

Federalismo mexicano:
agenda estratégica
y opciones de reforma



CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

TEMAS ESTRATÉGICOS

SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Fernando Herrera Ávila

P R E S I D E N T E

Senador Ángel Benjamín Robles Montoya

S E C R E T A R I O

Senador Roberto Armando Albores Gleason

S E C R E T A R I O

Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz

S E C R E T A R I O

*Federalismo mexicano: agenda estratégica
y opciones de reforma*

Primera edición, marzo de 2015

ISBN-978-607-8320-15-8

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,
SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
06020 México, D. F.

Dirección General de Investigación Estratégica

Mtro. Alejandro Encinas Nájera

Área de Sistema Político y Federalismo

Mtro. Roberto Castellanos Cereceda

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.



ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 7 |
| 2. Visión panorámica sobre actores, temas y posicionamientos en el debate | 9 |
| 2.1 Los ámbitos y las líneas del debate | 9 |
| 3. Visión panorámica sobre las iniciativas presentadas en el Congreso | 23 |
| 3.1 Iniciativas presentadas en el Congreso | 23 |
| 3.2 Reforma del Estado y reformas estructurales | 30 |
| 4. Perspectivas del federalismo mexicano: hacia una agenda estratégica y opciones de reformas | 33 |
| 4.1 Líneas del debate y opciones de reforma | 34 |
| 4.1.1 Formas de gobierno | 34 |
| 4.1.2 Fortalecimiento municipal | 36 |
| 4.1.3 Distribución competencial | 39 |
| 4.1.4 Justicia y federalismo | 40 |
| 4.1.5 Responsabilidades hacendarias | 40 |
| 4.2 Reglas de rendición de cuentas y profesionalización | 43 |
| 4.3 Temas emergentes | 44 |
| 4.3.1 Seguridad pública | 44 |
| 4.3.2 Asentamientos humanos y vivienda | 44 |
| 4.3.3 Régimen del Distrito Federal | 45 |
| 4.3.4 Regiones y coordinación metropolitana | 46 |
| 4.4 Órganos y espacios de autonomía y participación social | 47 |
| 4.4.1 Reforma político-electoral | 47 |
| 4.4.2 Órganos autónomos | 48 |
| 5. Conclusiones y recomendaciones | 50 |
| Bibliografía | 56 |
| Revistas especializadas | 57 |
| Artículos académicos | 59 |

1

INTRODUCCIÓN

Este Cuaderno de Investigación responde al interés de contar con una investigación que aporte una visión panorámica sobre el estado del debate en materia del federalismo mexicano en la actualidad, incluidos sus principales temas, actores y agenda futura. Su objetivo es aportar elementos para contribuir a una discusión informada sobre el federalismo mexicano y a la construcción de una agenda estratégica que considere los ejes centrales de la deliberación reciente en nuestro país.

El debate sobre el federalismo mexicano que se reseña en este texto abarca el periodo de 2001 a 2013. Ello en razón de que diversos analistas coinciden en que poco tiempo después de la alternancia partidista del año 2000 en el ejecutivo federal, parecía resurgir el debate sobre el pacto federal y el interés en un nuevo arreglo, más equilibrado, que podría desplazar al régimen anterior que algunos han denominado como presidencialismo autoritario.

La visión panorámica que aquí se presenta sobre el debate en torno al modelo y funcionamiento del federalismo mexicano es producto de una amplia investigación documental, la cual ayudó a rastrear los argumentos relevantes en la literatura especializada. Aunque no pretende ser un análisis exhaustivo, el trabajo sí permite identificar los principales ejes de la discusión. Es preciso mencionar que este trabajo es la expresión de una investigación mucho más profunda que se realizó durante 2014. A causa del periodo de estudio, la información aquí contenida puede omitir elementos posteriores del debate sobre los temas incluidos o de hechos y eventos relacionados con temas federalistas.

La fuente principal de este documento fue la revisión analítica de lo publicado en revistas académicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y El

Colegio de México, y en publicaciones de análisis político como Nexos, Este País, Letras Libres, y Voz y Voto. También se realizó el análisis de las iniciativas de ley —no de modificaciones legales— presentadas en el Senado en el periodo estudiado, así como de diversos trabajos realizados por especialistas de la Cámara de Diputados, con el fin de detectar sinergias.

El primer capítulo de este material presenta las líneas principales del debate sobre el federalismo, en el que se destacan los actores participantes, los ejes temáticos y los claroscuros que se identifican

*La visión panorámica
que aquí se presenta
sobre el debate en
torno al modelo y
funcionamiento del
federalismo mexicano
es producto de una
amplia investigación
documental*

en este proceso. En el segundo capítulo, se abordan las líneas principales de las iniciativas de ley más destacadas y presentadas en el Congreso. El capítulo tercero ofrece un análisis de las perspectivas del federalismo mexicano a partir de una visión prospectiva de ejes temáticos. El análisis conduce a identificar pistas para la construcción de una agenda estratégica en la materia, teniendo en cuenta opciones de reforma de posible utilidad para el Senado. Las alternativas de reforma son materia del último

capítulo del documento, en el que también se incluye un apartado de conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.

La edición de este Cuaderno de Investigación estuvo a cargo del área del Sistema Político y Federalismo de la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez. La investigación que sustenta al documento y del que parte esta publicación estuvo a cargo de Flavio Lazos Garza, quien coordinó a un equipo integrado por: Álvaro Lomelí Covarrubias, quien apoyó en el procesamiento de la información; Ana Ma. Murrieta Salazar, Ivonne Huitrón Salmerón, Gabriela Guillén Cuevas y Dalia Moreno López, quienes estuvieron a cargo de la revisión hemerográfica y las modificaciones legales; y Gerardo González Herrera, Álvaro Lomelí Covarrubias y Flavio Lazos Garza, quienes realizaron el análisis transversal de contenidos y la prospección de la agenda federalista.

2

VISIÓN PANORÁMICA SOBRE ACTORES, TEMAS Y POSICIONAMIENTOS EN EL DEBATE SOBRE FEDERALISMO

Para la presentación de esta visión panorámica se emplean tres instrumentos, los cuales dan estructura a esta sección. En primer lugar, se construye un mapa conceptual que sirve para articular los ámbitos y las líneas del debate y que se consideran como ejes centrales de la deliberación reciente en materia de federalismo. En segundo lugar, se presenta un cuadro sinóptico que incorpora los elementos principales del mapa conceptual e introduce los posicionamientos, avances y claroscuros de los temas más relevantes (cuadro 1). Finalmente, un tercer instrumento de análisis es un mapa que relaciona las líneas del debate con la investigación bibliográfica correspondiente (esquema 1).

2.1 Los ámbitos y las líneas del debate

.....

En años recientes, la discusión sobre el federalismo se ha estructurado en tres diferentes ámbitos, los cuales ubicamos como un conjunto de bloques y sub-bloques que agrupan las principales líneas del debate. Estos tres grandes ámbitos son: Federalismo constitutivo; Federalismo administrativo y lo que identificamos como otras formas de federalismo. Se identifican además nueve líneas genéricas de debate, algunas de ellas desagregadas en subtemas, los cuales se enlistan a continuación:

- 1) Formas de gobierno.
- 2) Fortalecimiento municipal.
- 3) Distribución competencial.
- 4) Acción de inconstitucionalidad y controversia.
- 5) Descentralización y regionalización de la justicia.
- 6) Responsabilidades hacendaria.
- 7) Reglas de rendición y profesionalización.
- 8) Temas emergentes.
 - 8.1 Seguridad pública.
 - 8.2 Asentamientos humanos y vivienda.
 - 8.3 Régimen del Distrito Federal.
 - 8.4 Regiones y coordinación metropolitana.
- Órganos y espacios de autonomía y participación social.
 - 9.1 Reforma política.
 - 9.2 Órganos autónomos.

En el ámbito del *Federalismo constitutivo* destacan las estructuras de gobierno que conforman los poderes ejecutivos en sus tres niveles: el federal; las entidades federativas y los municipios. Aquí se ubican también los tres órdenes de gobierno en el nivel federal: ejecutivo, legislativo y judicial. Las líneas del debate incluyen: 1) formas de gobierno; 2) fortalecimiento municipal; 3) distribución competencial; 4) acción de inconstitucionalidad y controversia, y 5) descentralización y regionalización de la justicia.

Un segundo bloque de temas presentes en la discusión se refiere al *Federalismo administrativo*, en el que se resume el debate sobre la coordinación intergubernamental y el cual tiene que ver con la forma operativa que ha venido adquiriendo el ejercicio del poder en los años recientes de transición democrática. En este bloque, los dos temas abordados con más frecuencia son, en primer lugar (y ocupando una posición central en la mayor parte de las discusiones), el tema hacendario, desagregado en tres compo-

nentes principales: ingresos, gasto público y deuda. El gasto público se identifica como uno de los temas de mayor recurrencia en las discusiones sobre la descentralización del presupuesto. Las líneas de debate que se derivan de este sub-bloque son: 6) Responsabilidades hacendarias y 7) Reglas de rendición de cuentas y profesionalización. En un segundo sub-bloque y dentro del tema de Coordinación intergubernamental, identificamos varios temas emergentes que pueden encontrarse más o menos presentes en el debate, algunos de ellos de más larga discusión. Las líneas de debate que se derivan de este sub-bloque son: 8.1) Seguridad pública; 8.2) Asentamientos humanos y vivienda; 8.3) Régimen del Distrito Federal; y más recientemente, 8.4) Regiones y coordinación metropolitana.

Como se sabe, las discusiones sobre el tema de Seguridad pública llevan un periodo largo de definiciones y búsqueda de una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Los temas de Policía nacional, Policía única o mandos centralizados en el ámbito de los estados son algunas de las aristas de este complejo tema. Para algunos, la tendencia es hacia una recentralización en detrimento de las tareas municipales.

También los temas de Asentamientos humanos y vivienda están siendo redefinidos. En el siguiente capítulo se abordarán iniciativas de reforma en materia de asentamientos humanos y de coordinación metropolitana. Estos también se presentan como un tema emergente. Es conveniente mencionar que, en el ejercicio del gasto público y en las nuevas orientaciones de política pública, se han presentado definiciones importantes, como la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. En esta misma línea, pero con implicaciones diferentes, se encuentra el tema de la reforma del Distrito Federal,

La discusión sobre el federalismo se ha estructurado en tres diferentes ámbitos: Federalismo constitutivo; Federalismo administrativo y Otras formas de federalismo.

de gran relevancia local, pero también importante para el federalismo en su conjunto por lo que significa para la definición del asiento de los poderes federales.

Por último, está la línea de debate relacionada con las regiones y lo metropolitano. Se trata de un asunto de asentamientos humanos pero también —y sobre todo— de gobernación de estos territorios. Por ello, las entidades federativas y los municipios se encuentran claramente imbricados. Las aristas en esta discusión apuntan, por un lado, hacia una dimensión de gobierno hoy inexistente. Por otro, a la necesidad de delimitar estos territorios más allá de las fronteras administrativas, metrópolis con varios niveles que interactúan, y no necesariamente con la totalidad del territorio de los municipios integrados en la coordinación. O bien, regiones con límites asociados a su vocación territorial, más allá de la delimitación administrativa de entidad o municipio.

Un tercer bloque de temas en debate se ha denominado *Otras formas de federalismo*, en el que se agrupan tanto aspectos electorales como los concernientes a las autonomías locales y regionales. También se encuentran aquí los órganos autónomos que tienen una repercusión en la distribución de facultades en el ámbito federal, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y, más recientemente, el nuevo Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) o el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la nueva Fiscalía General de la República.

Cabe mencionar que se priorizan aquellos órganos que se consideran directamente relacionados con el federalismo y quedan excluidos otros, como el Banco de México o la Comisión de Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que, aunque tienen carácter autónomo, su ámbito de actuación es más central que federado. En este bloque identificamos la línea de debate 9) Órganos y espacios de autonomía y participación social, cuyas líneas específicas son: 9.1) Reforma política y 9.2) Órganos autónomos.

En el tema de reforma electoral, durante la realización de este estudio concluyó un proceso de discusión sobre la reorganización del sistema electoral mexicano. Se propuso la redistribución, pero se emitieron leyes secundarias en la materia. La discusión sobre el sentido más federalista o centralista de la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), antes Instituto Federal Electro-

ral (IFE), se definió también con las leyes secundarias. Diversos actores manifestaron una gran preocupación por la incertidumbre que se puede generar en la organización del proceso electoral 2014-2015. Aunque la intención era positiva (acotar el poder discrecional y la intervención de los gobernadores para tener órganos electorales estatales “a modo” y procesos comiciales poco claros), el resultado final parece un diseño complicado y una operación compleja.

Los temas multiculturales, como autonomías regionales y gobiernos tradicionales, en particular el debate sobre los pueblos indígenas, ya fueron motivo de algunos cambios. No obstante, se esperan transformaciones de mayor calado. La creación de órganos constitucionales autónomos, como el INEGI, el INAI y el Coneval, parece un acierto que permite avanzar en una ruta de consolidación institucional. Los temas de ciudadanía se aluden en la denominada reforma política, particularmente en cuanto a su limitada participación en el destino del gasto y en el diseño de políticas públicas. También se han discutido, aprobado y regulado las candidaturas independientes y, durante el transcurso de la investigación que alimenta este informe, fue uno de los puntos aprobados en la reforma política, al igual que la reelección consecutiva para diputados.

Contar con una visión panorámica de los temas de discusión más relevantes y los actores que los impulsan, así como las posturas tomadas, nos ha llevado a elaborar un instrumento sintético que se muestra en el cuadro 1. En él también se relacionan temas, actores y posturas con las líneas de debate antes descritas y expresadas en cada uno de los campos generales correspondientes.

*La creación
de órganos
constitucionales
autónomos parece
un acierto que
permite avanzar
en una ruta
de consolidación
institucional*

CUADRO 1 Actores, temas, posicionamientos y líneas del debate

| Actores | Temas | Posturas prevalentes | Líneas de debate |
|---|--|---|---------------------------------|
| FEDERALISMO CONSTITUTIVO | | | |
| Legislativo; Ejecutivo y partidos | Reforma del Estado | <ul style="list-style-type: none"> • El debate se ubica entre las opciones de presidencialismo, parlamentarismo y otras formas que superen el gobierno dividido con un Congreso en el que ningún partido alcanza mayoría suficiente para el impulso de una política unitaria con el Ejecutivo. • El denominado Pacto por México ha permitido construir los consensos para el impulso de un paquete amplio de reformas. La reforma política de 2014 instituyó la posibilidad de optar, a partir de 2018, por un gobierno de coalición, a fin de evitar recurrir a acuerdos de carácter coyuntural como el Pacto por México. La efectividad de la reforma en cuanto al tema de coaliciones de gobierno dependerá de su implementación y resultados, que podrán evaluarse hasta 2018 y años posteriores. | 1. Formas de gobierno |
| Asociaciones municipales, especialistas y comunidad intelectual | Fortalecimiento municipal | <ul style="list-style-type: none"> • En la discusión se plantea el control que ejercen ejecutivos estatales sobre recursos y atribuciones que corresponderían a los municipios, pero también las frágiles capacidades institucionales de algunos de los municipios para ejercer cabalmente las atribuciones y tareas encomendadas. | 2. Fortalecimiento municipal |
| | Nuevas formas de coordinación e integración de los gobiernos locales | <ul style="list-style-type: none"> • Entre una recentralización y una clarificación de competencias surge la necesidad de hacer reformas que atiendan a la diversidad municipal: muchos municipios ya forman parte de una metrópoli que requiere reglas nuevas, mientras que otros más pequeños y con rezagos requieren la subsidiariedad y el apoyo institucional para el cumplimiento de sus responsabilidades. | |



| Actores | Temas | Posturas prevalecientes | Líneas de debate |
|---|--|---|--|
| FEDERALISMO CONSTITUTIVO | | | |
| Asociaciones municipales, especialistas y comunidad intelectual | Nuevas formas de coordinación e integración de los gobiernos locales | <ul style="list-style-type: none"> Temas recurrentes son: repensar la integración del ayuntamiento y sus funciones, explorar otras formas de gestión, como el city manager, y en general, la búsqueda de libertad municipal, flexibilidad y mejores formas de coordinación intergubernamental. Reelección de presidentes municipales e integrantes del ayuntamiento pero con claros esquemas de rendición de cuentas. | 2. Fortalecimiento municipal |
| Niveles de gobierno y sectores de políticas | Competencias y concurrencia | <ul style="list-style-type: none"> Dar respuesta a los traslapes entre federación, estados y municipios, y atender temas emergentes y viejos asuntos en los que no hay coordinación entre gobiernos y sectores de política. La cuestión de lo metropolitano amerita especial atención. Destaca la revisión orgánica de las delegaciones federales y de las representaciones regionales de los estados en territorios municipales. Se ha advertido la importancia de revisar el funcionamiento de órganos de coordinación fiscal y de ciertos fondos federales, por ejemplo, de los ramos 33 y 39 del presupuesto federal. | 3. Distribución competencial |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación; legislativo y ejecutivo | Empoderamiento de la cabeza del Poder Judicial | <ul style="list-style-type: none"> Se ha consolidado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como máximo órgano de análisis y resolución de controversias y acciones de inconstitucionalidad. | 4. Acción de inconstitucionalidad y controversia |
| | Separación de funciones y descentralización de la Justicia local | <ul style="list-style-type: none"> Aunque existen reformas al respecto, el debate se enfoca en seguir profundizando la tendencia a regionalizar asuntos federales a los tribunales de circuito y consolidar la justicia en el ámbito local. | 5. Descentralización y regionalización de la justicia |

| Actores | Temas | Posturas prevalectentes | Líneas de debate |
|--|---|--|---|
| FEDERALISMO ADMINISTRATIVO | | | |
| <p>Conferencia Nacional de Gobernadores CNH, asociaciones municipales, Ejecutivo federal, organizaciones civiles y comunidad académica</p> | <p>Transición política, "multicentralismo", mayores recursos a estados y municipios, y rendición de cuentas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La línea argumentativa documentada con mayor frecuencia en los textos sistematizados es la siguiente: la bandera del federalismo ha permitido a los gobernadores incrementar el volumen de recursos descentralizados con un mínimo esfuerzo recaudatorio y con limitados esquemas de rendición de cuentas. Aumenta la concentración del poder y se diluyen los contrapesos (congresos locales, comisiones de derechos humanos, órganos de transparencia, prensa, entre otros), e incluso se ejerce control sobre municipios. En tanto, se presentan resultados limitados en materia económica, sociales y de seguridad pública. • Hay una amplia coincidencia en la necesidad de avanzar hacia mayores niveles de profesionalización, mecanismos eficaces de rendición de cuentas y una mayor institucionalización de los órganos públicos. Lo anterior en la búsqueda de esquemas que permitan superar los insuficientes resultados de gestiones recientes, a pesar de la creciente inversión de recursos públicos descentralizados. | <p style="text-align: center;">6. Responsabilidades hacendarias</p> |
| <p>Legislativo, Ejecutivo, partidos, organizaciones civiles y comunidad académica</p> | <p>Pacto y reformas estructurales: transparencia, rendición de cuentas y contabilidad gubernamental</p> | <ul style="list-style-type: none"> • El proceso de armonización contable avanza lentamente. • Un conjunto de reformas apuntan hacia nuevas reglas para la fiscalización y profesionalización del servicio público y del ejercicio de los recursos públicos. Se aprecia una notoria ausencia de un esquema integrado de información y uso de los recursos públicos: hacia un gobierno abierto y un sistema nacional de rendición de cuentas. | <p style="text-align: center;">7. Reglas de rendición de cuentas y profesionalización</p> |



| Actores | Temas | Posturas prevalecientes | Líneas de debate |
|--|---|---|---|
| FEDERALISMO ADMINISTRATIVO | | | |
| Legislativo, Ejecutivo, partidos, organizaciones civiles y comunidad académica | Pacto y reformas estructurales: transparencia, rendición de cuentas y contabilidad gubernamental | <ul style="list-style-type: none"> El fortalecimiento y la ampliación del marco de actuación del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). | |
| | Seguridad pública, policía nacional, mando centralizado | <ul style="list-style-type: none"> Frente al deterioro de la seguridad pública y el aumento de la delincuencia, se debaten los modelos de actuación y prevención social de la violencia. Por un lado, en la mejor organización y coordinación de las corporaciones encargadas de la seguridad y, por otro, en el mayor impulso a políticas de prevención y recuperación de espacios públicos, más allá de lo policiaco. La depuración, capacitación y mayor profesionalización de los cuerpos de seguridad, así como el retorno de las fuerzas armadas a sus tareas constitucionales, siguen siendo parte del debate. | 8.1. Seguridad pública |
| Ejecutivos, congresos y organizaciones civiles | Coordinación y concurrencia en el ordenamiento territorial; armonización campo - ciudad; y políticas para contener la expansión territorial | <ul style="list-style-type: none"> Se identifican temas emergentes en discusión, incluidas reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos, así como de coordinación intergubernamental, regional y metropolitana, que serían motivo de cambios constitucionales y orgánicos. | 8.2. Asentamientos humanos y vivienda 8.4. Regiones y coordinación metropolitana |
| Gobierno del Distrito Federal, Congreso de la Unión y Ejecutivo federal | Consolidación del gobierno local y relación con el asiento del poder federal | <ul style="list-style-type: none"> Es uno de los temas de discusión emergentes que se ha deliberado como posible reforma constitucional y como acuerdo político por las implicaciones que tiene, tanto en el ámbito local como en la relación de aquel con el ámbito federal y sus implicaciones para una posible reconfiguración del federalismo. | 8.3. Régimen del Distrito Federal |

| Actores | Temas | Posturas prevalecientes | Líneas de debate |
|--|--|--|--|
| OTRAS FORMAS FEDERALISTAS | | | |
| Ejecutivos, congresos estatales y organizaciones civiles | Transformación del IFE en INE | <ul style="list-style-type: none"> • La reforma constitucional en materia político-electoral (aprobada en enero de 2014), que creó el Instituto Nacional Electoral (INE) y las leyes secundarias que se derivan de la reforma, se debate como un tema difícil por su complejo diseño, el cual puede generar incertidumbre en procesos electorales. | 9.1. Reforma política |
| | Candidaturas independientes | <ul style="list-style-type: none"> • La reforma política que introduce nuevas formas de participación política y social. | |
| | Representación legislativo-entidades federativas | <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de la integración del Legislativo federal para volver a identificar representación estatal con representantes ante el Congreso de la Unión. | |
| Legislativo; ejecutivo, partidos y comunidad intelectual | Pacto y algunas reformas estructurales | <ul style="list-style-type: none"> • Se amplían los sujetos obligados para incrementar la transparencia y el acceso a la información pública, lo que supone un fortalecimiento del INAI. • Existe una amplia corriente de opinión en torno a la construcción de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. Discusiones en torno a la Comisión Nacional Anticorrupción y la desaparición de la Secretaría de la Función Pública. Opiniones favorables para fortalecer la Auditoría Superior de la Federación. | 9.2. Órganos autónomos 7. Reglas de rendición de cuentas y profesionalización |

Fuente: Elaborado por el equipo de investigación.

Notas de los editores: la columna titulada Posturas prevalecientes incluye, como la expresión lo sugiere, el conjunto de posiciones y términos en los que se da el debate público sobre cada ámbito y tema, y no expresa, necesariamente, la opinión del equipo de investigación o de los editores sobre cada tema de debate. Puesto que la investigación que apoya el trabajo condensado en este cuadro se realizó durante 2014, la información en él contenida puede omitir elementos más actuales del debate sobre los temas incluidos.

Un último ejercicio que se presenta en este apartado relaciona algunas de las líneas de debate identificadas con la bibliografía sistematizada para esta investigación. En el esquema 1 se presenta una visión de conjunto de este ejercicio. Hay coincidencia en los temas que abordan algunos expertos sobre la problemática en materia de federalismo hacendario, en la que identifican tres tipos de situaciones. Primero, una actuación tributaria fuertemente jerarquizada y concentrada en el ámbito federal y mayoritariamente desobligada, además de opaca y poco eficaz, tanto de las entidades federativas como de los municipios. Segundo, un ejercicio del gasto altamente descentralizado en algunos rubros, como salud, educación, medio ambiente, infraestructura básica, y una tendencia a la centralización del gasto en otras materias, como seguridad pública y, más recientemente, algunas partidas educativas. Finalmente, se observa un creciente nivel de endeudamiento entre las entidades federativas y los municipios; este es un tema reiterado que ha presentado nuevos desarrollos al aprobarse, en 2013, una propuesta legislativa del Ejecutivo federal en la materia.

*En los estudios
analizados hay
coincidencia en
alertar sobre el fuerte
crecimiento de las
transferencias federales
hacia las entidades
federativas y los
municipios*

En los estudios analizados hay coincidencia en alertar sobre el fuerte crecimiento de las transferencias federales hacia las entidades federativas y los municipios, con limitados compromisos de su parte en cuanto a resultados y rendición de cuentas. Se subraya el deterioro en la calidad del gasto y, en particular, el gran aumento del gasto corriente, el cual genera condiciones favorables a la incidencia de prácticas y actos de corrupción. En la literatura analizada también se cuestiona al actual esquema de reparto de la recaudación federal participable, ya que establece incentivos mínimos y se propone transitar hacia otro esquema que genere incentivos a la responsabilidad recaudatoria, así como mecanismos compensatorios claros para los estados y municipios que lo requieran. Algunos

autores plantean que, ante la gran centralización fiscal, se requiere una descentralización con responsabilidad, que incremente la libertad de gasto para que los gobiernos locales respondan a sus retos. Se identifica un crecimiento desordenado en la contratación de deuda pública tanto estatal como municipal, lo que se agrava con el uso patrimonialista de los recursos. Ante ello, se plantea la necesidad de establecer un marco presupuestario y contable estandarizado y consistente entre los tres ámbitos de gobierno, que se constituya en un sistema único de información hacendaria, oportuno y confiable para generar indicadores útiles para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Por último, existe un amplio consenso en la literatura analizada en torno a reforzar la fiscalización y poner en marcha auténticos mecanismos de rendición de cuentas.

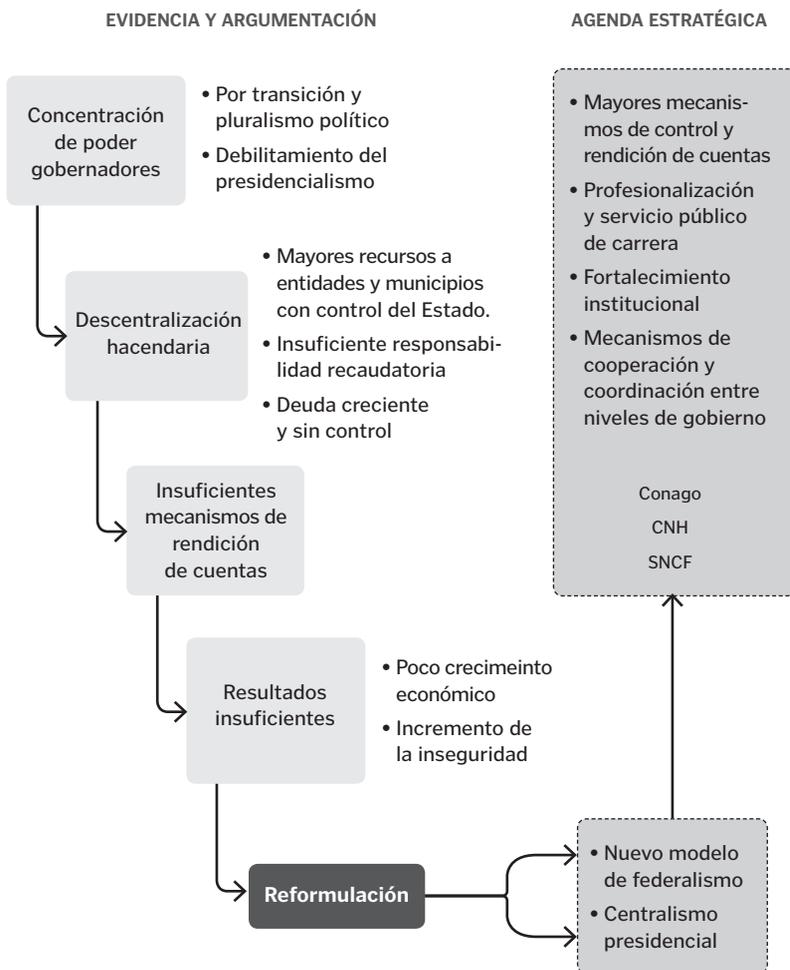
Algunos autores plantean que, ante la gran centralización fiscal, se requiere una descentralización con responsabilidad, que incremente la libertad de gasto para que los gobiernos locales respondan a sus retos

Asimismo, se destaca la necesidad de un rediseño más específico del federalismo municipalista. Diversas voces municipalistas plantean reglas constitucionales más claras para avanzar en las facultades de autodeterminación municipal y el reconocimiento de las capacidades legislativas de los ayuntamientos. Ante la complejidad municipal, también es necesario construir sistemas de profesionalización, métodos de gestión, orientación a resultados y fortalecimiento de la calidad de la

democracia en el ámbito local, así como mejorar las capacidades para la gestión del desarrollo. A pesar de que la descentralización no atraviesa su mejor momento, es necesario construir un círculo virtuoso a partir de la coordinación y cooperación entre estados y municipios, propias de un régimen intergubernamental.

Ante el ímpetu metropolitano, hay que reconocer que los estados y municipios son los actores reales de la política de desarrollo y requieren nuevas formulaciones de política pública. Para avanzar ante problemáticas emergentes en esta materia, podrían necesitarse

ESQUEMA 1 Síntesis de líneas de debate, lecturas sistematizadas, y agenda estratégica

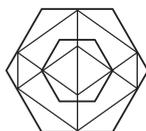


Fuente: Elaborado por el equipo de investigación.

políticas federales diversificadas, lo cual supone desafíos de diseño jurídico. Otros autores alertan ante la expansión metaconstitucional del poder de los gobernadores en detrimento de la libertad municipal. La reformulación planteada se podría convertir, en cierto sentido, en una tendencia de recentralización o en el diseño de un nuevo

federalismo. Ello, a partir del nuevo escenario de negociación y de temas no resueltos en la agenda de debate. A este respecto, se identifican en la literatura dos tipos de planteamientos. Por un lado, una orientación, en sentido positivo, hacia el diseño de un nuevo federalismo y, por otro, se observan tendencias que sugieren el resurgimiento de la recentralización y la reconstitución de un nuevo autoritarismo presidencialista. Las tendencias observadas en los estudios revisados para este análisis requieren una interpretación que tome nota del momento y el partido político que gobernaba para entender la crítica que contiene.

Asimismo, existen temas colaterales relevantes que incluyen el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), los órganos constitucionales autónomos, la redistribución y las políticas multiculturales. En el primer caso, se aprecia un recuento de la evolución del TLCAN desde su entrada en vigor y algunas de las implicaciones para el federalismo en México. También hay una segunda lectura sobre el tema de redistribución electoral que subraya la necesidad de llevarla a cabo, tema que ha sido, sin embargo, pospuesto por el organismo electoral. Finalmente, está la referencia al multiculturalismo que provocó algunos cambios ante las exigencias de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.



3

VISIÓN PANORÁMICA SOBRE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL CONGRESO VINCULADAS CON TEMAS DE FEDERALISMO

La visión general que se construye en este apartado tiene dos vertientes. En primer lugar, recuperamos las iniciativas sobre federalismo presentadas en el Congreso. En segundo lugar, hacemos un breve recuento del proceso de discusión promovido por el propio Congreso sobre la Reforma del Estado, sus recientes derivaciones en el denominado Pacto por México y las más recientes reformas estructurales.

3.1 Iniciativas presentadas en el Congreso

.....

Los elementos constitutivos de la federación y que integran las competencias entre órdenes de gobierno y entre poderes han formado parte del debate actual sobre federalismo, aunque de manera diferenciada. En esta sección detallamos algunos artículos constitucionales y leyes secundarias que han sido motivo de discusión, en algunos casos sujetos de reforma y que constituyen la tendencia del debate sobre el Federalismo Constitutivo en el país.

De manera general, identificamos que, en el ámbito del poder ejecutivo, el énfasis ha estado en dos temas principales. En primer lugar, está la revisión de los fundamentos para el rediseño institucional del municipio en la búsqueda de su fortalecimiento. Pero el debate está abierto respecto del alcance que debería tener ese rediseño: para algunos autores, basta con actuar en el ámbito del federalismo administrativo, mientras que para otros, es necesaria

*Los elementos
constitutivos de la
federación y que integran
las competencias entre
órdenes de gobierno
y entre poderes han
formado parte del debate
actual sobre federalismo*

la incorporación en la Constitución federal de principios que aseguren la libertad municipal y su reconocimiento explícito como tercer orden de gobierno.

En segundo término y a fin de lograr mayor precisión entre competencias y facultades de cada orden de gobierno, identificamos un énfasis en la reformulación de artículos constitucionales relativos a la coordinación y cooperación entre la federación, estados y municipios. Aquí también hay un reconocimiento explícito en torno a la necesidad

de reforzar la concurrencia de atribuciones, particularmente en materia de asentamientos humanos, coordinación metropolitana y regional. De esta manera, quedan pendientes líneas del debate entre dos posiciones contrarias:

- a) la tendencia hacia un cuarto orden de gobierno, en un diseño *ad hoc* que reconoce la diversidad de alternativas, por ejemplo entre metrópolis y regiones, y
- b) la búsqueda de mayor coordinación, colaboración y concurrencia en el marco de las relaciones intergubernamentales bajo el diseño actual de tres órdenes de gobierno.

Si bien algunas iniciativas de reforma han sido desechadas, muchas se encuentran en proceso de dictaminación. Ello sugiere que se trata de temas vigentes y relevantes para la agenda estratégica, por lo que es pertinente hacer el recuento.

En un texto elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006) se identifica el conjunto de iniciativas que han sido formuladas por los legisladores y que permite hacer una evaluación del “grado de influencia que pueden tener las iniciativas pendientes de dictaminar con la gestión gubernamental en materia federalista”. En el documento se observa un conjunto de temas recurrentes en las agendas de las legislaturas LVII, LVIII y LIX, agrupadas en tres subconjuntos:

1. Iniciativas que buscan modificar el diseño institucional que actualmente posee el ayuntamiento mexicano;
2. Mejoramiento de los niveles de recaudación de los gobiernos locales;
3. Iniciativas para incidir en los mecanismos de coordinación fiscal y de gasto público prevalecientes en las fórmulas actuales para distribuir recursos federales a estados y municipios.

De las 16 iniciativas integradas por la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo y recuperadas en el documento, 15 se encuentran pendientes de dictaminar y únicamente una fue aprobada. De todas, el tema más recurrente, con diez propuestas, es el que se enfoca en modificar las disposiciones establecidas en el artículo 115 constitucional para alcanzar los siguientes objetivos:

- reconocer el derecho libre y directo de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones del ámbito local;
- contemplar el acceso de candidaturas ciudadanas sin partidos a cargos de elección popular;
- derogar la prohibición en materia de reelección municipal;
- facultar a las legislaturas locales para legislar sobre el cobro del derecho de alumbrado público;
- ampliar la capacidad de los municipios para establecer tarifas o contribuciones inmobiliarias;
- instaurar sistemas de servicio profesional de carrera en el ámbito municipal;
- facultar a los ayuntamientos para celebrar convenios con organismos internacionales;
- incorporar el concepto de federalismo subsidiario (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006).

Otros artículos constitucionales relacionados en las iniciativas son los siguientes:

» **Artículo 25.-** Para promover el papel de las comunidades como iniciadoras del desarrollo en coordinación con estados y municipios.

» **Artículo 36.-** Para establecer la obligación de los ciudadanos de desempeñar cargos de elección popular en cualquier ámbito de gobierno.

» **Artículo 73.-** Para definir la excepción en las facultades del Congreso de la Unión para legislar sobre contribuciones relacionadas con energía eléctrica y alumbrado público. Otras adiciones al artículo 73, particularmente a partir de 2005, han destacado la concurrencia; particularmente en temas de relevancia con el federalismo, como la materia de los asentamientos humanos y de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como en otras específicas como educación, salud, seguridad pública, protección civil, deporte, turismo y pesca y acuacultura (Álvarez, 2009).

» **Artículo 124.-** Para definir una clara distribución de competencias entre los órdenes de gobierno estatal y federal.

Sobre este último artículo hay un debate sobre la necesidad, o no, de ampliar los órdenes de gobierno que están reconocidos en este y hacer un reconocimiento explícito del ámbito municipal. Por un lado, hay posiciones que lo consideran problemático (i.e. Concha, 2002:91). Inclusive propone que, para hacer la distribución específica de competencias entre el ámbito estatal y el municipal, el ámbito municipal quede definido con mayor precisión, estableciendo como una obligación de las entidades federativas en las constituciones locales. Por su parte, Merino considera que, “a partir de las reformas de 1999 y de la interpretación de la Corte en el año de 2005, hoy puede afirmarse que existe una órbita jurídica de pleno derecho propia de los municipios de México” (Merino, 2007:28).

Mientras que la gran mayoría de estas iniciativas se encuentra pendiente de dictaminar, los temas a los que aluden siguen siendo temas de agenda. Se continúa con la deliberación sobre la manera en la que se habrá de reformular el Federalismo Constitutivo, la distribución de competencias y las formas de gobierno que habría que adoptar nuestro país federal.

Otro grupo de iniciativas de reforma presentadas en el Senado (entre 2001 y 2013) da cuenta de temas más asociados con lo que identificamos como Federalismo administrativo (de las 11 iniciativas procesadas, siete están orientadas a este aspecto) y sobre ello nos hemos referido en el capítulo previo. Hay dos temas relevantes respecto a la parte constitutiva que es necesario destacar:

- Por un lado, ha habido un énfasis, evidenciado en tres de las 11 iniciativas, en el tema de límites territoriales, asociado al perfeccionamiento de los procedimientos de solución de conflictos de dichos límites. Aun cuando ya está reglamentado como función del Senado, se ha insistido en el tema pero no ha procedido ninguna reforma.

Sigue pendiente el debate para reconocer constitucionalmente un nivel intermedio de gobierno entre los gobiernos estatales y municipales

- El otro tema pertinente para el Federalismo constitutivo tiene que ver con el Distrito Federal, donde ha habido una iniciativa para la constitución y organización de este territorio, que hasta el día de hoy sigue siendo un tema de agenda relevante.

Más recientemente, los asuntos de asentamientos humanos y desarrollo urbano y el tema emergente de la coordinación metropolitana y regional fueron motivo de iniciativas y por la relevancia que tienen en el federalismo, nos referiremos a ellos específicamente en la siguiente sección. También cabe decir que sigue pendiente el debate para reconocer constitucionalmente un nivel intermedio de gobierno entre los gobiernos estatales y municipales que, por la relevancia territorial y poblacional que tiene para la nación, lo consideramos de la mayor importancia para ubicarlo en la agenda estratégica.

En materia de Federalismo Constitucional existe una Iniciativa que propone diversas reformas para atender las materias de Asentamientos humanos y del Desarrollo metropolitano, “en tanto que (es) el componente de mayor jerarquía y complejidad del desarrollo

urbano del país (por lo que) se ha propuesto con esta orientar estas regiones hacia un desarrollo sustentable”.

El tema tiene mucha relevancia por varias razones, algunas por la magnitud del fenómeno, pero la más importante porque involucra a los órdenes de gobierno en una obligada coordinación de autoridades en las zonas metropolitanas.

Otros componentes se refieren al sistema de planeación, especialmente respecto del uso de suelo, en el que se comparten los retos de financiamiento y gestión del desarrollo para la realización de proyectos, obras y servicios de interés e impacto metropolitano.

Se busca garantizar una mayor corresponsabilidad en el destino común que reúne a las poblaciones del ámbito metropolitano

El nuevo marco institucional que se ha venido discutiendo involucra nuevos canales y mecanismos de participación ciudadana dentro de las instancias de coordinación y concurrencia intergubernamental. Se busca garantizar una mayor corresponsabilidad en el destino común

que reúne a las poblaciones del ámbito metropolitano.

La iniciativa ha puesto énfasis en reformar los siguientes artículos:

- En el párrafo sexto del artículo 4º, para incorporar el concepto y compromiso del país del “derecho a la ciudad”. Este principio ha sido igualmente propuesto para su incorporación en la fracción XXIX-C del artículo 73, en el que adicionalmente se incorpora el desarrollo metropolitano, el derecho a la ciudad y a la vivienda.
- En el párrafo tercero del artículo 27, se propone incorporar derechos y deberes en la propiedad privada respecto del uso y aprovechamiento, buscando preservar su función social.
- En el párrafo tercero del artículo 25, se propone incorporar el concepto de desarrollo equilibrado y sustentable de las diferentes regiones que conforman la Nación; y para ello, en el párrafo segundo del apartado A del artículo 26, se incorporan los objetivos de lograr una planeación democrática y participativa, integral y

de largo plazo, así como garantizar la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y la participación de los diversos sectores sociales, y se refuerza el desarrollo regional.

- En el inciso a) de la fracción V del artículo 115, se propone adicionar a la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, el enunciado “en estricta congruencia con los planes estatales, regionales y metropolitanos”; mientras que, respecto al inciso c) de la fracción V del artículo 115, se incorporan los metropolitanos en el nivel de planes regionales.
- En el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116, se adicionaría a la facultad de los estados y de la Federación la posibilidad de asumir funciones en la ejecución y operación de obras y prestación de servicios, “incluyendo los elementos para planear e impulsar las inversiones, acciones, obras o servicios para la planeación y desarrollo de las regiones y de las zonas metropolitanas”.
- También se añadiría un párrafo cuarto a la fracción III, que recorrería el cuarto párrafo a quinto, que son de los más trascendentes: “En el caso de municipios cuyo territorio forme parte de una zona metropolitana, las autoridades municipales, en coordinación con las estatales y federales, deberán crear de manera conjunta y coordinada organismos públicos cuyo objeto sea la planeación, financiamiento y ejecución de planes, programas, funciones y servicios públicos para el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable en el espacio que comprenda dicha zona, en los temas y materias metropolitanas”.
- Por último, y referente al Distrito Federal, el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso j) incorpora la facultad de legislar en planeación del desarrollo, en desarrollo urbano y particularmente en uso del suelo, adicionando la última oración “de conformidad con las leyes aplicables” que permite vincular con la Ley secundaria en materia de Asentamientos humanos y, en su apartado G, vincula la coordinación metropolitana limítrofe con el Distrito Federal de acuerdo con el artículo 115 fracciones III, V y VI de la Constitución.

3.2 Reforma del Estado y reformas estructurales

.....

En relación con las llamadas reformas estructurales, y que bien se posicionan en la categoría de Federalismo Constitucional, el debate se ha materializado en cambios importantes a la Constitución en 2014. Diego Valadés (2004) en sus “Reflexiones sobre el federalismo mexicano” considera que *la reconstrucción del federalismo mexicano corre paralelamente a la reforma del Estado* y propone una *revisión constitucional* que “equilibre poderes, asimetrías y beneficie las partes integrantes de la federación y consolidación de la democracia mexicana”. Esa conjunción conceptual y política de federalismo renovado parece un buen punto de partida hacia el entendimiento de la reforma del Estado, y da cuenta de la discusión en la que el Congreso formalizó varias iniciativas para impulsar el tema del Federalismo a través de la denominada Reforma del Estado.

En el debate correspondiente se derivaron muchas iniciativas que siguen teniendo vigencia en la agenda, consideramos que varias de estas fueron retomadas en el denominado “Pacto por México” y más recientemente en el conjunto de reformas estructurales recientemente aprobadas, algunas de las cuales modifican bases del federalismo. Sin embargo, es claro que el Pacto fue un mecanismo informal, en el sentido de que no contó con bases jurídicas ni institucionales. Para algunos actores políticos, inclusive sustituyó las funciones del legislativo; no obstante, mostró cierta eficacia como mecanismo de concertación y negociación.

Por otro lado, es importante destacar que del “paquete de reformas estructurales” a la Constitución, la mayor parte de estas son leyes secundarias y adecuaciones que tendrán que ser realizadas en el ámbito subnacional. Se trata de temas muy recientes y de alta prioridad en el diseño de la agenda estratégica. Los momentos destacados de la reforma del Estado, de acuerdo con varios actores, derivaron en propuestas e iniciativas que incluyeron el federalismo. Estos son:

- a.** Septiembre de 2000, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (Vicente Fox – Porfirio Muñoz Ledo) y la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006).

- b.** Ley para la Reforma del Estado. (Diario Oficial de la Federación, 13 de abril de 2007). Los temas que abarca son: Régimen de Estado y Gobierno; Democracia y Sistema Electoral; Federalismo; y Reforma del Poder Judicial y Garantías Sociales.

Con esta última se logró la creación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) del Congreso de la Unión y quedaron establecidos “los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano” (Arámbula y González, 2007). En ese marco hubo importantes deliberaciones y posicionamientos, mucho tiempo y energía de múltiples actores en lo que parecía el momentum de la reforma federalista. La discusión no trascendió y prácticamente fue un tema irrelevante y omiso durante la gestión de Calderón.

Durante el sexenio foxista se lanzó el Programa Especial para un Auténtico Federalismo (PEAF) 2002-2006 que, con una importante agenda a favor de la descentralización, buscaba llegar a “una coherente arquitectura de gobiernos de cara a los ciudadanos”. Para impulsarla, entre otras acciones, se reformó el Centro de Desarrollo Municipal y se convirtió en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) (Camacho, 2011: 55-56).

La Cámara de Diputados sistematizó la opinión de actores en temas relevantes en torno al PEAF, ejercicio que se ilustra en el cuadro 2.

Cabe señalar que, otra vez, los temas hacendarios (mayores transferencias y potestades tributarias y descentralización de funciones y recursos) concentraron la atención prioritaria de diversos actores. Incluso, uno de los tres procesos clave del PEAF fue el “Federalismo hacendario”.

En relación con las llamadas reformas estructurales, que bien se posicionan en la categoría de Federalismo Constitucional, el debate se ha materializado en cambios importantes a la Constitución en 2014

CUADRO 2 Identificación de los temas relevantes de la agenda nacional para el fortalecimiento del federalismo

| Objetivos | Estrategias para el logro del objetivo | Prioridad del objetivo (baja, media, alta) |
|---|--|--|
| 1. Impulsar la transferencia de facultades, funciones y recursos de la Federación a los gobiernos locales | A. Descentralización de funciones y recursos de la administración pública federal a los gobiernos locales | Alta (28 comentarios) |
| | B. Reestructurar la administración pública federal (en particular las delegaciones federales en las entidades federativas) | Baja (1 comentario) |
| 2. Fortalecer a los gobiernos locales en sus capacidades de gestión | C. Profesionalización, capacitación y servicio civil de carrera | Media (16 comentarios) |
| 3. Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas | D. Proyecto de relaciones intergubernamentales | Baja (4 comentarios) |
| 4. Fortalecer las haciendas públicas locales | E. Aumentar facultades tributarias de gobiernos locales | Alta (26 comentarios) |
| | F. Aumentar las transferencias y aportaciones federales | Alta (30 comentarios) |
| 5. Coadyuvar en la promoción de un desarrollo regional equilibrado | G. Agenda estratégica "Desarrollo desde lo local" | Media (12 comentarios) |
| 6. Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos | H. Sistemas integrales de control, evaluación y transparencia de la gestión pública | Media (4 comentarios) |
| 7. Propiciar la participación ciudadana | I. Fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local | Baja (2 comentarios) |

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Temas en la agenda nacional", en Federalismo.

4

PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO MEXICANO: HACIA UNA AGENDA ESTRATÉGICA Y OPCIONES DE REFORMA

Siguiendo con el recuento de los hallazgos reseñados, recuperamos las líneas del debate presentadas a lo largo del documento y hacemos una ampliación en la perspectiva de las deliberaciones y reformas posibles.

En primera instancia destacamos que algunas de estas ya han sido abordadas, particularmente en el paquete de reformas de los últimos meses. Durante la realización de este trabajo, se discutieron y aprobaron al menos dos conjuntos de reformas que responden al debate de años pasados, especialmente respecto a lo político electoral y a la rendición de cuentas y fiscalización de los recursos públicos. Algunas de las leyes secundarias, incluida la Ley General de Partidos, precisan el cambio constitucional realizado. Otros temas que no fueron incluidos en los cambios mencionados se han aplazado. De ahí que siguen apareciendo en el listado de temas por debatir y se consideran opciones de reforma dentro de la agenda estratégica del federalismo.

Como ha sido evidente en este proceso, cada uno de los temas ha tenido aparejado un conjunto de estrategias que involucró actores e intereses diversos. En el debate que seguirá sobre las líneas presentadas, identificamos temas en los que es posible convocar a la cooperación. En muchos otros, estamos en presencia de asuntos de conflicto o competencia, donde hay tensión y un “juego de suma cero”: lo que gana un actor es a cuenta de lo que otros pierden.

Diego Valadés asegura que las pretensiones de reforma del Estado sin una estrategia adecuada pueden provocar “una ruta de colisión que tiene como estaciones intermedias la parálisis y la tensión en aumento entre los agentes políticos, además de la frustración acumulada entre los gobernados” (Valadés, 2002: 10). Ello parecería ser el caso en el tema del federalismo, ya que, por un lado, falta claridad y consenso sobre qué es lo que se quiere –el solo concepto alude a muchas cosas–, y por otro lado, en cada uno de los asuntos existen “ganadores y perdedores” con diferente capacidad de incidir en las decisiones.

Siguiendo con Valadés, en el diseño de la estrategia legislativa (equivalente a la Agenda Estratégica de este estudio) se deben contemplar al menos cuatro elementos: “definir prioridades; determinar los procedimientos de implantación de cada una de ellas; examinar su oportunidad, e identificar las sinergias posibles entre ellas” (Valadés, 2002:11).

Estos elementos aluden a identificar adecuadamente aquellas reformas que preceden porque facilitan el proceso, provocan más confianza y suscitan el máximo de apoyos de los actores políticos y generan en la sociedad expectativas para adherirse a ellas. Además consideran que cada una tiene un momento propicio para provocar el cambio y que deberían de intentarse con un diseño que genere un movimiento dinámico que derive en procesos provocadores de ciclos que, a su vez, alienten innovaciones sucesivas (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006).

4.1 Líneas del debate y opciones de reformas

.....

A continuación se presenta un resumen de los textos analizados y los debates identificados entre actores políticos, institucionales, académicos y de la sociedad civil.

4.1.1 FORMAS DE GOBIERNO

Se trata del reconocimiento del proceso de transición que ha vivido el país y que no ha logrado transformar a las instituciones que se construyeron durante el régimen presidencialista. Los pendientes por debatir para diseñar nuevas formas de gobierno y división de los poderes son temas fundamentales de la cons-

trucción de la nación, de la eficacia en la gobernación y, evidentemente, del nuevo federalismo. Entre otras, está el diseño de un nuevo régimen que supere el gobierno dividido y que provoque mayorías, consensos y formas de gobierno mejores a la experiencia de los últimos años.

Lo anterior alude fundamentalmente a la relación, funciones y nuevas atribuciones entre el ejecutivo y el legislativo federales. Sin embargo, también apunta a las relaciones entre los congresos locales y el conjunto de atribuciones del Congreso de la Unión que se ha venido concentrando, especialmente en torno al artículo 73 constitucional. En tercer lugar, a la propia conformación del legislativo federal. Los tres aspectos

anteriores implicarían pasar de un centralismo autoritario hacia una mayor descentralización y corresponsabilidad de cada poder con los otros poderes y con los respectivos gobiernos locales.

En la recientemente promulgada reforma político-electoral (10 de febrero de 2014) ya se incluyen elementos relacionados con una cierta agenda federalista como: i) la ratificación de algunos integrantes del gabinete federal: canciller por parte del Senado y titular de Hacienda por la Cámara de Diputados; ii) la posibilidad de establecer gobiernos de coalición para alentar la corresponsabilidad entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; iii) la reelección para los diputados federales y senadores que lleguen al Congreso a partir de 2015 y 2018, respectivamente; y los congresos locales podrán decidir sobre la reelección de los integrantes de los ayuntamientos en su entidad; iv) la transformación de la Procuraduría General en Fiscalía Nacional de la República, con autonomía para profundizar en su profesionalización. A su vez, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), también será autónomo; y por último, v) la polémica creación del Instituto Nacional Electoral (INE), que ejercerá las facultades del actual Instituto Federal Electoral, y otras que fortalecen su participación en la organización de elecciones locales.

*En el tema de
federalismo hay falta
de claridad y consenso
sobre qué es lo que
se quiere, el solo
concepto alude a
muchas cosas*

En otro orden de ideas, es relevante superar y aclarar al mismo tiempo el papel de cada una de las Cámaras en materia de federalismo para transparentar las tareas futuras. Como reconoce Merino (2008), la Cámara baja se ha convertido paulatinamente en el centro de las negociaciones y decisiones institucionales en materia de federalismo, desplazando en buena medida al Senado. Sin embargo, el ejecutivo federal sigue desempeñando un papel central de definición de las relaciones y políticas intergubernamentales.

En la esfera local igualmente se requieren precisiones y claridad sobre las atribuciones de los estados y los municipios. A ello nos referiremos en el siguiente punto.

Es relevante superar y aclarar al mismo tiempo el papel de cada una de las Cámaras en materia de federalismo para transparentar las tareas futuras

Por último, se ha planteado que en la reformulación de las formas de gobierno, el Legislativo federal y las reglas electorales requieren modificar la representación popular para que el Congreso recupere el sentido de representación de la federación. Entre otras, se plantea que la representación de las entidades federativas recupere su papel en la Cámara alta. Por ejemplo, el ex gobernador de Sinaloa

propuso que la elección de 32 de los senadores debería recaer en las legislaturas locales.

4.1.2 FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

En materia municipal, las líneas de debate y la mayoría de las reformas ante las cámaras, pendientes de dictaminarse, se orientan a la revisión de los artículos 115, 116 y 124. Se busca mayor claridad sobre qué atribuciones y capacidad de gobernación tienen los estados y cuáles directamente corresponden a los municipios. Para algunos autores, fieles a la concepción primaria del federalismo mexicano como acuerdo entre estados para crear la federación, no se puede incluir a los municipios como parte integrante de esta, aunque otros consideran que los municipios sí deben formar parte del pacto federal. Otros más afirman que hay plena soberanía

depositada en los municipios y son los artículos 115 y 116 los que habrían de reconocer esta capacidad de gobernación. En cualquiera de los casos, parece haber consenso en la necesidad de que los congresos locales junto con el Congreso de la Unión aborden el tema para generar mayor claridad entre las atribuciones de estos dos órdenes de gobierno.

El debate alude a un “multicentralismo” en manos de los gobernadores, quienes estarían en muchos casos reconcentrando el poder que anteriormente se centralizaba en el Presidente de la República. Esta perspectiva aparece frecuentemente en el debate y en opciones para la reforma como vía para lograr mayor precisión de atribuciones y mejor armonización competencial. Regresaremos sobre este último punto.

Se apunta a generar reformas que atiendan la diversidad municipal. Reconocer la complejidad del mosaico municipal y otorgar libertad para poder diseñar políticas públicas asimétricas diferenciadas. Hasta ahora parece que se aplica la máxima napoleónica de “todos avanzan al ritmo del soldado más lento”. También se propone repensar la integración del Ayuntamiento y sus funciones, explorar otras posibles formas de gestión más flexibles que permitan responder a las circunstancias específicas. ¿Cómo generar formas que permitan avanzar a los municipios que tengan ciertas fortalezas institucionales y establecer esquemas solidarios, subsidiarios y cooperativos para los que enfrentan más rezagos? ¿Acaso normas diferenciadas? Es un reto pendiente por resolver, pero hay algunas pistas —como bien argumenta Guillén (2013)— para fortalecer los procesos de gobierno y gestión local:

- i)** es menester modificar el diseño institucional autoritario y pre-democrático del gobierno municipal que permite al presidente municipal remover a todo el staff y sustituirlo por personas improvisadas (usualmente para cumplir compromisos de campaña, práctica común en todos los partidos). Urge acotar esa facultad de discrecionalidad total y dependencia personalizada;
- ii)** al mismo tiempo, hay que impulsar esquemas meritocráticos de servicio civil de carrera para profesionalizar la administración municipal;

iii) actualizar las relaciones intergubernamentales para integrar, reconocer y potenciar acciones municipales en temas de educación, medio ambiente, niñez, mujeres, vivienda, desarrollo urbano, seguridad y un largo etcétera. Poco a poco, muchos municipios se han apropiado de una agenda de descentralización de facto que rebasa lo que establecen el artículo 115 y la normatividad y atienden (a menudo) exitosamente problemáticas en esas áreas. Ello, no tanto como resultado de una planeación estratégica, sino —con frecuencia— a partir de la presión social y para subsanar vacíos ocasionados por la débil coordinación con los otros órdenes de gobierno.

Adicionalmente, surgen dos temas que abordaremos más adelante que precisamente se refieren a la emergencia de lo metropolitano y lo regional. Por el momento es claro que el fortalecimiento municipal no puede representar para los municipios “amurallarse” en torno al 115 y no favorecer la coordinación y la concurrencia con otros órdenes de gobierno. Al respecto, es útil tener presente la controversia constitucional promovida por el municipio de Zapopan (74 y 157/2008) en la que existió un pronunciamiento de la Suprema Corte en el sentido de reconocer que los municipios tienen atribuciones pero también obligaciones. Entre otras, concurrir responsablemente a la gestión y administración de las metrópolis (Ramírez Navarro, 2013:4).

Finalmente, es importante considerar que dentro del debate del fortalecimiento se ha propuesto la reelección inmediata en las presidencias municipales, regidurías y sindicaturas. La reforma político electoral promulgada el 10 de febrero de 2014 elimina la restricción en la Carta Magna. Ahora seguirá la discusión y, en su caso, aprobación, en los congresos locales. Cabe decir que la reelección es un asunto de democracia, no un instrumento para mejorar la gestión, donde la ciudadanía decide o no dar continuidad a alguien en su cargo. Indirectamente puede o no establecer incentivos a un buen desempeño, pero no es algo intrínseco para mejorarlo, sobre todo, si no existen —como es el caso— mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Este aspecto es materia específica de la reforma política y a ello nos referiremos en el punto 9.1.

4.1.3 DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

Autores como Merino han expresado que “Es urgente una reforma al federalismo que modifique la distribución de competencias y responsabilidades [...] y dejar de repetir el problema en el cual los tres niveles de gobierno hacen todo al mismo tiempo y resuelven los mismos problemas con escasos recursos”. Ese es un pendiente que tiene varias definiciones sobre qué hace cada cual.

Cabe reflexionar sobre una tradición que confunde los procesos de descentralización y desconcentración. Las delegaciones federales y las etiquetas presupuestales son dos de las manifestaciones de un reparto de competencias en las que los estados y los municipios parecieran niveles desconcentrados y operativos de las decisiones del gobierno federal. Como señala Cabrero (2007), se trata de una descentralización ficticia por la fuerte dependencia de recursos de las autoridades subnacionales al gobierno federal. Esto acota su acción gubernamental, deriva en mecanismos de regulación de autonomía y provoca que los gobiernos subnacionales sean gestores de mandatos definidos centralmente.

*Diferenciar los
conceptos y traducirlos
en políticas públicas
eficaces son pendientes
en la transformación del
nuevo federalismo*

Diferenciar los conceptos y traducirlos en políticas públicas eficaces son pendientes en la transformación del nuevo federalismo. Llamar a la descentralización por su nombre cuando se trate de transferir atribuciones junto con recursos y con el margen de autonomía suficiente para exigir cuentas a quien incumple en sus funciones.

Como sugiere Luis Rubio (2011), entre otros, hay que trabajar en el equilibrio de poderes y evitar cualquiera de los extremos: “ni centralismo avasallador ni un federalismo balcanizador”. Sin embargo, siguiendo a Rubio, México ha funcionado bien con un gobierno central fuerte o con instituciones robustas, pero no va a funcionar en ausencia de ambos. Por tanto, la pregunta es cómo construir una u otra, o ambas cosas y, de acuerdo con el autor, cualquier vía debería estar centrada en la ciudadanía.

4.1.4 JUSTICIA Y FEDERALISMO

La acción de inconstitucionalidad y la controversia expresan el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus atribuciones de evaluación y resolución de la actuación de los otros poderes y órdenes de gobierno. No obstante el avance, especialmente a partir de la reforma constitucional de 1996, que coloca a esta instancia como la máxima jerarquía de resolución, sigue pendiente la precisión sobre las consecuencias y la vinculación de las resoluciones y de los criterios orientadores de la Corte sobre los actos de los poderes y órdenes de gobierno. La necesidad de profundizar en las consecuencias del no acatamiento de las resoluciones es un tema de agenda estratégica. Como ejemplo, citamos nuevamente la resolución y criterios en torno a la obligación de los gobiernos de coordinarse en materia metropolitana y la no aplicabilidad de ese criterio ni en la respectiva Área Metropolitana de Guadalajara, ni en ninguna otra zona metropolitana del país.

Asimismo, en materia de descentralización y regionalización de la justicia está pendiente seguir profundizando en la concentración en la Suprema Corte de Justicia como última instancia, a la par de reforzar los procesos de descentralización y regionalización de la justicia en el ámbito local. Se trataría de un proceso que descongestionaría el actuar de la Suprema Corte y que paralelamente transferiría a las instancias locales mucha más capacidad de análisis y resolución.

4.1.5 RESPONSABILIDADES HACENDARIAS

Aquí la deliberación y propuestas de solución se concentran en tres grandes tópicos: i) la escasa recaudación fiscal, ii) la distribución de los recursos a entidades y municipios y iii) las responsabilidades de gasto entre los tres órdenes de gobierno. Otro tema recurrente era el crecimiento desordenado de la deuda pública subnacional, pero en 2013 se aprobó una iniciativa para su registro y control, por lo que, por el momento, pierde urgencia en este mapa.

Aunque conviene ubicar bien el proceso de centralización fiscal que vivió el país a lo largo del siglo pasado, diversos autores alertan sobre la exigua capacidad de recaudación de los estados y municipios, que prefieren evadir la responsabilidad fiscal y política de

cobrar impuestos, al tiempo que reciben sustanciosas transferencias federales con mínimos estándares de rendición de cuentas. Se propone una política pública para fortalecer las haciendas estatales y municipales mediante la redefinición de las potestades tributarias, mejoras en las capacidades administrativas e incentivos claros en función de resultados obtenidos. Sin duda, una estrategia para fortalecer los catastros municipales sería una oportunidad para aumentar la presencia fiscal. Asimismo, se plantea la puesta en marcha de un servicio civil de carrera de gerentes municipales, un elemento importante para empezar la difícil tarea de construir el aparato administrativo competente para desarrollar un sistema tributario local. Por otra parte, está la también deficiente recaudación por parte del gobierno federal y otras formas “legales” de elusión y evasión fiscal, problemática que se incrementa por las devoluciones discrecionales de impuestos a grandes contribuyentes. Sin duda, la estructura fiscal es un indicador clave de la capacidad del Estado para interactuar con distintos sectores y grupos de interés de la sociedad, lo que en México permanece como asignatura pendiente.

*Se plantea la puesta en
marcha de un servicio
civil de carrera de
gerentes municipales
para desarrollar un
sistema tributario local*

La polémica gira en torno a las fórmulas de distribución de las transferencias federales a estados y municipios. Hasta ahora, se trata de un juego “suma cero” donde, según el tipo de criterio que predomine: resarcitorio, distributivo o compensatorio, hay ciertos ganadores o perdedores. Existen, incluso, fórmulas y criterios contradictorios entre sí que envían mensajes confusos sobre los objetivos de los fondos —tanto de participaciones como de aportaciones— y los incentivos que generan. Aunque ya hubo algunos ajustes a las fórmulas en 2007, se propone establecer señales claras a favor de la corresponsabilidad fiscal que incentiven gestiones transparentes y comprometidas con la obtención de resultados. Otros analistas advierten sobre la complejidad y diversidad de los fondos para distribuir distintas proporciones de la recaudación

federal participable y se pronuncian por simplificar la decena de fondos actuales, cada uno con sus criterios y fórmulas de asignación y fechas de pago.

La asignación de las responsabilidades de gasto entre los tres órdenes de gobierno es otra cuestión frecuente en la literatura especializada. ¿Qué orden de gobierno conviene (es mejor) que se haga cargo de qué aspectos o tramos de la educación, por ejemplo? En varios países federales, como Canadá, es una tarea eminentemente municipal y, en otros, recae en el ámbito de provincia, departamento o estado. En México, a pesar de que tanto federación, estados y municipios evitan al máximo lo

Hasta ahora, una característica común del ejercicio del gasto es el fuerte control formal burocrático, pero con mínimos resultados para resolver los problemas y mínima rendición de cuentas

relacionado con la recaudación, todos quieren tener la mayor tajada posible del presupuesto y de áreas para ejercerlo. Por esta razón, ha sido difícil lograr una coordinación efectiva y una concurrencia armónica. Al contrario, es frecuente la superposición o traslape en determinadas funciones. Por ejemplo, en nuestras ciudades es factible que confluyan avenidas a cargo del gobierno federal, estatal y municipal, según el grado de descentralización que se haya pactado en ese caso específico.

Hasta ahora, una característica común del ejercicio del gasto es el fuerte control formal —procedimental— burocrático, pero con mínimos resultados para resolver los problemas y mínima rendición de cuentas. Ello genera una mala calidad de gasto. En los últimos 15 años se ha disparado la nómina de los tres órdenes de gobierno y especialmente se abultaron los organigramas y remuneraciones de los mandos altos, que alcanzan niveles de escándalo en comparación con otras democracias de países de mediano ingreso, por seguir la nomenclatura del Banco Mundial. Algunas voces se pronuncian por una legislación general que establezca rangos y topes nítidos a las remuneraciones del sector público. Ello, como una vía para controlar los abusos que suceden en ayuntamientos de pequeños munic-

pios rurales hasta consejos de administración de grandes empresas paraestatales.

En pleno siglo XXI, la asignación de los rubros de gasto de cada ámbito de gobierno se realiza a partir de la capacidad de negociación y para imponer su criterio (donde usualmente la federación obtiene mejores partidas), y no con base en una planeación de largo plazo y de generación de resultados (mejores bienes y servicios públicos) de cara a la ciudadanía. Es necesario fijar los criterios estratégicos que han de guiar el establecimiento de las competencias de gasto para cada gobierno del país. En un marco de subsidiaridad es factible imaginar esquemas de descentralización asimétrica que asignan competencias, funciones y recursos a aquellos municipios que van demostrando que cuentan con la fortaleza institucional e interés para hacerse cargo de ciertos temas.

Las elecciones ofrecen una plataforma mediante la cual los ciudadanos pueden expresar sus demandas, pero responder a ellas exige la capacidad de movilizar, asignar y gastar recursos públicos de manera eficaz, lo que sigue siendo una asignatura pendiente en nuestro país.

4.2 Reglas de rendición de cuentas y profesionalización

.....

La mayoría de autores coincide en alertar sobre el gran aumento del gasto corriente en todos los órdenes de gobierno, lo cual puede generar condiciones favorables a la incidencia de actos de corrupción. También se cuestiona el actual esquema de reparto de la recaudación federal participable, pues establece alicientes mínimos y se propone transitar hacia uno que genere incentivos a la corresponsabilidad recaudatoria, así como claros mecanismos compensatorios para estados y municipios que lo requieran. Se ha planteado que, ante la gran centralización fiscal, se requiere una descentralización con responsabilidad y un incremento en la libertad de gasto para que los gobiernos locales respondan a sus retos. Se menciona con frecuencia el crecimiento desordenado en la contratación de deuda pública, tanto estatal como municipal, lo que se agrava con el uso patrimonialista de los recursos. Ante ello, se plantea la necesidad de establecer un marco presupuestario y contable estandarizado y consistente entre los tres ámbitos de gobierno. Se constituiría así

un sistema único de información hacendaria, oportuno y confiable para generar indicadores útiles para tomar decisiones y rendir cuentas. Por último, existe un amplio consenso en torno a reforzar la fiscalización y poner en marcha un verdadero mecanismo de rendición de cuentas.

4.3 Temas emergentes

.....

Varios temas se consideran pendientes de resolver, de carácter emergente y en cierto sentido urgente, respecto de acontecimientos de la coyuntura actual del país. De manera destacada, los temas de seguridad pública y narcotráfico encabezan la lista.

4.3.1 SEGURIDAD PÚBLICA

La agenda incluye desde el papel de las fuerzas armadas en el combate a la inseguridad y la delincuencia organizada hasta la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de policía, prevención del delito y conformación de cuerpos de seguridad. El debate apunta hacia una centralización, por lo que, para algunos autores, es una tendencia contraria al federalismo. Sin embargo la penetración de la delincuencia de los cuerpos policíacos y en gobiernos locales ha obligado a caminar en el sentido de un cuerpo nacional (policía nacional) o la conformación de mandos únicos en los estados.

También está pendiente la desvinculación de la Procuraduría y el Ministerio Público con el Ejecutivo federal. En su caso, proceder a una mayor autonomía, situación que ya está planteada en un proceso que culminará en el 2018 con la puesta en marcha de la Fiscalía Nacional de la República.

4.3.2 ASENTAMIENTOS HUMANOS Y VIVIENDA

A partir de la evaluación negativa que se ha hecho del crecimiento desordenado y expansivo de las ciudades, sobre todo por el fuerte impulso de los programas de vivienda (y de las empresas “vivienderas” en particular) que en su éxito trajeron consigo el “fracaso de las ciudades”, las políticas y los programas de gobierno se están reenfocando a la recuperación de las ciudades y la contención de la dispersión urbana.

Está pendiente la reforma en materia de asentamientos humanos y la articulación con otros temas emergentes, como el ordenamiento ecológico, la prevención de riesgos y las acciones de reducción de desastres. Particularmente a través de la reubicación de la población asentada en sitios de alto riego.

El tema se agrega a la complejidad específica de las zonas metropolitanas, que amplía la escala del problema, pero que sobre todo dificulta la gobernanza entre los ámbitos de gobierno. Este asunto se aborda más adelante en el punto 4.3.4, implicará un tratamiento regional más amplio, que incluye el reto de la armonización entre el campo y la ciudad.

En materia de asentamientos humanos y vivienda, existe una iniciativa en el Congreso que es una opción de reforma y que se podría ampliar para abordarla con nuevos criterios, ya presentes en el debate de las políticas públicas. Entre otros, se plantean los siguientes:

1. Armonizar los instrumentos de gestión para ir hacia ordenamientos territoriales únicos que integren al menos desarrollo urbano con ordenamiento ecológico y prevención de riesgos.
2. Armonizar las dinámicas económicas, sociales y ambientales entre el campo y la ciudad, para impulsar nuevos instrumentos que permitan un adecuado manejo de la conversión de suelo agrícola en reservas de suelo urbanizable; una valorización de los servicios ambientales y darle mayor viabilidad a los objetivos de lograr ciudades compactas.
3. Integrar instrumentos adecuados para el ordenamiento metropolitano y regional.
4. Fortalecer los instrumentos para la concertación y certeza jurídica respecto de la materia agraria y su vinculación con el desarrollo territorial de las ciudades.

4.3.3 RÉGIMEN DEL DISTRITO FEDERAL

Otro de los pendientes de la reforma política y de amplia repercusión en la definición del federalismo es el régimen del Distrito Federal y su papel como asiento de los poderes federales. Visto en

retrospectiva, diríamos que durante algunos años la discusión atendió a la falta de sustentabilidad del territorio y de la concentración poblacional que se estaba dando en el Valle de México. Esa es una historia olvidada que implicó, por ejemplo, la salida y desconcentración del INEGI a Aguascalientes y pocos casos más podríamos mencionar. Sin embargo, sigue pendiente en el debate que el gobierno federal contemple procesos de descentralización y desconcentración que permitan recuperar una escala de metrópoli del Distrito Federal mucho más manejable y gobernable.

La discusión continúa un paso atrás respecto de la singularidad de la entidad federativa como el orden intermedio de gobierno que ha tenido. Contar con un Estatuto Orgánico, en lugar de una Constitución local y todas las consecuencias jurídicas y orgánicas que de ello se derivan sigue siendo una discusión pospuesta.

4.3.4 REGIONES Y COORDINACIÓN METROPOLITANA

Más allá de la complejidad urbana o ambiental de estos territorios, lo que el debate ha planteado es que el país no tiene resuelta una dimensión de gobernación eficaz para lograr la coordinación,

Lo que el debate ha planteado es que el país no tiene resuelta una dimensión de gobernación eficaz para lograr la coordinación, colaboración y concurrencia de autoridades en las zonas metropolitanas

colaboración y concurrencia de autoridades en estas complejidades territoriales. No se trata de borrar límites municipales para la conformación de zonas metropolitanas. Se trata de la institucionalización insuficiente de las instancias de gobierno, de la descoordinación del desarrollo metropolitano y de la prestación ineficaz de servicios públicos.

Nuevamente emerge la diversidad de situaciones y las diferentes arenas de negociación entre actores heterogéneos que llevarían a tener modelos de coordinación diferenciados. Caso similar sería la definición de regiones en las que los límites estatales seguramente tendrían que conceder que son

cuenas o problemáticas ambientales principalmente las que definirían el alcance de nuevas formas de gobierno regionales. Como afirma Provencio (2008), ciertos temas, como los ecosistemas, no pueden ser atendidos eficientemente en el ámbito estatal y requieren acciones y figuras de gobierno concurrentes.

4.4 Órganos y espacios de autonomía y participación social

4.4.1 REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

Durante la elaboración de este estudio se concluyó el proceso de aprobación de los congresos locales de la llamada reforma política, aprobada por el Congreso de la Unión y promulgada por parte del ejecutivo federal.

Se trata de contenidos que habrán de impactar al federalismo. No obstante, faltan muchas particularidades que deberán ser definidas en los ordenamientos secundarios. A continuación, un recuento de las que consideramos más destacadas:

- Creación del Instituto Nacional Electoral (INE). Se trata de un nuevo órgano capaz de regular los organismos electorales de las entidades y organizar elecciones locales. Adicionalmente los consejeros de esos órganos locales serán designados por el INE, por lo que se “arranca a los gobernadores” la influencia sobre estos nombramientos. Se traslada una gran responsabilidad centralista al nuevo órgano. Este tendrá que generar reglas claras para transparentar y lograr la mayor profesionalización en los nombramientos.
- Se ha eliminado el candado constitucional para la reelección en las presidencias municipales, regidurías y síndicaturas, lo que constituye uno de los cambios más trascendentes de uno de los simbolismos de la tradición mexicana: la no reelección. El proceso de aterrizaje corresponderá a los congresos locales.
- La correspondiente reelección de legisladores federales aplicará para los diputados que inicien en el 2015 y para los senadores que arriben en el 2018.

- Hay algún nivel de semiparlamentarismo a partir de la ratificación de dos funcionarios del gabinete federal, además de avanzar en lo que se ha identificado como gobierno de coalición.

Quedan pendientes aspectos que han formado parte del debate y a los cuales no se les dio entrada en la reforma promulgada. Mencionamos algunos:

- La redistribución electoral quedó pospuesta y es un pendiente que modificaría la conformación de la representación de las cámaras.
- Queda también pendiente recuperar para las cámaras su sentido de representación más directa de las entidades. Especialmente, se ha debatido para el caso del Senado, pero en algunos planteamientos se considera una representatividad diferente también para la de Diputados.
- Avanzar hacia un pleno sistema nacional de rendición de cuentas.

4.4.2 ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Los procesos de autonomía y creación de nuevos órganos han generado espacios de gobierno con claras implicaciones en la definición del federalismo. Como mencionamos en el punto anterior, el caso del INE presenta dudas que habrán de clarificarse a partir de leyes secundarias, pero que pasan a ser motivo de debate frente a la evidente centralización que representan y a otros retos transversales. En los hechos, la creación de órganos “centralistas” con capacidad de actuación y revisión del proceder de los ámbitos locales es una tendencia contraria a la construcción de un nuevo federalismo.

Por la relevancia que tiene la rendición de cuentas de la política de desarrollo social, así como la mejora en la evaluación y el monitoreo de programas y políticas sociales y en la medición de la pobreza, el diseño específico y las implicaciones que tendrá para el federalismo, el nuevo Coneval contribuirá al reforzamiento de la fiscalización y mejora de las políticas federales y locales.

Un debate transversal en la conformación de los órganos autónomos es el riesgo de quedar atrapados en la elección de sus



integrantes con criterios partidistas. La experiencia con los consejeros del IFE es un antecedente que aporta evidencias sobre este riesgo. El Coneval, que apenas transitó hacia la autonomía, ha expresado de manera pública (Periódico Mural) su preocupación en ese sentido.

Los cambios aprobados en 2013 suelen fortalecer la gestión del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Protección de Datos Personales (IFAI) y son una buena señal para avanzar hacia un esquema de mayor transparencia y rendición de cuentas. Es claramente insuficiente mientras no haya un andamiaje completo —jurídico, administrativo y operativo— que permita dar cuenta desde el origen hasta la fiscalización de todos los recursos públicos del país.

Como se mencionó páginas antes, la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía Nacional de la República apunta al fortalecimiento de su capacidad institucional. También el Tribunal Federal de lo Contencioso Fiscal y Administrativo fortificó sus atribuciones durante el año pasado.

*La transformación de la
Procuraduría General de
la República en Fiscalía
Nacional de la República
apunta al fortalecimiento
de su capacidad
institucional*



5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la agenda estratégica está faltando el diseño de lo que es verdaderamente relevante para fortalecer el Pacto Federal. El recuento de los últimos años es que “Hay novedades en el federalismo mexicano pero la mayor parte se desprende del cambio de régimen político más que de una propuesta pactada entre entidades o de un proyecto deliberado de la federación (...) lo cual ha derivado en una secuencia accidentada y casuística” (Merino, 2008). En el proyecto deliberado consideramos que es necesario tener una mejor definición de conceptos clave que podrían definir el rumbo. Algunos de estos se presentan a continuación:

- 1.** Clarificar “los federalismos” reconociendo que en el lenguaje y en las intencionalidades de rediseño hay muchos asuntos que se denominan con el nombre genérico de federalista. Las ambigüedades dan paso a agendas contradictorias, como aquella que identifica federalista con concentración de poder en el poder central, pero también con las que, desde la trinchera de lo federalista, han promovido un autoritarismo estatista. Más allá del recuento histórico, la recomendación es hacer un esfuerzo por definir el concepto y llevarlo a mayor nivel de precisión. Probablemente la consigna sea “por un federalismo con adjetivos”, para lograr transparentar la orientación de cada uno de los temas que se pretenden.
- 2.** Dilucidar acerca de lo local o subnacional y lograr, al igual que en el punto anterior, un nivel de claridad que nos permita identificar la orientación de lo que se pretende. Hemos identificado en el estudio, de manera indistinta y poco cuidadosa en ocasiones, los

términos que aluden a los ámbitos de entidades federativas. En ocasiones preferentemente a los municipios; y en otras a los dos ámbitos, en contraposición del ámbito central. Local en la agenda puede ser equivalente a municipalista, mientras que para otros, puede ser transferencia del gobierno federal a los gobiernos de los estados. Como hemos identificado, lo subnacional también es motivo de mayor precisión entre las atribuciones del Estado respecto de los municipios.

Un caso similar es la necesidad de clarificar entre Legislativo federal y los congresos estatales (subnacionales) y aún más el nuevo papel que podrían tener las entidades federativas en la conformación del Congreso de la Unión.

3. Ubicar en el debate las dimensiones de “lo regional” y “lo metropolitano” y su potencial para una gobernanza territorial y democrática es un pendiente que involucra varias redefiniciones de gran trascendencia. Para algunos, la introducción de un cuarto ámbito de gobierno, particularmente en el ámbito del poder ejecutivo, mientras que para otros pasa por reconocer un conjunto de situaciones que apuntan hacia modelos de gobernación diversos.

Bajo esta última consideración el debate apunta hacia la creación de diseños que involucren dos situaciones genéricas:

- Diferencias entre municipios, que llevarían a reconocer que algunos tienen las suficientes capacidades para hacerse cargo del conjunto de atribuciones que les sean conferidas; y otros en los que se requiere un reconocimiento de desarrollo insuficiente y sobre los cuales actuaría una política de subsidiariedad, solidaridad y cooperación.
- Diferencias en regiones, incluidas las metropolitanas, en las que los modelos de coordinación y concurrencia atenderían a condiciones territoriales, de población, ambientales y de desarrollo económico concreto; y otras, en las que la complejidad de los ámbitos de gobierno concurrentes haría necesario modelos de gobernación con instancias de coordinación más adecuadas a esta situación.

4. Entre descentralización y desconcentración hay una distancia conceptual y práctica que requiere ser clarificada en el debate. Como mencionan varios autores, la “etiqueta” de los recursos suele convertir a los gobiernos subnacionales en “subdelegaciones” de los delegados federales que, a su vez, son instrumentadores de decisiones tomadas en el centro. Este modelo centralista tiene serias limitaciones y parece contrario al sentido del federalismo descentralizado.

5. Participación ciudadana y nueva gobernanza se presentan como parte de un discurso con cierta demagogia. Muchos autores se manifiestan a favor de esta orientación. No obstante, hay muy poco desarrollo al respecto. El concepto genérico del “ciudadano vigilante” requeriría algún nivel de institucionalización que permitiera una participación efectiva. Algunas de las líneas por desarrollarse apuntan en las siguientes direcciones:

El concepto genérico del “ciudadano vigilante” requeriría algún nivel de institucionalización que permitiera una participación efectiva

.....

a) Presupuestos participativos. La modalidad permite a ciertos núcleos de población definir el destino de algunas partidas del gasto y su fiscalización.

b) Contralorías sociales. Con un adecuado diseño permiten a ciudadanos participar en procesos de licitación. Por ejemplo, para ser vigilantes de la transparencia y legalidad de algunos de estos procesos.

c) Consejos ciudadanos. Las modalidades apuntan desde los espacios consultivos, que en muchas ocasiones no son vinculantes (“llamadas a misa”), los observatorios, o bien representantes en órganos de gobierno de organismos, comités, etc., con capacidad de gobernación. Se plantea que la ciudadanía podría introducir eficacia, transparencia y mayor rendición de cuentas, por lo que habrían de crearse mecanismos óptimos para lograr ese objetivo, alejándose de las cuotas partidarias.

- d) Corresponsabilidad en la gobernanza. Entendida en sentido más amplio en el proceso de política pública, muchos sectores de la sociedad civil están debidamente capacitados para participar en todas las etapas del diseño de políticas (no únicamente en los “foros de consulta popular”).
- e) Referéndum, revocación de mandato y consulta pública forman parte de un nivel más amplio relacionado con la Reforma Política y se refieren a momentos de evaluación, sanción o valoración de decisiones por parte de la ciudadanía que con ello forma parte activa del ejercicio del poder, aunque no necesariamente se considera parte de un nuevo federalismo.

En general, existe la orientación para que, a través de los cambios federalistas, sea la ciudadanía la gran beneficiaria y que por esta vía se garanticen la protección, defensa y alegato de los derechos fundamentales. Por tanto, la agenda estratégica sería darle contenido preciso dentro de cada uno de los ámbitos y ejes de construcción del nuevo federalismo.

En el ámbito del Federalismo Constitutivo quedan en el debate los siguientes temas:

6. En el ámbito del **ejecutivo**, identificamos las siguientes interrogantes: ¿hay necesidad de reformar la Constitución para incluir un cuarto o quinto orden de gobierno?, ¿de qué tipo, regional, metropolitano, heterogéneo o comunitario, para atender la diversidad? Como hemos dicho, hay un consenso que reconoce la problemática física asociada a problemas de aglomeración o de atención a hacinamientos territoriales diversos. Lo que sigue pendiente es buscar formas de gobierno que las aborden de manera institucionalizada. Los convenios y acuerdos entre niveles de actores siguen siendo mecanismos de “buena voluntad” o bien, de condicionamiento para el ejercicio de los recursos públicos.
7. ¿Hay necesidad de que las constituciones de los estados se hagan cargo de clarificar las áreas de competencia entre estado y municipio?
8. ¿Cómo armonizar la reforma constitucional con aspectos legales y de política pública con un sentido democrático?



9. ¿Cómo avanzar desde el ámbito de la Constitución en la definición, concurrencia y coordinación de las responsabilidades, competencias, facultades, funciones y recursos de los tres órdenes de gobierno para ampliar y mejorar las relaciones intergubernamentales con el fin de que sean más efectivas a partir de una nueva dimensión de gobernanza que reconozca la heterogeneidad y diversidad de gobiernos y situaciones?
10. En el ámbito **municipal**, ¿cómo diseñar un esquema dual que permita garantizar un piso subsidiario y cooperativo para municipios con rezagos y, al mismo tiempo, que no limite la capacidad de aportar y avanzar de municipios con fortalezas institucionales consolidadas? ¿Cómo diseñar e implementar políticas públicas asimétricas para atender la gran diversidad del país?
11. La posibilidad de explorar nuevas formas de gobierno más allá del ayuntamiento, orientadas a la efectividad de lo público. Por ejemplo, el *City manager*, que permite darle mucho más racionalidad a la función de representación política y de cabeza en el órgano de gobierno al presidente municipal, pero con profesionalización en la conducción de las tareas de la administración pública.
12. **División de poderes.** Las tensiones entre ejecutivo y legislativo, y la debilidad de este último es motivo de rediseño y debate de la reforma del Estado. Discutir el ¿hacia dónde? ¿parlamentarismo, segunda vuelta, mayor intervención del legislativo en presupuesto y gabinete? En este último aspecto la reforma político-electoral recientemente promulgada contempla un primer nivel de gobierno de coalición entre ejecutivo y legislativo.
13. **Sistema Nacional de Rendición de Cuentas.** Cualquier cambio institucional para tener un verdadero sentido democrático debe pasar por armar un marco constitucional y operativo para una política de Estado orientada a garantizar el uso transparente, eficiente y eficaz de todos los recursos públicos. Debe ser prioridad nacional. Este puede ser un tema nodal que genere círculos virtuosos desde una gobernanza democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Arámbula R., Alma y Jorge González (2007), *Ley para la Reforma del Estado. De la presentación de la iniciativa a la publicación de la Convocatoria de la Consulta Pública*, Centro de Documentación, Información y Análisis, LX Legislatura.
- Cabrero M., Enrique (2007), *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, Colección Para Entender.
- Camacho, César (2011), “Federalismo a la luz del Bicentenario”, en M. Palacios, *Ensayos sobre el Federalismo Mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, Poder Legislativo del Estado de México.
- _____ (2011), “Historia del Federalismo en México y sus perspectivas”, en M. Palacios, *Ensayos sobre el Federalismo Mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, Poder Legislativo del Estado de México.
- Cejudo, Guillermo (2007), *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, Colección Para Entender.
- Concha Cantú, Hugo A. (2002), “Federalismo: diseño y funcionalidad”, en M. Carbonell *et al.*, *Estrategias y propuesta para la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Espinosa, Amayali F. (2011), “Teoría del Federalismo”, en M. Palacios, *Ensayos sobre el Federalismo Mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, Poder Legislativo del Estado de México.
- González Pedrero, Enrique (2003), *México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, Javier (2005), *La lucha por el federalismo en México. Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Guillén López, Tonatiuh (2001), *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, Instituto Federal Electoral.
- Merino, Mauricio (2007), *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, Colección Para Entender.
- Muñoz, Porfirio (2012), *Reforma política*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Nemer, Ernesto (2011), “Federalismo y relaciones intergubernamentales”, en M. Palacios, *Ensayos sobre el Federalismo Mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, Poder Legislativo del Estado de México.
- Paoli Bolio, Francisco José (2002), “Aspectos relevantes para la Reforma”, en M. Carbonell *et al.*, *Estrategias y propuesta para la reforma del Estado*, México, UNAM.
- Palacios, Mariano (coord.) (2011), *Ensayos sobre el Federalismo Mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, Poder Legislativo del Estado de México.

- Ramírez, Víctor (2013), “Estado actual y perspectivas de la legislación metropolitana en México”, en *Memorias del Seminario Internacional Repensar la Metrópoli II*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Valadés, Diego (2002), “Estrategia legislativa”, en M. Carbonell et al., *Estrategias y propuesta para la reforma del Estado*, México, UNAM.
- Valero, Ricardo (2012), *Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*, México, UNAM.

Revistas especializadas

.....

- Adame, Marco A. (2010), “Impacto en el federalismo”, *Voz y Voto*, núm. 205, marzo, pp. 47-48.
- Aguilar, Jesús A. (2010), “Impacto en el federalismo”, *Voz y Voto*, núm. 205, marzo, pp. 46-47.
- Aziz, Alberto (2004), “La Conago: el sinuoso camino hacia un nuevo pacto federal”, *Este País*, núm. 33, marzo.
- Borrego, Genaro (2011), “Federalismo y dinerocracia”, *Nexos*, octubre, disponible en www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102373
- Cabrero, Enrique (2008), “La trampa del federalismo fiscal”, *Nexos*, noviembre, disponible en www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=661346
- Cejudo, Guillermo (2012), “Los gobernadores y el regreso del PRI”, *Nexos*, agosto, disponible en www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102854
- Colliard, Jean Claude (2010), “Reelección inmediata de legisladores y municipales”, *Voz y Voto*, núm. 205, marzo, pp. 36-38.
- Colmenares, David (2004), “Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano”, *Este País*, núm. 22, abril, pp. 22-28.
- Colomer, Josep M. (2002), “Reflexiones sobre la reforma política en México”, *Este País*, agosto.
- Díaz Cayeros, Alberto (2002), “Federalismo”, *Nexos*, enero, disponible en www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2101285
- Díaz, Alberto, Beatriz Magaloni y Barry R. Weingast (2004), “El singular momento constitucional de México”, *Este País*, núm. 12, abril.
- Ebrard, Marcelo (2010), “Impacto en el federalismo”, *Voz y Voto*, núm. 205, marzo, pp. 48-50.
- Granados, Otto (2011), “¿Virreyes o gobernadores?”, *Nexos*, enero de 2011, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102370>
- Herrera, Fidel (2010), “Impacto en el federalismo”, *Voz y Voto*, núm. 205, marzo, pp. 50-51.

- Martínez, Carlos (2003), “Los gobernadores y el sistema político que se construye”, *Este País*, junio, disponible en http://estepais.com/inicio/historicos/147/5_Ensayo_Los%20gobernadores_Martinez.pdf
- Medina, Luis (2010), “México 2010: hacia el porfiriato tardío”, *Nexos*, diciembre, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1633462>
- Merino, Mauricio (2008), “Un federalismo sin proyecto”, *Nexos*, noviembre, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=661345>
- (2010), “Reelección inmediata de legisladores y municipales”, *Voz y Voto*, núm. 205, marzo, pp. 38-40.
- (2011), “El gasto oculto de los estados”, *Nexos*, octubre, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102374>
- Morales, Rafael (2004), “El regreso de los gobernadores”, *Este País*, núm. 39, febrero-marzo.
- Nexos*, Editorial (2007), “La libertad municipal y la democracia”, *Nexos*, febrero, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=660741>
- Padrés, Guillermo (2010), “Impacto en el federalismo”, *Voz y Voto*, núm. 205, marzo, pp. 44-45.
- Provencio, Enrique (2008), “El proceso de reformas locales”, *Nexos*, noviembre.
- Rubio, Luis (2011), “De la falsa monarquía al feudalismo imperfecto”, *Nexos*, enero, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102368>
- (2012), “Restaurar ¿qué?”, *Nexos*, julio, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102766>
- Salim, Emilio (2006), “Ante el caos federal, el fortalecimiento municipal”, *Este País*, núm. 184, julio, pp. 54-56.
- Serrano, Fernando (2004), “El caos federal. El federalismo, nuevos planteamientos”, *Este País*, núm. 6, abril.
- Suárez, Francisco (2004), “Federalismo sin hacienda”, *Este País*, núm. 12, abril, pp. 31-37.
- (2005), “El presupuesto federal a debate. En defensa del Legislativo”, *Este País*, núm. 166, enero, pp. 20-27.
- Tapia Téllez, Gabriela (2013), “Problemas y desafíos en materia de política pública a nivel local. Entrevista a Tonatiuh Guillén”, *Andamios. Revista de Investigación Social* (en línea), núm. 10, enero-abril de 2013. (Fecha de consulta: 17 de enero de 2014), disponible en: <<http://redalyc.org/articulo.oa?id=62828836009>> ISSN 1870-0063
- Ugalde, Luis Carlos (2011), “Los incentivos perversos de la deuda de estados y municipios”, *Este País*, agosto de 2011, disponible en <http://estepais.com/site/?p=34604>
- Valadés, Diego (2004), “Reflexiones sobre el federalismo mexicano”, *Este País*, núm. 17, abril.

- Videgaray, Luis (2011), “Las cuentas veras”, *Nexos*, octubre, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102371>
- Zebadúa, Emilio (2004), “Reforma del Estado: las tareas previas”, *Este País*, núm. 164, noviembre, pp. 23-25.

Artículos académicos

.....

- Alvarado, Luis y Rocío Rodríguez (2010), “La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción”, *Análisis Económico*, UAM, vol. XXV, núm. 60, Tercer cuatrimestre.
- Cabrero, Enrique (2004), “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”, *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. XIII, núm. 3, II Semestre, pp. 753-784.
- Cárdenas, Jaime (2004), “México a la luz de los modelos federales”, *Boletín Mexicano de Derecho Compartido*, nueva serie, UNAM, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto, pp. 479-510.
- Díaz, Alberto (2004), “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, *Política y Gobierno*, CIDE, vol. XI, núm. 2, II Semestre, pp. 229-262.
- (2004), “El federalismo y los límites políticos de la redistribución”, *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. XIII, núm. 3, II Semestre, pp. 663-687.
- Flamand, Laura (2006), “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *Política y Gobierno*, CIDE, vol. XIII, núm. 2, II Semestre de 2006, pp. 315-359.
- Gutiérrez, Aníbal (2011), “Hacia un nuevo federalismo hacendario”, *Economía Informa*, UNAM, núm. 371, noviembre-diciembre, pp. 3-10.
- Mandujano, Nicolás (2011), “Dependencia e inequidad tributaria de los gobiernos estatales en México”, *Dimensión*, UNAM, - IIE, vol. 2, núm. 6, mayo-agosto, pp. 20-36.
- Ramírez, Eduardo (2011), “Federalismo y finanzas públicas una discusión acotada para México”, *Economía UNAM*, UNAM, vol. 8, núm. 22, enero-abril, pp. 15-36.
- Reynoso, Diego (2002), “Federalismo y democracia. Las dos dinámicas de la transición mexicana”, *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. 631, núm. 1, pp 1-33.
- Sobarzo, Horacio E. (2004), “Reforma fiscal en México”, *Estudios Económicos*, Colmex.
- Soto, Ernesto (2006), “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir”, *Política y Cultura*, UAM, núm. 25, Primavera, pp. 27-45.

- Sour, Laura (2004), "El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. XIII, núm. 3, II Semestre, pp. 733-751.
- Tarr, Alan (2007), "NAFTA and Federalism: Are they Compatible?", *Norteamérica*, UNAM, año 2, núm. 2, julio-diciembre, pp. 133-160.
- Uribe, Enrique y Alfredo Montes (2011), "Notas sobre un federalismo renovado en México y su vinculación con la justicia constitucional local para la garantía de los derechos fundamentales", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, UAM - III, núm. 2, julio-diciembre, pp. 267-291.
- Valenzuela, Rafael (2013), "Federalismo Cooperativo como factor catalizador de un gobierno abierto", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM*, UNAM, vol. 47, núm. 219, septiembre-diciembre, pp. 22-43.
- Webb, Steven B. y Christian Y. González (2004), "Negociación de un nuevo pacto fiscal en México", *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. XIII, núm. 3, II Semestre, pp. 689-731.
- Ziccardi, Alicia (2003), "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. XII, núm. 2, II Semestre.

