinación.

Precisamente, el origen y distribución de competencias en un régimen federal adquiere la mayor importancia, ya que es a través de esta cómo se decide y conduce qué acción o política ejerce cada orden de gobierno, y en cuál de ellas es más preeminente uno que otro. Podríamos partir del principio de que un régimen federal debe tener justa distribución a partir de lo predispuesto en el pacto primigenio que dio lugar a la unión. Sin embargo, dada la variedad de configuraciones y tipos, estas se han dado a expresar en diversos tipos de arreglos; por ejemplo, mediante el federalismo cooperativo (Aguilar Villanueva, 1996a). Lo que sí puede sostenerse, es que la configuración progresiva o su no ejercicio puede dar lugar a un tipo de centralismo de facto y un federalismo de *jure*, ya que retoma para el gobierno federal cada vez más facultades y competencias (Carpizo, 1982).

3. El Senado en la formación de la voluntad en la Federación

La formación de la voluntad de la Federación, que se traduce en el máximo ordenamiento constitucional y legislaciones específicas (tales como leyes federales, generales, nacionales u códigos únicos), es otra de las cuestiones más importantes de régimen federal frente a otros sistemas. A diferencia de los regímenes unitarios, en los federales sus unidades constitutivas (estados, p. ej.) deben y tienen el derecho de intervenir de manera directa e indirecta en la conformación de los destinos de la Federación, como consecuencia de la titularidad que

poseen por ser integrantes del poder constituyente originario (Badía, 1976). Esta configuración manifiesta un tipo de relación entre la Federación y sus partes integrantes. De acuerdo con el propio Badía (1976, pág. 58), existen tres tipos de relación: de coordinación, de *supra* y subordinación y de inordinación. Esta última implica la participación de las unidades integrantes en la formación de la voluntad general de la Unión y del ordenamiento constitucional y normativo.

Como bien ha referido el constitucionalista Felipe Tena Ramírez (2019), la participación directa se da cuando los estados –a través de poderes– participan en los procesos de reforma constitucional. A su vez, para el propio Tena Ramírez (2019, págs. 139-141), la participación indirecta se da a través de la cámara alta “donde las entidades federativas están representadas como tales y participan en la función legislativa al lado de la Cámara de Diputados”. De esta manera, el Senado adquiere un papel de suma importancia en un sistema federal, puesto que, a diferencia de su colegisladora –la cámara baja–, representa a las unidades políticas integrantes del pacto político constitutivo y no a la población (Badía, 1976).

A este último respecto, Burgos García (1996) realiza un valioso análisis sobre el dilema que enfrentaron las 13 Colonias norteamericanas al discutir su forma de gobierno y el proyecto de constitución política. Explica dos planes políticos enfrentados (el *Plan de Virginia* y el *Plan de Nueva Jersey*) que conciliaron sus opuestos mediante la *Transacción de Connecticut*. En esta última se acordó un sistema legislativo bicameral: una de senadores, representantes de los estados de manera igualitaria; y otra de representación popular, con proporcionalidad al número de habitantes en cada estado.

Hoy día y por razones políticas e históricas de cada país, gran mayoría de las federaciones eligen a los integrantes del Senado por voto popular (elección directa) –en Alemania⁴⁵ y Rusia son electos de forma indirecta por los poderes legislativos locales (Colomer, 1999)–, aunque respetándose el principio de igualdad de representación y simetría (Colomer, 1999; Fernández Segado, 2003). P. Ej. En EE. UU., la XVII Enmienda (8 de abril de 1913) modificó el sistema de elección de los senadores al pasar de ser indirecta, por las legislaturas locales, a ser directa mediante voto popular. Pese a ello, refiere Fernández Segado (2003, pág. 73), su rol primigenio persiste y continúa ejerciéndose.

A este último respecto, vale la pena retomar la distinción de dos tipos que sobre la cámara alta realiza Badía (1976, pág. 55): la de tipo senatorial, donde sus integrantes obran de manera libre y soberana, bajo un voto de conciencia o partir de los intereses que defienden y persiguen (EE. UU., México, Brasil, p. ej.); y, de tipo consejo, donde ejercen como delegados de cada estado miembro, bajo la directriz de los gobiernos y legislaturas locales (Alemania). Esta situación no debe tomarse como correcta o incorrecta, dada la naturaleza originaria del Senado. Más bien, debe ocuparnos en cuestionar si eso significa una vulneración al pacto constitutivo federal, o bien, su fortalecimiento.

En casos concretos, la primera circunstancia podría implicar la invasión de la Federación a la soberanía de los estados (Hernández Chávez, 1996) o la sumisión fáctica a ésta por cuestiones políticas, partidarias, normativas, etc. En México, tal situación no está lejos de ser una realidad

⁴⁵ En este país los integrantes del *Bundesrat* son delegados de los *Länders* y siguen sus instrucciones cuando se legisla sobre materias federales (Fernández Segado, 2003).

ya que, por razones históricas, políticas y presupuestales, los ejecutivos locales y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México –sean o no del partido político del presidente de la República–, suelen subordinarse al Poder Ejecutivo Federal a cambio de recursos económicos.

En tanto la segunda, podría suponer que a pesar de que sus integrantes son electos popularmente, responden a demandas de sus conciudadanos preocupados por las realidades locales y en defensa de esos intereses –más allá de si su elección es directa o indirecta–. No bajo una propensión-sujeción política propia de dinámicas coyunturales, partidistas o incluso por lealtad al jefe político de la nación. Aquí, como bien refiere Ocaña (1996), el asunto radica en distinguir a quiénes representan las y los senadores y comprender qué intereses persiguen, dada su amplitud y variedad (políticos, partidistas, empresariales, grupales, sociales, etc.).

La formación de la voluntad general

En nuestro régimen federal, dos serían los mecanismos más importantes a través de los cuales se configura y conforma la formación de la voluntad de la Federación. Uno, en los procesos de reforma constitucional instituidos en el artículo 135 constitucional y ejercidos por el Constituyente Permanente. Dos, en la formación y publicación de leyes generales, que en diversos grados regulan materias para establecer las ‘bases’ obligatorias sobre las que deben legislar las entidades.

Otras de las manifestaciones de esta voluntad general es la expedición de leyes sobre materias nacionales, como la Ley de Aguas Nacionales. También, en este conjunto pueden inscribirse los procesos de designación de titulares de organismos constitucionales autónomos y

ministros de la SCJN, ya que sus decisiones trascienden límites territoriales y en tal proceso participan las entidades federativas de manera indirecta a través de las y los senadores.

4. El Senado mexicano y las legislaturas de los estados

Su génesis e importancia

La génesis del Senado mexicano se sitúa en la *Constitución de 1824*, en la que cada legislatura estatal elegía a dos senadores de manera igualitaria. Tal arreglo fue modificado en el *Acta de Reformas de 1847* y suprimido en su totalidad en la *Constitución Federal de 1857*. Sin embargo, fue restituido en esa misma norma en 1874, manteniéndose el método de elección indirecta por periodos de cuatro años. La *Constitución de 1917* es la que ha dado forma a su diseño actual, aunque configuró inicialmente el método de elección directa a la razón de dos senadores por cada estado y el Distrito Federal, renovándose por mitad cada dos años (integración escalonada) de modo similar al mecanismo entonces adoptado en la Constitución de los Estados Unidos. No obstante, fue hasta las reformas de 1993 y 1996, cuando se integraría el método de representación proporcional al modelo de configuración electiva de esta cámara (Fernández Segado, 2003).⁴⁶

Tal es la relevancia que adquiere el Senado como colegislador en un sistema federal, que Tena Ramírez (2019, pág. 140) incluye a este entre los elementos que son absolutamente necesarios para la existencia de

⁴⁶ La reforma del 29 de abril de 1933 al artículo 56 constitucional, ampliaría el periodo de integrantes del Senado de cuatro a seis años.

un régimen de este tipo: 1) una zona legal de materias cuyo ejercicio recae en las partes constitutivas de la Federación en ejercicio de su autonomía; 2) una zona de facultades delegadas en el gobierno federal y sus poderes centrales; y 3) un sistema que garantiza a los estados miembro la conservación del estatus. Esta implica la salvaguarda de que, mediante su participación directa e indirecta en la formación de la voluntad de la Federación, es como las partes integrantes del pacto garantizan su existencia y la continuidad del pacto constitutivo primigenio, porque canalizan las preocupaciones, inquietudes y necesidades referidas localmente (Fernández Segado, 2003). Como bien refiere Carpizo (1982, pág. 239):

Las entidades federativas tienen hasta cierto punto aseguradas sus facultades, ya que las reformas constitucionales se deben realizar tanto con la intervención de la federación como de las entidades federativas. En esta forma se garantiza desde su existencia hasta la más pequeña de sus atribuciones constitucionales. La voluntad de las entidades federativas es requisito indispensable para cualquier modificación a la norma suprema.

Gamas Torruco (1996) va más allá al sentenciar como condiciones necesarias para la persistencia del orden y la continuidad del régimen (1) la participación de los poderes de la Federación y los estados en las reformas constitucionales, y, (2) la intervención de las entidades federadas a través del senado. Incluso, se ha argumentado que la cámara alta es un canal de extrema importancia para la cooperación y el diálogo entre los gobiernos locales y la Federación, así como una

condición *sine qua non* (Colomer, 1999). Empero, para el propio Tena Ramírez (2019), si no existiera, o no formara parte de las decisiones fundamentales, el principio de intervención directa –a través de las legislaturas– garantiza la participación de las entidades en la formación de la voluntad general.

Consideramos que el punto de vista del Mtro. Tena Ramírez guarda cierto sentido con la experiencia reciente en México. Ya que dada la existencia de un partido hegemónico hasta iniciada la década de los 2000, donde la disciplina partidista y a su líder se imponía en los votos de los ‘representantes de los estados’, resultaba difícil apreciar que estos salvaguardaran los intereses de sus entidades; ya fuese por lealtad, coacción o por aspiraciones políticas. Sin embargo, en ese mismo contexto y lógica también se situaban –y sitúan en menor medida– las legislaturas de los estados –con mayor expresión hasta 1989, con la llegada del primer gobierno de alternancia a Baja California–, donde se subordinaban a la voluntad del gobernador y este a la del presidente de la República.

Las legislaturas en la formación de la voluntad de la Federación

Podría argumentarse que la transición acaecida entre 1997 y el año 2000,⁴⁷ las múltiples alternancias en los estados⁴⁸ y la existencia de gobiernos divididos, han fortalecido nuestra democracia federalista y propiciado que las y los senadores actúen como representantes de los

⁴⁷ Con la pérdida de mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados y la alternancia del partido político electo en la Presidencia de la República.

⁴⁸ Derivado de los resultados de las elecciones de junio de 2022, solo los estados de Coahuila y Estado de México continúan sin alternancia en el poder ejecutivo estatal.

intereses locales y como salvaguardas del pacto federal, pero las cosas no son así. Como será expuesto, la tendencia centralista contemporánea que ha caracterizado al régimen federal mexicano no solo se ilustra por las acciones intencionadas del titular del Poder Ejecutivo Federal –sobre todo durante los periodos 2006-2012 y 2012-2018– de centralizar y federar materias y facultades de las entidades federativas (normadas o no normadas) a través de sus iniciativas. También, se explica porque en su aprobación las y los senadores, pese a que tales pueden retirar facultades cuya competencia recae en los estados o porque determinan ‘bases’ que ordenan a las legislaturas locales, poco discuten sobre su pertinencia y necesidad en un sistema federal.⁴⁹

Más aún, las propias legislaturas de las entidades, que son los órganos responsables de salvaguardar el pacto federal originario de 1917, votan por mayoría y sin un debate abierto y consensuado con la sociedad de su entidad, la pertinencia de adoptar o no reformas y/o modificaciones a la Constitución General que modifican el acuerdo primigenio. Las cuales en su mayoría arrojan facultades a los poderes federales. Para ilustrar, al 28 de mayo de 2021, se contabilizan 763 reformas a la *CPEUM* (Diputados C. , 2022). De estas, 748 corresponden a los artículos 1° al 136, nueve a transitorios y seis a transitorios de Decretos de Reforma. Resulta significativo que, de las 748 modificaciones, solo 85 (11.36%) correspondan a nuestro multi-reformado artículo 73 constitucional.

El escenario resulta menos alentador al analizar de qué manera intervienen las legislaturas en el Constituyente Permanente. De junio de

⁴⁹ Por lo regular el proceso de discusión y negociación se da en las comisiones.

2013⁵⁰ a mayo 2021, se contabilizan un total de 22 proyectos de decreto de reforma constitucional turnados a las legislaturas de las entidades federativas: siete a la LXII Legislatura (2012-2015); cinco a la LXIII Legislatura (2015-2018); y, diez a la LXIV Legislatura (2018-2021). De las localizadas en la LXII Legislatura, solo la del 12 de diciembre de 2013, correspondiente al *Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Energía*, supuso la existencia de dos votos en contra (Guerrero y Morelos, gobernados entonces por el Partido de la Revolución Democrática [PRD]). El resto implicaron votos aprobatorios –aunque solo uno por unanimidad;⁵¹ bajo el requisito mínimo que establece el 135 constitucional– (Diputados C. , 2022b).

Con relación a las detectadas en la LXIII Legislatura, solo la del 23 de agosto de 2017 correspondiente al *Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia*, registra un voto en contra. Se trata del Congreso de Guanajuato, gobernado por el Partido Acción Nacional (PAN). En cuanto a las que corresponden a la LXIV Legislatura, cuatro de ellas presentan tal situación (Diputados C. , 2022b):

- 1) La del 7 de marzo de 2019, relacionada con la *Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de*

⁵⁰ Fecha a partir de la cual el sitio web de la Cámara de Diputados documenta la contabilidad de votos de las legislaturas de los estados.

⁵¹ Solo el *Proyecto de Decreto en materia de Guardia Nacional* ha registrado 32 votos aprobatorios.

los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio. Contabilizó 26 votos aprobatorios y un voto en contra (Guanajuato [PAN]).

- 2) La del 4 de abril de 2019: *Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa.* Se presentaron 23 votos aprobatorios y dos en contra (San Luis Potosí [PRI] y Chihuahua [PAN]).
- 3) La del 28 de noviembre de 2019: *Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato.* Registró 24 votos aprobatorios y uno en contra (Guanajuato [PAN]).
- 4) Finalmente, la del 23 de febrero de 2021: *Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación.* Minuta que sumó 20 votos aprobatorio y uno en contra (Guanajuato [PAN]).

Lo anterior no supone o sugiere que las legislaturas de las entidades federativas *per se* deban ejercer una posición obstruccionista, tampoco las y los senadores. Al contrario, invita a reflexionar sobre cómo es el actual comportamiento de los poderes constituidos que integran el Constituyente Permanente, el cual dista mucho de ser idóneo o normativo. Lo anterior, porque como enseguida se verá, carece de un debate profundo y porque parece responder más a la agenda del titular

del Poder Ejecutivo Federal y, en muchos de los casos, a la disciplina partidista. También plantea que la oposición de una legislatura local a una reforma constitucional no tiene su génesis en el seno de un debate federalista o responde a las preocupaciones y urgencias de la sociedad de la entidad. Más bien, tiene lugar en una lógica de oposición obstruccionista, lo que poco contribuye a zanjar las dificultades que hoy presenta nuestro arraigado centralismo real.

5. El proceso centralizador

Los procesos centralizadores en los sistemas federales de América Latina parecen ser la regla y no la excepción (Fernández Segado, 2003). Un proceso o fenómeno centralizador se explica por el incremento de facultades y/o atribuciones en favor del gobierno federal, en detrimento de las autoridades locales (Faya Viesca J. , 1998). En el caso de México, son diversos los argumentos que han tratado de explicar tal tendencia en virtud de nuestra génesis histórica y los principales acontecimientos políticos que tuvieron lugar después de la etapa independiente. Por ejemplo, para Gamas Torruco (1996) y Monreal Ávila (2002), el gobierno centralizado se explica por nuestro pasado colonial donde el Virrey y la Audiencia eran centros de decisión política.

Con el advenimiento de la etapa independiente en la naciente República y hasta el Porfiriato, las situaciones políticas que propiciaron la inestabilidad únicamente lograron ser atemperadas con un Poder Ejecutivo Federal fuerte (Monreal Ávila, 2002) y la persona de Porfirio Díaz, quien pasó incluso por encima del federalismo derivado de la concentración de poder en su figura (Cárdenas Gracia, 2022). En el periodo posterior a la Revolución, los triunfadores de la misma precisaron

de un gobierno sólido centrado en un partido hegemónico (Armenta López, 2010) y una estructura fiscal centralizada (Monreal Ávila, 2002). Incluso, se ha argumentado que tal es el afán centralizador, que este se sitúa en el imaginario colectivo político, lo que propicia y favorece la reproducción de prácticas centralizadoras (Cabrero Mendoza, 2010). Hasta el año 2000, acciones como que el Presidente designaba de facto a los gobernadores y estos a su vez a los diputados locales y los presidentes municipales (Carpizo, 1982), propiciaban que desde la capital del país se tomaran las decisiones más importantes de las entidades.

Se ha señalado que incluso, la sujeción de los gobiernos de los estados al gobierno federal en la etapa posrevolucionaria tuvo sus méritos en la formación del Estado nación (Aguilar Villanueva, 1996b). Por ejemplo, robustecer la integridad territorial, el ejercicio del monopolio de la coacción y el sentido de la identidad nacional. Pero también, la necesidad de conducir el desarrollo del país desde el centro hizo manifiesta la urgencia de un Estado centralizador (Monreal Ávila, 2002). Otra de las explicaciones del centralismo real y el federalismo formal, ha sido el establecimiento del Estado social de derecho que propició el papel preponderante del presidente de la República en la atención de los problemas de justicia social y desarrollo (Ocaña, 1996), al intercambiarse libertades políticas por protección social (Hernández Chávez, 1996).

En este escenario, una revisión documental realizada en 2002 por Ricardo Monreal Ávila (2002, pág. 403) para su tesis doctoral encontró que, en el periodo comprendido entre 1917 y febrero de 2001, de 420 modificaciones a la Constitución General de la República, el 18% (75) se enfocaron en concentrar facultades, atribuciones y competencias en

alguno de los poderes federales. Al tiempo que solo se contabilizaron 12 reformas enfocadas a robustecer las atribuciones de los estados y municipios. Otro ejemplo a este respecto es lo observado por Gutiérrez Parada (2022, pág. 132), quien al analizar 251 decretos de reforma constitucional encontró que entre 1929 a 1990, se ‘federalizaron’ 21 materias laborales.⁵²

Una manera de identificar el proceso centralizador reciente en México es a través de las constantes reformas realizadas al artículo 73 constitucional, así como mediante la emisión de leyes generales (Hurtado, 2019; Cárdenas Gracia, 2022). Estas últimas, de acuerdo con Cárdenas Gracia (2022, pág. 84), “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 ajenos”. Así, a septiembre de 2022, el artículo 73 es el más reformado de la Carta Magna con un total de 85 reformas, que, como ya se dijo, representan el 11.36% de las 748 modificaciones realizadas hasta el 28 de mayo de 2021 al texto constitucional. En este escenario es en el que se inserta nuestro análisis.

Evidencias recientes

Los cuadros 1 a 13 contenidos en el Anexo 1 evidencian la tendencia reciente de centralización argumentada en la introducción de este documento en los últimos 21 años. Así, los 40 decretos de reforma

⁵² Para Gutiérrez Parada (2002, pág. 131), federalizar es aquella acción mediante la cual una facultad que originalmente correspondía al ámbito local, pasa a ser ejercida de manera exclusiva por la federación.

publicados entre 2000 y 2021 al artículo 73 constitucional implicaron que el Constituyente Permanente facultó en 53 ocasiones al Congreso de la Unión para emitir leyes generales, nacionales o concentrar ciertas materias en su esfera competencial.⁵³ De las anteriores, 29 correspondieron a facultar al Congreso para establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios (leyes generales); 24 a reservar materias a la Federación a través de la emisión de legislaciones únicas, o la regulación de otras materias sin especificar competencias o establecer bases de coordinación. También se observan dos de tipo “mixta”, que denominamos como tales por incluir en su desarrollo a los dos tipos anteriores.

En los cuadros 2 y 7 se observan las iniciativas de reforma del presidente de la República tendientes a centralizar diversas materias o facultades en el ámbito federal.⁵⁴ Por ejemplo, con Felipe Calderón se registran dos iniciativas publicadas en el *DOF*; una de ellas el 4 de mayo de 2008 y por la cual se facultó al Congreso para legislar en materia de delincuencia organizada y secuestro, materia reservada a la Federación y aprobada por 96 votos a favor, cero en contra y una abstención en el Senado. En ese mismo orden de ideas, con Enrique Peña Nieto se registran cinco iniciativas, todas aprobadas por más de 90 votos en el Senado. Un ejemplo es la del 5 de febrero de 2017, por la que se faculta al Congreso

⁵³ No se discute si ello es correcto o no, se trata de ilustrar la gravedad de la tendencia centralizadora en México y el papel preponderante que han tenido al respecto el Senado.

⁵⁴ Para el presente, únicamente se tomaron en cuenta decretos de iniciativa que en su denominación señalaran de manera expresa reformar y/o adicionar el artículo 73 constitucional. Por lo que la contabilidad no es definitiva, ni total o absoluta. Puede haber otros decretos que reformaron el artículo 73 constitucional (p. ej. las reformas estructurales de Peña Nieto), pero no se contemplan.

a expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, aprobada por 91 votos a favor, cinco en contra y cero abstenciones. No se registraron iniciativas similares con Vicente Fox y tampoco durante el periodo analizado de López Obrador.

Se ha dicho que otra manera de evidenciar el proceso centralizador es través de la leyes generales o nacionales aprobadas por el Congreso de la Unión (Hurtado, 2019; Cárdenas Gracia, 2022). Así, por ejemplo, durante el periodo de Vicente Fox (1° de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006), únicamente se detectó una: la iniciativa de *Ley General de Bienes Nacionales*, la cual fue publicada en el *DOF* el 20 de mayo de 2004.⁵⁵ Con adición de que se publicaron las siguientes tres leyes durante su gobierno, pero que no fueron de iniciativa propia:⁵⁶

1. Ley General de Desarrollo Social, *DOF*, 20 de enero de 2001.
2. Ley General de Bienes Nacionales, *DOF*, 20 de mayo de 2004.
3. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, *DOF*, 2 de agosto de 2006.

En el caso del gobierno de Felipe Calderón, se detectaron dos iniciativas del Ejecutivo Federal aprobadas y publicadas en el *DOF* (Gobernación S. d., 2022; Senado, 2022): 1) la que expidió la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, aprobada con 105 votos a favor, cero en contra y dos abstenciones; y, 2) por la que se emitió la *Ley General para*

⁵⁵ No se encontró información sobre su aprobación en el sitio web del Senado de la República, ya que este tiene la contabilidad de sus votaciones a partir de diciembre de 2006.

⁵⁶ Se realiza tal distinción para evidenciar la preponderancia que tiene el Ejecutivo Federal al promover la aprobación de leyes generales, pero también para mostrar que no es el único, ya que en cada periodo de gobierno se observa un número mayor de leyes generales publicadas, con respecto a las iniciativas del presidente de la República.

Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 Constitucional, aprobada por 90 votos en favor, cero en contra y cero abstenciones. Asimismo, durante su gobierno se publicaron las siguientes leyes generales aún vigentes, pero que no fueron propuestas por este:

4. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, DOF, 01/02/2007.
5. Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, DOF, 24/07/2007.
6. Ley General para el Control del Tabaco, DOF, 30/05/2008.
7. Ley General de Contabilidad Gubernamental, DOF, 31/12/2008.
8. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF, 02/01/2009.
9. Ley General de Turismo, DOF, 17/06/2009.
10. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 30/11/2010.
11. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, DOF, 30/05/2011.
12. Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, DOF, 24/10/2011.
13. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, DOF, 24/01/2012.
14. Ley General de Protección Civil, DOF, 06/06/2012.

15. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, DOF, 14/06/2012.

A su vez, con el presidente Enrique Peña Nieto fueron aprobadas las siguientes iniciativas propias de leyes generales (Gobernación S. d., 2022; Senado, 2022):

- a) Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, aprobada con 90 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones en el Senado.
- b) Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, aprobada con cambios de la legisladora en el Senado con 73 en favor, seis en contra y cero abstenciones en el Senado.
- c) Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, aprobada con 85 en favor, seis en contra y una abstención en el Senado.
- d) Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, aprobada con cambios de la legisladora en el Senado con 96 en favor, cero en contra y cero abstenciones en el Senado.
- e) Ley General de Mejora Regulatoria, aprobada con 67 en favor, 11 en contra y cero abstenciones en el Senado.

Adicionalmente, fueron publicadas las siguientes leyes generales y nacionales:

16. Ley General de Víctimas, DOF, 09/01/2013.
17. Ley General de Cultura Física y Deporte, DOF, 07/06/2013.
18. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, DOF, 23/05/2014.
19. Ley General de Partidos Políticos, DOF, 23/05/2014.
20. Ley General en Materia de Delitos Electorales, DOF, 23/05/2014.
21. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, DOF, 04/12/2014.
22. Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, DOF, 30/04/2015.
23. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF, 04/05/2015.
24. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, DOF, 18/07/2016.
25. Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF, 18/07/2016.
26. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, DOF, 28/11/2016.
27. Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, DOF, 26/01/2017.
28. Ley General de Cultura y Derechos Culturales, DOF, 19/06/2017.
29. Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, DOF, 26/06/2017.

30. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, DOF, 17/11/2017.
31. Ley General de Comunicación Social, DOF, 11/05/2018.
32. Ley General de Mejora Regulatoria, DOF, 18/05/2018.
33. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, DOF, 05/06/2018.
34. Ley General de Archivos, DOF, 15/06/2018.
35. Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, DOF, 29/12/2014.
36. Ley Nacional de Ejecución Penal, DOF, 16/06/2016
37. Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, DOF, 16/06/2016

En el caso del presidente Andrés Manuel López Obrador, no se observa iniciativas expresas de leyes generales, lo que resulta una muy buena noticia para el federalismo. Sin embargo, durante sus tres primeros años de gobierno, han sido publicadas las siguientes leyes generales y nacionales (Gobernación S. d., 2022; Senado, 2022):

38. Ley General de Educación, DOF, 30/09/2019.
39. Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, DOF, 30/09/2019.
40. Ley General para la Detección Oportuna del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia, DOF, 07/01/2021.
41. Ley General de Educación Superior, DOF, 20/04/2021.
42. Ley General de Bibliotecas, DOF, 01/06/2021.
43. Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, DOF, 17/05/2022.

44. Ley Nacional del Registro de Detenciones, DOF, 27/05/2019.

45. Ley Nacional de Extinción de Dominio, DOF, 09/08/2019.

46. Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, DOF, 27/05/2019.

En este contexto, supone entonces que, en un periodo de 21 años, el Constituyente Permanente ha otorgado 53 facultades al Congreso de la Unión para centralizar en su centro o reglamentar diversas materias. Gracias a las cuales se han emitido 46 leyes generales y nacionales vigentes a septiembre de 2022.

6. A manera de recapitulación

El presente ensayo tuvo como propósito contribuir a la reflexión y discusión pública respecto al reciente proceso centralizador que ha caracterizado al sistema federal mexicano. Para el logro de lo anterior, se presentó una breve discusión sobre las características sustantivas de esa forma del Estado, caracterizándolo como un fenómeno sociopolítico por su naturaleza política, social y normativa, pero también por ser un proceso histórico. En este orden de ideas, se retomó la importancia que adquiere el Senado en la formación de la voluntad general, ya que a través de esta cámara las partes constitutivas o estados miembro participan de forma indirecta en las decisiones fundamentales de la Federación.

Para el caso mexicano, se explicó la relevancia histórica del Senado, cuyo mecanismo de integración y facultades vigentes se sustentan en la *Constitución de 1917*. Es destacable señalar que nos apartamos del análisis de sus atribuciones contempladas en el artículo 76 constitucional, para concentrarnos en el contrapeso político que debe

ejercer en un sistema federal a tendencias centralizadoras, como garante y salvaguarda del pacto primigenio de la Unión. Todo esto para aterrizar en los procesos políticos centralizadores que no son recientes y se encuentran en nuestra génesis histórico-nacional; que en algunos casos han sido atenuados, y otras incrementados debido a diversas circunstancias y necesidades nacionales.

Lo anterior permitió explicar la génesis del fenómeno centralizador reciente, el cual se explica y se evidencia en el hecho de que, en los últimos 21 años, el Constituyente Permanente ha facultado en 53 ocasiones al Congreso para que norme materias y facultades a través de leyes generales o nacionales, lo cual ha propiciado que en ese mismo lapso de tiempo se hayan emitido 46 leyes generales y nacionales vigentes a septiembre de 2022.

Por todo lo dicho, es importante que el Senado tome en importancia su papel de contrapeso político como salvaguarda y representante del interés de las entidades federativas y garante del pacto. Valdría la pena retomar propuestas normativas como la de Ocaña (1996), de que esta cámara participe en la aprobación del presupuesto. O bien, que las legislaturas locales intervengan en el proceso legislativo de leyes generales y nacionales (Cárdenas Gracia, 2022). Pero también que sus integrantes ejerzan con mayor seriedad su papel de representantes de las entidades federativas donde les eligieron, más allá de sus aspiraciones e intereses.

7. Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996a). Hacia un Nuevo Federalismo en México. *Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal*, 99-105.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996b). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista Mexicana de Sociología*, 58(3), 3-37.
- Armenta López, L. A. (2010). *El federalismo mexicano: una ficción política*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Badía, J. F. (1976). El federalismo. *Revista de estudios políticos*(206-207), 23-76.
- Barragán Barragán, J. (2007). *El federalismo mexicano. Visión histórico-constitucional*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Burgos García, E. (1996). Federalismo histórico como una estructura y como una técnica constitucional. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*(54-55), 145-152.
- Cabrero Mendoza, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47(3), 165-186.
- Cárdenas Gracia, J. (2022). La jibarización del federalismo mexicano. En M. P. Patiño Fierro, M. Olalde Martínez, & G. (. Cruz Reyes (Edits.), *200 años del Pacto Federal: Significado, actualidad y perspectivas* (págs. 81-106). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Carpizo, J. (1973). *Federalismo en latinoamérica*. México, D. F.: UNAM.
- Carpizo, J. (1981). Sistema federal mexicano. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 3, 81-127.
- Carpizo, J. (1982). *La Constitución mexicana de 1917*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Colomer, J. M. (1999). Las instituciones del federalismo. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(1), 41-54.

- Diputados, C. (24 de Septiembre de 2022). *Leyes federales vigentes*. Obtenido de Cámara de Diputados, LXV Legislatura:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Diputados, C. (15 de Septiembre de 2022). *Reformas Constitucionales por Artículo*. Obtenido de Cámara de Diputados, LXV Legislatura:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm
- Diputados, C. (22 de Septiembre de 2022b). *Reformas Constitucionales turnadas a las Legislaturas Estatales*. Obtenido de Cámara de Diputados LXV Legislatura:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Diputados, C. d. (1 de septiembre de 2022). *Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial*. Obtenido de Cámara de Diputados, LXV Legislatura:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm
- Faya Viesca, J. (1996). Concepciones históricas del federalismo, Estado y nación en el sistema federal. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 54-55, 108-116.
- Faya Viesca, J. (1998). *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. México D. F.: Editorial Porrúa S. A. DE C. V.
- Fernández Segado, F. (2003). *El federalismo en América Latina*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México; Corte de Constitucionalidad de Guatemala.
- Gamas Torruco, J. (1996). El Estado federal: orígenes, realidades y perspectivas. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 54-55, 117-144.
- Gobernación, S. (23 de Septiembre de 2022). *Reporte de Iniciativas del Ejecutivo Federal. Iniciativas presentadas en el periodo 01/12/2006 a 30/11/2012*. Obtenido de Sistema de Información Legislativa:
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=2#2514830>
- Gobernación, S. d. (1 de Septiembre de 2022). *Reporte de Iniciativas del Ejecutivo Federal*. Obtenido de Sistema de Información Legislativa:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=1>

- Gutiérrez Parada, Ó. (2022). Acciones normativas del poder reformador en la conformación del sistema federal mexicano: el fenómeno del federalismo normativo centralmente dirigido. En M. P. Patiño Fierro, M. Olalde Martínez, & G. (. Cruz Reyes, *200 años del Pacto Federal: Significado, actualidad y perspectivas* (págs. 123-156). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Hernández Chávez, A. (1996). Las tensiones internas del federalismo mexicano. En *¿Hacia un nuevo federalismo?* (Hernández Chávez, Alicia (coord.) ed., págs. 15-33). México, D. F.: Fideicomiso Historia de las Américas; El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica.
- Hurtado, J. (2019). El federalismo en México: mitos, realidades y posibilidades. *Este País*, 1-6.
- Lujambio, A. (2018). *Federalismo y congreso en el cambio político de México* (Segunda ed.). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Merino, M. (2010). Nuevo federalismo, nuevos conflictos. En S. Loaeza, & J.-F. Prud'homme (Edits.), *Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos* (págs. 487-529). México, D. F.: El Colegio de México.
- Monreal Ávila, R. (2002). Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano. *Tesis para optar por el grado de Doctor en Derecho*. México, D. F., México, D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ocaña, L. (1996). La recomposición del pacto federal. *Revista Mexicana de Sociología*, 58(1), 43-55.
- Project, A. (20 de Septiembre de 2022). *Organización territorial del Estado*. Obtenido de Enciclopedia: https://aceproject.org/aces/topics/lf/lfa/lfa02/lfa02a/mobile_browsing/onePag

SCJN. (18 de Septiembre de 2022). *Semanario Judicial de la Federación*.
Obtenido de Suprema Corte de Justicia de la Nación:
<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?ID=30048&Clase=DetalleSemanarioEjecutoriaBL#>

Senado, R. (22 de Septiembre de 2022). *Votaciones*. Obtenido de Senado de la República: <https://www.senado.gob.mx/64/votaciones>

Tena Ramírez, F. (2019). *Derecho Constitucional Mexicano* (Vigésima segunda ed.). Ciudad de México: Porrúa, SA de CV

8. Anexos

Anexo 1. Reformas al artículo 73 constitucional tendientes a otorgar facultades al Congreso de la Unión para centralizar y/o federalizar materias

Cuadro 1. Reformas al artículo 73 constitucional publicadas en el período de Vicente Fox Quesada³³

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
Vicente Fox Quesada (1° de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006)	Publicadas en su periodo ³⁴	<ul style="list-style-type: none"> DOF 25 de septiembre de 2003, que faculta al Congreso para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases concurrentes entre la Federación, Estados y municipios, así como los sectores social y privado. DOF 27 de septiembre de 2004, que faculta al Congreso para que establezca la concurrencia entre la Federación, Estados y municipios en materia de pesca, acuacultura, así como los sectores social y privado. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF 5 de abril de 2004, que faculta al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional. DOF, 7 de abril de 2006, que faculta al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional. 	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

³³ No se encontraron iniciativas tendientes a centralizar materias o facultades.

³⁴ Siete decretos de reforma.

Cuadro 2. Iniciativas de reforma del Ejecutivo Federal al artículo 73 constitucional publicadas en el periodo de Felipe Calderón Hinojosa³⁵

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (1° de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012)	Iniciativas propias		<ul style="list-style-type: none"> DOF 4 de mayo de 2009, para facultar al Congreso para legislar en materia de delincuencia organizada y secuestro. (Aprobada por 96 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención en el Senado). 	<ul style="list-style-type: none"> DOF 24 de agosto de 2009, faculta al Congreso para crear y suprimir empleos públicos de la federación y expedir la ley que establezca las bases para fijar las remuneraciones de los servidores públicos de cada uno de los poderes constitucionales, órganos constitucionales autónomos y cualquier otro órgano o entidad de carácter público (sin información sobre votación).

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

³⁵ Recuérdese que para la elaboración de este cuadro y subsecuentes, solo se toman en cuenta las iniciativas de decreto de reforma que en su título expresamente señalan la modificación a alguna de las fracciones del artículo 73 constitucional. Por lo tanto, la contabilidad aquí presentada no supone el total, ni tampoco es definitiva, al poder existir otros decretos que impliquen modificaciones al apartado constitucional señalado. Adicionalmente, en los cuadros se referencia únicamente aquella redacción de cada decreto que faculta al congreso a legislar en determinadas materias. Por lo que se excluye el resto del contenido del párrafo modificado y/o adicionado.

Cuadro 3. Reformas al artículo 73 constitucional publicadas en el período del presidente Felipe Calderón (1 de 4)

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (1° de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012)	Publicadas durante su periodo ²⁴		<ul style="list-style-type: none"> DOF, 20 de julio de 2007, se faculta al Congreso para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas y explosivos, protécnica, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y expedir leyes del trabajo reglamentarios del artículo 123. DOF, 15 de agosto de 2007, se faculta al Congreso para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. 	<ul style="list-style-type: none">

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

Cuadro 4. Reformas al artículo 73 constitucional publicadas en el período del presidente Felipe Calderón (2 de 4)

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (1° de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012)	Publicadas durante su periodo	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 18 de junio de 2008, que faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 7 de mayo de 2008, que faculta al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos territorial, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional. DOF, 18 de junio de 2008, que faculta al Congreso para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada. 	<ul style="list-style-type: none">

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

Cuadro 5. Reformas al artículo 73 constitucional publicadas en el período del presidente Felipe Calderón (3 de 4)

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (1° de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012)	Publicadas durante su periodo	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 30 de abril de 2009, que faculta al Congreso para dictar leyes encaminadas para distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. DOF, 30 de abril de 2009, que faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4° de esta Constitución. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 30 de abril de 2009, que faculta al Congreso para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones. DOF, 30 de abril de 2009, que faculta al Congreso para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 4 de mayo de 2009, que faculta al Congreso para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

Concurso Nacional de Ensayo sobre Federalismo

Cuadro 6. Reformas al artículo 73 constitucional publicadas en el período del presidente Felipe Calderón (4 de 4)

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
<p>Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (1° de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012)</p>	<p>Publicadas durante su periodo</p>	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 12 de octubre de 2011, que faculta al Congreso para legislar en materia de cultura, física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, así como de la participación de los sectores social y privado. DOF, 12 de octubre de 2011, que faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 9 de agosto de 2012, que faculta al Congreso para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 14 de julio de 2011, que faculta al Congreso para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, expedir leyes generales en materia de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

Cuadro 7. Iniciativas de reforma del presidente de la República al artículo 73 constitucional publicadas en el período de Enrique Peña Nieto

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
<p>Enrique Peña Nieto (1° de diciembre de 2009 al 30 de noviembre de 2018)</p>	<p>Iniciativas propias (5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 5 de febrero de 2017, por la que se faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno en materia de mejora regulatoria (Aprobada por 91 votos a favor, 5 en contra y 0 abstenciones en el Senado). DOF, 5 de febrero de 2017, por la que se faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal. (Aprobada por 91 votos a favor, 5 en contra y 0 abstenciones en el Senado). DOF, 5 de febrero de 2017, por la que se faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno en materia de justicia cívica e itinerante. (Aprobada por 91 votos a favor, 5 en contra y 0 abstenciones en el Senado). DOF, 5 de febrero de 2017, por la que se faculta al Congreso para expedir leyes generales que armonicen y homologuen la organización y funcionamiento de los registros civiles. (Aprobada por 91 votos a favor, 5 en contra y 0 abstenciones en el Senado). 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 5 de febrero de 2017, por la que se faculta al Congreso para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar (Aprobada por 91 votos a favor, 5 en contra y 0 abstenciones en el Senado). 	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

Cuadro 8. Reformas al artículo 73 constitucional publicadas en el período del presidente Enrique Peña Nieto (1 de 4)

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
<p>Enrique Peña Nieto (1° de diciembre de 2009 al 30 de noviembre de 2018)</p>	<p>Publicadas durante su periodo³⁷</p>	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 26 de febrero de 2013, por la que se faculta al Congreso para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. DOF, 8 de octubre de 2013, por la que se faculta al Congreso para expedir las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 26 de febrero de 2013, por la que se faculta al Congreso para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. DOF, 11 de junio de 2013, por el que se faculta al Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. DOF, 8 de octubre de 2013, por la que se faculta al Congreso para expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada. DOF, 8 de octubre de 2013, por la que se faculta al Congreso para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común 	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

³⁷ 14 decretos de reforma.

Cuadro 9. Reformas al artículo 73 constitucional publicadas en el período del presidente Enrique Peña Nieto (2 de 4)

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
Enrique Peña Nieto (1° de diciembre de 2009 al 30 de noviembre de 2018)	Publicadas durante su periodo	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 27 de diciembre de 2013, que faculta al Congreso para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales. DOF, 7 de febrero de 2014, que faculta al congreso para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. DOF, 7 de febrero de 2014, que faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. DOF, 10 de febrero de 2014, que faculta al Congreso para expedir las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. DOF, 10 de febrero de 2014, que faculta al Congreso para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 26 de mayo de 2015, que faculta el Congreso para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, y para establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento. 	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

Cuadro 10. Reformas al artículo 73 constitucional publicadas en el período del presidente Enrique Peña Nieto (3 de 4)

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
Enrique Peña Nieto (1° de diciembre de 2009 al 30 de noviembre de 2018)	Publicadas durante su periodo	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 27 de mayo de 2015, que faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución; DOF, 27 de mayo de 2015, que faculta al Congreso para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. DOF, 25 de julio de 2016, que faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 2 de julio de 2015, que faculta al Congreso para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. DOF, 10 de julio de 2015, que faculta al Congreso para expedir las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral 	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

Cuadro 11. Reformas al artículo 73 constitucional publicadas en el período del presidente Enrique Peña Nieto (4 de 4)

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
Enrique Peña Nieto (1° de diciembre de 2009 al 30 de noviembre de 2018)	Publicadas durante su periodo	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 5 de febrero de 2017, que faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria. DOF, 5 de febrero de 2017, que faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 5 de febrero de 2017, que faculta al Congreso para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. DOF, 5 de febrero de 2017, que faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal. DOF, 5 de febrero de 2017, que faculta al Congreso para expedir las leyes generales que armonicen y homologueen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales. DOF, 5 de febrero de 2017, que faculta al Congreso para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar. 	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

Cuadro 12. Reformas al artículo 73 constitucional publicadas durante los primeros tres años de Andrés Manuel López Obrador (1 de 2)

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
Andrés Manuel López Obrador (1° de diciembre de 2018 al 30 de septiembre de 2024)	Publicadas durante su periodo ³⁸	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 26 de marzo de 2019, que faculta al Congreso para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, 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; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones. DOF, 15 de mayo de 2019, que faculta al Congreso para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 14 de marzo de 2019, que faculta al Congreso para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución. DOF, 15 de mayo de 2019, que faculta al Congreso para establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 30. de esta Constitución. DOF, 15 de mayo de 2019, que faculta al Congreso para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. 	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

³⁸ Seis decretos de reforma.

Cuadro 13. Reformas al artículo 73 constitucional publicadas durante los primeros tres años de Andrés Manuel López Obrador (2 de 2)

Periodo	Tipo	Facultan al congreso a establecer leyes para la coordinación y/o la concurrencia entre la Federación, estados y municipios	Reservan materias a la Federación	Mixtas
Andrés Manuel López Obrador (1° de diciembre de 2018 al 30 de septiembre de 2024)	Publicadas durante su periodo	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 15 de mayo de 2019, que faculta al Congreso para legislar en materia de ciencia, tecnología e innovación, estableciendo bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado, con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. DOF, 18 de diciembre de 2020, que faculta al Congreso para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial. DOF, 24 de diciembre de 2020, que faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de formación y desarrollo integral de la juventud, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte. DOF, 26 de mayo de 2021, que faculta al Congreso para expedir la ley general en materia de seguridad privada que establezca las reglas de coordinación entre las personas autorizadas a prestar los servicios de seguridad privada y las autoridades correspondientes de la Federación, las entidades federativas y los municipios, para la adecuada organización y funcionamiento como auxiliares de la seguridad pública 	<ul style="list-style-type: none"> DOF, 15 de mayo de 2019, que faculta al Congreso para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. 	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

TERCER LUGAR

Federales al gastar, pero centralistas al recaudar: el pacto fiscal mexicano desde una perspectiva comparada

Pablo de los Cobos Alcalá

Federales al gastar, pero centralistas al recaudar: el pacto fiscal mexicano desde una perspectiva comparada

Pablo de los Cobos Alcalá

Índice

1. ¿Por qué estudiar federalismo fiscal desde una perspectiva comparada?
2. Federalismo fiscal: concepto y su evolución en México
3. Análisis comparativo en el tiempo, con otros países y al interior
4. Hacia un nuevo federalismo fiscal
5. Referencias

Resumen: Este ensayo realiza un análisis comparado de la proporción de gasto público y recaudación de los órdenes de gobierno en México con otros países y al interior. Después de una revisión sobre el concepto de federalismo fiscal y su evolución temporal, esta comparación permite concluir que México es un país federal en términos de gasto público, pero centralista en recaudación. El trabajo concluye tanto con una argumentación valorativa sobre la necesidad de aumentar la autonomía fiscal por sus efectos en la calidad de vida y reciprocidad democrática con la población, así como con las narrativas para realizar estos esfuerzos.

Federales al gastar, pero centralistas al recaudar: el pacto fiscal mexicano desde una perspectiva comparada

Pablo de los Cobos Alcalá

1. ¿Por qué estudiar el federalismo fiscal desde una perspectiva comparada?

No hay un adjetivo que permita caracterizar de forma general al federalismo mexicano: resulta indispensable matizar por áreas de política pública, regiones del país y su tendencia en el tiempo. Por ejemplo, hay áreas que presentan mayor nivel de descentralización administrativa — como la educación y por mucho tiempo la prestación de servicios de salud—. Hay otras áreas que, tanto por sus problemáticas particulares como por la coyuntura, son atendidas desde una mayor centralización en la toma de decisiones —como la seguridad nacional o la política energética—. Sin embargo, un área realmente contrastante es la fiscal pues, desde una perspectiva comparada, México parece ser un país descentralizado en el gasto público, pero centralista en la recaudación (Anderson, 2010; Cabrero, 2013; Encinas y Castellano, 2015; Valdés y Guadarrama, 2021). Ahora bien, incluso en esta macrotendencia a nivel nacional, existen entidades en las que una mayor parte de su gasto proviene de sus ingresos autogenerados o presentan una tendencia en la que en poco tiempo esto podría ser realidad.

Estas características del federalismo fiscal mexicano son producto de diferentes factores. Primero, es común que en diferentes países los gobiernos subnacionales no cuenten con los incentivos para recaudar,

pues reciben transferencias que sustentan sus gastos sin la necesidad de incurrir en costos políticos al intentar aumentar sus propios recursos (Canavire-Bacarreza y Espinoza, 2010). Segundo, incluso aunque los gobiernos quisieran aumentar sus recursos autogenerados, no todos ellos cuentan con capacidades institucionales para hacerlo realidad, como una administración pública profesionalizada con sistemas de información adecuados, ni están en ambientes con alta participación ciudadana que legitime y permita una rendición de cuentas sostenible de este tipo de reformas (Cabrero, 2004; Cejudo y Gerhard, 2010; Encinas y Castellano, 2015). Tercero, el federalismo fiscal mexicano — materializado en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal— es resultado del devenir de tensiones políticas que permanecen latentes hoy en día (Herrera, 2019; Mustre y Urzúa, 2017). Estas tensiones, propias de cualquier sistema democrático, han estado asociadas a que las soluciones propuestas estén concentradas sobre aspectos muy concretos o variaciones menores, dejando de lado reformas integrales que reconfiguren su lógica (López y Cejudo, 2018).

En el contexto político actual, la discusión sobre el tipo de federalismo fiscal deseable está más viva que nunca. Si bien muchas de las exigencias de actores políticos están encaminadas a un aumento de las transferencias a los gobiernos subnacionales (Sánchez, 2021), es importante entender cuáles son las características del sistema en México en una perspectiva más amplia para proponer cambios que atiendan a finalidades más integrales y no solo a exigencias coyunturales de corto plazo. Para ello, resulta de gran utilidad identificar qué tipo de país es México al equiparlo con sus pares federales y centralistas en el mundo, así como al realizar sus entidades para comprender que ese

comportamiento general puede esconder treinta y dos historias diferentes. Así pues, este ensayo identifica el gran reto del federalismo fiscal mexicano después de realizar esta comparación: continuar con el sistema de transferencias que internaliza las externalidades de recaudación propias de un federalismo, a la par de fortalecer la capacidad de generar ingresos propios. A partir de la identificación, este trabajo justifica los efectos que este tipo de medidas pueden lograr y los cambios de narrativa necesarios para lograrlo. El presente documento contiene tres secciones adicionales a esta introducción. En primera expongo sobre las características de interés al estudiar los federalismos fiscales y su evolución para el caso de México. En la segunda contrasto proporciones de gasto público y recaudación entre gobiernos subnacionales y nacionales en diferentes países del mundo, así como al interior de México. Finalmente, en la tercera concluyo tanto con una justificación valorativa que permite un cambio de narrativa para abordar el reto del federalismo fiscal, junto con una recapitulación de los principales argumentos.

2. Federalismo fiscal: concepto y su evolución en México

El federalismo es un sistema institucional de gobernanza en el que constitucionalmente al menos dos órdenes de gobierno están facultados para tomar decisiones de forma autónoma y rendir cuentas a la población directamente en un espacio geográfico compartido (Anderson, 2010; Riker, 1964). Este gobierno compartido sobre la misma población implica la descentralización del poder: ya sea con labores explícitamente separadas para cada orden de gobierno, o con mandatos de colaboración en las mismas áreas de política pública que fuerzan la toma de decisiones compartidas (Anderson, 2010; Cabrero, 2007). En ocasiones,

la descentralización del poder está explicada por la necesidad de conjuntar a gobiernos locales que no cederían tan fácilmente sus facultades a un gobierno nacional, como el caso de las trece colonias estadounidenses en la conformación de la Unión (Cabrero, 2007). En otras ocasiones, la descentralización del poder tiene como intención evitar su concentración para evitar autoritarismos, al dispersar recursos y aumentar los puntos de veto, tal y como propone la escuela elección racional siguiendo la línea de argumentación de Madison en El Federalista (Brennan y Buchanan, 1980; Madison, 1787). Otras posturas que abogan por la descentralización lo hacen con la finalidad de aumentar la competencia entre gobiernos para fomentar la innovación o para adecuar las preferencias a órdenes de gobierno con mayor cercanía que promueva una rendición de cuentas más directa (Beramendi, 2009; Inman y Rubinfeld, 1997; Musgrave, 1997; Tiebout, 1956). En esta corriente, hay quienes incluso hablan de que las entidades son *laboratorios* que permiten poner en marcha medidas piloto que posteriormente pueden ser replicadas en otras partes del país (Oates, 1999). Esta conformación de sistemas federales trae consigo el surgimiento de dilemas, al buscar de forma simultánea tanto la coherencia entre unidades como la diversidad, a la par de la competencia para la innovación y la solidaridad en el bienestar.

En el caso mexicano, hay una gran discusión histórica sobre las motivaciones originarias para contar con un sistema federal en la conformación del Estado nacional (Cabrero, 2007). En lo que hay más consenso, es que desde los setentas y ochentas del siglo pasado ha habido cambios importantes en la descentralización del poder: después de una época en la que primó una concentración en el Gobierno federal,

comenzó a haber un rol más importante tanto de gobiernos estatales como de gobiernos municipales en la toma de decisiones o en su implementación (Cejudo, 2007). Una de las áreas que experimentó estos cambios fue la fiscal, es decir, lo relacionado con la interacción de los gobiernos en función de la recaudación, el endeudamiento y el gasto público (Anderson, 2010). A finales de los setenta, los gobiernos estatales conformaron el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el que cedieron parte de sus facultades de recaudación al Gobierno federal a cambio de obtener transferencias de los ingresos obtenidos (Arriaga, 2021; Medina, 2019). Esta conformación de federalismo fiscal no es única en el mundo, ya que es bastante habitual que los gobiernos federales recauden más ingresos de los que gastan, y después transfieran parte de estos a los gobiernos subnacionales (Anderson, 2010). Lo que es un caso atípico para el caso mexicano es la magnitud de la proporción, pues hace parecer a México un país federal en términos de gasto —pues sus gobiernos subnacionales gastan tanto como los de otros países federales—, pero centralista en términos de ingresos —pues sus gobiernos subnacionales recaudan tan poco como los de otros países centralistas—.

La apuesta en la que los gobiernos subnacionales cedieron sus facultades al Gobierno federal va en sintonía con las propuestas de la primera generación de estudios sobre federalismo fiscal (Oates, 2005). Desde la visión de esta primera generación, era deseable *centralizar* en un primer momento la recaudación porque permitiría *descentralizar* en mayor medida el gasto público en un segundo momento. Aunque es deseable que los gobiernos subnacionales compitan entre sí e innoven incluso en su estructura fiscal, una competencia voraz puede ser

perjudicial para la mayoría y llevar a niveles generalizados de menores ingresos. Asimismo, centralizar la recaudación puede simplificar y armonizar reglas administrativas que vuelven más atractivo al país en su conjunto, beneficiando a todas las entidades (Sánchez, 2020). Esto es particularmente importante en el contexto de antaño mexicano, pues las reformas evitaron la múltiple tributación (Sánchez, 2021). En realidad, esta centralización tenía como intención que el Gobierno federal internalizara algunas de las externalidades que un sistema federal puede generar en los gobiernos subnacionales. Además, la centralización inicial de la recaudación puede ayudar a los esfuerzos para nivelar a las entidades y disminuir desigualdades entre ellas.

No obstante, uno de los problemas que llega a generar esta conformación es la de desincentivar la búsqueda de beneficios de prosperidad económica por parte de los gobiernos subnacionales (Weingast, 2009). Al respecto, la segunda generación de estudios del federalismo fiscal identifica que, en un modelo que transfiere de forma proporcional a las entidades los recursos generados, cuando una de ellas aporta (por decir algo) \$100 más de recaudación para un año fiscal, solamente obtendría $1/n$ de este dinero, en el que n es el número de gobiernos. A largo plazo, esto desincentiva a los gobiernos a buscar la prosperidad económica de su entidad ya que solo obtienen una parte menor del crecimiento asociado a su región.

Ante ello, de forma pertinente en 2007 y 2013, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tuvo reformas cuya finalidad era incentivar que los gobiernos promovieran la prosperidad económica en sus regiones (pues obtendrían mayores recursos), así como una mayor recaudación de los impuestos que siguen recaudando directamente (Arriaga, 2021). Estos

cambios solo son realizados a las variaciones, es decir, los montos que en su momento recibieron las entidades bajo reglas previas siguen vigentes, pero los incrementos se realizarían en función de incentivos que promueven las finalidades de crecimiento económico y autogeneración de recursos. A pesar de que estos eran los objetivos que planteaban estas reformas, lo cierto es que no fueron logrados del todo: las entidades que tuvieron mayores crecimientos en su recaudación no fueron las que terminaron por ser más beneficiadas por los incrementos de las transferencias (ASF, 2016; Mustre y Urzúa, 2017). Además, ni siquiera las entidades con mayores necesidades son las que resultaron más beneficiadas de otros fondos como las aportaciones, cuya finalidad es la de disminuir las desigualdades entre entidades (ASF, 2016).

En este contexto, hay varias exigencias de cambio. Primero, muchas de las discusiones siguen proponiendo el aumento de las transferencias por parte del Gobierno federal (Sánchez, 2021) o la exigencia de que la distribución de recursos se haga a tiempo y evitando afinidades políticas (Arriaga, 2021). De forma similar al último punto, hay algunas críticas sobre la finalidad de la distribución, siendo si esta busca resarcir, distribuir o compensar, bajo un entendimiento simple de que la distribución es un juego de suma cero (Encinas y Castellano, 2015). Segundo, el Gobierno federal reclama una mayor transparencia en el uso de los recursos transferidos y la necesidad no solo de evitar la discreción, sino de rendir cuentas a la población local sobre las razones, motivos y justificaciones de la toma de decisiones para medidas específicas (Cejudo y Gerhard, 2010; Sánchez, 2020). Tercero, aunque las últimas reformas importantes buscaron simplificar las reglas de distribución, todavía hay algunas consideraciones sobre la multiplicidad de fondos y

hasta la oposición contradictoria de varios de ellos entre sí (Encinas y Castellano, 2015). Esta multiplicidad de fondos, que aumentan las facultades de muchos gobiernos subnacionales, puede llegar a generar dudas sobre la claridad de a qué orden de gobierno le toca atender ciertos temas (López y Cejudo, 2018).

Así pues, ante varias críticas con sugerencias de cambio y con un equilibrio que ha logrado canalizar tensiones políticas arrastradas, pero no resueltas del todo, resulta indispensable realizar una comparación del federalismo fiscal mexicano entre países y unidades al interior, para identificar de mejor manera cuáles son los retos que las reformas deberían plantearse. Para ello, en la siguiente sección realizo un estudio de los últimos treinta años de la estructura de gasto público y recaudación por órdenes de gobierno en el país, y contrasto estos resultados con la evolución de la estructura fiscal tanto en países centralistas como federales del mundo.

3. Análisis comparativo en el tiempo, con otros países y al interior

Al considerar el gasto público anual por orden de gobierno, resulta interesante observar que en los últimos treinta años se ha ido cerrando la brecha entre el porcentaje asociado al Gobierno federal y el asociado al conjunto de gobiernos estatales (si bien el gasto en pesos constantes ha ido en aumento para los tres órdenes de gobierno). Como lo muestra la *gráfica 1*, en 1990, el Gobierno federal gastaba un equivalente al 75.9%⁵⁷ del total de los tres órdenes de gobierno, mientras que los

⁵⁷ A lo largo de este ensayo, solo es utilizado un decimal en la expresión de cifras, por lo que la suma de estas no siempre es igual a 100%.

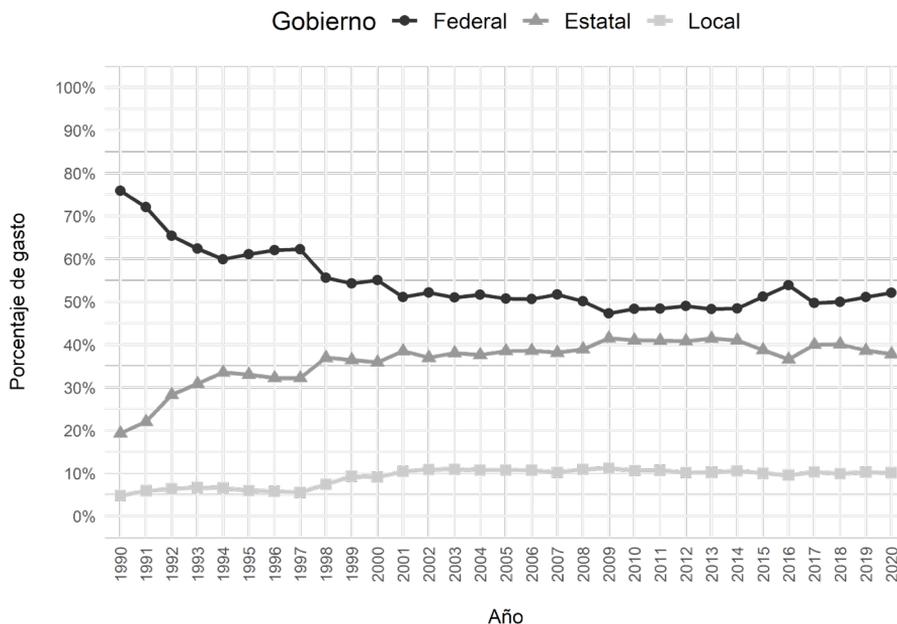
gobiernos estatales gastaban un 19.3% y los gobiernos locales⁵⁸ un 4.7%. En cambio, en 2020 el Gobierno federal gastaba un equivalente al 52.1%; los gobiernos estatales, un 37.8%; y los gobiernos locales, un 10.1%. Los cambios más significativos para los gobiernos estatales sucedieron de 1990 al 2000, periodo caracterizado por una mayor proporción del gasto para este orden de gobierno. Esta tendencia fue desacelerada desde 2001, logrando la menor diferencia en 2009 entre el Gobierno federal y los estatales. Desde este último año, incluso ha habido un ligero aumento del porcentaje del gasto público que realiza el Gobierno federal. Para el caso de gobiernos locales, es notorio el cambio ascendente del porcentaje de 1997 a 2001, seguido de cierta estabilidad hasta 2020.

Esta primera lectura del gasto público por orden de gobierno hace lucir a México como un país federalista puesto que sus gobiernos subnacionales gastan casi tanto como lo hace el Gobierno federal. Sin embargo, al observar la recaudación por orden de gobierno, la historia cambia completamente. Tal y como lo visualiza la gráfica 2, de cada \$100 recaudados por los órdenes de gobierno en el país en 2020, \$91.0 fueron obtenidos por el Gobierno federal, \$7.3 por los gobiernos estatales, y \$1.6 por los gobiernos locales. Estos montos no difieren tanto de los recaudados en 1990: en ese año, el Gobierno federal recaudó 88.6 de cada 100 pesos, mientras que los gobiernos estatales recaudaron 8.9 y los gobiernos locales 2.3. A diferencia de lo detallado con el gasto público, desde 1990 no ha habido grandes cambios en la tendencia,

⁵⁸ Los gobiernos locales incluyen a los gobiernos de municipios, así como los de delegaciones o alcaldías.

salvo por el periodo de 1992 a 1994, cuando los gobiernos estatales aumentaron ligeramente su proporción con respecto al total nacional.

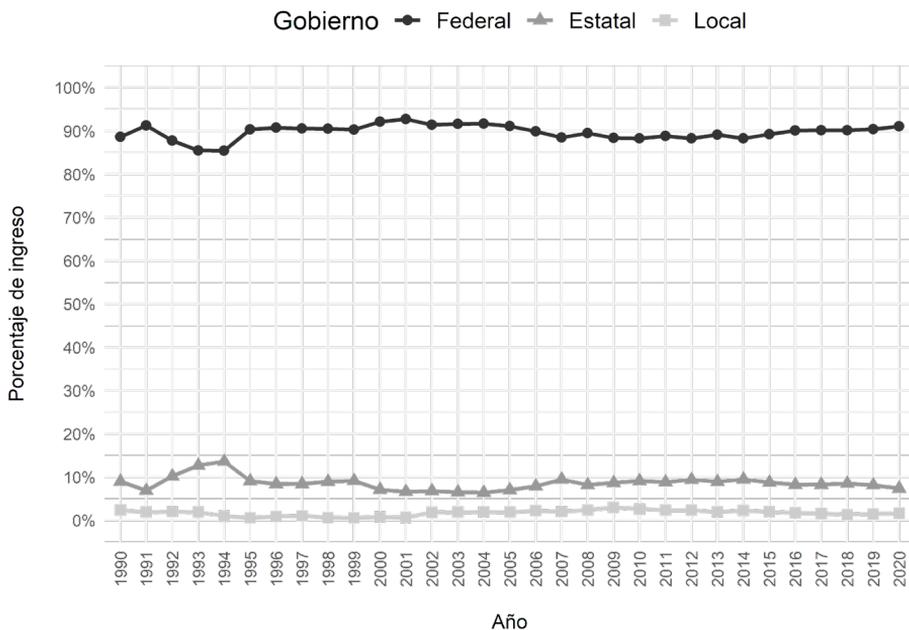
Gráfica 1. Porcentaje de gasto público por orden de gobierno, 1990 – 2020



Notas: El porcentaje es sobre la suma del gasto de los tres órdenes de gobierno. El gasto federal no incluye el del sector paraestatal ni los recursos asignados a entidades, alcaldías o municipios. El gasto estatal no incluye recursos asignados a municipios o alcaldías.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2022) y de la SHCP (2021).

Gráfica 2. Porcentaje de recaudación pública por orden de gobierno, 1990 – 2020



Notas: El porcentaje es sobre la suma de ingresos de los tres órdenes de gobierno. Los ingresos no incluyen los obtenidos por financiamiento. Los ingresos federales no incluyen los del sector paraestatal. Los ingresos estatales y locales no incluyen participaciones o aportaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2022) y de la SHCP (2021).

Aunque el contraste entre el gasto y la recaudación por órdenes de gobierno proporciona información de interés, resulta indispensable comparar estos porcentajes con otros países para identificar si los niveles de México son compartidos por otras naciones o si, por el contrario, lo vuelven un caso atípico. Es posible realizar un primer abordaje con otros

países de la OCDE, ya que esta organización sistematiza información con metodología comparable⁵⁹. Además, en esta organización hay tanto países centralistas como federales, lo cual permite responder a cuáles se asemeja más México.

Así pues, la gráfica 3 representa el porcentaje del gasto público que realizan los gobiernos nacionales en contraste con los gobiernos subnacionales con respecto al total del país. Con esta gráfica es posible apreciar dos aspectos importantes. El primero es el tamaño de la brecha entre el gasto público del gobierno nacional y el de los gobiernos subnacionales: sobresale que hay países en los que esta brecha es pequeña, como en Australia, Estados Unidos y Suecia; por su parte, en Canadá y Dinamarca incluso son los gobiernos subnacionales quienes realizan un mayor gasto público que el gobierno nacional. La brecha de México es moderada, como la de Alemania, España y Finlandia. El segundo aspecto de interés es la tendencia de las proporciones en el tiempo: a cerrarse como en Bélgica, España y Finlandia; o a abrirse como en Hungría, Irlanda y Reino Unido. En México, hay cierta estabilidad como en la mayoría de los países durante la última década.

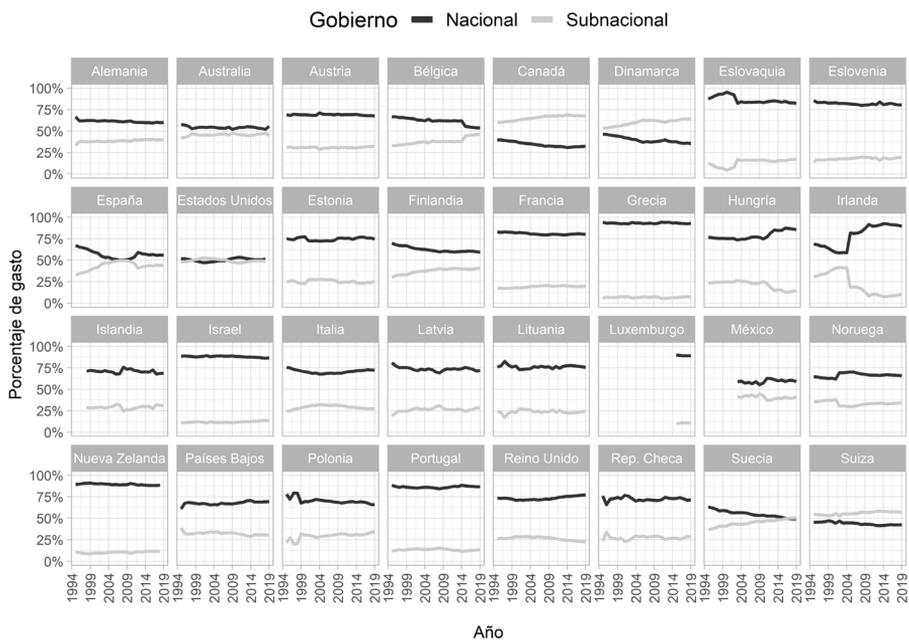
Ahora bien, aunque parece haber más países federales que se asemejan a México de los que difieren, lo más apropiado es realizar un promedio entre países considerando si son federales o centralistas. La gráfica 4 presenta esta información para el periodo de 1995 a 2019. En ella, es posible apreciar que México guarda una mayor similitud con países federales que con los países centralistas en términos de gasto público por orden de gobierno: para el año 2019, los gobiernos nacionales de los

⁵⁹ Por esta razón algunas cifras de México difieren ligeramente de las presentadas previamente, aunque no cambia su tendencia ni conclusiones.

países centralistas gastaban el 73.4% del total nacional, mientras que en los países federales el porcentaje fue de 52.1%. Con esta metodología, el dato para el caso mexicano fue de 58.8%, tan solo 6.5 puntos porcentuales por encima del promedio de países federalistas (en contraste con una diferencia de 14.6 puntos porcentuales con el promedio de países centralistas).

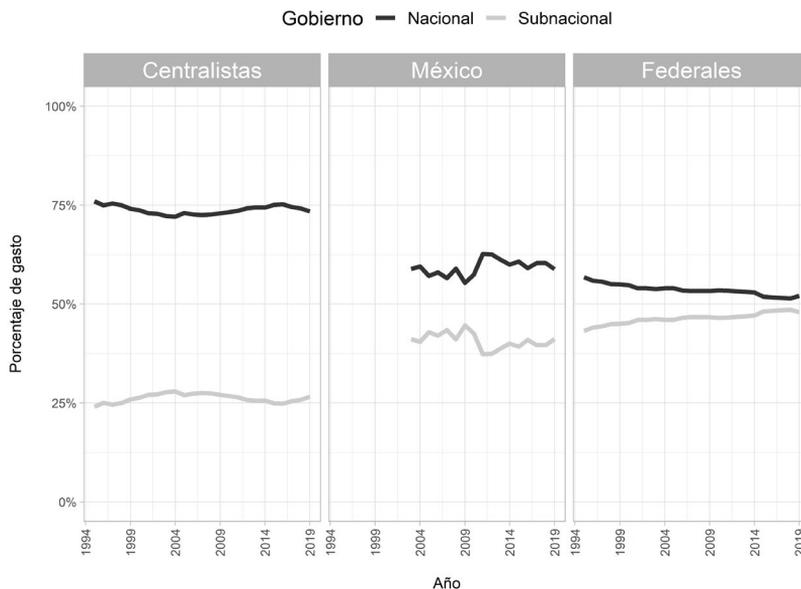
No obstante, una discrepancia importante es la tendencia en el tiempo, pues la brecha ha ido cerrándose notablemente en los países federales desde 1995, mientras que en México los niveles son tan similares en 2019 como hace varios años. Al respecto, el promedio de recaudación del gobierno nacional en países federales en 1995 fue de 56.8% (lo cual implica una disminución de 4.7 puntos porcentuales en el periodo de estudio). En México, el porcentaje de referencia es 2003, año en el que el porcentaje de recaudación del gobierno central fue de 58.9% (0.01 puntos porcentuales por encima del valor de 2019). Por su parte, los países centralistas también presentan una tendencia de estabilización, pues en 2003 el porcentaje promedio recaudado por el gobierno central fue de 72.3% (1.2 puntos porcentuales por debajo del valor de 2019).

Gráfica 3. Gasto público en los países de la OCDE por orden de gobierno con respecto al total del país, 1995-2019



Notas: Solo están incluidos los países para los que la base de datos proporciona información. Los porcentajes difieren de los presentados en otras gráficas por el uso de metodologías diferentes. Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD (s/f).

Gráfica 4. Gasto público en países federales y centralistas de la OCDE por orden de gobierno con respecto al total del país, 1995-2019

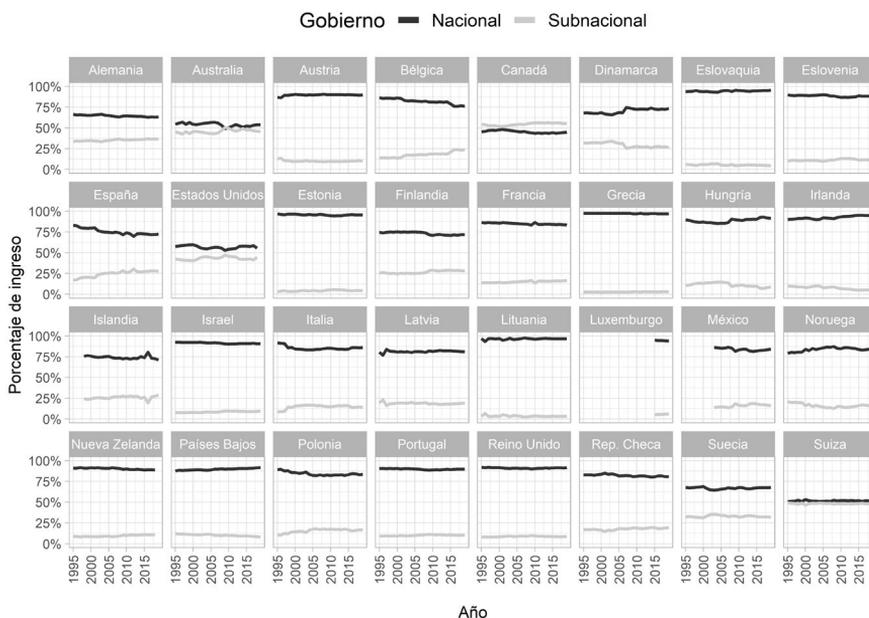


Nota: Solo están incluidos los países para los que la base de datos proporciona información. Los porcentajes difieren de los presentados en otras gráficas por el uso de metodologías diferentes. Los países federales son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos y Suiza. Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD (s/f).

Al replicar la comparación de México con otros países de la OCDE, pero considerando las proporciones de recaudación por órdenes de gobierno, la historia nuevamente vuelve a cambiar. Al observar el tamaño de la diferencia de la recaudación entre el gobierno nacional y los subnacionales, hay países —federales, salvo por Suecia— en los que es pequeña, como en Alemania, Australia, Estados Unidos y Suiza. En Canadá, son los gobiernos subnacionales quienes presentan una mayor

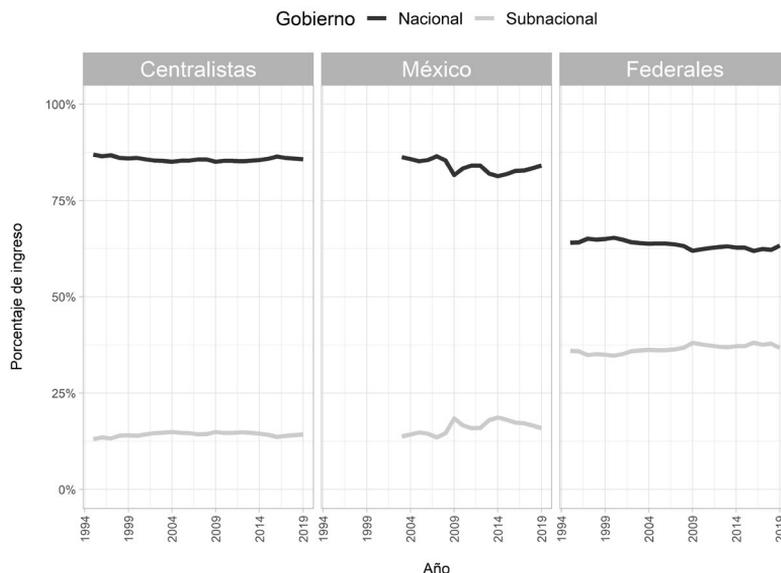
recaudación que la realizada por el gobierno nacional. México presenta una brecha amplia, aunque es cierto que otros países federales comparten esta característica, como Austria y Bélgica. En relación con la tendencia de las proporciones, en lugares como Bélgica y España está cerrándose, mientras que se está abriendo en Dinamarca, Noruega y Países Bajos. En México, hay cierta estabilidad como en la mayoría de los países. La siguiente gráfica presenta esta información.

Gráfica 5. Recaudación en los países de la OCDE por orden de gobierno con respecto al total del país, 1995-2019



Notas: Solo están incluidos los países para los que la base de datos proporciona información. Los porcentajes difieren de los presentados en otras gráficas por el uso de metodologías diferentes. Fuente: Elaboración propia con datos de la OCED (s/f).

Gráfica 6. Recaudación en países federales y centralistas de la OCDE por orden de gobierno con respecto al total del país, 1995-2019



Nota: Solo están incluidos los países para los que la base de datos proporciona información. Los porcentajes difieren de los presentados en otras gráficas por el uso de metodologías diferentes. Los países federales son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos y Suiza. Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (s/f).

La gráfica 6 visualiza los promedios de la proporción de recaudación por orden de gobierno en países federales y centralistas. En esta gráfica, México parece más un país centralista que uno federal, puesto que es el Gobierno federal/nacional el que realiza una mayor parte de la recaudación. Así pues, no solo el comparar el gasto público contra la recaudación en México permite llegar a esa conclusión, sino también el comparar al país con otros en el mundo. Esta misma conclusión es posible obtenerla al comparar a México con América Latina y el Caribe, si

bien solo hay dos países más que son federales: Argentina y Brasil⁶⁰. De igual manera, con una metodología que permite comparar a países entre sí (con lo que puede diferir ligeramente de las cifras previamente presentadas, pero no su tendencia ni conclusiones), los gobiernos nacionales de los países centralistas de América Latina y el Caribe recaudan el 96.1% del total, mientras que en los federales es el 67.5%. En México, bajo esa metodología, la cifra es de 93.5% (OECD, 2021).

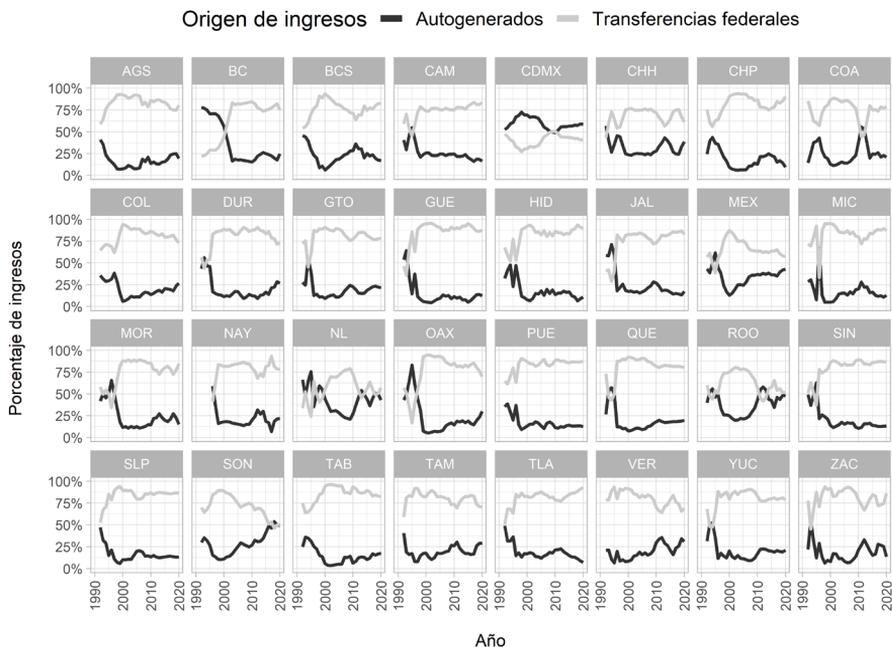
Si bien México presenta una clara caracterización de gasto público y recaudación en el agregado, lo cierto es que las unidades que componen estas cifras guardan relevantes diferencias entre sí. Particularmente, hay gobiernos estatales cuya autonomía fiscal —entendida para este ensayo como el nivel de ingresos autogenerados en comparación con las transferencias federales⁶¹— es alta. Por ejemplo, tal y como lo presenta la gráfica 7, Ciudad de México recauda más dinero del que le es transferido federalmente, ya que tuvo un promedio de 2018 a 2020 de 58.9% de recursos autogenerados. De forma cercana, están Sonora con el 49.6%, Quintana Roo con el 47.9% Nuevo León con el 43.1% y Estado de México con el 42.7%. Todas estas entidades presentan una trayectoria hacia la autonomía fiscal en los últimos años, por lo que es esperable que su porcentaje siga aumentando. Algunas entidades con bajos niveles de autonomía fiscal, aunque una buena trayectoria son Aguascalientes, Colima, Veracruz y Zacatecas. Con los porcentajes más bajos de recursos autogenerados de 2018 a 2020, están Tlaxcala con el 7.0%, Chiapas con el 9.4% e Hidalgo con el 10.7%. Además de estas tres entidades, hay

⁶⁰ La base de datos de la OECD (2021) no presenta información comparable para Venezuela, otro país federal.

⁶¹ Otras fuentes de ingreso público contra las cuales estimar la autonomía fiscal son los provenientes de adquisición de deuda y disponibilidad inicial (Valdés y Guadarrama, 2021).

otras que, además de tener malos niveles de autonomía, presentan una trayectoria hacia la dependencia fiscal, como Baja California Sur, Campeche y Jalisco. El promedio entre entidades es de 23.9%.

Gráfica 7. Fuente de ingresos de las entidades, 1990 – 2020



Notas: Los recursos autogenerados incluyen los provenientes de financiamiento. Las asignaciones no incluyen las destinadas a municipios o alcaldías. Las proporciones son un promedio móvil de los últimos tres años.

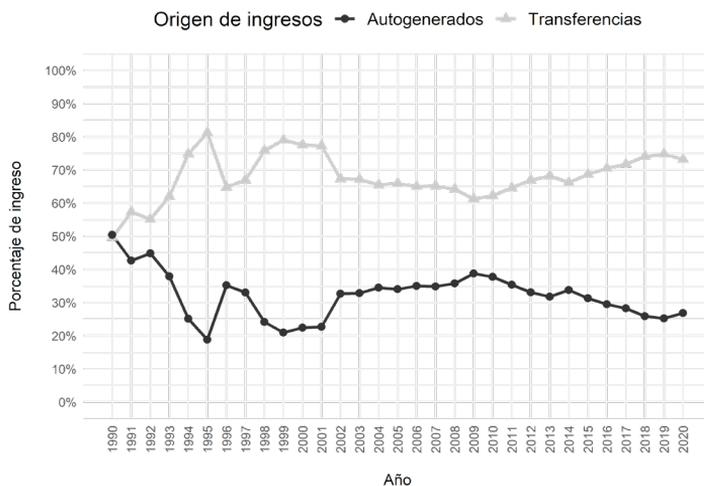
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2022).

Finalmente, la gráfica 8 presenta la información agregada sobre autonomía fiscal para los municipios del país⁶². Con esta gráfica es

⁶² En esta medición no fueron consideradas las delegaciones o alcaldías de la Ciudad de México, por tener atribuciones en mayor medida divergentes a las del resto de municipios del país.

posible apreciar que en 1990 los gobiernos locales del país contaban con una mayor autonomía fiscal, si bien sus ingresos en general eran considerablemente más bajos que los de años posteriores. A partir de 1992, comenzó una mayor dependencia de las transferencias federales que continuó hasta la última parte del siglo para posteriormente descender en 2009. A partir de ese año, nuevamente las transferencias federales han representado una mayor proporción de los ingresos de los municipios. De hecho, para 2020, las transferencias federales representaban el 73.2% de los ingresos de los gobiernos locales⁶³.

Gráfica 8. Fuente de ingresos de municipios, 1990 – 2020



Nota: Los recursos autogenerados no incluyen los provenientes de financiamiento. Por la naturaleza jurídica de las delegaciones y alcaldías, es excluida de esta gráfica la información para Ciudad de México.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2022).

⁶³ Por la naturaleza jurídica de las alcaldías, es excluida de esta cifra la información para Ciudad de México.

4. Hacia un nuevo federalismo fiscal

Queda claro que la estructura del federalismo fiscal mexicano vuelve al país un caso atípico: una nación federal, pero con un comportamiento de recaudación fuertemente anclado en el Gobierno federal. Si bien centralizar la recaudación inicialmente para después descentralizar el gasto tiene como intención internalizar externalidades, lo cierto es que también tiene afectaciones. Entre las principales consecuencias negativas de este tipo de arreglos institucionales, está la disminución en la autonomía a los gobiernos, a la par de la desvinculación con la población que vive en sus territorios al reducir los incentivos sobre la rendición de cuentas directa para enfocarlos en quienes están asignando los recursos.

En primer lugar, la alta dependencia fiscal vincula las acciones del gobierno subnacional a satisfacer los requerimientos de quien obtiene los ingresos, es decir, del Gobierno federal. Una de las críticas de los gobiernos subnacionales es que algunas transferencias son repartidas en función de la afinidad política. Además de exigir mejores reglas de asignación, una alternativa de los gobiernos subnacionales es la de disminuir su vulnerabilidad a lógicas partidistas en las que constantemente pueden perder. En segundo lugar, una mayor dependencia de transferencias federales disminuye la relación entre la población y su gobierno subnacional. Al intermediarse una parte de la recaudación, la población tiene un mayor seguimiento, exigencia y consideración sobre las decisiones del Gobierno federal, con lo que los gobiernos subnacionales quedan en un segundo plano. En el tiempo, la afectación a esta relación entre población y sus gobiernos subnacionales termina por afectar la confianza propia de una relación que deja de

mantenerse vigente, así como por abrir espacios de discreción en la toma de decisiones al no haber una de las más importantes formas de reciprocidad democrática.

Aunque año con año las discusiones sobre federalismo fiscal desde los gobiernos subnacionales tienden a estar concentradas en aumentar sus montos, lo cierto es que lo urgente es estimular la proporción de ingresos autogenerados. En realidad, esta discusión no es solo una discusión sobre la autonomía fiscal en abstracto o sobre la posibilidad conceptual de los gobiernos para tomar decisiones e implementarlas de acuerdo con sus propias consideraciones, sino que evoca a una de las múltiples razones por las cuales los países han optado por ser federales: adecuar las preferencias a órdenes de gobierno más cercanos que permitan una relación más directa en los asuntos públicos. Así pues, la autonomía no es solo la garantía de un gobierno subnacional de hacer aquello que considere más apropiado, sino la de contar con los mecanismos apropiados (entre ellos los financieros) para que sus decisiones reflejen el sentir de la población.

De forma paralela, la discusión sobre el aumento de montos propone como una de sus modalidades la devolución o facultad para el cobro de cierto tipo de ingresos. Esta propuesta puede cometer el error que sucedió con la tenencia vehicular, cuya descentralización no necesariamente implicó un aumento en los ingresos de los estados, pues varios de ellos optaron por no cobrarla u ofrecer descuentos. Algunas entidades incluso comenzaron a *competir* para que las personas tuvieran sus vehículos registrados en la entidad con tarifas menores que sus pares. En cambio, hay otras fuentes de ingreso en las que ya tienen facultad los gobiernos subnacionales y que tienen un cobro por debajo

de su potencial (BID y CEPAL, 2022). El mejor ejemplo de ello es el predial. Salvo en algunos contextos metropolitanos, es difícil que haya competencia entre gobiernos que terminen por una disminución generalizada de la recaudación. Además, aspectos de su cobro (como las tarifas) están vinculados directamente al gasto público en mejora de servicios urbanos. La apuesta por la profesionalización de las administraciones públicas locales, acompañada de una rendición de cuentas de las acciones emprendidas, terminará por generar beneficios para los gobiernos y sus comunidades en términos fiscales.

Revisar el federalismo fiscal mexicano es también revisar qué tipo de relación es preferible entre la población y sus gobiernos. Una relación con intermediación que captura parte de la esencia democrática de la representación o, por el contrario, una relación más directa de intercambio —de recursos, información, argumentos y evidencia— que adecúa la toma de decisiones a las preferencias. Ahora bien, no se trata de acabar con los elementos del federalismo fiscal mexicano, particularmente el relacionado con la recaudación centralizada de impuestos que luego son transferidos a los gobiernos subnacionales. Esto es realizado en otros países federales y tiene sus razones justificadas para seguir existiendo. Lo que hay que cambiar es la proporción que tiene este sistema en una lógica más general de recaudación y gasto público. Lo sensato es que las transferencias no sean la principal forma de financiar el gasto subnacional ni que siga el aumento de la proporción, sino fortalecer los mecanismos de autogeneración a la par de que este sistema continúe. Aunque reformas previas han intentado promover esta lógica, su énfasis en atender las variaciones y aumentos del gasto no han mostrado los resultados

esperados. Además, muchos gobiernos subnacionales siguen enfocados en que la discusión debe ir por el aumento de transferencias, en lugar de un aumento de los recursos autogenerados.

Estas reformas no requieren de grandes cambios en todo el país, sino que los propios gobiernos subnacionales pueden comenzar a utilizar las herramientas que la legislación ya contempla, profesionalizar su administración y realizar estos esfuerzos en conjunto con la población. Un tema de gran importancia son los costos políticos aparejados a estas decisiones. No obstante, hay ciertas alianzas de gobiernos subnacionales que pueden lograr estas medidas, tal y como en otros momentos han logrado reconfigurar la forma de funcionamiento sobre el federalismo fiscal. En lugar de generar presiones para el aumento de transferencias, los esfuerzos pueden ir encaminados a compartir información, prácticas y procesos sobre las formas más pertinentes de aumentar la recaudación de forma justa, equitativa y sostenible. No toda mejora al federalismo debe provenir de grandes cambios legales que amplíen o limiten facultades, sino que también es posible generar acuerdos sobre los mecanismos ya existentes para perfeccionar su implementación.

Asimismo, un tema sustancial es la oportunidad de que los gobiernos subnacionales entiendan que una mayor prosperidad económica, además de mejorar la calidad de vida de su población, también permite contar con mayores recursos para seguir tomando decisiones que la población reclama. Comenzar a aprovechar este tipo de situaciones pondría a los gobiernos subnacionales en una espiral positiva con tendencia a la autonomía y a vincular la recaudación a mejoras que impactan en la vida de las personas. No se trata, entonces, de aumentar la recaudación local por aumentarla, sino de entender el rol que un

gobierno puede llegar a desempeñar en mejorar condiciones más favorables de vida que, a largo plazo, terminan por beneficiar a todas las personas en su conjunto.

Así pues, es necesario redirigir la narrativa de las fallas del federalismo fiscal mexicano hacia una de las áreas que más oportunidades presenta, tanto por los aumentos de recaudación como por sus efectos democráticos: el aumento de los recursos autogenerados. México no puede seguir continuando como un país federal en su gasto, pero centralista en su recaudación. Lo anterior desdibuja las grandes bondades de contar con un sistema federal, como la cercanía de los gobiernos, la adecuación de preferencias, y la innovación con flexibilidad de diferentes arreglos. Si bien es cierto que las entidades han cedido sus facultades al Gobierno federal para centralizar la recaudación a cambio de transferencias que, si no recaudarían por sí mismas, las mejoras no deben ir encaminadas a seguir profundizando esa lógica. Por el contrario, ese sistema hay que mantenerlo y utilizarlo incluso para promover que los gobiernos opten por vías de financiamiento más sostenibles y democráticas, tal y como lo hacen la mayor parte de países federales en el mundo.

5. Referencias

Anderson, G. (2010). *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*. Oxford University Press.

Arriaga, N. (2021). ¿Estados en quiebra? Entre la autonomía fiscal y la dependencia local. Konrad Adenauer Stiftung.
<https://www.kas.de/documents/266027/13395798/KASBlog+semana+3+federalismo+fiscal.pdf/336f27f2-e38a-0c97-37c1-602264a171a3?version=1.1&t=1626107581301>

ASF. (2016). *El nuevo federalismo fiscal (Apuntes didácticos)*. Auditoría Superior de la Federación.
https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/7._El_nuevo_Federalismo_Fiscal.pdf

Beramendi, P. (2009). *Federalism* (C. Boix y S. C. Stokes, Eds.; Vol. 1). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0031>

BID, y CEPAL. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe* | Publications. BID, CEPAL y Cooperación Española. Recuperado 29 de septiembre de 2022, de <https://publications.iadb.org/en/publications/spanish/document/Panorama-de-las-relaciones-fiscales-entre-niveles-de-gobierno-de-paises-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Brennan, G., y Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press.

Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, 13(3), 753–784.

Cabrero, E. (2007). *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones.

Cabrero, E. (2013). Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps. *Urban Public Economics Review*, 18, 12–36.

Canavire-Bacarreza, G., y Espinoza, N. (2010). Fiscal Transfers a Curse or Blessing? Evidence of Their Effect on Tax Effort for Municipalities in Sinaloa, Mexico. International Studies Program, Working Paper 10-30.

Cejudo, G. (2007). Para entender los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos. Nostra Ediciones.

Cejudo, G. M., y Gerhard, R. (2010). La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: El caso del FAIS. División de Administración Pública, CIDE.
http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/documentos/Cejudo-Rendicion_de_cuentas_en_transferencias_intergubernamentales.pdf

Encinas, A., y Castellano, R. (2015). Federalismo mexicano: Agenda estratégica y opciones de reforma. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1892>

Herrera, V. (2019). Instrumentos del federalismo mexicano. En E. Orozco y P. Gris (Eds.), Memorias del foro “Federalismo mexicano”. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4345>

INEGI. (2020). Finanzas públicas estatales y municipales, 1990-2020.
<https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Inman, R. P., y Rubinfeld, D. L. (1997). Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 43–64.
<https://doi.org/10.1257/jep.11.4.43>

López, S., y Cejudo, G. (2018). Nota Conceptual. Federalismo mexicano: El problema no resuelto. Retos y propuestas. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
https://www.cide.edu/federalismomexicano/pdf/Nota_Conceptual_Federalismo.pdf

Madison, J. (1787). The Same Subject Continued No. 10. En *The Federalist*. Liberty Fund. http://files.libertyfund.org/files/788/0084_LFeBk.pdf

Medina, L. (2019). Federalismo: Antecedentes y evolución del concepto. En E. Orozco y P. Gris (Eds.), Memorias del foro “Federalismo mexicano”.

Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4345>

Musgrave, R. A. (1997). Devolution, Grants, and Fiscal Competition. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 65–72.

<https://doi.org/10.1257/jep.11.4.65>

Mustre, F. K. A., y Urzúa, C. M. (2017). La Ley de Coordinación Fiscal en México: Una crítica aritmética. *Sobre México. Temas de Economía*, 1(3), 4–13.

Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>

Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349–373.

<https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>

OECD. (s/f). OECD Fiscal Decentralisation Database. Recuperado el 9 de julio de 2021, de <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>

OECD. (2021). Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean.

<https://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm>

Riker, W. (1964). *Federalism*. Little Brown and Company.

Sánchez, M. (2020). El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Una herramienta para el Federalismo (Cuaderno de Investigación No. 68, p. 85).

Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4909>

Sánchez, M. (2021). Propuestas de reforma sobre Coordinación Fiscal y Federalismo en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión (Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas No. 44, p. 20). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5116>

SHCP. (2021). Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, 1990-2020.

<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.

Valdés, F., y Guadarrama, M. (2021, octubre 27). La base irregular del federalismo mexicano: Autonomía fiscal de los municipios. Nexos. <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/10/la-base-irregular-del-federalismo-mexicano-autonomia-fiscal-de-los-municipios/>

Weingast, B. R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279–293. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>

PRIMERA
MENCIÓN HONORÍFICA

**La transformación de la coordinación
fiscal como pilar del federalismo
mexicano**

Yadira García Montero y Gustavo Adolfo Pérez Rojas

La transformación de la coordinación fiscal como pilar del federalismo mexicano

Yadira García Montero y Gustavo Adolfo Pérez Rojas

Introducción

Objetivo

Metodología

1.- Sociedad y federalismo

- 1.1.- Contradicciones de la estructuración social en México
- 1.2.- El federalismo en México

2.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México

- 2.1.- Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- 2.2.- Convenciones Nacionales Fiscales

3.- Transformaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mexicano

- 3.1.- Transformaciones en el SNCF
- 3.2.- ¿Cómo redistribuye los recursos el gobierno federal?
- 3.3.- Críticas estatales sobre el SNCF
- 3.4.- ¿Por qué las entidades no recaudan?

4.- Propuestas para la transformación y consolidación del SNCF

- 4.1.- Temas de controversia y mejora

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

El objetivo de este ensayo es describir las transformaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (con las siglas SNCF) y su relación con el pacto federal, así como plantear propuestas que permitan la eficiencia de la coordinación fiscal en México. Consideramos que la verdadera transformación y consolidación del país llegará con el rediseño de la coordinación fiscal.

Para lograr lo anterior, examinaremos en el primer apartado la manera en la que México se constituyó como una república federal y las contradicciones que históricamente ha tenido el país en su estructuración social; mientras que en el segundo apartado analizaremos los antecedentes del SNCF en México, la relevancia de las Convenciones Nacionales Fiscales y el surgimiento del SNCF.

Las transformaciones relevantes que ha tenido el SNCF, la manera en la que el gobierno federal redistribuye los recursos a las entidades federativas, las críticas que éstas han hecho a la federación y las razones por las que consideramos no recaudan como deberían es el tema que revisaremos el tercer apartado.

En el cuarto apartado presentaremos las propuestas para la transformación y consolidación del SNCF, partiendo de los temas de controversia y mejora que las autoras observamos en la materia.

Por último, expondremos nuestras conclusiones en relación con lo abordado en el ensayo y las propuestas presentadas.

Problemas identificados

Hemos identificado tres problemas de la coordinación fiscal: 1) falta de comprensión de las condiciones actuales del país en materia de coordinación fiscal; 2) ausencia de claridad en la distribución de facultades de los diferentes órdenes de gobierno; y, 3) contradicción entre la lógica constitucional federalista y un centralismo “legal” velado.

El primero, versa sobre la necesidad de profundizar en el estudio de la coordinación fiscal y proponer las transformaciones pertinentes para garantizar la satisfacción de las necesidades actuales del Estado mexicano. La razón es que los cambios del SNCF responde a factores coyunturales del pasado que, en su momento, respondieron a demandas o necesidades distintas a las que actualmente enfrenta el Estado.

El segundo radica en entender que el sistema fiscal determina la manera en la que los tres niveles de gobierno disponen y administran sus recursos, así como la forma en que se coordinan para proporcionar a la población servicios públicos elementales y permitir que gocen de una vida digna, como salud, educación, transporte, entre otros. Si los niveles de gobierno no tienen bases de coordinación fiscal claras y congruentes de manera vertical y horizontal, es decir, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como en las legislaciones secundarias y en la operatividad, no es posible que cumplan con su finalidad.

El tercero consiste en la aparente contradicción del SNCF con el federalismo. Esto, porque pareciera existir una centralización de los recursos y las facultades de las entidades federativas por parte de la federación.

Los problemas identificados se estudiarán desde las perspectivas jurídica y neoinstitucionalista. La razón de integrar, por una parte, la perspectiva jurídica es que el marco legal es el conjunto de normas que rigen el actuar de la sociedad y por medio del cual se establecen las bases de coordinación de los tres niveles de gobierno en las distintas materias, en el caso concreto será la fiscal. Por otra parte, el estudio neoinstitucional nos ayuda a identificar cuáles pueden ser los factores de dependencia organizativa que han generado la institucionalización actual de la normativa vigente del SNCF.

Ambas perspectivas permiten generar un engranaje que verdaderamente cumpla con los objetivos de las normas y los sistemas que en ellas se establecen. Por ello consideramos que la interdisciplinariedad de este trabajo es indispensable para

enfrentar los retos y plantear propuestas de transformación para un sistema complejo y con tanto impacto en la vida de la sociedad, como es el de coordinación fiscal.

Metodología

Se trata de un análisis que ontológicamente es nominalista, pues no existe una verdad absoluta ni natural en las leyes, éstas son creaciones humanas. Epistemológicamente, se trata de un *fuerte construccionismo social*, pues implica una crítica y reflexión sobre los discursos y hechos que determinaron el sentido de las leyes y sus reformas (Easterby-Smith, et al, 2012: 19 y 25). El esfuerzo epistemológico apunta a la *creación de sentido* o entendimiento para extraer nuevas perspectivas y posibles rutas de acción sobre un fenómeno.

Desde el análisis social partimos del neoinstitucionalismo, pues las normas y sus organizaciones públicas, constituyen en sí instituciones (Huntington, 2015 [1968]). En particular, es relevante identificar cuáles son los patrones de dependencia que han dado origen a las leyes que enmarcan el SNCF, así como sus eventuales cambios (North, 1990).

El desarrollo de las leyes que dan sustento al actual sistema tributario parte de diferentes modelos existentes en la coyuntura en que se consagró la Constitución de 1824, sus reformas y las nuevas leyes emitidas hasta la actualidad. Por tanto, el análisis de los artículos y sus modificaciones jurídicas recae en la hermenéutica, cuya función es ser la herramienta interpretativa de las particularidades de las diferentes fuentes, las normas, los principios, reglas y definiciones en relación con la sistemática y dogmática del derecho (RAE, 2022).

1- Sociedad y federalismo

La coordinación fiscal como un sistema de distribución de los recursos recaudados por los tres niveles de gobierno requiere de una serie de transformaciones y para ello en este primer apartado abordaremos los elementos esenciales del SNCF, así como

las diferentes contradicciones que existen actualmente. Un primer paso para examinar las problemáticas que tiene el sistema es hacer una revisión de la formación de la estructura social de nuestro país, así como del sistema federal que establece nuestra Constitución. Posteriormente, para colocar nuestro tema en contexto definiremos lo que es el Sistema de Coordinación Fiscal y sus características.

1.1. Contradicciones de la estructuración social en México

El proceso de modernización de la sociedad inicia de la consagración de las instituciones, como máxima expresión de la cultura pública. La estructuración de las sociedades occidentales tiene su origen en la sistematización del conocimiento y sus funciones. Un primer acercamiento en este proceso de revisión tiene lugar cuando Roma comienza su declive ante la intromisión de los pueblos germánicos y otras hordas invasoras, la sociedad queda desprotegida y se presenta un vacío de autoridad. Ese vacío es llenado por la Iglesia Católica, que recolecta el conocimiento y lo transforma en administración, de ahí que todas las instituciones actuales comparten el mismo modelo de jerarquización organizacional: *isomorfismo*.

A partir del surgimiento de los nacionalismos, los reyes son los personajes que reinstalan la seguridad pública, luego de la formación de ejércitos y con ello se reconfigura el Estado. Para Elie Kedourie (1961) el nacionalismo es un sentimiento aglutinador y según Lord Acton (1949) estos sentimientos dan identidad a las personas al compartir rasgos característicos. Tras la reconfiguración de las estructuras sociales que se presenta ante la emergencia de la burguesía y la aparición de nuevas tecnologías que dan pie a la industrialización, se presenta una revolución organizacional.

Según Jepperson y Meyer, el estándar que logró alcanzar la religión católica, sirvió de base para que los diferentes países en donde tenían presencia realizaran diferentes formas organizativas. (Powell y DiMaggio, 1999) Esta revolución organizacional se denominó *modernización*. Entre los siglos XVIII y XIX aparecen las

organizaciones privadas y debido a ello todo cambia, por lo que las organizaciones públicas se ven en la necesidad de reajustar sus objetivos y sus métodos.

La nueva constelación de organizaciones empieza a delinear intereses distintos entre las naciones de origen occidental, de tal forma, se separan en cuatro grandes estructuras: liberal, estatal, corporativa y segmentada. Si bien, cada una de estas tradiciones organizacionales parten del isomorfismo católico, el desarrollo de sus variantes religiosas y aspiraciones competitivas terminaron por definir sus objetivos de Estado moderno.

Las estructuras liberales se consagraron alrededor de los intereses individuales para definir el papel del Estado; bajo esta concepción las instituciones públicas tienen la misión de salvaguardar los intereses de los individuos, quienes pueden organizarse por su propia voluntad (Reino Unido, EEUU y Australia). Las estructuras estatistas son herederas de la Revolución Francesa de 1789, para ellos la razón de Estado radica en la voluntad del pueblo (Francia, parte de Bélgica y parte de Canadá). Por otro lado, las estructuras corporativistas están relacionadas con la evolución estatista, pero tienen un sistema fincado en las funciones racionalizadas de la sociedad (Alemania, Austria, Países Bajos, Suiza y los países nórdicos).

Una cuarta estructura emerge de la herencia occidental, se trata de las estructuras sociales segmentadas, sociedades que no han definido cuál es la motivación para organizarse. En estos contextos, el Estado es un proyecto a futuro, en el cual la sociedad no comprende su papel -no consideran que ellos son el Estado-, por tanto, prefieren que sea el gobierno quien se haga cargo de la responsabilidad del desarrollo. O'Donnell (1994) definió que estas sociedades delegan su participación en los políticos, porque la sociedad no comprende de qué manera tiene que participar más allá del voto democrático. Este es el caso de México y otras naciones en vías de desarrollo, que siguen en un debate eterno para intentar definir para qué están juntos, para qué quieren sus instituciones y sus sistemas de gobierno.

Una característica de las estructuras segmentadas es que sus intentos por sistematizar el Estado recaen en esquemas híbridos que no han encontrado un buen grado de institucionalidad. México parte de una herencia centralista fundada durante la época colonial y se mantuvo hasta la promulgación de la primera Constitución en 1824, la cual era republicana y federal, en gran parte gracias a la intervención del llamado “padre del federalismo”, el coahuilense José Miguel Ramos Arizpe, además de estar inspirada en la Constitución de Cádiz de 1812 y en parte en el sistema federal estadounidense.

Es importante tener en cuenta que México tenía sus propias condiciones históricas que lo llevaron a convertirse en una república federal, es decir, si bien se retomaron ciertas características del modelo de los Estados Unidos, nuestro país tenía razones específicas para adoptar su propio modelo, entre ellas la necesidad de negociar con las provincias para evitar su separación de la república.

Sin embargo, México ha quedado varado en una indefinición sobre sus propios objetivos organizacionales. No sabemos si la sociedad mexicana se dirige hacia un modelo liberal, estatista o corporativista. Por un lado, tenemos una gran influencia del sistema federalista estadounidense, el liberal; por otro lado, la sociedad en los hechos privilegia la existencia de un gobierno central con gran poder, que no podemos definir si tiene aspiraciones estatistas o corporativistas. La indefinición de ruta es lo que no permite a la sociedad, entendida como elemento del Estado, fijar objetivos concretos. El sistema fiscal, en tal caso, no tiene objetivos concretos para operar más allá de lo que definen las leyes escritas; los ciudadanos no pueden exigir cuando no conocen lo que están buscando.

1.2. El federalismo en México

¿Por qué se estableció el sistema federal para la consolidación del proyecto de nación en México? La construcción institucional en México partió de una monarquía inaugural en 1822 con Agustín de Iturbide, tras la firma de los Tratados de Córdoba en 1821 con los que México se declaró independiente y se aceptaba el retiro de la

milicia española. Posteriormente, se genera una turbulencia e inestabilidad en el país debido al conflicto entre centralistas y federalistas. Existen diversas opiniones sobre las razones que tenían en la mente los constituyentes de 1824 para adoptar el modelo federal: Para Carpizo (1972: 467) se trató de una imitación extralógica del sistema estadounidense; mientras que para Centeno (2015: XIX) posiblemente era la única vía por la cual las Provincias Internas de Oriente (en ese entonces Nuevo León y Coahuila) accederían a formar parte del pacto. De tal suerte, que el federalismo se apuntaba como la única manera que se presentaba para garantizar a los estados su carácter soberano.

En este sentido, uno de los grandes gestores del pacto federal fue Ramos Arizpe, pues durante las negociaciones atajó que no sólo las Provincias Internas de Oriente rechazarían una constitución centralista, sino que tampoco existía disposición por parte de Campeche Tabasco, Yucatán, Guadalajara, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas (Centeno, 2015: XIX). Ramos Arizpe, una vez electo como Presidente de la Comisión de Constitución, presentó en noviembre de 1823 el primer borrador del Acta Constitutiva de la Federación. Es indudable que la nueva Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, tiene influencia de la Constitución estadounidense del 21 de junio de 1788 y de la Constitución de Cádiz de 1812.

Posteriormente, en 1836 Santa Anna promulgó las Siete Leyes con lo que se restauró un régimen centralista. Una de las características que tuvo este sistema que los Estados pasaron a convertirse en Departamentos y perdieron su autonomía. Luego de 11 años de un gobierno centralista, Santa Anna fue orillado al exilio tras el éxito del Plan de Ayutla y se reorganizó un Constituyente que prepararía la Constitución de 1857; cabe decir que la mayoría de 110 diputados representantes eran de corte liberal. Según Paoli (2016: 137) la Constitución de 1857 recibe gran influencia de la Constitución de Estados Unidos de 1788, por su carácter federalista, y de la Constitución de Francia de 1791, por su salvaguarda de los derechos del hombre. Pero un factor clave de esta Constitución es la eliminación de la figura del vicepresidente, que anteriormente era otorgada al segundo lugar en las elecciones, además esta figura fue un factor de desconfianza continua para el presidente en

turno, pues generaba desconfianza y por lo tanto las prácticas de gobierno tendían a ser centralistas por el miedo a que esta sombra mostrara indicios de insurrección.

Aquí podemos observar las primeras contradicciones en la formación de las instituciones en México. La Constitución de 1857, en su artículo 39, declara que la soberanía radica en el pueblo y no en la nación (Pani, 2004: 74); en otras palabras, se orienta hacia un esquema social de tipo *liberal*, similar al que regía en los Estados Unidos y ya no *estatista* como comprendía la Constitución de 1824, la cual tenía una inspiración francesa en este sentido. Recordemos que el debate observado por Jepperson y Meyer, describe cómo es que las naciones *segmentadas* son aquellas que tienen problemas para definir cuál es el esquema de estructuración social que deben adoptar. Powell y DiMaggio (1999)

México, en el desarrollo de sus constituciones de 1824 a la de 1857, pasó de buscar una sociedad estatista a una liberal (esto está fuera del debate entre liberales y conservadores, pues no se trata de una razón ideológica sino organizativa).

La Constitución de 1857 fue la base durante los gobiernos de Benito Juárez y de Porfirio Díaz, sin embargo los cambios políticos y las modificaciones constitucionales, las cuales llevaron a la prolongación de ambos gobiernos, particularmente con Díaz, quien gobernó 34 años, generó un estallido social en 1910 que lleva como resultado la construcción de una nueva constitución, la cual es promulgada en 1917, en cuyo contenido se refrenda la aspiración de que la soberanía radica en el pueblo (Carpizo, 2013). No obstante, Garcíadiego (2016) afirma que la Constitución de 1917 no es un documento totalmente nuevo, sino que se tomó como base la anterior Constitución de 1857 y se revisó la naturaleza legal de cada uno de los artículos, incluyendo las principales preocupaciones que detonaron el movimiento de 1910 entre ellas, la posibilidad de que los campesinos obtuvieran tierras, su carácter antilatifundista y el acotamiento específico de las funciones del Ejecutivo, para que éste no actuara con discrecionalidad; oportunidad que había aprovechado Porfirio Díaz para ejercer facultades no estipuladas por la anterior constitución. Por otra parte, el debate entre un régimen central o federal quedó desfasado y se reiteró el

carácter republicano-federal con estados libres y soberanos, el cual reside actualmente en el artículo 40. Bajo esta tesitura, México adoptó el federalismo como parte de las prácticas políticas desde el siglo XIX; sin embargo, con el surgimiento de nuevos esquemas económicos como el neoliberalismo y la globalización se comenzó a expandir la perspectiva de lo político a lo económico dando como resultado el federalismo fiscal como una idea que busca involucrar a los gobiernos locales y federales a redimensionar sus finanzas.

1.2.1. Introducción al federalismo fiscal

El objetivo del federalismo fiscal es responder al problema de la asignación óptima en materia de impuestos federales y regionales, así como el diseño de las estrategias para operar las transferencias entre la Federación, los estados y los municipios. Además, se afianza en la delegación de facultades recaudadoras y de aplicación de gasto, ya que, en los niveles locales de la administración pública, es necesario que el reparto de los recursos obedezca a las necesidades y ventajas de la administración, en virtud de las diversidades geográficas, demográficas, culturales y de fiscalización estatal. (Gómez & Miranda, 2009)

2. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México

2.1. Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El primer intento de coordinación fiscal, luego de que nuestro país obtuviera su independencia, fue con la Ley de Clasificación de Rentas de 1824, en la que se estipulaba que el 30% de la recaudación de los Estados debería destinarse a la Federación. Esta condición no se ejecutaba en la práctica, dando como resultado un erario federal precario y débil (Mora, 2008: XXIII), quedando en desuso durante el gobierno de Santa Ana.

Con la implantación de las Siete Leyes, se instauró un modelo de república centralista, cuyo objetivo era concentrar el poder y la fiscalización de los recursos de

los departamentos. Después fueron publicadas las Bases Orgánicas de la República Mexicana en 1843 en la que se planteó que sería la federación la autoridad encargada de suministrar el “contingente” a los Estados.

Para 1846 se replanteó una nueva Ley de Clasificación de Rentas que estipulaba el cobro de un “contingente” como compensación en favor de la federación. Más adelante, en 1851, se puso en funcionamiento un sistema de tributos compartido, que en un principio cobraba los derechos del Consumo de Efectos Extranjeros en un 50%.

El 25 de junio de 1856 durante el gobierno de Ignacio Comonfort, el ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada refrendó la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos, también conocida como “Ley Lerdo”. (González, 2019)

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se estableció en el artículo 124 la prohibición al cobro de impuestos a las ventas que datan del siglo XIV, llamadas “alcabalas”, por ser consideradas una aberración histórica por las élites ilustradas y liberales del mundo hispanoamericano. (Zuleta, 2009)

Para 1861, el “contingente” se transformó en “contribución federal”, por lo que los estados y municipios debían entregar a la Secretaría de Hacienda (SH) el 25% de todo el ingreso que percibían. (Aboites, 2003) Sin embargo, no se observó un efectivo cumplimiento de las entidades federativas en los siguientes años.⁶⁴ Fue a partir de 1868 cuando se logra obtener el 20% de lo recaudado por cada entidad federativa en beneficio de la federación.

Durante el Porfiriato propició la tendencia de la centralización de facultades en la federación. Fue a partir de 1910 hasta 1950, cuando el gobierno federal logró que

⁶⁴ El contingente era “la imposición de una carga a los estados, cuyo monto se estimaba por el número de habitantes, por las características económicas regionales y por el monto de los pagos del diezmo eclesiástico realizados en cada una de las provincias. Los municipios no tenían obligación. Los estados más poblados y prósperos, ubicados en el centro y occidente del país (México, Puebla y Jalisco) quedaron comprometidos con las mayores aportaciones; a los tres les correspondería pagar más de la mitad (casi 53% de los 3.1 millones que arrojaba la suma total anual del contingente, lo que representaba cerca del 30% del presupuesto federal, casi como el petróleo a fines del siglo XX.” (Aboites, 2018)

el centro político de la nación contara con una sólida base fiscal, ejemplo de lo anterior es el incremento sostenido de la aportación del Impuesto Sobre la Renta (ISR); sin embargo, una de las partes importantes para esta investigación es que, pese a esos avances, de acuerdo con Aboites (2003)

“No logró resolver la contradicción de la concurrencia fiscal con los estados, llamada anarquía (...), ni la modernización plena de la estructura tributaria, que seguía dependiendo en una proporción significativa de impuestos indirectos, como el comercio exterior y el timbre. Con ello, el gobierno federal consolidó su posición dominante en el manejo de las finanzas públicas del país. Más que intentar un acuerdo federalista, limitó con severidad la capacidad tributaria de los gobiernos locales, por la vía fiscal y por las secuelas del reformismo social característico del nuevo Estado.”

Entre este periodo, en 1925 se crearon el Banco Central, el impuesto de la gasolina y el ISR, los dos últimos por decretos presidenciales.

Además de los sucesos mencionados, existen tres momentos en el siglo pasado para formalizar la coordinación fiscal: las Convenciones Nacionales Fiscales. En el siguiente apartado se narran sus principales aportaciones a la coordinación fiscal actual.

2.2. Convenciones Nacionales Fiscales

El sistema fiscal antes de la coordinación fiscal se distinguía por la multiplicidad de atributos tanto federales como estatales y municipales, era un sistema tributario complejo e inequitativo para los contribuyentes, la existencia de demasiadas leyes fiscales frecuentemente contradictorias, exacciones en gravámenes concurrentes desproporcionadamente altas y la multiplicidad de funciones similares de administración tributaria. Esto, como es evidente, generaba distorsiones en la economía nacional por los efectos que provocaban la diferencia de oportunidades de la población en cada estado y territorio del país, y por los excesivos costos que para la nación implicaba dicho sistema. Con la intención de corregir esa situación,

se llevaron a cabo las convenciones nacionales fiscales, como el inicio de un proceso de coordinación fiscal entre la Federación, Estados y Municipios.

2.2.1. Primera Convención Nacional Fiscal

La primera de estas convenciones fue en 1925, como consecuencia, en 1926 la SHCP elaboró el primer proyecto de reformas constitucionales, atribuyendo facultades para gravar impuestos de la siguiente manera:

A Poderes Federales	A Jurisdicción Estatal
- al comercio exterior.	- predial,
- a la renta.	- a los actos jurídicos no comerciales,
- sobre herencias y legados.	- sobre capitales invertidos en la propiedad inmobiliaria,
- sobre materias enumeradas en las fracc. IV y V del art. 27 constitucional.	- sobre vegetales,
	- y derechos sobre servicios públicos.

Fuente: Castañeda, Ramón, Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Revista INDETEC, México, 2003.

2.2.2. Segunda Convención Nacional Fiscal

La segunda convención fue en 1933, a partir de la cual se realizaron dos reformas constitucionales. De acuerdo con Castañeda (2009):

Reforma Constitucional de 1934

En apoyo a las recomendaciones formuladas en las dos convenciones nacionales fiscales, la federación en 1934 y 1936, nuevamente promovió reformas constitucionales, prosperando únicamente la modificación al Artículo 73, fracción X, que faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica, con lo que los impuestos sobre esta fuente pasaron a ser exclusivos del gobierno federal, de cuyo rendimiento participarían los estados y municipios. Posteriormente, en 1935 y en 1940 se hicieron otras modificaciones a la misma fracción X para otorgar a la legislación federal competencia en materia de industria

cinematográfica, que se agregó a las concedidas anteriormente (a comercio, minería e instituciones de crédito).

Reformas Constitucionales de 1942

En 1942, se adicionó al artículo 73 de la CPEUM la fracción X, con lo que se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para legislar sobre la industria del tabaco, entre otras cosas; además, se adicionó al mismo artículo la fracción XXIX, en la que se estableció que las entidades federativas participarían en el rendimiento de contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza. Se consignó que dicha participación se hiciera en la proporción que la ley secundaria determinara y que las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”

2.2.3. Tercera Convención Nacional Fiscal

En 1947 se llevó a cabo la tercera convención nacional fiscal, donde se intentó solucionar el tema de la distribución de competencias en la materia, en particular sobre los gravámenes a la industria y al comercio; sus resultados fueron: la expedición de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas y la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. (Castañeda, 2009)

En 1972 comenzaron a trabajar regularmente la Comisión Permanente y las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de la SHCP, como resultado de los intentos de coordinación entre los distintos órdenes y actores de gobierno. Sin embargo, para 1979 se llegó a un punto estático del sistema, pues la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) y otras leyes especiales ya eran obsoletas porque las participaciones distribuibles comenzaron a disminuir por la baja

elasticidad de los impuestos federales participables respecto a la de los no participables, porque estos últimos estaban integrados por el ISR, que es más elástico y tiene mayor efecto recaudatorio. Además, en algunos otros impuestos no se otorgaban participaciones, en otros la participación estaba condicionada a la suspensión de los gravámenes locales sobre las mismas fuentes o a la celebración de convenios de colaboración y existían impuestos federales que debían participarse a gobiernos locales en virtud de la CPEUM. Esto hacía del sistema de participaciones en impuestos federales un sistema complejo e irregular, por lo que surgió la necesidad de crear el actual SNCF. (Castañeda, 2009)

3. Transformaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mexicano

Si bien en la CPEUM establece que México es una república federal, por lo que el SNCF debe ser congruente con el federalismo, sin embargo, las legislaciones secundarias contradicen el pacto federal, pues, se ha cedido tanto el control de los recursos como de las competencias de las entidades federativas a la federación, lo que resulta en una centralización del poder y los recursos públicos.

La coordinación fiscal tiene como finalidad crear contribuciones federales únicas en cuyos rendimientos participan las Entidades Federativas donde a cambio (...) renuncian al ejercicio de la potestad que les permite imponer sus propias contribuciones. (López Castro, 2012: 25)

El 27 de diciembre de 1978 se publicó en el DOF la LCF vigente hasta el momento en que se realiza este ensayo. Dentro de sus objetivos, se encuentra:

Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones (...) (LCF, 2022)

Con esta legislación surgió el SNCF y con él, como menciona Castañeda (2009:85:91), un nuevo sistema de participaciones, cuyo elemento medular eran los Ingresos Totales Anuales que obtuviera la Federación por concepto de Impuestos (ITAF), los cambios en la integración de la Recaudación Federal Participable (RFP) han sido considerables, ejemplo de esto es que en 1983 se incluyeron los derechos sobre hidrocarburos y de minería.

A lo largo de estos 40 años, el sistema de reparto de recursos del Estado mexicano ha tenido muchas transformaciones, prueba de ello son las más de 30 reformas que ha tenido. Es importante mencionar que estas transformaciones no solamente consisten en reformas a la LCF sino también en la creación y extinción de vías alternativas de distribución de recursos, como fideicomisos y fondos.

En 1980 se creó el Fondo General de Participaciones (FGP) que pertenece al Ramo 28 y se conforma del 20% de la cantidad que las entidades federativas recaudan y entregan a la federación.

En 1990 se modificó el criterio de distribución del FGP, pues se buscaba atenuar la desigualdad que se había generado en los diez años previos porque el criterio resarcitorio había ocasionado que existiera concentración de recursos en las entidades federativas de mayor potencial económico y fiscal. Esta nueva fórmula, como menciona Castañeda (2009:110), tenía como base los siguientes criterios: 1) el 45.17% del FGP en proporción directa al número de habitantes que tuviera cada entidad en el ejercicio de que se trate; 2) los coeficientes de participación se actualizan anualmente conforme al crecimiento en la recaudación de los impuestos federales asignables; y, 3) un criterio redistributivo que buscaba otorgar mayores participaciones a las entidades federativas cuyas participaciones por habitante, en las dos primeras partes del FGP sean más pequeñas y viceversa. Con el 9.66% restante, en proporción inversa a las participaciones por habitante que tuviera cada entidad por concepto de la primera y segunda partes del FGP.

Lo anterior representó un punto de quiebre del SNCF que pareciera que el sistema pasó de ser un esquema de redistribución a ser un sistema compensatorio o también llamado “solidario”.

Durante 17 años estuvo vigente este sistema de distribución, sin embargo, nunca se incrementaron los recursos del FGP, por lo que, a ciertas entidades federativas se les redujo de manera considerable su porcentaje de participaciones. El problema de esto es que estados como Jalisco o Nuevo León han manifestado su inconformidad con este tipo de esquema porque su producción y actividad económica es considerablemente mayor que la de otros estados que, desde su punto de vista, parecieran ser beneficiados.

“(…) Hasta el año 2007, poco más de 45% de los ingresos federales que se transferían a las entidades federativas se calculaba en función directa del número de habitantes en cada una de ellas.

A partir del año 2008 la población adquiere un papel mucho más relevante para la distribución de ingresos, en virtud de que la estructura de las fórmulas vuelve a cambiar producto de una reforma hacendaria en materia de federalismo fiscal que privilegia la información de población, al incorporarla como un factor por el que se ponderan todas las variables que conforman dichas fórmulas, es decir, el Producto Interno Bruto por entidad federativa, así como la recaudación de impuestos y derechos locales.”
(Arechederra & Carbajal, 2016)

Para 2007 se reformó la fórmula para la distribución del FGP y se creó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas como resultado a partir de 2008 la distribución del FGP se haría con base en los siguientes criterios: el crecimiento económico y la recaudación local; lo que se pretendía era repartir los recursos en función de los esfuerzos locales incentivando a los estados que recaudaran más. Sin embargo, los hechos demostraron que esto no fue así.

“La evidencia señala que los recursos se continúan asignando inercialmente, tomando en cuenta la población. La consecuencia de esto es que, al “no asignar los recursos basados en el desempeño, esfuerzo y logro de resultados desincentiva a estados y municipios a esforzarse por aumentar la recaudación local y el crecimiento económico” (México Evalúa, 2020).

Por otro lado, en 2008 se modificaron los Ramos 28 y 33, por lo que el reparto se realizó de acuerdo con el monto de 2007, al esfuerzo recaudatorio, el tamaño de la población y de acuerdo con los fondos de hidrocarburos y fiscalización. Para 2012, se abrogó la Ley Federal de Tenencia y Uso de Vehículos, por lo que se cedió a las entidades federativas la facultad de recaudarlo y administrarlo. Ya en 2013 se realizaron modificaciones a la LCF con el objetivo de robustecer los incentivos recaudatorios, así como mejorar la distribución, el destino y el ejercicio del Ramo 33.

Otro caso interesante de transformaciones en la coordinación fiscal es el del Fondo de Fomento Municipal (FFM), que en sus objetivos establece “(...) fortalecer los ingresos de los municipios y está dirigido exclusivamente para ellos” (Senado, 2010). Este fondo se integra con el 1% de la recaudación federal participable, cantidad de la cual el 16.8% corresponde a todas las entidades federativas y el 83.2% solo a las que estén coordinadas con la federación en materia de derechos (DOF, 2022).

Las entidades federativas tienen la obligación de entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del FFM, de acuerdo con la fracción III del artículo 2-A de la LCF. Esta porción normativa ha sido objeto de críticas en virtud de que, hay quienes consideran que la federación debería entregar directamente a los

municipios estos recursos en lugar de que las entidades federativas funjan como intermediarias.⁶⁵

Otra transformación de gran envergadura fue la creación de los Fondos de Educación Básica y Normal; de Servicios de Salud; de Infraestructura Social y de Aportaciones Múltiples en 1998. Luego, en 1999 se instituyeron los fondos de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; Educación Tecnológica; de Adultos; así como de Seguridad Pública.

3.1. ¿Cómo redistribuye los recursos el gobierno federal?

En el país la tercera parte del gasto total de la federación es entregado a las entidades y municipios, para el 2021 esta cantidad alcanzó los 2.4 billones de pesos, mientras que en 2002 representaban 1.2 billones de pesos (Moreno y Ramírez, 2021: 4). Se trata de la fuente de recursos más importante para los estados, equivalente al 90% de sus ingresos entre 2002 al 2021.

Antes del 2019, el dinero se distribuía a partir de ocho fondos transferibles: 1) Participaciones o Ramo 28;⁶⁶ 2) las Aportaciones o Ramo 33;⁶⁷ 3) las provisiones

⁶⁵ Por vía de ejemplo, puede consultarse la iniciativa presentada el jueves 18 de febrero de 2010 ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para adicionar un artículo 2-B a la LCF.

⁶⁶ El Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, se refiere a los recursos que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios, correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos. Los recursos del Ramo General 28 no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales. Su carácter principal es resarcitorio; por lo que, tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y la recaudación, y por lo tanto pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio, principalmente con medidas recientemente adoptadas como la modificación de la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal y la sustitución del Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2021).

⁶⁷ El Ramo 33- también conocido como Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios- es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: Educación, Salud, Infraestructura básica, Fortalecimiento financiero y seguridad pública, Programas alimenticios y de asistencia social, Infraestructura educativa. Con tales recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando, además, fortalecer los presupuestos de las entidades

salariales o económicas o Ramo 23; 4) el gasto por delegaciones o gasto centralizado; 5) recursos para el Sistema de Protección Social en Salud; 6) Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas; 7) Convenios de Descentralización y Reasignación; 8) Programa Especial de Seguridad Pública o Ramo 36. El Ejecutivo eliminó cuatro fondos, por lo cual subsisten al 2022: Ramo 28, Ramo 33, Ramo 23 y el gasto federal por delegaciones.

Según los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en 2023, se estima que, del total del Gasto Federalizado, el 50.2% se ejecute en participaciones, un 41.0% en aportaciones, es decir el 91.2%. El restante 8.8% se trasladará a partir de los Convenios de Descentralización y Reasignación, Salud Pública y los recursos federalizados del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas (CEPF, 2022: 1). En otras palabras, los Estados se han vuelto económicamente dependientes de la Federación.

3.2. Críticas estatales sobre el SNCF

En la actualidad, el SNCF ha recibido críticas por parte de algunos gobiernos estatales al señalar su inconformidad con los mecanismos de distribución de los recursos públicos. En 2020 los estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas hicieron público su desacuerdo basados en las participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33) (González, 2020). La queja se realizó en el marco de la irrupción de la pandemia por Covid-19. Según el entonces gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón, afirmó que el pacto fiscal que data de 1978, ya era obsoleto, por lo que, ahora, se debía repartir los recursos de una mejor manera, el exgobernador propuso que se le regrese a las entidades el dinero proporcional en relación con lo que aportan a la federación.

federativas y las regiones que conforman. Estas Aportaciones Federales se distribuyen a los Estados en los siguientes fondos con base a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51. (SHCP, 2021).

Esta queja no es nueva en el caso de Nuevo León. Otro caso tuvo lugar en 2017 en el Congreso de Nuevo León cuando se discutió la propuesta del diputado Arturo Salinas del Partido Acción Nacional en la que solicitaba abandonar el pacto de coordinación fiscal en materia de impuestos y derechos federales (Pérez Valtier, 2017). En ese entonces, Nuevo León aportaba el 7.6% del PIB nacional, lo que equivaldría a 210 mil millones de pesos en recaudación de impuestos. De esas aportaciones, el estado recibiría 53 mil millones a través del Ramo 28 y Ramo 33, además de 7,200 millones por convenios y 1,200 millones por incentivos, dando un total de 61,400 millones de pesos; es decir, el 30% de lo recaudado.

No obstante, la realidad es que no hay precedente que indique la manera en la que se daría una eventual salida de alguna entidad federativa del pacto. La propuesta del congreso local de Nuevo León no prosperó debido a que no favorece a la población. Además, se consideró que impuestos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios, son de carácter estrictamente federal. Entonces, aunque algún estado saliera del pacto y dejara de formar parte de la coordinación en materia fiscal, ello no eliminaría esos tributos federales; es decir, las personas de la entidad seguirían pagando esos impuestos, pero sin recibir la correspondiente participación. En ese caso, amén de una reforma constitucional, la entidad impondría sus propios tributos para recaudar, lo cual generaría una doble tributación en la sociedad.

Sin embargo, el debate continuó en 2021 cuando el gobernador del estado de Jalisco, Enrique Alfaro, logró llevar a cabo una consulta popular con el apoyo del Instituto Electoral local para saber si se debía revisar el pacto fiscal con la Federación. La pregunta hecha a los ciudadanos fue: "¿Estás de acuerdo en que cada seis años, se revisen los términos de la Coordinación fiscal y la manera en la que la federación distribuye los impuestos, para que se decida si Jalisco se mantiene o sale de Pacto fiscal?" (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2022). A pesar de que el 94% de los participantes señaló estar a favor de la revisión,

la consulta no fue vinculante porque acudió el 7% del padrón electoral del Estado y se requería una participación del 33%.

El interés del gobernador jalisciense ha sido visto con recelo por parte de algunos analistas. En su caso, Gómez Álvarez (2022) señala que la consulta en Jalisco tenía pocas posibilidades de tener éxito en su convocatoria; sin embargo, añade que es prácticamente imposible que un Estado por sí solo abandone el pacto puesto que no pueden forzar la revisión del acuerdo de coordinación fiscal vigente. Según el especialista, “(...) la única instancia facultada para convocar a una convención nacional hacendaria —que es el mecanismo constitucional para revisar el pacto fiscal— es el gobierno federal por medio de la Secretaría de Hacienda”

3.3. ¿Por qué las entidades no recaudan?

Más allá de las intenciones que puede tener un estado para retirarse del pacto de coordinación fiscal, se debe hacer una reflexión sobre el razonamiento que tenían los neoleoneses en 2017: ¿Por qué el 70% de sus impuestos se va a otros lados de México y no se queda ese dinero para beneficiarlos a ellos? Es un cuestionamiento válido, que otras entidades se han hecho. Una reflexión que surge con base en los elementos que hemos señalado es que el actual modelo de coordinación fiscal en México no ha funcionado como se tiene contemplado, pues los estados que usualmente reciben más de lo que aportan, tampoco han detonado cambios significativos en su capacidad recaudatoria, por lo tanto, es normal que los estados que más aportan cuestionen si el actual modelo de corte centralista funciona con el esquema de participaciones y aportaciones (Ramos 28 y 33).

El Instituto Mexicano para la Competitividad, AC (IMCO) publicó un informe en 2020 sobre los ingresos en los estados. Uno de los resultado que arrojó, es que en promedio las entidades únicamente generan el 12% de sus ingresos, mientras que el 80% llegan a través del SNCF. Lo que enfatiza el IMCO, es que muchas entidades prefieren no aprovechar sus facultades tributarias y que, si tienen la posibilidad de recaudar 18 impuestos, por lo general sólo recaudan seis.

¿Por qué los estados no recaudan? Aparentemente, la crítica que realiza Nuevo León nos indicaría que su condición como aportante al SNCF es desventajosa para ellos. Sin embargo, resulta que el esquema actual beneficia a las entidades que más recaudan, pues la redistribución será mayor a través de participaciones o Ramo 28 y estos recursos son de libre uso para las entidades. Mientras que los estados más pobres, suelen recibir más recursos, pero a través de las aportaciones o Ramo 33. Es decir, que los estados con más recursos tienen más libertad para utilizar los recursos, en comparación con los estados más pobres.

Esto ha generado inconformidad en prácticamente todas las entidades del país, pues las entidades con más recursos sienten que pierden dinero aportando a la Federación; y los estados con menos recursos saben que tienen una capacidad hacendaria extralimitada que queda a expensas de la aprobación Federal. No es casualidad, que los estados pobres no comprendan con que objeto deberían recaudar más; en primer lugar, sus economías son más informales lo cual dificulta la tarea, en segundo, reciben más dinero por aportaciones que los otros estados.

Por si fuera poco, en los estados más ricos las poblaciones no capitales han llegado a detectar que el esquema de participaciones que depende de una fórmula poblacional, tampoco considera la variable territorial, de tal manera que puede asegurarse que las personas que pagan sus impuestos en un municipio pequeño o alejado de la capital no tienen prácticamente ninguna garantía de que ese dinero se vea reflejado en algún beneficio local.

¿Qué sucede en el orden municipal? El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2022), señala que en 2020 unos 218 municipios obtuvieron ingresos a partir de 72% de recursos federales, 23% de recursos propios, y el resto a través de la contratación de deuda. Por tanto, la mayor parte de los recursos municipales llegan a través del Ramo 33 que comprenden recursos etiquetados. Es cierto que a partir de la reforma municipal de 1999 (Merino, 2007: 27 y 28), los gobiernos locales tienen más opciones para hacerse de recursos, no obstante, en México ocurre una paradoja con respecto a otros países federales. En

el caso de los EEUU, la palabra municipio apenas aparece dos veces en su constitución, pues la intención es que lo local tenga libertad plena para organizarse.

En México, sufrimos un acotamiento normativo cada vez mayor, pues la visión del federalismo centralizado actual tiende a querer supervisar y controlar lo que sucede con los demás órdenes de gobierno. Se trata de un fenómeno común en las sociedades que tienen un capitalismo tardío en el cual la institucionalización llega con rezagos y se genera una reacción de sobrerregulación, pues en palabras de Huntington (2015 [1968]) las personas no han desarrollado “el arte de asociarse” . Por ello, se da este fenómeno de *esquizofrenia social*, que para Arellano Gault, representa un temor creado en la sociedad que apunta a la desconfianza hacia el gobierno, por ende, se acepta la pretensión de hacer las normas cada vez más restrictivas (en Merino, et al, 2013). Si bien la creación de reglas claras es un factor de disminución de costos a largo plazo, una complejización de las mismas y la necesidad de negociarlas cíclicamente termina siendo un despropósito según la teoría del cambio institucional, pues eleva los costos de transacción y tiempo de ejecución para las organizaciones involucradas (North, 1990: 46- 53).

4. Propuestas para la transformación y consolidación del SNCF

4.1. Temas de controversia y mejora

Primero, se ha pasado de un federalismo fiscal débil a un federalismo centralizador en la práctica. Tras la celebración de la Constitución de 1917, los Estados tenían prácticamente todo el poder tributario, era la federación el orden de gobierno menos fortalecido al grado de que tenía que recurrir continuamente a las entidades para solventar sus problemas financieros. Con el paso del tiempo y a través de los ajustes normativos, la federación fue atribuyéndose más ingresos a costa de las entidades. Según Cruz (2012: 141) para 1942 la Federación ya cobraba impuestos sobre electricidad, cerveza y aguamiel, explotación forestal, cerillos y fósforos, tabaco,

derivados del petróleo, servicios públicos concesionados, explotación forestal, del agua y el subsuelo, créditos y seguros, entre otros.

En general, la controversia que origina el crecimiento del orden federal central frente al poder de recaudación y uso de recursos por parte de los estados no es una tesis únicamente centrada en el SNCF. De hecho, diferentes textos sobre el sistema federal en México han llegado a la conclusión de que los más de 70 años de régimen de democracia fincada en un partido hegemónico incentivaron tal centralización. De hecho, la contribución de Centeno (2015) es enfática en señalar que las modificaciones a las leyes generales han acentuado el carácter centralista al ir acotando las facultades de los órdenes de gobierno estatal y municipal, en la práctica. Así, el SNCF también ha sufrido modificaciones bajo esa lógica, es la conclusión a la que llegan los estudios de Cruz (2004 y 2012), López Castro (2012) y Moreno y Ramírez (2021).

Segundo, la configuración del SNCF actual favorece la coincidencia entre el partido en el Ejecutivo y el partido en el Estado en los fondos sin reglas claras. Según el trabajo de Moreno y Ramírez (2021) señalan que hay una diferencia entre el Gasto Centralizado, Gasto Negociable y Gasto No Negociable. En su investigación en un marco de 19 años, entre 2002 y 2021, encontraron correlación entre mayores aportaciones en el Gasto Centralizado y el Gasto Negociable a favor de los Estados que coincidían con la filiación política del Ejecutivo en turno.

Tabla 1. Fondos federalizables

Fondos <u>federalizables</u>	
Concepto	Fondo
Gasto Centralizado	Programas de inversión y de subsidios de unidades Responsables de la Administración Pública Federal, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado.
Gasto Negociable	<ul style="list-style-type: none"> ● Ramo 23: Provisiones salariales y económicas (fondos federalizados) ● Programas y Acciones de Seguridad Pública ● Convenios de Descentralización y Reasignación ● Ramo 39. Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas
Gasto No Negociable	<ul style="list-style-type: none"> ● Ramo 28: Participaciones a entidades federativas y municipios ● Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios ● SPSS
Fuente: Moreno y Ramírez (2021: 21)	

El descubrimiento de este fenómeno, por el cual las entidades y municipios que coinciden políticamente con el ejecutivo federal no es nuevo. De hecho, en estudios renombrados como el de Acemoglu y Robinson (2001) se menciona que cuando las instituciones (en este caso leyes y normativas) se encuentran poco evolucionadas y no tienen un compromiso a futuro, son presa fácil del grupo en el poder; tras lo cual generan una redistribución ineficiente e inequitativa de los recursos para mantener el poder político de su marca partidista.

De tal manera, que, mientras el gasto centralizado y el gasto negociable no adquiera reglas claras para los jugadores, seguirán siendo factores de inequidad y desacuerdo entre los estados y la federación. Contrario a lo que se podría pensar, desde el 2015 el gasto negociable ha venido a ocupar un cuarto del total del gasto federalizable; antes de esta fecha el gasto no negociable ocupaba el 90% del total del gasto, es decir aumentó el presupuesto que depende de la negociación con el Ejecutivo. Según

Moreno y Ramírez (2021: 6) los dos fondos donde se presentaron los aumentos más significativos fueron el gasto en delegaciones y convenios; dos instrumentos, que a juicio de los autores son discrecionales para el Ejecutivo y no cuentan con mecanismos claros para su asignación.

Tercero, no existen alicientes prácticos para que las entidades recauden más. A pesar de que la Ley de Coordinación Fiscal, estipula en su fórmula que las participaciones van a ser mayores para las entidades que más aporten, esta oferta no es suficientemente equitativa desde la perspectiva de los estados altamente desarrollados, porque de cualquier manera van a recibir menos. Además, los estados que menos aportan no ven la necesidad de recaudar más, pues ellos recibirán más recursos vía las aportaciones (ramo 33) en comparación con los estados más productivos.

Cuarto, para que exista una coordinación fiscal eficiente se requiere la creación de mecanismos de distribución de recursos. Satisfacer las necesidades básicas de la población para que todas las personas tengamos una vida digna es una obligación del Estado y un derecho de toda la población mexicana. Para que esto se logre, el primer paso es que tengamos efectivo acceso a servicios públicos como la educación o el agua, sin embargo, es fácil darnos cuenta de que la federación y las entidades federativas están rebasadas en su capacidad para cubrir las necesidades de todas las personas que habitamos el país. Es indispensable que se creen mecanismos de distribución de recursos públicos que habiliten a organismos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) para que puedan implementar programas y planes que permitan que todas, todes y todos tengamos acceso a una vida digna. De otro modo una transformación verdadera será inconcebible.

Conclusiones

Primera, el actual diseño del SNCF responde a la herencia del régimen de partido dominante. Según la teoría de la dependencia, las instituciones en su proceso de evolución son afectadas por sus antecedentes históricos. Entonces, a pesar de que

vayan siendo objeto de transformaciones, éstas pueden atraer vicios de las estructuras pasadas. En general el sistema federal mexicano estuvo influenciado por el modelo norteamericano, pero también por la forma de gobierno monárquica anterior a la Independencia;⁶⁸ incluso la nación tuvo un retroceso centralista con la introducción de las leyes constitutivas centralistas de Santa Anna en 1836.

Las leyes de recaudación fiscal en México han sufrido el mismo destino, a veces se extralimitan y otras veces son bastante agresivas frente a las entidades y sus localidades, depende de la coyuntura política. Este patrón de dependencia se impregnó en el desarrollo fiscal durante los más de 70 años que se tuvo una democracia de partido dominante. Las modificaciones que sufrió el SNCF en los años noventa responden a un último intento del partido hegemónico por conservar el poder en los estados que estaba por perder políticamente, a través del control del gasto que estaría bajo la concesión directa de la federación que en ese momento aún conservaba en el poder.

Segunda, el tratamiento que se le dé al pacto fiscal federal puede ser un factor de consolidación o crisis. No se habían presentado quejas públicas al respecto de este tema, antes de 2017, pero a partir del 2020 es evidente que los estados que no coinciden con el partido que detenta el ejecutivo, han mostrado sus inconformidades a manera de reclamo y presión. De hecho, desde 2019 el ejecutivo federal ha reducido los mecanismos alternos para la redistribución de recursos, en favor de la utilización del gasto negociable y gasto centralizado.

Tercera, las entidades deben contar con más fuentes de ingresos para alcanzar la estabilidad fiscal. Si la federación, realmente quiere tener un impacto en el desarrollo de los estados y las localidades, tiene que darle más facultades impositivas a estos órdenes de gobierno para que puedan hacerse de recursos propios y administrarlos en favor de sus ciudadanos, aunado a leyes más precisas de vigilancia y

⁶⁸ Muestra clara de este patrón de dependencia organizacional, es la configuración actual del municipio mexicano que es una calca del municipio español de Carlos III del siglo XVIII.

transparencia. Los estados que más se ven afectados con el modelo actual, son aquellos con menores capacidades de recaudación, porque a pesar de que su dieta a partir de lo obtenido vía el Ramo 33, es mayor a lo que obtienen quienes más aportan, sus recursos no son de libre aplicación. Por tanto, tienen una capacidad inferior para aplicar el dinero en lo que el ejecutivo estatal puede considerar estratégico para el desarrollo local.

Cuarta, es indispensable la creación de mecanismos de distribución de recursos públicos. Es urgente e indispensable que se creen mecanismos de distribución de recursos públicos para que se habilite a organismos, comisiones y organizaciones de la sociedad civil (OSC) y que se puedan implementar tanto programas como planes que permitan que todas, todes y todos tengamos acceso a una vida digna, cubriendo nuestras necesidades básicas.

Una real transformación del país llegará con el rediseño de la coordinación fiscal.

Referencias

- Aboites, L. (2003) *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México.
- Aboites, L., (2018) *La construcción del centro político en México. Un acercamiento a partir de la extinción de la contribución federal (1948)*, Historia Mexicana, vol. LXVII, num. 4, COLMEX, México.
- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2002). *Inefficient redistribution*. American Political Science Review, Vol 95, Issue 3, September 2001: 649-661. Cambridge University Press. EEUU. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055401003057>.
- Acton, L. (1949 [1862]). *Essays on freedom and power*. The Beacon Press. EEUU.
- Arechederra, F. y Carbajal, A. (2016). *Errores estadísticos en la Ley de Coordinación Fiscal en México: una nota*, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, México.
- Carpizo, J. (1972). *Los sistemas federales del Continente Americano*. FCE-UNAM. México.
- Carpizo, J. (2013). *La constitución mexicana de 1917*. Porrúa-UNAM. México.
- Castañeda, R., (2003) *Hacia una política Fiscal Redistributiva para el Fortalecimiento de los Ingresos Estatales y Municipales*. México, INDETEC.
- Castañeda, R., (2009). *Nuevas Fórmulas de Distribución de Participaciones*. México, INDETEC.
- Centeno, A. (2015). *El federalismo como control del poder. Estudio comparado entre Alemania, Estados Unidos y México*. Porrúa. México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2022). *Aspectos Relevantes del Gasto Federalizado PPEF 2023*. Cámara de Diputados LXV Legislatura. México. URL: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2022/cefp0352022.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022).
- Cruz, A. E. (2004). *Federalismo fiscal mexicano*. Porrúa. México.
- Cruz, A. E. (2012). *El federalismo y la coordinación fiscal federal y estatal en México*. Porrúa. México.

Easterby-Smith, M., Thorpe, R., y Jackson, P. (2012 [2008]). *Management research*. Sage. EEUU.

Garciadiego, J. (2016). *¿Por qué, cuándo, cómo y quiénes hicieron la Constitución de 1917?* Colegio de México. México.

Gómez Álvarez, D. (2022). *Crónica de una consulta anunciada*. Nexos, 12.01.2022. México.

González, L. (2020). *Gobernadores de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas piden al gobierno federal modificar esquema fiscal*. El Economista, 12.04.2022. URL: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Gobernadores-de-Nuevo-Leon-Coahuila-y-Tamaulipas-piden-al-gobierno-federal-modificar-esquema-fiscal-20200412-0008.html>

Kedourie, E. (1961 [1960]). *Nationalism*. Hutchinson University Library. Reino Unido.

Ley de Coordinación Fiscal (2022).

López Castro, M. A. (2012). *Federalismo fiscal actualidad y futuro*. Porrúa. México.

Mora, J. A. (2008). *Ley de Coordinación Fiscal 2008 comentada*. Porrúa-UNAM. México.

Moreno, A., y Ramírez, J. E. (2021). *Política y gasto subnacional en México: análisis de los factores de distribución a partir de la transición democrática*. 2o lugar del Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2021. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados LXV Legislatura. México.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. EEUU.

O'Donnell, G. (1994). *Delegative democracy*. Journal of Democracy, Volume 5, Number 1, January 1994. John Hopkins University Press. pp. 55-69. EEUU.

Pani, E. (2004). *Entre transformar y gobernar*. La Constitución de 1857, Historia y Política, n° 11. México.

Paoli, J. F. (2016). "La Constitución de 1857", en *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*. INEHRM. México.

Pérez Valtier, M. A. (2017). *¿Es una verdadera opción para NL el abandonar el Pacto Fiscal?* El Financiero, 18.01.2017. URL: <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/es-una-verdadera-opcion-para-nl-el-abandonar-el-pacto-fiscal/>

Powell, W. W. y DiMaggio, P. J. comps. (1999 [1991]). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE, El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Públicas, UAEM. México.

Rabasa, E. (2016). “*El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824*”, en *Historia de las Constituciones mexicanas*. UNAM. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 Estrategia Programática. Ramo 28. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios*. URL: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/28/r28_ep.pdf

SEGUNDA
MENCIÓN HONORÍFICA

Entre consenso y conflicto: la coordinación fiscal, administrativa y política entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de gestión migratoria.

Pedro Rubio Cordero

Entre consenso y conflicto: la coordinación fiscal, administrativa y política entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de gestión migratoria.

Pedro Rubio Cordero

Resumen

Introducción

1. Discusión conceptual: federalismo y coordinación intergubernamental.
Federalismo y arreglos federales.
Consenso, conflicto y coordinación.
2. Antecedentes del federalismo en México: la pugna centralista-federalista
Orígenes del federalismo en México: tensiones e ingeniería constitucional.
Coordinación intergubernamental en el Siglo XX: de la hegemonía a la transición democrática
3. Gestión de flujos migratorios en México: hacia la coordinación y la responsabilidad compartida
Esquemas de coordinación intergubernamental en la gestión migratoria: trayectorias y agendas
Una valoración de la coordinación intergubernamental migratoria: avances y retos
4. Conclusiones
5. Referencias

Resumen

Buena parte de la historia de México, en tanto país independiente, se vinculó a un fuerte debate en cuanto a la mejor forma de organización política, el cual osciló entre fuerzas y tendencias federalistas y centralistas. No obstante, en el siglo pasado se construyeron ejemplos exitosos de coordinación entre niveles de gobierno en varias áreas de la administración pública. En las últimas décadas, han comenzado a institucionalizarse los espacios de coordinación administrativa, fiscal y política entre los tres niveles de gobierno en materia de gestión migratoria. A pesar de que es una agenda naciente, hay ya varios ejemplos de coordinación exitosa, con potencial de replicarse en más áreas.

Introducción

El objetivo de este texto es ilustrar cómo se relacionan los tres niveles de gobierno en el arreglo federal contemporáneo en México, así como describir las modalidades de cooperación que se formulan entre ellos. Para ello, el texto se divide en tres secciones. La primera incluye una discusión conceptual sobre el federalismo y la coordinación intergubernamental. La segunda sección se compone de una revisión histórica del arreglo federal mexicano, desde los primeros trazos de autonomía provincial, hasta la transición a la democracia del siglo XXI. La tercera sección busca ofrecer un panorama general de la gestión migratoria en México en las últimas décadas, así como identificar los esquemas de coordinación intergubernamental que se han desarrollado en esta área de la agenda pública. Posteriormente, y a modo de conclusión del texto, se articulan algunas valoraciones y reflexiones sobre los ejemplos de coordinación más relevantes en la gestión migratoria durante el último par de décadas.

1. Discusión conceptual: federalismo y coordinación intergubernamental

Federalismo y arreglos federales

Para analizar el federalismo, sus orígenes y su práctica en México, tiene primero que definírsele. Se trata, para fines de esta investigación, de un principio político y constitucional que moldea la organización de un país a partir del reconocimiento de una 'soberanía dual' (Olmeda; 2021, p. 19); es decir, en palabras de Riker (1964), que al menos "dos niveles de gobierno mandan sobre el mismo territorio y población" (p. 11). La idea esencial que justifica las instituciones federales es la voluntad de descentralizar el poder político para reconocer y dar cabida a intereses regionales que, de otra forma, no tendrían voz y voto en un sistema político centralizado. En tanto principio político, entonces, el federalismo busca regular la participación de dos o más niveles de gobierno en un sistema político.

La gran pluralidad de sistemas políticos en la actualidad permite distinguir varios tipos de arreglos federales, de acuerdo con el grado de jerarquía o subordinación de

las unidades subnacionales con respecto al gobierno federal; que incluyen, pero no se limitan a uniones, federaciones, confederaciones, '*federacies*', asociaciones de Estados, condominios y ligas (Elazar; 1987, pp. 38-64). El arreglo federal mexicano, como se buscará ilustrar más adelante, ha sido particular en tanto se ha desarrollado en función de vaivenes periódicos que oscilan entre la centralización y la descentralización del poder político. La experiencia federal mexicana, por ejemplo, se suspendió continuamente a lo largo del siglo XIX, además de que funcionó bajo la lógica de un sistema de partido hegemónico en el siglo XX.

Por último, queda por señalar que el federalismo tiene más que ver con la forma de organizar el gobierno de una comunidad política, que con el contenido de las políticas o acciones que en ella se diseñan e implementan. Un buen ejemplo de lo anterior es la legislación sobre matrimonio igualitario en sistemas federales. En la medida en que las unidades subnacionales pueden regularse a sí mismas, son los partidos y personas que ocupan sus instituciones locales quienes determinarán el contenido de sus códigos de régimen interno; lo cual puede conducir a una marcada heterogeneidad en las políticas que apoyan o rechazan. Por ejemplo, mientras que algunas de ellas legislarán a favor del matrimonio entre personas del mismo sexo, es probable que otras lo desapruében; por lo que el arreglo federal también puede resultar en la prohibición de derechos bajo la bandera de la autonomía subnacional.

Consenso, conflicto y coordinación

La separación constitucional de poderes se ideó como respuesta a un escenario en que la centralización de poder derivaría en su abuso; por lo que debía constreñirse para asegurar el buen gobierno y evitar el ejercicio despótico de autoridad (Pannier, 1990, pp. 616-619). Mientras que, en teoría, este mecanismo puede proteger a un sistema federal de abusos de poder, en la práctica, los resultados pueden ser muy distintos. A grandes rasgos, la separación del poder político en al menos dos niveles de gobierno conducirá a uno de dos resultados posibles: primero, el consenso entre niveles de gobierno para alcanzar una meta común a ellos y; segundo, el conflicto entre las partes, que conducirá a la paralización administrativa, en el mejor de los

casos; y a la desestimación y subordinación de los niveles de gobierno inferiores, en el peor.

Con el fin de evitar los efectos negativos del conflicto entre niveles de gobierno, deben resaltarse sus convergencias y priorizarse su coordinación. En la elaboración de este estudio, una definición de coordinación que será de gran utilidad es la siguiente: “la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] en el ejercicio de sus respectivas competencias” (Tribunal Constitucional Español, 1983, como se citó en Serna, 2016, p. 92). La jerarquización de los niveles de gobierno, así como de sus facultades, complejiza la posibilidad de coordinación; puesto que es de esperarse que el nivel más alto de gobierno absorba funciones en nombre de la eficacia en la gestión de asuntos públicos.

En este sentido, como afirma Cabrero (2007): “los problemas ambientales, de pobreza, de seguridad pública, de corrupción, entre otros, son claros ejemplos de problemas públicos que erróneamente se piensa que pueden ser atendidos por un ministerio en particular y por un nivel de gobierno específicamente” (p. 4). En última instancia, el objetivo de la coordinación entre niveles de gobierno no implica el desentendimiento de unos en virtud del fortalecimiento de las facultades de otros, sino que dependerá de la voluntad de negociación y la complementación de las capacidades de los distintos órdenes para la adecuada gestión de un asunto público.

Según José María Serna (2016), la coordinación entre los distintos niveles de gobierno en México puede clasificarse en cuatro tipos (pp. 69-102): 1) *coordinación en el ejercicio de facultades exclusivas*, en que los niveles de gobierno optan por ejercer en conjunto las facultades que la ley les reserva exclusivamente; aunque esta modalidad permite a las partes cesar el régimen de coordinación a discreción, optando por ejercer sus facultades de forma separada⁶⁹; 2) *coordinación como título*

competencial o procedimental, que se expresa en el establecimiento de órganos mixtos de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas, los cuales asumen un carácter deliberativo, pero también de decisión concertada de acciones gubernamentales⁷⁰; 3) *coordinación como régimen de cooperación*, que se refiere a la ejecución de una tarea que sólo puede desempeñarse de forma conjunta entre varios niveles de gobierno; 4) *integración de organismos en sistemas nacionales*, por medio del cual se articulan sistemas compuestos por órganos de varios niveles de gobierno con el fin de garantizar la coherencia en su gestión. Se ofrecerán ejemplos de estas modalidades de coordinación en la sección siguiente.

2. Antecedentes del federalismo en México: la pugna centralista-federalista

Orígenes del federalismo en México: tensiones e ingeniería constitucional

A pesar de que el Estado mexicano adoptó el federalismo como forma de organización política hasta la promulgación de la Constitución de 1824, su estudio debe remontarse al período colonial para contextualizar su implementación en el sistema político mexicano y su evolución en la era contemporánea. La división territorial de la Nueva España era extremadamente compleja. Desde la Conquista y durante los dos primeros siglos del período colonial, el territorio se organizaba en reinos que respondían al rey de España, estableciendo como intermediario al virrey en la ciudad de México. Sin embargo, entre 1767 y 1786, se introdujo un nuevo sistema basado en intendencias regidas por gobernadores que nombraba el rey directamente desde Madrid. A pesar de que, por definición, las monarquías se gobiernan con un centro fuerte, el período colonial en la Nueva España incluyó experiencias de

⁶⁹ Uno de los ejemplos que mejor ilustran esta modalidad de coordinación es el Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), que se encarga de vincular a las instancias estatales de evaluación educativa con el gobierno federal (Serna, 2016, 70-72).

⁷⁰ Habría que destacar que estos órganos implican “cierto grado de jerarquía entre el ente coordinador y los entes coordinados, con el objeto de generar resultados unificadores” (Serna, 2016, 78).

separación y delegación del poder precursoras del federalismo constitucional, como lo demuestra la participación de novohispanos en las Cortes. Desde luego, como afirma Josefina Zoraida Vázquez (2012), “entre las distorsiones de nuestra historiografía mexicana ha estado la de asumir que la monarquía hispánica funcionó bajo un sistema centralista, el cual legó a la nueva nación” (p. 13).

Mucho se ha discutido sobre la influencia de Estados Unidos y su proyecto federalista en la adopción de fórmulas federales en los países latinoamericanos. Varias voces afirman que México adoptó el federalismo imitando el sistema político de Estados Unidos, el más exitoso experimento de independencia frente al colonialismo europeo y de construcción estatal en el continente. Sin embargo, como Sayeg (1984) ha señalado, “no se trató de copiar el sistema federal estadounidense, que estaba ya probando sus magníficos resultados prácticos; sino que aprovechando éstos, fue recogido por nuestro país para satisfacer sus propias necesidades” (p. 27). En este sentido, el objetivo de esta revisión histórica es matizar los recuentos dominantes del origen del federalismo en México: ni es el federalismo mexicano una copia del estadounidense, ni es la respuesta al supuesto legado puramente centralista de la corona española; sino que tiene raíces en ambas experiencias.

La consumación de la independencia en México en septiembre de 1821 puso de relieve el gran debate en torno a la mejor forma de organizar el gobierno, iniciando una pugna entre fuerzas políticas que siguió librándose en México a lo largo del siglo XIX. Al experimento inicial de la monarquía de Agustín de Iturbide le siguió un breve y poco exitoso triunvirato en el poder Ejecutivo. El resto del siglo XIX transcurrió en semejanza de un vaivén que oscilaba entre centralismo y federalismo. Esta batalla se libró también en el campo ideológico: mientras que el ideal federal servía de bandera política al naciente bando liberal, el centralismo se consolidó como la causa conservadora por excelencia (Carpizo; 1973, p. 26).

Coordinación intergubernamental en el siglo XX: de la hegemonía a la transición democrática

Durante el período de institucionalización posrevolucionaria, y en el marco de la promulgación de la Constitución de 1917, comenzaron a erigirse los pilares del nuevo régimen y la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) sustituyó el caudillismo del período revolucionario a favor del establecimiento de pautas cada vez más formales en las competencias y facultades de los Poderes de la Unión. Sin embargo, la construcción institucional de estos años se caracterizó por el establecimiento de estructuras de tipo personal, como el Maximato (1928-1934); así como institucional; es decir, la concentración de poder político en el seno del partido hegemónico —primero, PNR; luego, PRM; y finalmente, PRI). Ambos factores “fueron desmontando el régimen federal mediante mecanismos que aseguraban *de facto*, el control del país al presidente de la República” (Cabrero, 2007, p. 15).

Pese a los cambios de presidentes y administraciones durante sus siete décadas en el poder (1929-2000), la condición estructural del dominio del partido hegemónico se mantuvo; por lo que los presidentes gozaron, durante este largo período, de ‘facultades metaconstitucionales’ de nombramiento que socavaban los principios federales del país.

El presidente, dice Carpizo, (1996):

“...fuera de los marcos constitucionales y legales, de hecho, nombra[ba] a los gobernadores y a los principales presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de los diputados, ya que él determina[ba] en última instancia quienes ser[í]an los candidatos del PRI” (p. 120).

No obstante las facultades metaconstitucionales de nombramiento, fue también en esta era de partido único que surgieron los primeros esfuerzos sustantivos de coordinación fiscal, administrativa y política entre el gobierno federal, los estados y los municipios.

Los primeros bosquejos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) comenzaron a idearse en el marco de las primeras tres Convenciones Nacionales Fiscales (en 1925, 1933 y 1947), donde se discutieron las competencias tributarias de los distintos órdenes de gobierno, con el fin de llegar a acuerdos entre ellos y evitar establecer impuestos excesivos o contradictorios para la población mexicana (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021, pp. 48-55). Aunque el SNCF no comenzó a funcionar como un régimen de *integración de organismos en sistemas nacionales* sino hasta 1980, la experiencia acumulada en las décadas previas fue de vital importancia para crear las bases del régimen de coordinación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios involucrados en el sistema. Como respuesta a la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980, y por medio del establecimiento del SNCF, “las entidades federativas cedieron al ámbito federal de gobierno una proporción sustancial de su capacidad recaudatoria, a cambio de mayores ingresos” (Sobarzo, 2008, p. 137).

Mientras tanto, en 1946 se introdujo una reforma al artículo 3° de la Constitución para adoptar —por primera vez— la narrativa de la coordinación entre niveles de gobierno en el ámbito de la educación: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios” (IIJ-UNAM, 2009, p. 100). Sin embargo, se trata de una disposición de carácter general que se abstiene de establecer mecanismos puntuales de coordinación intergubernamental, por lo que no es posible determinar con exactitud a qué tipo ideal de coordinación se asemeja, a nivel técnico.

En 1988, se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que sienta las bases para el establecimiento del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (ahora, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas), el cual actúa como órgano de consulta, reuniendo a funcionarios de los distintos niveles de gobierno, así como a agentes y organizaciones de la sociedad civil en el apoyo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

(SEMARNAT). En su artículo 56° BIS, esta ley estableció que “El Consejo fungirá como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia”; por lo que se trata de un esquema de *coordinación en el ejercicio de facultades exclusivas*, en que el gobierno federal —por medio de la SEMARNAT— puede oír del Consejo; o bien puede ejercer sus competencias independientemente de él.

En los años siguientes —aún en la era de predominio del partido hegemónico— se establecieron dos órganos mixtos de coordinación, bajo el esquema de *coordinación como título competencial o procedimental*. En primer lugar, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) se instauró en diciembre de 1995 y se basó en una dinámica de coordinación en que “las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios [...] determinar[ían] las políticas de seguridad pública [...]; formular[ían] propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública [...]; tomar[ían] medidas y realizar[ían] acciones y operativos conjuntos” (DOF, 1995, p. 23). En segundo lugar, el Consejo Nacional de Protección Civil (CNPC) se estableció en mayo de 2000 a modo de órgano de consulta y de coordinación de acciones entre el gobierno federal y los demás niveles de gobierno⁷¹. Ambos ejemplos demuestran que esta modalidad de coordinación se caracteriza por su carácter ejecutivo; más que simplemente consultivo.

Por último, la *coordinación como régimen de cooperación* se ha utilizado en la administración de la infraestructura de zonas urbanas localizadas en más de una entidad federativa —así como en más de un municipio—, para lo cual, se establecen comisiones *ad hoc* que se encargan de planear y ejecutar políticas públicas, generalmente, en lo relativo a obras de infraestructura, agua y drenaje, transporte público, etc. En 1998, se

⁷¹ Resulta esclarecedor el lenguaje que utiliza la Ley General de Protección Civil de 2000 en la formalización de la coordinación con los niveles estatales y municipales de gobierno: “[sobre las atribuciones del CNPC] convocar, coordinar y armonizar, con pleno respeto a sus respectivas soberanías, la participación de las entidades federativas, y por conducto de éstas, de los municipios y de los diversos grupos sociales locales organizados, en la definición y ejecución de las acciones que se convenga realizar en materia de protección civil” (DOF, 2000, art. 16°, frac. III).

creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), que reúne en su presidencia al (la) gobernador(a) del Estado de México y al (la) jefe(a) de gobierno de la ciudad de México. En vista de que se trata de proyectos desarrollados en el territorio de ambas entidades federativas, la operación de esta comisión depende del consenso entre sus partes; puesto que estas no pueden ejercer las competencias sujetas a coordinación por cuenta propia (Serna, 2016, p. 81).

Durante la década de 1990, el régimen de partido hegemónico comenzó a agotarse; lo cual se manifestó en cuatro grandes momentos (Olmeda, 2021, p. 199): 1) la victoria electoral del partido de oposición, Acción Nacional, en la gubernatura de Baja California en 1989; 2) el fin del control priista sobre la Cámara de Diputados, al haberse perdido la mayoría en este órgano en 1997; 3) la derrota del PRI en las primeras elecciones locales del entonces Distrito Federal, ante el PRD en 1997, y finalmente; 4) la victoria de Vicente Fox, candidato de oposición a la presidencia, en 2000. A pesar del parteaguas que esto último representó en la historia política y social mexicana, los regímenes de coordinación que se establecieron durante la hegemonía del PRI se conservaron. En algunos casos, inclusive tras años de consolidación democrática, los gobiernos de oposición retomaron ejercicios exitosos de coordinación en la promulgación de nuevas leyes; como es el caso de la Ley de Protección Civil en 2012, durante la administración de Felipe Calderón.

3. Gestión de flujos migratorios en México: hacia la coordinación y la responsabilidad compartida

A pesar de haberse consolidado como un país tradicionalmente expulsor de población, en las últimas décadas, los patrones migratorios que involucran a México se han complejizado. En términos relativos, el flujo de emigrantes que se dirigen a Estados Unidos ha disminuido en comparación con quienes se asientan en México —ya sea en calidad de inmigrantes o de retornados—; así como respecto a quienes lo transitan con la intención de establecerse en otro país. En la última década, el asunto migratorio ha cobrado protagonismo en la agenda de los altos niveles de gobierno, quienes usualmente responden por medio de la gestión de flujos migratorios en los

términos discursivos de una ‘crisis’ —que suele describir más a la capacidad rebasada del aparato burocrático que a una cualidad de los movimientos migratorios en sí— y, por consecuencia, han formulado acciones para encauzar o frenar la movilidad humana (Masferrer y Pedroza, 2021, p. 15).

El estudio de la movilidad humana ha dividido el ciclo migratorio en cuatro fases: 1) la emigración del lugar de origen; 2) la inmigración al lugar de destino; 3) el tránsito del primero al segundo; 4) el retorno del segundo al primero. A continuación, busco ilustrar las dinámicas demográficas en México durante el último par de décadas a la luz de esta distinción analítica en cuatro fases. Entre 2013 y 2018, cerca de 870,000 mexicanos emigraron hacia Estados Unidos, sumando un total de aproximadamente 11.4 millones de connacionales en ese país (González-Barrera, 2021). De manera paralela, en el período 2015-2020, un estimado de 342,636 personas de diversas nacionalidades se asentaron en México, sumando un total de 1,167,327 residentes extranjeros en nuestro país (Masferrer, 2021, p. 40). De estas personas, más de la mitad son estadounidenses que, por lo general, migran a México en compañía de sus familiares retornados⁷² o, en algunos casos, deportados⁷³.

A su vez, la población en situación de retorno creció marcadamente entre 2005 y 2010; en buena medida, como respuesta a la crisis económica y financiera de 2008 en Estados Unidos. Durante este período, y por primera vez desde la década de 1930, el saldo neto migratorio fue negativo; es decir, que más gente —casi un millón de personas— cruzó la frontera hacia México, que hacia Estados Unidos (Jacobo y Cárdenas, 2020, p. 5). Por último, aunque es difícil precisar con certeza el volumen de población en tránsito por territorio mexicano, algunas estimaciones de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (2020) apuntan que, entre

⁷² Entre 2000 y 2010, la población que nació en Estados Unidos y vive en México se duplicó, pasando de 343,000 personas a 739,000. De esta cifra, 570,000 —es decir, el 77%— es menor de 18 años (Masferrer, Pederzini, Passel y Livingston, 2021, 65).

⁷³ Se calcula que, entre 2010 y 2012, el gobierno de Estados Unidos deportó aproximadamente a 205,000 padres de infantes con nacionalidad estadounidense (Kline, 2016, 47).

2014 y 2017 transitaron por México aproximadamente 1.5 millones de migrantes irregulares; es decir, cerca de 31 mil personas al mes (p. 8).

Además de los migrantes que cruzan fronteras internacionales, el desplazamiento interno forzado de población en México es un asunto que requiere de atención pronta. La proliferación de conflictos políticos y desastres ambientales, así como el escalamiento de la violencia y la inseguridad en el país han obligado, en el período entre 2008 y 2021, a aproximadamente 277,023 connacionales a migrar dentro del territorio mexicano (IDMC, 2022); ya sea de un municipio a otro, o entre entidades federativas. A pesar de que la coordinación entre estados o municipios para atender las necesidades urgentes de esta población podría parecer menos compleja que algunos instrumentos de cooperación internacional en materia de flujos migratorios, el gobierno federal aún no establece las pautas para coordinar las acciones de los distintos niveles de gobierno por medio de la aprobación de una Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, cuyo proyecto se encuentra pendiente en el Senado de la República desde 2020.

La gestión migratoria es un área de la administración pública que, en la mayoría de los sistemas políticos, le compete al nivel federal de gobierno (Cabrero, 2007, p. 34) y, en este caso, México no es la excepción. La Ley de Migración de 2011 (Cámara de Diputados) designó a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) como la institución federal que supervisa el diseño e implementación de la política migratoria de México (art. 18°) y, de igual forma, delegó al Instituto Nacional de Migración (INM) la “ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional” (art. 19°). Además, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) asumen la tarea de implementar acciones relativas a la protección humanitaria. La primera, dedicada a otorgar el estatus de asilo político y, la segunda, a conceder la condición de refugiado y la protección complementaria (Ornelas y Jesús, 2021, pp. 1-2).

La Ley de Migración vigente establece que el Poder Ejecutivo deberá “recoger las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de

las entidades federativas y de la sociedad civil organizada” (art. 2°, pág. 17). Sin embargo, en la práctica, son pocos los espacios formales que contemplan la participación real de las entidades federativas —así como de los municipios— en la gestión migratoria. En la misma ley de 2011, se buscó formalizar los espacios de participación de la sociedad civil, por medio del establecimiento de consejos consultivos, bajo la lógica de la colaboración con actores que se involucran en los asuntos de gestión migratoria que el gobierno federal regula (Pedroza, 2021). A pesar de que no son los únicos mecanismos de participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas, estos consejos han demostrado ser un espacio de horizontalidad y responsabilidad compartida en la gestión migratoria; por lo que el amparo de su institucionalización más allá de rotaciones políticas constituye una prioridad.

Si bien localizados en ciertas rutas habituales, la descentralización geográfica de los flujos migratorios a lo ancho del país abre la agenda de la gestión migratoria a un esquema potencialmente amplio de coordinación entre niveles de gobierno. No todos los estados o municipios consideran a la migración o la población migrante como un tema urgente de su agenda pública. Por ello, el involucramiento de los estados y los municipios en los esquemas de coordinación con el gobierno federal estará en función de la prioridad que cada municipio o estado otorguen a la migración como tema de políticas públicas, así como del volumen de flujos migratorios que en ellos se despliegue. En ese sentido, el objetivo de este análisis es retomar ejemplos de coordinación exitosa entre niveles de gobierno para gestionar flujos migratorios.

Esquemas de coordinación intergubernamental en la gestión migratoria: trayectorias y agendas

En lo general, el único mecanismo puntual de coordinación entre niveles de gobierno que contempla la Ley de Migración de 2011 es en materia de protección a migrantes en tránsito por el territorio nacional, por medio de la celebración de “convenios de colaboración y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios, con las organizaciones de la sociedad civil o con los particulares” (art. 71°). Este artículo se refiere a la

creación de los Grupos Beta de protección a migrantes, una pluralidad de colectivos conformados por agentes de los tres niveles de gobierno, que colaboran en la protección de migrantes a lo ancho del territorio mexicano. Esta iniciativa de carácter humanitario comenzó operaciones en Tijuana, Baja California, en el año de 1990 y permanece vigente. A la fecha, hay en México 22 Grupos Beta distribuidos en 9 entidades federativas (Instituto Nacional de Migración, 2022).

En materia de retorno, se instaló el 22 de junio de 2021 la Estrategia Interinstitucional para la Atención Integral a Familias Mexicanas Repatriadas y en Retorno, en el marco de la tercera Mesa Interinstitucional que lleva el mismo nombre. Esta última es una agencia que sesiona aproximadamente cada tres meses en calidad de foro para reunir a titulares y subtitulares de las secretarías más relevantes involucradas en la integración de la población retornada en México. Esta Estrategia —al igual que políticas previas de atención al retorno— se formuló en un lenguaje de apoyo y respaldo a la coordinación con otros niveles de gobierno (SEGOB, 2021). Sin embargo, en su establecimiento no se formularon mecanismos formales de coordinación con las entidades federativas o los municipios involucrados en los flujos más relevantes de retorno.

La Coordinación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante (CONOFAM) se creó en 2000 como parte de una iniciativa en el estado de Puebla para atender los problemas relacionados a la demanda de servicios consulares de la población emigrante (Organización Internacional para las Migraciones, 2022, p. 10). Desde entonces, esta asociación civil ha crecido para integrar a las oficinas de atención a migrantes de más de 25 entidades federativas en todo el país. La pluralidad de dinámicas y perfiles migratorios en todo México lleva a que esta coordinación se divida, a su vez, en capítulos regionales para atender necesidades específicas de poblaciones inmigrantes, emigrantes, en tránsito o en retorno. Esta coordinación, además, celebra reuniones para discutir avances y retos en la gestión de los flujos migratorios en sus entidades federativas, procurando compartir buenas prácticas y establecer esquemas de colaboración entre ellas.

Por último, el mecanismo de concurrencia del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 comenzó a implementarse en algunos municipios en la región del bajo en la década de 1960 (Délano, 2014, p. 217). La dinámica era sencilla: por cada peso que un grupo de emigrantes en Estados Unidos donara —a modo de remesas colectivas— para la construcción de proyectos de infraestructura en sus comunidades de origen, el gobierno municipal donaba otro. Posteriormente, el programa se amplió al involucrar también a los gobiernos estatales y al federal; por lo que a la inversión de los migrantes se le empataba con tres partes iguales provenientes de cada nivel de gobierno. El 3x1 se institucionalizó por medio de la Secretaría de Desarrollo Social a nivel federal en 2002; lo cual promovió, primero, que las comunidades mexicanas en Estados Unidos se organizaran en clubes de oriundos para financiar obras públicas en sus localidades de origen y; segundo, la inversión en infraestructura en todas las entidades federativas mexicanas.

Una valoración de la coordinación intergubernamental migratoria: avances y retos

Estas breves descripciones —así como las experiencias de coordinación que se implementaron a lo largo del siglo XX— permiten recoger algunos puntos en común entre los esquemas de coordinación que se presentaron en la subsección anterior; así como articular valoraciones de ellos. En primer lugar, los programas de los Grupos Beta, así como la Estrategia Interinstitucional padecen de limitaciones similares. En su ejercicio, los gobiernos estatales y municipales gozan, por un lado, del reconocimiento expreso de su capacidad de coordinación con el gobierno federal para participar en la gestión de los flujos migratorios de dos subpoblaciones específicas en movilidad. Sin embargo, la vaguedad con que se regula su participación queda a la deriva de un gobierno federal que apenas muestra disposición a otorgarles una función consultiva, por lo que estos dos programas se asemejan más a un régimen de *coordinación en el ejercicio de facultades exclusivas*.

A pesar de ello, hay una diferencia sustantiva entre ambos programas. En contraste con los Grupos Beta, la Estrategia Interinstitucional depende de la coordinación de

las más altas esferas en las secretarías federales. Es decir, su componente de coordinación tiene más que ver con aquella que surge entre instituciones federales, que con la que se entabla entre niveles de gobierno. Por ello, la vinculación inmediata con niveles menores de gobierno, así como con la sociedad civil, es improbable. Los Grupos Beta, por el otro lado, se basan en esquemas de coordinación más acotados, entre menos personas, en los que no necesariamente se involucran altos funcionarios federales. En última instancia, si bien los delegados del gobierno federal tienen una posición jerárquicamente más alta en el régimen de coordinación, en la práctica la asimetría es únicamente de carácter administrativo.

Si bien la CONOFAM podría caracterizarse como un experimento exitoso en el esquema de la *integración de organismos en sistemas nacionales*, la naturaleza jurídica de su constitución impone límites importantes a su capacidad de coordinación política con el gobierno federal. Que se trate de una asociación civil (CONOFAM, s/a) y no de un sistema nacional reconocido por leyes generales o federales implica que la coordinación de políticas estatales de protección, asistencia y atención a las personas migrantes adquiera un carácter únicamente deliberativo y, en el mejor de los casos, funcione como un órgano de consulta del gobierno federal. Los efectos de sus acciones pueden ser positivos en el sentido de establecer un nodo de comunicación entre entidades federativas, aun si el diálogo y la coordinación con el gobierno federal no está garantizado.

En el ámbito del tránsito, las estaciones migratorias que administra el INM están dispersas en todo el país, aunque se concentran en zonas de convergencia de flujos migratorios y áreas habituales de tránsito de personas migrantes (generalmente, población centroamericana y originaria del Caribe). A pesar de la oportunidad de coordinación que ofrece la descentralización geográfica de estos complejos, es el gobierno federal, por medio de delegados federales de la SEGOB, el responsable de administrar las estaciones directamente (SEGOB, 2012). Como resultado de la priorización de la agenda migratoria en la relación con Estados Unidos, no es sorpresa que el gobierno federal se reserve las facultades de gestión de la migración

en tránsito; sin embargo, incentivar la coordinación con los niveles estatal y municipal de gobierno es fundamental para abrir espacios de monitoreo y transparencia, que mucha falta hace en estos espacios

El Programa 3x1, por su parte, ha sido reconocido nacional e internacionalmente como una iniciativa ciudadana excepcionalmente exitosa. Su ejecución se basa en el establecimiento de Comités estatales de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), que son órganos colegiados compuestos por funcionarios de los tres órdenes de gobierno —aunque presididos por los delegados estatales de SEDESOL— e incluyen la participación de comités de obras que evalúan la viabilidad de los proyectos (Soto y Velázquez, 2006), lo cual se asemeja mucho a la *coordinación como régimen de cooperación*, en que cada nivel de gobierno participa en la toma de decisiones de un proyecto, y en donde las decisiones sobre el financiamiento y la ejecución de las obras públicas se toman en consenso.

La experiencia del 3x1 demuestra que es posible promover espacios formales para que órdenes más bajos de la administración pública —o incluso actores de la sociedad civil— ejerzan su capacidad de iniciativa para fomentar la asignación eficaz de los recursos públicos por medio de la colaboración con el gobierno federal, que es, presupuestalmente hablando, el más fuerte de todos. Las remesas colectivas, hay que recordar, tienen una particularidad: implican, de entrada, la transferencia de recursos desde la sociedad civil, por lo que no todas las instancias de asignación de recursos en la administración pública podrán atajarse con la misma fórmula. Ante esta realidad, habrá que preguntarse ¿qué tanto de esta experiencia puede trasladarse no sólo a otras regiones —fuera del bajío, que concentra el grueso de las obras financiadas por este programa—; sino en otras áreas de gestión pública?

En suma, los programas, políticas y leyes que se estudiaron demuestran que hay ejercicios de coordinación establecida por medio de la acción legislativa que pueden tener efectos de gran calado en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones en situación de movilidad. Es urgente crear pautas de coordinación para atender la migración a causa del desplazamiento forzado interno, por medio de la

regulación y legislación en esta agenda de políticas públicas; y, de preferencia, con mayor involucramiento de los niveles menores de gobierno. Salvo por las minúsculas externalidades positivas que emanan de los grupos Beta dirigidos a la población en tránsito, no hay políticas reales de protección, asistencia o atención a la población que —a causa de la violencia o las crisis climáticas— se ve forzada sin más remedio a moverse dentro de su propio país.

Conclusiones

El análisis de la gestión migratoria permite vislumbrar algunas oportunidades que el arreglo federal ofrece para el fortalecimiento de la administración de los asuntos públicos. La experiencia en esta área demuestra que la profundidad de la coordinación que se logre establecer entre niveles de gobierno estará en función de la naturaleza y las particularidades políticas, fiscales y administrativas del asunto de política pública del que se trate. Además, la experiencia del Programa 3x1, en particular, demuestra que la coordinación multinivel —en los tres ámbitos que ya se mencionaron— ha probado funcionar mejor cuando se garantiza en sus operaciones la participación de la sociedad civil; en este caso, de grupos de migrantes organizados.

Esto último no implica, de ninguna manera, que deba delegarse toda la responsabilidad de formulación, ejecución y monitoreo a la sociedad civil; sino que deben idearse más mecanismos de ejercicio de responsabilidad compartida en la gestión pública. A pesar de que la corresponsabilidad puede conducir a una marcada facilidad para que los niveles de gobierno se desentiendan de sus responsabilidades; debe explorarse el potencial de estos arreglos. Se trata, en todo caso, de subrayar la responsabilidad de los tres niveles de gobierno e involucrarlos en iniciativas de coordinación; así como de exigir acción, creatividad y transparencia en diversas áreas de la gestión pública, así como en sus distintos niveles de gobierno.

Referencias

- Cabrero, E. (2007). *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Nostra Ediciones.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1988). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Consultado el 23 de septiembre de 2022.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2011). *Ley de Migración*. Consultado el 14 de septiembre de 2022.
- Carpizo, J. (1973). *Federalismo en Latinoamérica*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carpizo, J. (1996). *El presidencialismo mexicano*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Coordinación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante. (s/a). *Estatutos*. Recuperado de https://es.slideshare.net/CONOFAMACNACIONAL/conofam-statutos?from_action=save
- Délano Alonso, Alexandra. (2014). *México y su diáspora en Estados Unidos. Las políticas de emigración desde 1848*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- González-Barrera, A. (9 de julio de 2021). Before COVID-19, more Mexicans came to the U.S. than left for Mexico for the first time in years. *Pew Research Center*. Recuperado de <https://pewrsr.ch/3N1SoKa>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2009). Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>
- Internal Displacement Monitoring Centre. (2008-2021). *Country profile: Mexico*. Ginebra, Suiza: Norwegian Refugee Council. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico#displacement-data>
- Instituto Nacional de Migración. (17 de agosto de 2022). *Grupos Beta de Protección a Migrantes* [comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes>
- Jacobo, M. L. y Cárdenas, N. (2020). *Back on your own: migración de retorno y la respuesta del gobierno federal en México*. *Migraciones internacionales*, 11, 1-

24. Recuperado de <https://www.scielo.org.mx/pdf/migra/v11/1665-8906-migra-v11-e1731.pdf>

Masferrer, C. (2021). Retorno, deportación e inmigración a México. En Masferrer, C. y Pedroza, L. (Ed.), *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy* (pp. 37-46). Ciudad de México, México. El Colegio de México. Recuperado de <https://migdep.colmex.mx/politica-externo-migratoria.html>

Masferrer, C. y Pedroza, L. (2021). *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*. Ciudad de México: El Colegio de México. Recuperado de <https://migdep.colmex.mx/politica-externo-migratoria.html>

Morales-Vega, L. G. (11 de mayo de 2022). La militarización del control migratorio en México: detenciones al alza. Nexos. Recuperado de <https://migracion.nexos.com.mx/2022/05/la-militarizacion-del-control-migratorio-en-mexico-detenciones-al-alza/>

Olmeda, J. C. (2021). ¿La unión hace la fuerza?: la política de acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México. Ciudad de México: El Colegio de México.

Organización Internacional para las Migraciones. (2022). *Buenas prácticas en política migratoria desde el ámbito local*. San José: Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en <https://mexico.un.org/es/187151-buenas-practicas-en-politica-migratoria-desde-el-ambito-local>

Ornelas, A. P. y Jesús, M. (2021). *Marco legal e institucional migratorio de los Estados Unidos Mexicanos: Un documento informativo*. Washington, DC: Migration Policy Institute. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-marco-legal-institucional-migratorio-mexico.pdf>

Pannier, R. (1990). Justifying Federalism. *William Mitchell Law Review*, 16(3), 613-625. Recuperado de https://open.mitchellhamline.edu/wmlr/vol16/iss3/2/?utm_source=open.mitchellhamline.edu%2Fwmlr%2Fvol16%2Fiss3%2F2&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages

Pedroza, L. (9 de junio de 2021). La silenciosa desaparición de los consejos consultivos en la gestión migratoria. Nexos. Recuperado de <https://migracion.nexos.com.mx/2021/06/la-silenciosa-desaparicion-de-los-consejos-consultivos-en-la-gestion-migratoria/>

Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company.

- Sayeg, J. (1984). *Federalismo y municipalismo mexicanos*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Secretaría de Gobernación. (11 de diciembre de 1995). Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*, pp. 22-29. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4885840&fecha=11/12/1995&cod_diario=209448
- Secretaría de Gobernación. (12 de mayo de 2000). Ley General de Protección Civil. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2054798&fecha=12/05/2000#gsc.tab=0
- Secretaría de Gobernación. (8 de noviembre de 2012). Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276965&fecha=08/11/2012#gsc.tab=0
- Secretaría de Gobernación. (24 de junio de 2021). Acuerdo por el que se establece la Estrategia Interinstitucional de Atención Integral a Familias Mexicanas Repatriadas y en Retorno. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5622105&fecha=24/06/2021#gsc.tab=0
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Referencias para el análisis del federalismo fiscal mexicano*. Guadalajara: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Recuperado de https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=2&route=/biblioteca/Especial/es/Federalismo_Fiscal_Mexicano_25jun&ext=.pdf
- Serna, J. M. (2016). *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Sobarzo, H. E. (2008). Factores clave para el fortalecimiento del federalismo en México: una visión desde las entidades federativas. Conferencia Nacional de Gobernadores (Ed.), *Federalismo y descentralización* (pp. 137-170). Ciudad de México, México. Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales.
- Soto, S. y Velázquez, M. A. (2006). El proceso de institucionalización del Programa 3x1 para Migrantes. En R. Fernández de Castro, R. García y A. Vila (Ed.), *El Programa 3x1 para Migrantes: ¿primera política transnacional en México?* (pp. 11-20). Ciudad de México, México. Porrúa.

- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. (2020). Morir en el camino: fallecimientos de personas migrantes en México. *Rutas* (2). Recuperado de <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Rutas/Rutas02.pdf>
- Vázquez, J. Z. (2012). Introducción. Contexto nacional del primer federalismo mexicano. En J. Z. Vázquez y Serrano, J. A. (Ed.), *Práctica y Fracaso Del Primer Federalismo Mexicano (1824-1835)* (pp. 13–40). Ciudad de México, México: El Colegio de México. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctt14jxpjf.3>

TERCERA
MENCIÓN HONORÍFICA

**El alcance de la figura del Municipio
dentro de la resignificación
del Sistema Federal Mexicano**

Paula Sainz Parada y Juan Pablo Martínez Díaz

El alcance de la figura del Municipio dentro de la resignificación del Sistema Federal Mexicano

Paula Sainz Parada y Juan Pablo Martínez Díaz

Introducción

1. Recorrido histórico de la figura de los Municipios.
2. Los retos actuales del Federalismo y las soluciones que plantean los Municipios.
3. Conclusiones.
4. Referencias.

Abstract

El presente trabajo constituye un esfuerzo de visibilización histórica del papel y función de los Municipios como entidades que facilitaron la creación y consolidación del sistema federal mexicano como lo conocemos actualmente, y también como entidades de gestión pública que permiten de la manera más dinámica y directa, la generación de nuevas herramientas y soluciones a las problemáticas que está sufriendo el federalismo mexicano del siglo XXI.

Introducción

Etimológicamente el origen del vocablo Federalismo proviene del latín *foedus-oris* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, el término federalismo hace referencia al *“arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución”* (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006)

Bajo esa lógica, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, establece el carácter federal de la organización política mexicana y reconoce al federalismo como un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre un gobierno federal y los gobiernos de los estados miembros (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006), constituyendo así a México como una república democrática federal, en el cual todos los estados tienen la misma relación entre ellos, y estos con orden federal (Barceló, 2018). De esa manera, nuestro federalismo está constituido por tres órdenes de gobierno: el municipal, estatal y federal; los cuales deben establecer sus relaciones intergubernamentales.

Así es como nuestro país se constituye como una unidad pactada de varias comunidades políticas- estados o entidades federativas- siempre guardando estas comunidades la cercanía con su pueblo soberano pero obligadas, por su propia convicción, a permanecer juntas en busca del constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (Córdova, 2006).

En ese sentido, históricamente y casi a la par, México se ha conformado como país y como Federación, a través de un mutuo reconocimiento de la necesidad de cooperación entre las diversas esferas de alcance y accionar público. Es de esta manera y a partir de este arreglo administrativo e institucional, que se ha identificado la mejor alternativa tanto para implementar mecanismos de participación y representación como para abordar los problemas públicos.

Sin embargo, actualmente el federalismo como concepto teórico y arreglo político se ha visto cuestionado a partir de los diferentes retos que éste enfrenta; en nuestro país todavía existe la preponderancia de un centralismo fáctico, la eterna disputa por la distribución de los recursos y una creciente incapacidad de la Federación para atender de manera articulada y cercana las peticiones y necesidades específicas de la sociedad política y civil de los contextos locales.

Como bien mencionan García Murillo & Suárez Hernández en su texto *Los retos del Federalismo Mexicano en el siglo XXI*: “los mexicanos de hoy estamos ante la tarea enorme de encontrar un diseño institucional que devuelva facultades a los estados y a los municipios, pero que también genere las condiciones para lograr la coherencia en el actuar público” (García Murillo & Suárez Hernández, 2022)

Y es frente a la presente problemática, que se propone una revisión del papel e importancia que tienen los poderes locales -en específico los Municipios- para seguir generando herramientas dinámicas que permitan al federalismo seguir siendo un sistema vigente y aplicable de organización, tanto local como nacional. Es de esta manera que en el presente trabajo se buscará, por un lado, recuperar el valor histórico de los Municipios como una parte fundacional del federalismo mexicano, y por el otro, dinamizar las herramientas que el mismo sistema presenta, a través de la resignificación del papel del mismo.

Para esto, se hará una recapitulación histórica paralela tanto del surgimiento del Municipio como figura administrativa y legal, como del sistema federal mexicano, con el fin de evidenciar cómo la necesidad de representación y resolución local -alineadas a necesidades específicas representadas en el poder Municipal- es que se pudo consolidar un sistema federalista, y no viceversa.

Asimismo, se presentarán las funciones y competencias que tiene un Municipio actualmente, reconocidas en el artículo 115 constitucional para presentar las posibilidades actuales que tienen un Municipio en materia de gestión y alcance, para finalizar con una serie de recomendaciones de resignificación prácticas y teóricas,

para que sean los poderes locales, los que puedan otorgar soluciones a las problemáticas que se enfrenta el sistema federal mexicano del siglo XXI.

1. Recorrido histórico de la figura de los Municipios

El artículo 115 de la Constitución, que sostiene que *“los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”* establece al Municipio como la base de la estructura federal; este arreglo deposita algunas de las tareas que más impactan la vida de las personas en este ámbito de gobierno:

En los municipios recaen ocho servicios —gestión de agua potable y saneamiento, alumbrado público, manejo de residuos sólidos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles y jardines y seguridad pública— y nueve funciones relacionadas con el desarrollo urbano y otorgamiento de licencias (Valdés Benavides & Guadarrama Herrera, 2021).

Además, la legislación estatal contempla hasta 26 posibles atribuciones para los municipios, entre las que destacan tareas de educación, cultura, turismo, transporte público, ecología, medio ambiente y las oficinas municipales del DIF (Valdés Benavides & Guadarrama Herrera, 2021).

Sin embargo, el camino histórico que ha definido las posibilidades, competencias y responsabilidades del orden de gobierno más cercano a las necesidades locales, se ha construido de la mano con las necesidades políticas e históricas que fueron naciendo en México como Nación Federal. Sin embargo, como se mencionaba en un inicio, aunque la figura de federalismo y municipalidad han sido en varios momentos de la historia, contemporáneas y de mutua influencia, el rol y la importancia de los poderes locales han sido relegados a una mera consecuencia de la instalación del sistema federal que conocemos, invisibilizando la mutua complementariedad de construcción política que generaron ambas figuras en su conjunto.

Por esta razón es importante revisar la historia fundacional de nuestro sistema federal, a partir de la visión local, y no viceversa.

La figura del municipio llega a América por la influencia española y vierte sentido sobre las nuevas ciudades coloniales y la adaptación de las antiguas ciudades de los pueblos originarios. El primer municipio se funda el 22 de abril de 1519 por Hernán Cortés: la Villa Rica de la Vera Cruz, fundando a su vez, el primer ayuntamiento. Posteriormente se fundó en 1520 Segura de la Frontera (actual, Tepeaca) y Coyoacán. En la Nueva España los ayuntamientos fueron prácticamente la única representación constante del pueblo, siendo reglamentado en la Constitución de Cádiz (Quiroz Acosta, 1996).

Tras la consumación de la Independencia, las constituciones federales de 1824 y de 1857, de manera muy general dejaron la reglamentación municipal como materia de competencia estrictamente local (Quiroz Acosta, 1996). El artículo 109 de la Constitución de 1857, el antecedente del actual artículo 115 constitucional, fundó las bases del federalismo contemporáneo en México tras la victoria sobre los centralistas. A pesar de ello, el triunfo de los liberales y la Guerra de Reforma, no lograron consolidar el poder real en los municipios, principalmente por las afectaciones a sus finanzas públicas.

La desamortización llevada a cabo por la Ley Lerdo afectó negativamente a los municipios y a las comunidades originarias, viéndose obligados a vender bienes que formaban parte de su acervo y por lo tanto, a reorganizarse con nuevas limitaciones. A su vez, dicha ley de igual forma dispuso que los ayuntamientos sólo podían tener administrar los bienes necesarios para su servicio (Valencia Carmona, 2017).

Quiroz Acosta (1996) relata cómo durante el Porfiriato los municipios fueron sometidos al poder de los gobernadores por medio de las prefecturas políticas, los cuales representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos, sujetas a la voluntad de los gobernadores, centralizando la actividad municipal (Valencia Carmona, 2017). Lo cual explicó que una de las

demandas fundamentales de las vertientes revolucionarias para acabar con el gobierno de Porfirio Díaz, desde el maderismo hasta el zapatismo, era la supresión de las prefecturas y el reconocimiento de los municipios libres.

La primera de estas movilizaciones reivindicatorias del municipio se vio tras la presentación del Programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, suscrito por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, proponiendo las reformas constitucionales para supresión de las jefaturas y la reorganización de los municipios y el robustecimiento de su poder (Valencia Carmona, 2017). Otro fue el Plan de San Luis de Francisco I. Madero donde se denunciaba que “la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna” (Valencia Carmona, 2017). Por su parte, para el Movimiento Constitucionalista liderado por Venustiano Carranza, expresidente municipal y gobernador con profundo arraigo en la política local, que en el Plan de Guadalupe aseguraba que se buscaba “el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la organización política de los estados y como principio de enseñanza de todas las prácticas democráticas” (Valencia Carmona, 2017).

Una vez instituida la Constitución de 1917, se reconoció que los municipios *“administrarán libremente su hacienda, la cual se formarán de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que serán los suficiente para atender a las necesidades municipales”* (Quiroz Acosta, 1996). Se definió de esta forma la forma de gobierno municipal, la elección popular directa del mismo, la libertad política del municipio sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado, la autonomía económica del municipio y su personalidad jurídica (Valencia Carmona, 2017).

Sin embargo, la dependencia del centro abrió camino durante gran parte del siglo XX debido a las restricciones jurídicas y al cooperativismo priista: no se señalaron específicamente las fuentes impositivas que corresponden al municipio y las formas de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales. Jorge Carpizo ha señalado que al municipio “se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble

y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo” (Valencia Carmona, 2017).

A partir de este periodo se vivieron una serie de reformas que intentarían subsanar las limitaciones del artículo final aprobado por el Constituyente, de las cuales destacamos la Cuarta reforma de 1947, donde se adicionó la fracción I, al artículo 115, donde se establecía que en las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas” (Valencia Carmona, 2017). Seis años más tarde, se llevaría la Quinta reforma donde se suprimió el párrafo antes mencionado, pero se establecía la ciudadanía plena para las mujeres, es decir, se les otorgaba el derecho a participar en las elecciones federales, estatales y municipales. El presidente Adolfo Ruiz Cortines expresó que la participación de la mujer estimulaba la vida política, señalando que lo habían logrado de manera benéfica en los municipios (Valencia Carmona, 2017). Por lo que también se puede observar el papel de las crecientes movilizaciones feministas en el país, las cuales vieron en el municipio la punta de lanza para la expansión de los derechos políticos de las mujeres.

En la Sexta reforma de 1976, en un marco de expansión de las ciudades mexicanas, se adicionaron las fracciones IV y V al artículo 115, con el objeto de que el municipio pueda cumplir funciones en las materias de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación. En la Séptima reforma de 1977, y en los albores de reformas en materia de apertura democrática, se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese “cuando menos de trescientos mil habitantes o más”, reconociendo el papel de las regidurías de oposición y el carácter político del cabildo (Valencia Carmona, 2017).

La crisis de inicio de los ochenta, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el debilitamiento de las finanzas públicas en el mundo y el arribo de las corrientes neoliberales a la administración pública, dieron como resultado un fuerte proceso de privatización y de descentralización como mecanismos para

reducir las competencias de un Estado central rebasado (García Moreno & García López, 2011). A su vez, la profesionalización de la función pública y las herramientas de gestión abrían camino en algunos gobiernos locales, argumentando su flexibilidad a la cercanía con las personas y distintos grupos sociales.

En este contexto, entró en vigor la reforma constitucional en materia municipal al artículo 115 en el año 1983, otorgando a los municipios autonomía política, autonomía financiera y autonomía administrativa. La Octava reforma dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos, se enumeraron los servicios públicos exclusivos del municipio, se enumeraron sus ingresos, se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos y se normaron sus relaciones laborales (Valencia Carmona, 2017).

A pesar de la apertura federalista en la Constitución, la intervención Federal se vio aumentada cuando el partido en el gobierno empezó a enfrentar oposición de partidos distintos al suyo en gobiernos locales (Barceló, 2018). Durante el sexenio de Zedillo, se impulsó el llamado “nuevo federalismo”. Este se entendía como la renovación del Pacto Federal en una lógica cooperativa, tanto técnica como en términos políticos. No obstante, la diversidad de contextos municipales en el país dificultó la implementación de las medidas descentralizadoras a lo largo del territorio, haciendo a muchos gobiernos municipales dependientes de las participaciones federales (concepto que se explicará con mayor profundidad en el siguiente apartado), sumado al costo político que implicaría las alzas tributarias locales, generando un desincentivo recaudatorio y el debilitamiento de la función pública local (Barceló, 2018).

Aunque se transfirieron competencias y recursos económicos, no se hizo lo mismo con los recursos técnicos para la pluralidad de municipios en México, y aquellos en que se otorgaron, la falta de voluntad política y de herramientas para la innovación pública en lo local, han dinamitado el actuar de muchos gobiernos hasta la fecha.

Sin embargo, han sido principalmente los municipios quienes, con limitaciones y amplios aspectos de mejoría, han buscado la implementación de estrategias orientadas a la redistribución del ingreso, la participación popular, la sostenibilidad, la justicia social, permitiendo finalmente no sólo la profundización de la democracia, sino una aplicación vigente del sistema federal.

Es por ello, que en este ensayo se busca sostener no sólo la importancia histórica que representó la creación de una figura Municipal para la instalación de un sistema federal efectivo en México, sino también la importancia actual de los municipios para la mejora de nuestra democracia y la vida de las personas, así como la necesidad de reformarlos en miras a un federalismo que sea capaz de atender los grandes retos globales de nuestra época, apuntalando el orden de gobierno fundamental para actuar desde lo local.

2. Los retos actuales del Federalismo y las soluciones que plantean los Municipios

Si bien las áreas de oportunidad para mejorar las funciones de nuestro sistema federal son diversas, dada la pluralidad de vivencias y realidades en nuestro país, en este trabajo englobamos tres áreas de oportunidad en los cuales los municipios pueden aportar activamente, desde sus competencias, para no sólo profundizar su papel en el fortalecimiento del federalismo, sino también para generar un bienestar colectivo mucho más alineado a las necesidades reales de la población: 1) la generación de un balance técnico-político, 2) la implementación de una gobernanza multinivel y 3) la distribución de recursos institucionales y económicos a necesidades específicas.

Balance técnico-político

Como Del Castillo señala: “no podemos separar la dimensión política de la dimensión técnica porque consideramos que la política es la que da forma a los procesos decisionales técnicos” (Arellano y Rosiles, 2021). De esa manera, para resolver necesidades sociales latentes, es importante señalar que no sólo se requiere

conocimiento técnico especializado, sino también capacidad de generar acuerdos políticos entre una diversidad de actores que permitan la aplicación de soluciones fácticas y reales.

En el sentido técnico, los municipios, por la naturaleza de las responsabilidades bajo su competencia, requieren de un mayor grado de profesionalización en sus labores, la formación en herramientas de planificación, operación y evaluación de políticas públicas, así como elaboración de proyectos específicamente operativos, que respondan a las necesidades inmediatas de la población que atiende.

Es por esa razón que, desde la acción técnica, es mucho más factible incentivar la adopción de nuevas metodologías y marcos de acción en contextos locales que a través de lógicas verticales y desde la Federación al estado o municipio; desde esa lógica, es mucho más fácil generar proyectos y programas especializados que se adapten a las necesidades diferenciadas de los diversos sectores del país. Del mismo modo, es mucho más fácil implementar sistemas de capacitación acotados a necesidades reales, a los elementos fundamentales de la administración, pues éstos se encuentran mucho más en contacto con los retos que afronta su contexto social.

Frente a la falta de dinamismo, una Federación vigente podría apostar, a través de la dotación de recursos e incentivos, en un servicio profesional de carrera como un posible mecanismo que dé pauta a la institucionalización de capacitaciones continuas y a la búsqueda de la excelencia en el servicio público, que posibiliten la implementación de estrategias, soluciones y metodologías no regidas por una lógica vertical y la homogeneización de políticas-soluciones rígidas, sino desde una adaptación real y formada a partir de las necesidades del contexto de cada vivencia local.

Un campo de acción específico podría originarse otorgando mayor presupuesto y apoyos al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el cual tiene entre sus atribuciones, el promover la profesionalización y la capacitación de los servidores públicos municipales. El INAFED cuenta con un

programa de profesionalización y capacitación el cual en 2019 reportó capacitación a 2,072 municipios y capacitó a 16,092 servidores públicos locales; incrementar su presupuesto y aumentar el programa podría fortalecer lo postulado (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, s. f.).

Por otro lado, desde el aspecto político, un federalismo que no garantice mecanismos de participación y deliberación para amplios sectores populares en los procesos de resolución de los problemas públicos y sin procesos abiertos de rendición de cuentas, difícilmente podrá generar bienestar mediante la sola profesionalización técnica.

Desde esta presente dificultad, los municipios tienen nuevamente la posibilidad de una actuación eficiente y eficaz, ya que son estos los que tienen mayor facilidad de promover modificaciones para mejorar la calidad de los servicios y programas públicos.

Ante una sociedad altamente cambiante y plural, conectada regional y globalmente, donde el abanico de saberes se ha extendido y los problemas se han profundizado, los gobiernos necesitan de la colaboración de múltiples actores para analizar, proponer, diseñar e implementar soluciones. Se necesita ir más allá del gobierno y articular al poder público con las redes socio-comunitarias, las empresas, los organismos regionales e internacionales, así como la academia.

En ese sentido, cada nivel de gobierno debe promover el uso de múltiples instrumentos -como presupuestos participativos, iniciativas populares, mesas de deliberación- teniendo en cuenta que tal diversidad responde a necesidades y formas de participación específicas de cada región o sector social que se puedan medir desde su impacto real sobre el actuar público y su profundidad (Denters & Klimovsky, 2017)

Frente a esta realidad, según lo estipulado en la fracción II del artículo 115 constitucional y, con base en las leyes expedidas por las legislaturas de los estados,

los ayuntamientos cuentan con las facultades para aprobar mecanismos que aseguren la participación ciudadana y vecinal. Evidenciando que son los poderes locales aquellos que tienen un alcance mucho más aterrizado de implementación de estos mecanismos, teniendo mayores campos de acción e innovación

Es por esa razón que, una de las acciones que podría llevar a cabo la Federación para mejorar la gobernanza de los municipios es dotar de herramientas que garanticen la representación proporcional en los Ayuntamientos, la autonomía en la gestión municipal de ciertas dependencias y el establecimiento de reglas especiales para pueblos originarios y grupos vulnerables. Otros mecanismos que podrían implementarse son las auditorías o cuerpos consultivos ciudadanos que operan en la gestión y evaluación de empresas públicas, así como en la función de organismos y dependencias intermunicipales.

Se reconoce que esta es un área de oportunidad en los tres órdenes de gobierno, sin embargo, al ser los gobiernos municipales los más cercanos a las personas en términos territoriales y simbólicos, resulta aún más prioritario y significativo su implementación en nuestro federalismo. Se necesitan gobiernos que tengan las herramientas y competencias para poder ser inteligentes, es decir, con capacidades técnicas en diversas áreas del saber e innovadores, así como gobiernos abiertos con la legitimidad política y voluntad de seguir el poder de las personas que gobiernan.

Gobernanza multinivel

Una segunda área de oportunidad es la de la gobernanza multinivel. Siguiendo a Saito-Jensen (2015), esta se puede definir como el conjunto numeroso de actores estatales y no estatales ubicados en diferentes órdenes, como el local (subnacional), el nacional y el global (supranacional), que buscan alinearse de alguna manera para lograr la solución de objetivos públicos colectivos.

En ese sentido, es importante resaltar que no basta con analizar la coordinación de los diversos órganos de gobierno para hablar de gobernanza, si ésta no cuenta con

la participación popular, de la sociedad civil, los movimientos sociales y los sectores empresariales, laborales y académicos, que evidencien que la labor del gobierno se concibe como la misión de coordinar y dirigir la deliberación, análisis, ejecución y evaluación de las decisiones públicas.

Se parte de dos supuestos para analizar la capacidad de cada nivel de gobierno para implementar y generar acciones en pro de una gobernanza multinivel: 1) el reconocimiento de la insuficiencia de cada orden de gobierno por sí solo para gestionar el territorio y los fenómenos que ocurren en el mismo, ya sea por sus facultades administrativas, técnicas o materiales, que lleven a buscar una coordinación efectiva, y 2) la apropiación de necesidad de generar respuestas a problemáticas profundas y difusas entre los diversos niveles de competencia.

Frente a dichos supuestos, el presente trabajo cuestiona si los gobiernos locales son vistos únicamente como complementarios de las políticas públicas nacionales o estatales, ya que, si bien, pueden diseñarse políticas complementarias que soporten las preexistentes, los gobiernos locales son espacios de representación política, no solo de índole administrativo, que tienen la potestad e incluso el deber de realizar las acciones necesarias para cumplir con la resolución de los problemas planteados en su programa de gobierno por el cual fueron votados, por lo que si las políticas de otro orden no llegan a solucionar las particularidades del caso, debería poder realizar acciones en la materia.

Como se mencionaba en un inicio, en los municipios recaen los servicios más cercanos a las necesidades básicas de la población, así como las funciones relacionadas con el desarrollo urbano y otorgamiento de licencias. A su vez, se le conceden atribuciones concurrentes en materia de educación, cultura, turismo, transporte público, ecología y asistencia social (Valdés Benavides & Guadarrama Herrera, 2021).

Si se dotara de mecanismos claros de concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno que faciliten procesos para la resolución de las problemáticas, pero sobre

todo descentralizar funciones, esto fortalecería nuestra democracia y nuestro federalismo, a través de una coordinación no sólo fáctica, sino efectiva de labores complementarias.

De igual forma, es importante señalar la relación entre los municipios y el contexto global. Las ciudades y los gobiernos locales se articulan más rápido y de mejor forma entre sí que los Estados-nación, principalmente porque sus relaciones se forman a partir de la necesidad de resolución de problemas y de unión de objetivos comunes, más que de un interés geopolítico. De estas alianzas, redes y organizaciones, se han beneficiado económicamente, intercambiando experiencias y conocimientos, así como generando influencia sobre los gobiernos regionales, nacionales y regionales (Pipa & Bouchet, 2020).

La formación de redes globales de municipios permite que los gobiernos seleccionen en qué espacios participar, basándose fundamentalmente en sus objetivos, los recursos que poseen y los beneficios que se pueden generar.

Lo anterior, a su vez, permite identificar mecanismos que garanticen una gobernanza “multinivel” que no solo contemple la relación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, sino la relación horizontal entre los municipios, sobre todo en contextos de áreas metropolitanas y de dinámicas regionales. Esto permitiría la suma de capacidades entre los distintos recursos con los que cuente cada gobierno municipal, buscando la cooperación y el fortalecimiento de capacidades, independientemente de las dinámicas de relación vertical entre los órdenes de gobierno.

Recursos institucionales y económicos

La última área de oportunidad es la de los recursos institucionales y económicos. Como se mencionó en el breve recorrido histórico sobre los municipios en el país, a pesar del proceso de descentralización formal en el marco del cambio de milenio, no hubo la justa redistribución de recursos técnicos para la pluralidad de municipios en

México, ni incentivos para la recaudación fiscal municipal, haciendo a muchos gobiernos municipales dependientes de las transferencias federales, sumado al costo político que implicaría las alzas tributarias locales.

La investigación de Valdés Benavides y Guadarrama Herrera (2021) muestra el estado actual de las finanzas públicas municipales. Señalan que si bien los ingresos municipales se han duplicado en los últimos 20 años, las fuentes de ingreso permanecen siendo altamente dependientes del Gasto Federalizado, siendo estos los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los estados y municipios a través de las Participaciones y Aportaciones federales y los convenios de descentralización, los cuales están integrados en los ramos generales del Presupuesto de Egresos de la Federación: El 28 para las Participaciones y el 33 para las Aportaciones Federales (División de Economía y Comercio, s.f.). En cifras, el 74 % de los ingresos municipales en México proviene de Participaciones y Aportaciones, sólo el 21% proviene de ingresos propios y 5% por adquisición de deuda (véase gráfica 1. en anexos)

Las Aportaciones son los recursos etiquetados, es decir, condicionados que transfiere la Federación para funciones en los servicios de educación básica, de salud, de infraestructura social y seguridad pública. En particular para los municipios se realizan a partir del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). Las Participaciones son recursos que la Federación transfiere y que las autoridades beneficiadas los ejercen libremente en la producción de bienes y servicios que consideren necesario. Estos provienen del Fondo de Fomento Municipal, cuyo objetivo es incentivar la Recaudación Federal Participable que se entrega a los municipios colindantes con la frontera y del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, que se entrega a los municipios colindantes con la frontera por los que se realice por hidrocarburos (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2021).

Los ingresos municipales propios se originan principalmente del impuesto al predial, los derechos que se cobran por servicios públicos y licencias, los productos derivados

de estacionamiento y parquímetros, la venta y arrendamiento de terrenos, las multas y las contribuciones de mejora (Valdés Benavides & Guadarrama Herrera, 2021). Si bien los fondos antes mencionados contemplan incentivos para la recaudación, casi tres de cada 10 municipios no recaudan el impuesto municipal más importante: el predial. Esto principalmente a la baja modernización de los catastros municipales, donde se concentra la información para el cálculo de los impuestos y por lo tanto, la mejora en la recaudación (Valdés Benavides & Guadarrama Herrera, 2021).

Como se ha mencionado a lo largo del presente ensayo, las áreas de oportunidad y las necesidades de los municipios no pueden estandarizarse debido a su enorme diversidad. Valdés Benavides y Guadarrama Herrera (2021) siguiendo esta línea argumentativa y aplicado a su investigación de las finanzas públicas municipales dividen en tres grupos a los municipios (véase gráfica 2. en anexos), donde las áreas de oportunidad que se han mencionado con anterioridad encuentran su aplicabilidad.

Los primeros son los cien municipios más poblados del país que concentran el 52.4 % de los ingresos municipales del país y el 29.7 % de sus ingresos totales corresponde a ingresos propios del municipio, viéndose esto en el mayor grado de cumplimiento en el balance de las finanzas públicas y su profesionalización. El segundo grupo corresponde a mil municipios que corresponden a pequeñas ciudades y periferias metropolitanas, concentrando el 43 % de los ingresos municipales del país, de los cuales 14.2 % son ingresos propios. Estos últimos suelen carecer de catastros actualizados y por lo tanto tienen recursos limitados para atender necesidades sociales. El tercer grupo los componen las comunidades ejidales, de pueblos originarios y rurales, concentrando el 5.3 % de los ingresos, mientras que el 4.4 %, no cuentan incluso con la capacidad para el cobro del predial.

Por lo anteriormente expuesto resulta necesaria la dotación de recursos que facilite la modernización de catastros, la profesionalización de las tesorerías municipales y el aumento al impuesto predial, teniendo carácter progresivo y verde, así como la

generación de incentivos para nuevas facultades impositivas municipales o su correcta aplicabilidad.

3. Conclusiones

En este ensayo se buscó evidenciar que, como plantea Espinoza Pino (2019) *“los municipios tienen el potencial de ser radicalmente democráticos”* y, más allá, que los municipios contienen elementos dinamizadores clave para el sistema federal, si se toma en cuenta su valor histórico, y las posibilidades que tienen para la resolución de necesidades concretas y reales.

Para esto, se realizó una revisión histórica, a través de la cual se buscó visibilizar cómo, desde la Nueva España hasta la actual República Democrática en la que México se reconoce, el papel de los poderes de gestión local ha permitido generar no sólo herramientas mucho más factibles de representación, administración y coordinación política, económica y social, sino que permitieron la institucionalización e implementación del sistema federal mexicano como lo conocemos.

Gracias a esto, se reconoce que actualmente nuestro federalismo está constituido por tres órdenes de gobierno: el municipal, estatal y federal; los cuales deben establecer sus relaciones intergubernamentales de coordinación concurrente, y en el cual existen necesidad de coordinación, distribución de recursos y de mecanismos que permitan la gobernanza multinivel.

No obstante, frente a los retos actuales que enfrenta el sistema federal mexicano, como son la preponderancia de un centralismo fáctico, la disputa por la distribución de los recursos que responda a necesidades reales y una creciente incapacidad de la Federación para atender de manera articulada y cercana las peticiones y necesidades específicas de los diversos contextos locales, se buscó demostrar que los municipios son los más capacitados (aunque muchas veces infradotados) para 1) generar un balance técnico-político efectivo, 2) implementar mecanismos que permitan una gobernanza multinivel y 3) exigir una distribución de recursos

institucionales y económicos que permitan un accionar alineado a necesidades específicas de la sociedad política y civil de los contextos locales.

Frente a esto, se identificó que los municipios, gracias a su posición estratégica y a los mecanismos presentes en sus reglamentaciones internas, son las áreas de gobierno más dotadas para solucionar las particularidades de los contextos locales, y de complementar, pero, sobre todo, conformar acciones en consecuencia de los mismos.

Esto permite asegurar entonces que, los municipios son el elemento dinamizador que permite que el arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales aún tenga vigencia en la realidad de México.

En este tenor, cabe apuntar que, si la soberanía reside única y exclusivamente en el pueblo, y el federalismo establece tres órdenes de gobierno, el orden más cercano a ese <<pueblo>>, a las personas que habitan las comunidades, es primordial para el sostenimiento y desarrollo de nuestra democracia y, por lo tanto, a la construcción de soluciones y sociedades más justas, eficientes, y dignas.

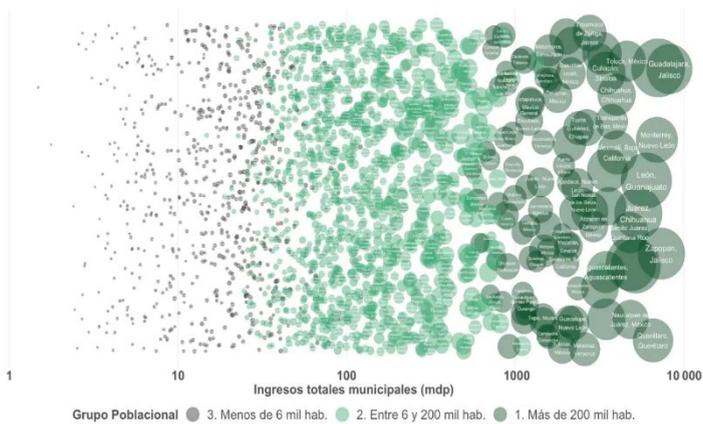
Coincidiendo con Blanco Montero al cuestionar que: *“si el ayuntamiento como institución más cercana a la ciudadanía tiene una contradicción enorme por causa de la centralización del poder: problemas cercanos con soluciones burocráticas lejanas”* (Blanco Montero, 2018), en este trabajo se concluye que es indispensable dotarle a los municipios de capacidades para seguir funcionando y, de manera particular, para que continúe contribuyendo a la vigencia del sistema federal.

De este modo se concluye que los municipios, desde su desarrollo histórico hasta su potencialidad actual, representan los instrumentos del Estado más viables para llevar una gestión pública más cercana a las necesidades y problemáticas reales, por lo que pueden y deben generar dinámicas de coordinación política y social que reafirmen al federalismo mexicano del siglo XXI.



Anexos

Gráfica 1. Fuentes de ingreso municipal del 2000 al 2020 (Valdés Benavides & Guadarrama Herrera, 2021).



Gráfica 2. Relación entre grupos poblaciones e ingresos totales municipales (Valdés Benavides & Guadarrama Herrera, 2021).

4. Referencias

Arellano Ríos, A. y Rosiles Salas, J. (2021) "Introducción" en Arellano Ríos, A. y Rosiles Salas, J. (coords.) Políticas e instituciones metropolitanas en México, El Colegio de Jalisco.

Barceló Rojas, D., (2018), Manual de derecho constitucional, Ciudad de México. México. Fondo de Cultura Económica

Blanco Montero, J. (2018). Municipalismo y estrategias para resistir. Recuperado 14 noviembre, 2019, de <https://www.elsaltodiario.com/tribuna/municipalismo-estrategias-para-resistir>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Definición", en Federalismo [Actualización: 17 de febrero de 2006], en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_federalismo.htm#¿

Córdova, A. (2006) "Soberanía y forma de gobierno" en Panorama del Derecho Constitucional Mexicano (coords. Diego Valadés y Miguel Carbonell); Editorial Porrúa-UNAM, México.

Denters, B., & Klimovsky, D. (2017). Participation and Democratic Accountability: Making a Difference for the Citizens. In Citroni G., Copus C., Franzke J., Gasparikova J., Hacek M., Iglesias A., et al. (Authors) & Schwab C., Bouckaert G., & Kuhlmann S. (Eds.), *The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries* (pp. 79-100). Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft mbH. Retrieved September 12, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/j.ctv941qjd.8>

Espinoza Pino, M. (2019, 12 junio). Las fortunas del municipalismo. Recuperado 14 noviembre, 2019, de <https://www.elsaltodiario.com/palabras-en-movimiento/las-fortunas-del-municipalismo>

García Moreno, M. & García López, R. (2011) Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 1: Gestión para resultados en el ámbito público. BID

García Murillo, J. G., & Suárez Hernández, O. B. (2022). Los retos del Federalismo Mexicano en el siglo XXI. *Desafíos Jurídicos La Conjugación del Derecho*, 164-179.

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2021, marzo). Hablemos de ingresos en los estados. En IMCO. IMCO. Recuperado 25 de septiembre de 2022, de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/20210304_HablemosDeIngresos_2021_Documento.pdf

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s. f.). La importancia de la profesionalización en el servicio público municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Recuperado 25 de septiembre de 2022, de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-importancia-de-la-profesionalizacion-en-el-servicio-publico-municipal#:~:text=de%20la%20profesionalizaci%C3%B3n,-,La%20profesionalizaci%C3%B3n%20significa%20la%20preparaci%C3%B3n%20ante%20y%20durante%20el%20desempe%C3%B1o,y%20metas%20institucionales%2C%20que%20se>

Quiroz Acosta, E. (1996) Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México. En Revista de la Facultad de Derecho de México, N°. 205-206, págs. 43-59.

Pipa, A. & Bouchet, M. (2020) How to make the most of city diplomacy in the COVID-19 era. Brookings

Saito-Jensen M. 2015. Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance. Guideline. Bogor, CIFOR.

Secretaría de Relaciones Exteriores & Instituto Matías Romero (s.f.) El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas

Valdés Benavides, F., & Guadarrama Herrera, M. (2021, 27 octubre). La base irregular del federalismo mexicano: autonomía fiscal de los municipios. Nexos. Recuperado 16 de agosto de 2022, de <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/10/la-base-irregular-del-federalismo-mexicano-autonomia-fiscal-de-los-municipios/>

Valencia Carmona, S. (2017). El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/elmunicipiomexicano.pdf>

CUARTA
MENCIÓN HONORÍFICA

**Dependencia de los Estados
a las Transferencias Federales,
Gasto en Infraestructura y Reducción
de la Pobreza**

Leslie Areli Badillo Jiménez y José Luis Clavellina Miller

Dependencia de los Estados a las Transferencias Federales, Gasto en Infraestructura y Reducción de la Pobreza

Leslie Areli Badillo Jiménez y José Luis Clavellina Miller

Resumen

La dependencia de las entidades federativas a las transferencias federales, el sesgo centralizador del gobierno federal, la falta de coordinación entre las normas que rigen el federalismo, la persistencia de fallos de origen en las fórmulas de reparto, el débil esfuerzo recaudatorio estatal, así como la necesidad de contar con órganos sólidos encargados de las relaciones intergubernamentales son algunos de los problemas identificados en el federalismo fiscal mexicano. Las entidades requieren mejorar su recaudación propia y contar con mayor voluntad política para promover la inversión en infraestructura desde lo local para mejorar la calidad de vida de su población.

Introducción

Desde 1824, hace casi 200 años, México decidió constituirse como una federación. Sin embargo, el federalismo fiscal, como lo conocemos actualmente, es relativamente joven, es sólo hasta 1979 cuando nace el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. A lo largo de los siglos XIX y XX, ha existido siempre un sesgo centralizador en el federalismo fiscal mexicano, el cual, parece tomar fuerza nuevamente tras pasadas dos décadas del siglo XXI.

Si bien el pacto fiscal ha dotado de recursos a las entidades federativas y municipios del país, también los ha hecho dependientes de esos recursos. Lo anterior, les resta autonomía en lo que se refiere al ejercicio del gasto público y entorno al endeudamiento que pueden contratar. Por su parte, la federación controla la recaudación de las principales fuentes de recursos y transfiere una parte de los recursos a las entidades. Esto ha creado una relación de codependencia desigual que afecta más a las entidades federativas, las cuales han encontrado pocos incentivos para elevar su recaudación local en detrimento de su propio desarrollo económico.

El presente trabajo tiene como propósito mostrar que las entidades federativas deben elevar su recaudación propia para mitigar la pobreza, principalmente a través de la inversión en infraestructura. Lo anterior debe ir aparejado de una redistribución de competencias y responsabilidades tanto de gasto público como de cobro de impuestos entre los gobiernos estatal, federal y municipal.

En la primera sección se mencionan brevemente algunos aspectos que han caracterizado al federalismo fiscal mexicano desde su creación. En la segunda sección se describe uno de los principales problemas de la dependencia de los recursos federales y su relación con la pobreza. En la tercera sección se muestra la evolución reciente de los recursos con que cuentan las entidades federativas y de su dependencia de las transferencias federales. En la cuarta sección se muestran

algunas propuestas de solución y en la quinta sección se exponen las conclusiones y consideraciones finales.

1. El federalismo fiscal en México: antecedentes

En México, desde la Constitución de 1824 se estableció que el país adoptaría, como forma de gobierno, la república representativa, popular y federal.⁷⁴ Posteriormente, tras años de lucha entre conservadores y liberales, la Constitución de 1857 estableció nuevamente, que México se constituía como una república “representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación”. Sin embargo, durante el posterior gobierno de Porfirio Díaz se mantuvo un sesgo centralizador (Gutiérrez, 2013).⁷⁵

Tras la Revolución, la Constitución de 1917 reiteró que la voluntad del pueblo mexicano era establecerse como una república representativa, democrática y federal; y se reconoció en el municipio la base de la división del territorio y de la organización política. En materia fiscal la Constitución mantuvo el criterio de competencias residuales de 1857 en materia de tributación al señalar que las facultades que no estaban expresamente reservadas a la federación se entendían reservadas a los estados. También se establecieron facultades concurrentes, aunque no señalaron atribuciones fiscales de cada orden de gobierno para darles cumplimiento. Lo anterior originó una falta de claridad en las competencias tributarias de las entidades federativas que ha afectado, desde entonces, su capacidad de respuesta y gasto en las funciones que tienen encomendadas (Gutiérrez, 2013).

⁷⁴ Sin embargo, los años posteriores estuvieron caracterizados por un desorden en materia fiscal producto de duplicidades de impuestos entre las entidades federativas y la existencia de cacicazgos.

⁷⁵ En el mismo sentido, Cárdenas (2022) señala que, tras la independencia del país, se dio una lucha entre federalismo y centralismo y aunque la Constitución de 1857 establecía una república federal se mantuvo un proceso de centralización reforzado por la dictadura porfirista.

Para Mendoza (2022), la quiebra financiera en la que se encontraban los gobiernos subnacionales tras el fin de la Revolución Mexicana dirigió el sentido de las relaciones intergubernamentales de esa época hacia la centralización en materias como la educación, donde los gobiernos estatales celebraron convenios con la Secretaría de Educación Pública para la construcción de escuelas rurales; y lo mismo ocurrió con la construcción de carreteras, la salud y los servicios sanitarios en los que se celebraron convenios con las distintas dependencias federales.

Cárdenas (2022), argumenta que, pese a que la Constitución de 1917 retoma la república federal, las características de los regímenes autoritarios del siglo XX condujeron a una especie de “federalismo centralista”, y no fue sino hasta después de la década de los 1980s que comenzó a constituirse un federalismo cooperativo; en el que la federación poco a poco ha adquirido más competencias y atribuciones. Por ejemplo, en esta última etapa el gobierno federal ha aumentado los mecanismos de control sobre los gobiernos locales en materias como: las finanzas, la deuda pública, la educación, la salud, el sistema penal, la energía, la transparencia, los derechos humanos, el sistema electoral, entre otras.⁷⁶

Para Gutiérrez (2013), en la década de los 1970 se concibió al federalismo como un acuerdo de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, en los que la política fiscal tendría impuestos que por su naturaleza debían estar bajo control federal, basados en los principios de redistribución, asignación y estabilización del gobierno federal, por lo que se le adjudicó la administración de los impuestos más relevantes (ISR e IVA, por ejemplo), y se dejó a los estados el impuesto sobre nómina (ISN) y a los municipios el predial (Gutiérrez, 2013). Desde esa época las entidades federativas se hicieron más dependientes de los recursos transferidos por el gobierno federal el cual adquirió el compromiso de compensarlos por haber cedido sus facultades tributarias. Esta dependencia ha ido aparejada de una menor

⁷⁶ Lo anterior se ha logrado a través de distintas reformas que crean sistemas nacionales, federalizan o establecen normas a los tres órdenes de gobierno, como en el caso de las Leyes Generales, las cuales de acuerdo con Cárdenas (2022) deberían ser aprobadas por los congresos locales.

participación en las decisiones de gasto, pues gran parte de los recursos que transfiere la federación están etiquetados (*ídem*), como se verá más adelante.

Para Merino (2001), en materia del federalismo fiscal una asignación óptima de potestades tributarias debe considerar los criterios de equidad y eficiencia no sólo en materia recaudatoria sino también de responsabilidades de gasto.⁷⁷ Sin embargo, en la práctica, la implementación de estas premisas se ha complicado por las duplicidades de facultades, así como omisiones, contradicciones, ambigüedades e indefinición en las atribuciones de cada orden de gobierno. De acuerdo con García (2016), la delimitación de atribuciones fiscales de la federación ha sido una tarea compleja, pues no ha sido posible satisfacer los intereses tanto de la federación como de las entidades federativas, particularmente en el caso de nuestro país, donde prevalece un sesgo centralizador y una debilidad fiscal estructural y crónica en los estados y municipios.

En sentido similar, Ayala (2001), apunta que el federalismo fiscal debe permitir que los gobiernos locales constituyan haciendas consistentes, recursos comunes para sustentar los programas federales y brindar apoyo a las entidades menos favorecidas en lo social y económico. Mientras que Gutiérrez (2013) señala que el federalismo fiscal involucra aspectos económicos, administrativos, institucionales, financieros y jurídicos que continuamente deben adaptarse para equilibrar las competencias entre el gobierno federal y la autonomía de las entidades federativas. El sistema federal debe mantener la unidad de todos los estados, recoger sus aspiraciones y reconocer sus características particulares; además, de buscar la descentralización para una mejor asignación de recursos y responsabilidades entre los órdenes de gobierno (*ídem*).

Lo anterior se debe a que uno de los principales objetivos de la federación es reducir la desigualdad entre las entidades que la conforman bajo principios de solidaridad y

⁷⁷ Al respecto, Cárdenas (2022) propone reconocer al federalismo y a la división de poderes de una forma evolutiva y flexible en la que se asignen mayores competencias a los gobiernos estatales y municipales para que exista un reparto equitativo, que tome en cuenta el principio de proporcionalidad.

resarcitoriedad. La solidez de esta forma de gobierno radica, entre otras cosas, en la efectividad con la que se alcanzan sus objetivos (García, 2016). Adicionalmente, para Cárdenas (2022), una de las ventajas de un Estado federal es que, al existir más centros de decisión política con autonomía respecto de un Estado unitario, se propicia una cultura política, tolerante y plural.⁷⁸

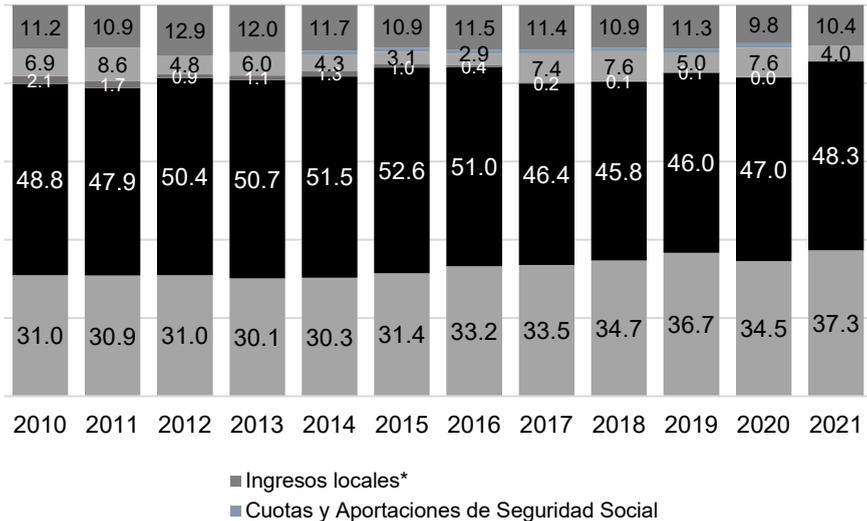
2. Evolución reciente de los recursos de las entidades federativas

La dependencia a los recursos del gobierno federal para el gasto en infraestructura puede explicarse a partir de dos razones, la reducción de la recaudación local y/o la mera determinación de una reducción presupuestaria a la infraestructura. La primera, estaría relacionada con distintos factores, entre ellos, el bajo crecimiento económico del país y de las entidades, la evasión fiscal o inclusive el tipo de política tributaria. Al contrario, la segunda sólo se explica por decisiones políticas.

En promedio, de 2000 a 2021 los ingresos de las entidades federativas se han compuesto en un 10.2% de recursos propios, las participaciones aportan el 34.0% del total, mientras que las aportaciones participan con el 50%. Los recursos provenientes del financiamiento participan con el 4.1% y el resto corresponde a las aportaciones marginales que se observan en cuotas y aportaciones a la seguridad social y disponibilidades iniciales.

⁷⁸ Asimismo, señala que, idealmente, a la federación se le dota de facultades constitucionales que le permitan garantizar la defensa, unidad y la política exterior de la unión, mientras que a los estados se les asignan las competencias restantes para ejercerlas en sus territorios (Cárdenas, 2022).

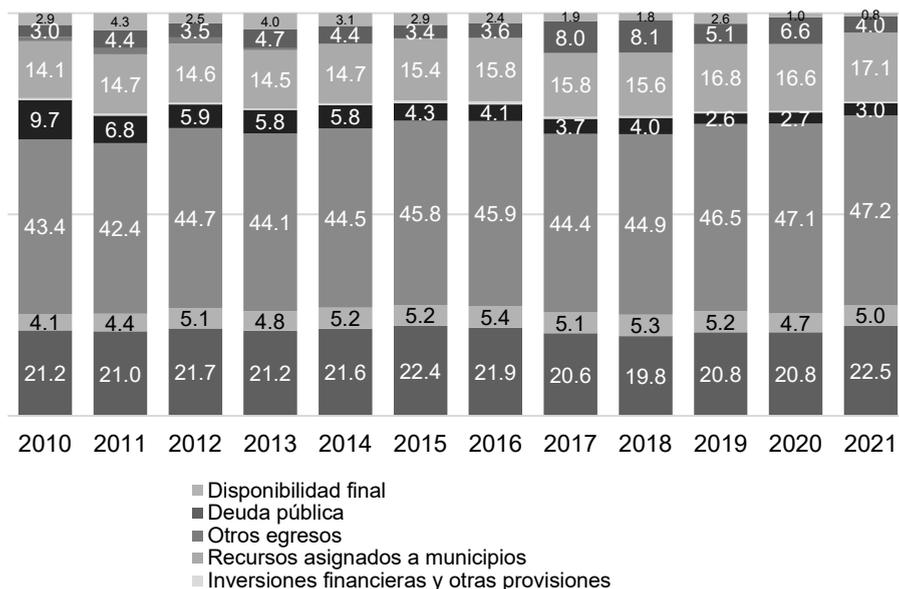
**Gráfica 1. Ingresos de las Entidades Federativas
(% del total)**



* Incluye: Impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos.
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2022).

Por otro lado, en lo que se refiere al gasto, el principal destino de los recursos de las entidades de 2000 a 2021 en promedio han sido las Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, que han mantenido el 43.0% del total, seguido del pago por servicios personales con 22.5% y los recursos asignados a los municipios con el 15.7%. La inversión pública ha participado con el 6.5% del total, mientras que los materiales y suministros con el 4.7%. El resto se compone por deuda pública con 3.9% y disponibilidades finales con 2.6%.

**Gráfica 2. Gasto de las entidades federativas
(% del total)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2022).

3. El gasto en infraestructura y su relación con la pobreza

El problema de la dependencia de las entidades federativas a las transferencias federales se aprecia en la inequidad de las responsabilidades entre cada orden de gobierno y las ambigüedades para la solución de problemas públicos. Un ejemplo de ello es la mitigación de la pobreza en México, la cual ha sido una de las tareas principales para los tres órdenes de gobierno pero que no ha tenido la misma atención de recursos entre los gobiernos federal y locales.

La disminución de pobreza es uno de los objetivos de muchos de los programas y políticas públicas en el país. Constitucionalmente se establece en el artículo 26°

(DOF, 2021) su medición por parte de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). ⁷⁹

En este sentido, de acuerdo con la medición bienal elaborada por la CONEVAL, la población en situación de pobreza en México ha incrementado en los últimos seis años. A nivel nacional durante 2016 se determinó que el 43.2% de la población tenía al menos una carencia social⁸⁰; en 2018 la pobreza representó el 41.9% y en 2020 el 43.9%. Es decir, pese a la disminución de la población de pobreza de 2016 a 2018, en 2020 la pobreza fue 2% mayor a las estimaciones que se hicieron en 2016.

El aumento de la población en situación de pobreza es una problemática que atañe a los tres órdenes de gobierno y, por ende, a la coordinación fiscal. En primer lugar, por las asignaciones presupuestarias que se otorgan para su medición y combate; y en segundo, por las formas y procedimientos en que se reparten los recursos a instituciones, entidades y municipios; así como por las repercusiones que enfrenta la población de todo el país ante las desigualdades sociales que acarrea la pobreza.

Bajo este panorama resulta necesario evaluar la gestión de recursos que están destinados para la mitigación de la pobreza en los sistemas federal, estatal y municipal para corroborar la existencia de un problema de coordinación fiscal entorno al aumento de la pobreza de 2016 a 2020.

Para ello se estudiará el gasto en infraestructura, pues su fin primordial dentro de la ley consta de reducir la pobreza a través del desarrollo de obras con impulso al desarrollo social que garanticen los derechos humanos (art. 31 de la Ley General de Desarrollo Social) (DOF, 2022). Además, el gasto en infraestructura permite el

⁷⁹ Esta institución tiene la responsabilidad de medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal, además que emite recomendaciones en materia de política pública y es un ente importante para la coordinación de desarrollo social entre distintos órganos.

⁸⁰ La CONEVAL (2022) establece que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

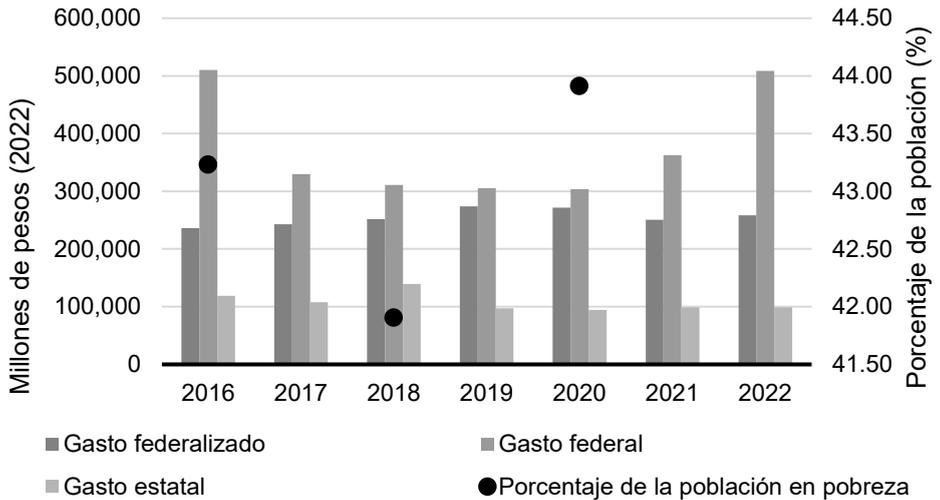
desarrollo social y humano por su transversalidad en temas como la educación, la salud, el empleo y el crecimiento económico. Algunos autores como Cuenca-López y Torres (2020) demuestran la importancia del gasto en infraestructura para la disminución de la pobreza.

Así pues, una forma de identificar las acciones a favor del gasto en infraestructura es a partir del presupuesto otorgado desde el gobierno federal, estatal y municipal. En el caso del gasto federal, es posible identificarlo con las cuentas públicas a través de la clasificación por Objeto de gasto en su capítulo 6000, misma clasificación que utilizan los estados en sus cuentas estatales.

Adicionalmente, los principales fondos de aportaciones encauzados a la infraestructura son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales (FORTAMUN), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

En lo que se refiere a las asignaciones presupuestarias para el gasto en infraestructura, la *gráfica 3* señala que los recursos federales predominan por sobre el gasto estatal y el federalizado. De 2016 a 2022 el promedio del gasto federal fue de 317 mil 453 millones de pesos (mdp), mismo que tuvo un decrecimiento de 2017 a 2020 y comenzó a recuperarse a partir de 2021. Le sigue el gasto federalizado por un monto promedio de 215 mil 086 mdp, el cual ha mantenido una trayectoria estable a lo largo del periodo, con su mayor asignación en 2019. Mientras que el gasto en inversión de las cuentas estatales tiene una asignación promedio de 90 mil 039 mdp y su mayor registro fue en 2018.

Gráfica 3. Gasto en Infraestructura 2016-2022



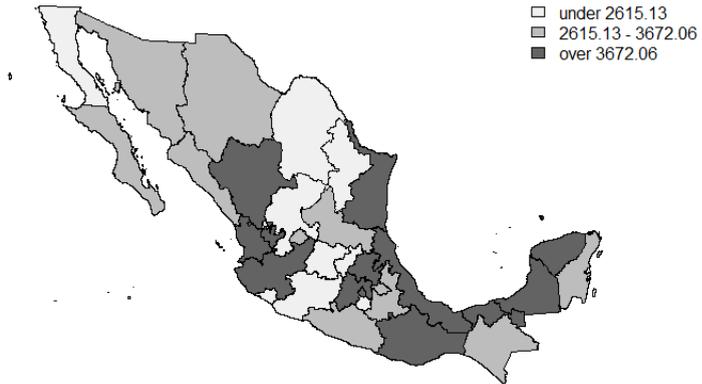
Nota: Los datos de 2022 son los aprobados del PEF y los PEE.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2022), la SHCP (2022) y el CIEP (2022).

La anterior gráfica destaca, en primer lugar, una brecha de asignaciones presupuestarias entre los tres órdenes de gobierno; en segundo lugar, es evidente que el mayor aporte a este rubro proviene del gobierno federal pese a la existencia del gasto federalizado y, por último, que el gasto que otorgan los gobiernos estatales no ha mejorado con el paso de los años, pues su trayectoria ha sido relativamente estable con excepción de 2018.

Mapa 1.

Gasto per cápita en infraestructura 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP(2022), el CIEP(2022) e INEGI(2022).

Mapa 2.

Porcentaje de población en pobreza 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la CONEVAL 2022.

De manera particular, el gasto total en infraestructura per cápita a nivel federal es desigual. En el *mapa 1* se identifica la distribución del gasto total en infraestructura (los fondos de aportaciones más el gasto federal y estatal). De acuerdo con esta distribución, el gasto en obra pública no corresponde con las zonas de mayor

población en situación de pobreza que se pueden ver en el *mapa 2*, sino que el gasto mantiene una distribución heterogénea. La relación entre ambos indicadores señala que no todos los estados con mayor índice de pobreza son quienes perciben el mayor gasto en infraestructura. Por ejemplo, Chiapas, Oaxaca y Tlaxcala no representaron a las entidades con mayor gasto y al mismo tiempo pertenecen a las entidades con mayores carencias sociales.

En lo que concierne a las facultades de los gobiernos, la pobreza es uno de los factores a reducir de forma obligatoria. Esto, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social publicada en 2004 que establece una planeación para la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación (DOF, 2022). A partir de la promulgación de esta ley, la mitigación de la pobreza es un objetivo obligatorio que debe estar plasmado en los planes de desarrollo nacionales, estatales y municipales.

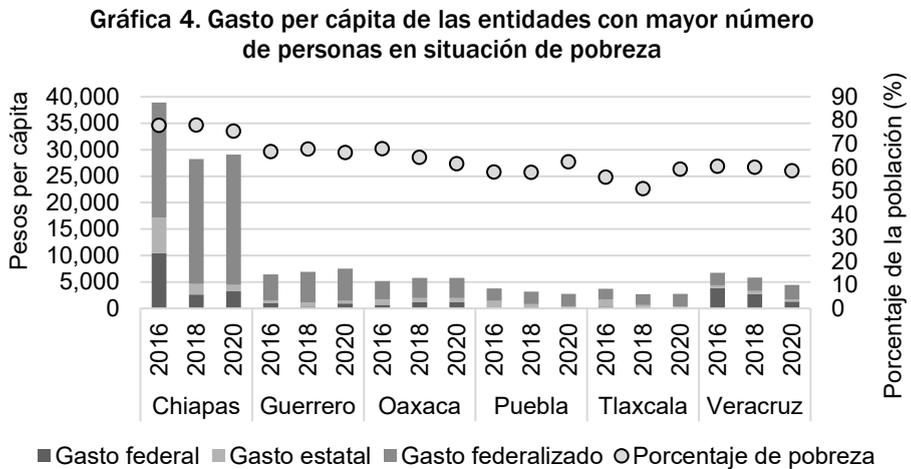
Sin embargo, pese a esta obligatoriedad, los datos mencionados muestran que la planificación no es suficiente para el cumplimiento de este objetivo. En el mapa sobre pobreza es posible identificar que las entidades del norte de la república tienen 31% (o menos) de población que vive con carencias sociales, mientras que el centro y el bajo mantienen un rango de población en pobreza entre 31% y 49%, en tanto que los estados con más del 49% de habitantes en pobreza son los del sur.

Estas desigualdades han sido atendidas, en parte, en el marco de la Coordinación Fiscal, cuya legislación estableció desde 1997 distintos fondos de aportaciones para reducir la pobreza desde distintas vertientes. Entre estas se encuentra principalmente el FAIS, cuyo propósito delimita explícitamente la prioridad a las zonas de atención prioritaria que establezca la Secretaría de Bienestar con el listado de municipios, localidades y AGEBS en pobreza extrema (DOF, 2021).

Sin embargo, a pesar de la existencia de una política en beneficio de la población más pobre en la Ley de Coordinación Fiscal con los fondos de aportaciones, no se

observa un mayor gasto en infraestructura que beneficie a los estados con mayores niveles de pobreza. Además, hay entidades que siguen siendo de las menos pobres a la vez que reciben mayores recursos per cápita en infraestructura; como son la Ciudad de México, Nayarit, Durango, Tamaulipas y Jalisco.

En la *gráfica 4* se observan a las entidades con mayor porcentaje de población en situación de pobreza. Destaca que los niveles de pobreza han disminuido en las entidades más pobres entre 2016 y 2020; sin embargo, dado que la pobreza a nivel nacional pasó del 41.91% al 43.91% de la población en el mismo período, otros estados empeoraron sus condiciones de pobreza.



Nota: El porcentaje de pobreza se observa en el eje derecho.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

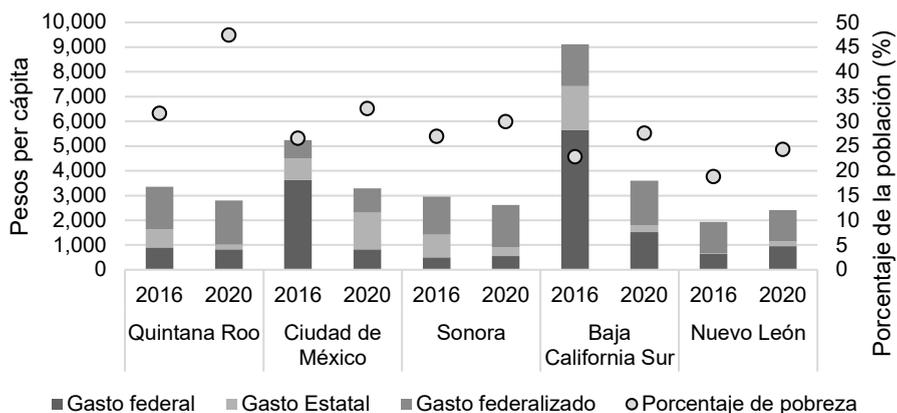
En resumen, los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz han disminuido su población con carencias sociales, pero permanecen en los niveles más altos de población vulnerable. Esta reducción de pobreza, opuesta al incremento nacional, sugiere que la población vulnerable de las demás entidades aumentó. Lo que implica que las asignaciones presupuestarias para este objetivo son débiles en otros estados de la República.

Parte de esta problemática es la dependencia hacia los recursos federales y el débil esfuerzo recaudatorio local. Por ejemplo, en la misma gráfica se observan los recursos de Tlaxcala, el cual no pertenecía a las cinco entidades más pobres durante 2016 y su gasto estatal en infraestructura representaba el 38% del total con una población del 55.9% en situación de pobreza. Posteriormente, en 2018 su gasto estatal para infraestructura fue del 13% y contaba con un 50.9% de población en pobreza, y en 2020 su gasto estatal para infraestructura representó el 8.9% con el 59.29% de población en pobreza. Es decir, la entidad disminuyó su asignación de gasto a infraestructura mientras que el nivel de población en pobreza aumentó, esto expone una relación entre el gasto de infraestructura y combate a la pobreza. Si Tlaxcala hubiera mantenido sus niveles de gasto local para infraestructura, probablemente no habría aumentado su pobreza.

En la misma situación se encuentran Quintana Roo, Ciudad de México, Sonora y Baja California Sur; quienes observaron los mayores incrementos de población en pobreza de 2016 a 2020. Además, la *gráfica 5* muestra que su gasto estatal para infraestructura decreció sustancialmente, con excepción de Nuevo León. Por ejemplo, la población en situación de pobreza de Quintana Roo aumentó 50% de 2016 a 2020 y su gasto estatal decreció 73% en el mismo periodo. Por tanto, es posible deducir que el aumento de pobreza en las entidades federativas se debe, entre otras razones, a las disminuciones del gasto en obra pública y a que el gasto federalizado no ha sido suficiente para compensarlo.

El gasto local destinado a infraestructura parece ser un factor clave para resarcir las carencias sociales y disminuir la pobreza.

Gráfica 5. Entidades con mayores incrementos de personas en situación de pobreza



Nota: El porcentaje de pobreza se observa en el eje derecho.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

La debilidad de las finanzas estatales para financiar su gasto en inversión a través de recursos locales en infraestructura coincide con lo identificado por BID, la CEPAL y el AECID (2022), quienes encuentran que en toda América Latina los gobiernos subnacionales son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central, y que esta dependencia ha crecido en años recientes pese a los esfuerzos por elevar la recaudación local.

Existen, además, una serie de problemas que enfrenta actualmente el federalismo fiscal en México, entre los que podemos mencionar los siguientes. El CEFP (2018) apunta, por ejemplo, que la complejidad y vacíos legales de la normatividad del sistema hacendario federal en México que han requerido de interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia acerca de la concurrencia de facultades fiscales y la distribución de los recursos. Asimismo, reconoce que la legislación secundaria de la coordinación fiscal requiere articularse mejor en ordenamientos como: la Ley de Disciplina Financiera, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Código Fiscal de la Federación. También señala que

es necesario fortalecer los organismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos.

Un problema adicional se refiere a las fórmulas empleadas en el reparto de las participaciones en términos per cápita, pues se asume que la necesidad de servicios públicos es la misma para los ciudadanos de todas las entidades y no toma en cuenta el estado donde se encuentran ni el diferencial de costos, además de que considera que los estados son incapaces de proveerlos (Ayala, 2001). En sentido similar, Herrera y Maya (2017), encuentran que la distribución de las participaciones federales privilegia el criterio de número de habitantes y sólo premia marginalmente el esfuerzo recaudatorio local. Además, estos autores señalan que en el diseño de las fórmulas se estableció un piso que garantiza a las entidades cierto monto de recursos que fue producto de un cálculo que privilegió a los estados productores de petróleo en el pasado.⁸¹

Un problema adicional identificado por Arellanes (2013) en las fórmulas de reparto es que el diseño del Ramo 33 penaliza a las entidades que abaten el rezago social por ser de carácter compensatorio y porque sus recursos se asignan por carencias, lo que implica que mejoras en el desarrollo significarán menores recursos futuros para algunos estados. Ante ello, propone la inclusión de logros e incentivos en las fórmulas.

Aunado a lo anterior, Aguilar (2009) estima que las administraciones fiscales de los estados y municipios de la mayor parte del país no llevan a cabo un esfuerzo fiscal adecuado, por lo que establece que antes de aumentar sus atribuciones tributarias requieren elevar su eficiencia recaudatoria. En un estudio hecho para evaluar la eficiencia recaudatoria de los 300 municipios más grandes del país, Aguilar (2009)

⁸¹ Desde su creación, el SNCF mantuvo un reparto heterogéneo por los distintos niveles de actividad económica que beneficiaron a los estados con actividad petrolera hacia finales de la década de los 1970 cuando se observó un auge en el precio y la producción de petróleo. La Ley de Coordinación Fiscal aprobada en 1978 para entrar en vigor en 1980 mantuvo como criterio de reparto de las participaciones federales la proporción en la recaudación en el año previo al cálculo, lo anterior generó desequilibrios que se han heredado hasta la actualidad (Herrera & Maya, 2017).

encuentra un débil esfuerzo fiscal para recaudar ingresos a través del impuesto predial, incluso en los municipios más desarrollados, por lo que sugiere investigar la existencia de acuerdos extraoficiales entre las autoridades fiscales de ese nivel de gobierno y el poder económico local.

4. Propuestas de solución

Para dar solución a la problemática de la dependencia fiscal que tienen las entidades federativas a las transferencias federales, se han propuesto diversas modificaciones al marco normativo de la coordinación fiscal en México. Tan sólo en la LXIV legislatura del Congreso de la Unión, Sánchez (2021), identificó las siguientes propuestas hechas por distintos legisladores:

- Que las entidades federativas participen al 100% de la recaudación que se obtenga del IVA causado por la adquisición de bienes y servicios;
- que las participaciones federales puedan ser adelantadas dos meses en casos de emergencias por catástrofes naturales, plagas, epidemias o emergencias sanitarias;
- que el Fondo General de Participaciones (FGP) se cubra con el 25% de la Recaudación Federal Participable (RFP) en lugar del 20% actual; otras iniciativas pretenden incluso que dicho porcentaje pase al 25%, 30%, 35% o 40% (en este último caso 25% se destinaría a los gobiernos estatales y 15% a los municipales);
- que se eleve al 25% el porcentaje mínimo que deben recibir como participaciones los gobiernos municipales y que el congreso promueva la inclusión de una participación fiscal compensatoria para los municipios.
- que las entidades puedan participar con el 100% del ISR que paguen las universidades estatales a sus empleados; que las entidades participen del 60% del ISR recaudado a través del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) o REPECOS;

- que las entidades con litoral o frontera participen de la recaudación de las aduanas.

A mayo de 2022, en la LXV legislatura de la Cámara de Diputados destacan las siguientes propuestas relacionadas con modificación a la LCF:

- Ampliar el porcentaje de la RFP destinado al FORTUAMUN a 3.35% en lugar de 2.35%;
- Crear el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento para la Seguridad Municipal que cubra 150 municipios con problemas de seguridad a través del 4% de la RFP;
- Incentivar la recaudación de los estados y municipios y fortalecer sus finanzas públicas a través de la participación del 100% de lo que recauden por IVA e IEPS;
- Aumentar gradualmente el porcentaje participable pasando del 20% al 30% del FGP un 1% anual durante un lapso de diez años;
- Crear un Fondo para la Participación del IVA trasladado a las entidades y municipios (FIVA); Reinstaurar el Régimen de Repecos y que las entidades participen al 100% del mismo;
- Crear un Fondo de Aportaciones para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en las Entidades Federativas con un monto equivalente al 0.1415% de la RFP;
- Modificar el FASP para prevenir y atender delitos de feminicidios con la capacitación e inversión en centros de justicia;
- Fortalecer las finanzas públicas de los municipios elevando de 1% a 2% el monto que reciben de la RFP;
- Reformar el FORTAMUN y el FASP para que sus recursos puedan utilizarse en el fortalecimiento de los sistemas de protección civil estatal y municipal, para la formación, equipamiento, profesionalización, capacitación y modernización de los organismos encargados de la protección civil y dar certeza laboral a los integrantes de los Heroicos Cuerpos de Bomberos;

- Crear el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Protección Civil en los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la CDMX para la atención de emergencias con recursos federales por el 0.9% de la RFP;
- Crear el Fondo Aduanero de Compensación Carretera e Infraestructura Ferroviaria de los Estados y Municipios con los ingresos recaudados por las aduanas, este fondo se ubicaría en el Ramo 28 y su distribución sería proporcional a la recaudación que generan;
- Crear el Fondo de Aportaciones para el Impulso de las Zonas Metropolitanas para los municipios metropolitanos en el que los recursos no podrán ser menores a 0.054029% del gasto neto total aprobado anualmente en el PEF;
- Crear el Fondo para Garantizar el Derecho Humano al Agua, determinado anualmente en el PEF por un monto equivalente a 2.5% de la RFP; entre otras propuestas.⁸²

Otras propuestas relacionadas con el fortalecimiento de las finanzas públicas subnacionales se centran en definir desde la Constitución de forma clara responsabilidades de cada orden de gobierno, así como las facultades recaudatorias que requieren para contar con los recursos para financiar sus actividades y dar resultados a sus ciudadanos (Herrera & Maya, 2017) (Gutiérrez, 2013). En el mismo sentido, para el IBD (2021), con base en las competencias definidas, se reasignarían potestades tributarias óptimas, con un sistema de transferencias que compense y genere incentivos para elevar la eficiencia recaudatoria y administrativa de los gobiernos locales.

Una propuesta adicional sería el considerar la implementación de impuestos compartidos (similar al sistema estadounidense o canadiense, con gravámenes como el IVA, el ISR o el IEPS) (ídem). En el mismo sentido, Ayala (2001) proponía que además de mejorar los sistemas de control, seguimiento y evaluación en los tres niveles de gobierno para elevar la eficiencia tanto en la administración tributaria

⁸² Información obtenida a partir de la revisión de las iniciativas que reforman la Ley de Coordinación Fiscal presentadas durante la LXV legislatura a través de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

como en la política de gasto, se requería una asignación directa a los estados de una proporción de la recaudación del IVA.

Existe también la necesidad de que las tesorerías y órganos de recaudación locales, así como las auditorías estatales gocen de autonomía y de un servicio civil de carrera, para que la experiencia adquirida en materia fiscal y de recaudación no se pierda ante los continuos cambios de gobierno (Herrera & Maya, 2017).

En materia de impuestos sería deseable potenciar la instrumentación del impuesto a la tenencia o uso de vehículos, recordemos que anteriormente se trataba de un impuesto federal de administración y recaudación local, que había logrado una adecuada recaudación y la participación de los tres órdenes de gobierno. Asimismo, el fortalecimiento en el cobro del impuesto predial también ayudaría a los gobiernos locales a ser más independientes y a contar con recursos para la implementación de políticas públicas propias (CIEP, 2022).

Existe un amplio margen para que las entidades eleven su recaudación local a través de distintos impuestos. De acuerdo con datos del INDETEC (2021), a 2021 el impuesto a los ingresos que se aplicaba de forma más extendida entre las entidades federativas era el impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos con apuestas (sólo Quintana Roo no lo aplicaba). Sin embargo, se podría aplicar de forma más generalizada el impuesto sobre diversiones, espectáculos públicos y juegos permitidos, el impuesto a empresas de transporte, así como el impuesto sobre el ejercicio de profesiones. Existe también espacio para la aplicación de impuestos tanto por enajenación como por arrendamiento de inmuebles.

En lo que se refiere a impuestos al patrimonio, la tenencia o uso de vehículos era cobrada por sólo la mitad de las entidades federativas (INDETEC, 2021). Asimismo, es posible la aplicación de impuestos sobre instrumentos notariales, casas de empeño y modernización de registros públicos (éste último sólo se aplica en Durango) (Ver cuadro 1).

Existe también espacio para que en más entidades se cobre el impuesto a la transmisión y/o adquisición de vehículos automotores (no lo aplican Campeche, CDMX y Puebla); para el cobro de impuestos sobre la desincorporación de bienes ejidales; a las actividades mercantiles e industriales; a las funciones notariales y de correduría pública y sobre parques acuáticos y balnearios.

En lo referente a los impuestos ecológicos destaca el caso de Zacatecas, que cobra impuestos sobre extracción de materiales del suelo y subsuelo; a la emisión de gases a la atmósfera; a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua; así como al depósito o almacenamiento de residuos. El resto de las entidades prácticamente no aplica este tipo de impuestos. ⁸³

⁸³ Existen gravámenes adicionales con un amplio margen para aplicarse en las entidades como a los derechos del registro público, adicionales a obras de asistencia social, salud, educación, cultura y deporte, construcción de caminos, fomento al turismo, para la recuperación ecológica y forestal; y adicionales al empleo (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Impuestos vigentes en las Entidades Federativas en 2021.

5. Consideraciones finales

La dependencia fiscal de las entidades federativas respecto de las transferencias federales, la tendencia centralizadora del gobierno federal, la falta de coordinación entre las normas que rigen el federalismo fiscal en el país, la persistencia de sesgos en las fórmulas de reparto de las transferencias federales, el débil esfuerzo recaudatorio local en algunas de las entidades federativas del país, así como la necesidad de contar con órganos encargados de las relaciones intergubernamentales con mayor fortaleza son algunos de los problemas que se han identificado.

Las propuestas legislativas en materia de fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas y lo municipios están encaminadas principalmente al aumento del porcentaje de la RFP que se destina al FGP; así como a la creación de nuevos fondos cuyos recursos se obtendrían a través de la propia RFP. Lo anterior, si bien dotaría de mayores recursos a las entidades federativas y municipios del país también ampliaría su dependencia hacia las transferencias federales condicionadas. Sin embargo, también se requiere que desde la Constitución se asignen claramente las facultades de gasto y las relacionen con las potestades tributarias de cada orden de gobierno.

Las decisiones de política pública y la planeación resultan fundamentales para impulsar un mayor gasto en infraestructura y por consiguiente un decremento en los niveles de pobreza. La dependencia hacia los recursos federales por parte de las entidades federativas no sólo a través de aportaciones y participaciones sino también del gasto en inversión que realiza la federación ha desincentivado el gasto en infraestructura a partir de ingresos propios, lo cual actúa en detrimento del desarrollo y la reducción de la pobreza en los propios estados.

6. Bibliografía

- Aguilar, G. (2009). ¿Pueden los municipios de México recaudar más? *Finanzas Públicas*, 1(1).
- Arellanes, A. (2013). Una solución a la paradoja de las aportaciones federales para los municipios (Ramo 33 municipal). *Finanzas Públicas. Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2013*, 5(11).
- Ayala, J. (2001). *Economía del Sector Público Mexicano* (Segunda ed.). Esfinge.
- BID, CEPAL, AECID. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47855/3/S2100739_es.pdf
- Cárdenas, J. (2022). La jibarización del federalismo mexicano. En IBD, *200 años del pacto federal: significado, actualidad y perspectivas*. México: Senado de la República.
- CEFP. (2018). *Retos del Federalismo Hacendario*. Obtenido de <http://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0013-270718.pdf>
- CEFP. (2022). *Finanzas públicas locales. Hacia una nueva coordinación fiscal*. Obtenido de https://finanzaslocales.ciep.mx/FinanzasLocales_CIEP_29_06_22.pdf
- CIEP. (2022). *Finanzas públicas locales: hacia una nueva coordinación fiscal*. Obtenido de Finanzas Locales: <https://finanzaslocales.ciep.mx/>
- CONAC. (2018). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Obtenido de https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_17_001.pdf
- CONEVAL. (2022). *Medición de la pobreza*. Obtenido de Glosario: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Cuenca-López, A. D., & Torres, D. E. (2020). Impacto de la inversión en infraestructura sobre la pobreza en Latinoamérica en el período 1996-2016. *Población y Desarrollo*, 26(50), 5-18. doi:<https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2020.026.50.005-018>
- DOF. (30 de Enero de 2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_de_Coordinacion_Fiscal.pdf

- DOF. (26 de Enero de 2021). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610339&fecha=26/01/2021#gsc.tab=0
- DOF. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- DOF. (11 de Mayo de 2022). *Ley General de Desarrollo Social*. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- García, S. (Julio-Diciembre de 2016). Delimitación de las facultades, la puerta al nuevo federalismo fiscal en México. *Cuestiones Constitucionales*(35).
- Gutiérrez, A. (2013). *Las Finanzas Públicas en México. Retos y características de una reforma*. México: UNAM.
- Herrera, V. (Abril-Junio de 2019). El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y las finanzas públicas. (I. B. Domínguez, Ed.) *Pluralidad y Consenso*, Año 9(40).
- Herrera, V., & Maya, S. (2017). *Diagnóstico de las haciendas públicas locales en México*. México: IBD. Senado de la República.
- IBD. (2021). *Elementos y consideraciones para una nueva reforma hacendaria*. Obtenido de Cuaderno de investigación 22: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5307>
- INDETEC. (2021). *Referencias para el análisis del federalismo fiscal mexicano*. Obtenido de https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=2&route=/biblioteca/Especiales/Federalismo_Fiscal_Mexicano_25jun&ext=.pdf
- INEGI. (2022). *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*. Obtenido de Conjunto de datos: Finanzas públicas estatales: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpest.asp?s=est&c=11288&proy=efipem_fest
- Mendoza, J., & Mendoza, J. (2022). Las relaciones intergubernamentales mexicanas a través de sus etapas constitucionales. En IBD, *200 años del pacto federal: significado, actualidad y perspectivas*. México: Senado de la República.
- Merino, G. (2001). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. En A. Hernández Delgado, *Una agenda para las finanzas públicas de México* (pág. 327). Obtenido de <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>

- Pinilla, D., Jiménez, J., & Montero, R. (Julio-Septiembre de 2014). Descentralización fiscal en América Latina. Impacto Social y Determinantes. *Investigación Económica*, LXXIII(289), 79-110.
- Sánchez Ramírez, M. C. (2021). Propuestas de reforma sobre Coordinación Fiscal y Federalismo en la LXIV legislatura del Congreso de la Unión. (IBD, Ed.) *Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas*(44), 20.
- SHCP. (2022). *Datos Abiertos*. Obtenido de Transparencia Presupuestaria: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
- SOPLA. (2011). *Inversión en Infraestructura Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina*. Obtenido de https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ad6eb767-6bad-0c8a-cb03-9644c1e5cb31&groupId=252038

Concurso Nacional de Ensayo sobre Federalismo

Instituto Belisario Domínguez

CONCURSO NACIONAL
de ensayo sobre
FEDERALISMO

Miguel Ramos Arizpe 

Ensayos ganadores
2ª Edición | 2022

CONCURSO NACIONAL

de ensayo sobre

FEDERALISMO

Miguel Ramos Arizpe 

El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República organiza y convoca a especialistas y estudiantes de todas las instituciones de educación, institutos y centros de investigación del país a participar en el Concurso sobre federalismo que lleva con justicia el nombre de don Miguel Ramos Arizpe

De esa manera, el Instituto promueve y difunde el pensamiento crítico, plural y objetivo en torno a los temas de la agenda nacional. En esta ocasión, pone al alcance de todos los públicos y, desde luego, de las y los legisladores, las contribuciones de las personas que participaron en este certamen y cuya riqueza se expresa hoy en la disertación sobre las diferentes materias que envuelven la necesaria reflexión sobre el federalismo que necesita México.

El presente libro reúne las aportaciones de los mejores ensayos, que cumplieron con los criterios de originalidad, contribución de la agenda legislativa, objetividad, rigor teórico-metodológico y fundamentación adecuada.