



# PLURALIDAD Y CONSENSO

## El federalismo en México



# PluralidadyConsenso

Es una publicación trimestral del  
Instituto Belisario Domínguez  
del Senado de la República

Publicación a cargo de la Dirección General  
de Difusión y Publicaciones

Presidente del IBD

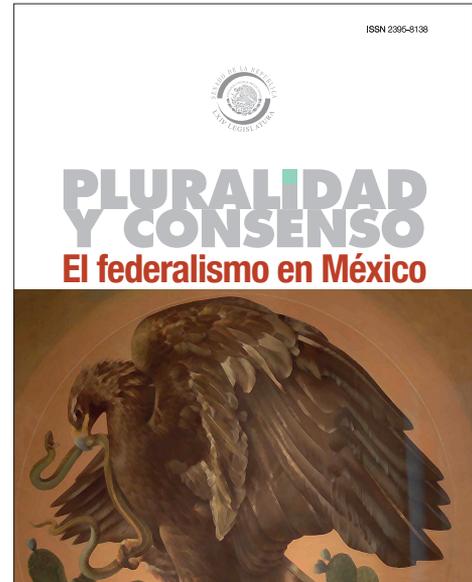
**Senador Miguel Ángel Osorio Chong**

Secretario Técnico del IBD

**Rodrigo Ávila Barreiro**

Directora General de Difusión y Publicaciones

**Martha Patricia Patiño Fierro**



Directora de PluralidadyConsenso

**Magda Olalde Martínez**

Coordinación editorial

**Dora Cecilia Martínez Garcés**

Diseño, cuidado editorial y formación

**Ediciones Letra A**

PluralidadyConsenso, Año 9, No. 40, abril-junio 2019 es una publicación trimestral del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224824, [www.ibd.senado.gob.mx](http://www.ibd.senado.gob.mx); [@IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado), [f](https://www.facebook.com/IBDSenado)IBDSenado; [pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx](mailto:pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx) Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Impresa en Ediciones Letra A, Tlalnepantla, Estado de México, en el mes de junio de 2019 con un tiraje de 700 ejemplares.

Editada y distribuida por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Los artículos publicados en la revista Pluralidad y Consenso son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representa la postura del Instituto Belisario Domínguez ni de sus autoridades.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Representante Legal y Editorial: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro

# Índice

## LOS ORÍGENES DEL FEDERALISMO MEXICANO

---

**El federalismo mexicano** 4  
Doctora Patricia Galeana  
Historiadora UNAM

**Fundamentos históricos y políticos del federalismo en México. El largo camino** 12  
Maestro Gerardo Cruz Reyes  
Investigador del IBD

## ESTADO ACTUAL Y RETOS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

---

**Modelo federal mexicano y centralización de las facultades conferidas en la constitución. Fortalecer el federalismo desde lo local es el reto** 30  
Licenciado Diego Sinhue Rodríguez Vallejo  
Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato

**El nuevo federalismo y el ámbito local: los desafíos** 38  
Claudia Pavlovich Arellano  
Gobernadora Constitucional del estado de Sonora

**Materia de derechos de niñas, niños y adolescentes: la concurrencia de los gobiernos federal, estatales y municipales** 44  
Doctora Carla Angélica Gómez Macfarland  
Investigadora del IBD

**¿Qué es y para qué sirve el federalismo en México?** 62  
Maestro Carlos Iván Islas Aguirre  
Investigador del IBD

**Federalismo y seguridad en el país** 76  
Licenciado Alejandro Desfassiaux  
Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Privada A.C.

## FEDERALISMO FISCAL

---

**El Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos y las Finanzas Públicas** 92  
Licenciado Vladimir Herrera González  
Investigador del IBD

**Incentivos buenos e incentivos perversos en México. Un Análisis del patrón de endeudamiento subnacional** 104  
Licenciada Carmina I. Jimenez Quiroga  
Doctora Heidi Jane M. Smith  
Investigadoras Universidad Iberoamericana

## LAS Y LOS SENADORES ESCRIBEN

---

**Los retos del federalismo mexicano desde la perspectiva de la Cuarta Transformación** 116  
Senadora Ifigenia Martínez Hernández

**Federalismo y transparencia: oportunidades para la innovación** 124  
Senadora Gina Andrea Cruz Blackledge

**Reflexiones sobre el federalismo mexicano** 132  
Senadora Claudia Edith Anaya Mota

**Diagnóstico sobre el federalismo en México** 136  
Senador Gustavo Madero Muñoz

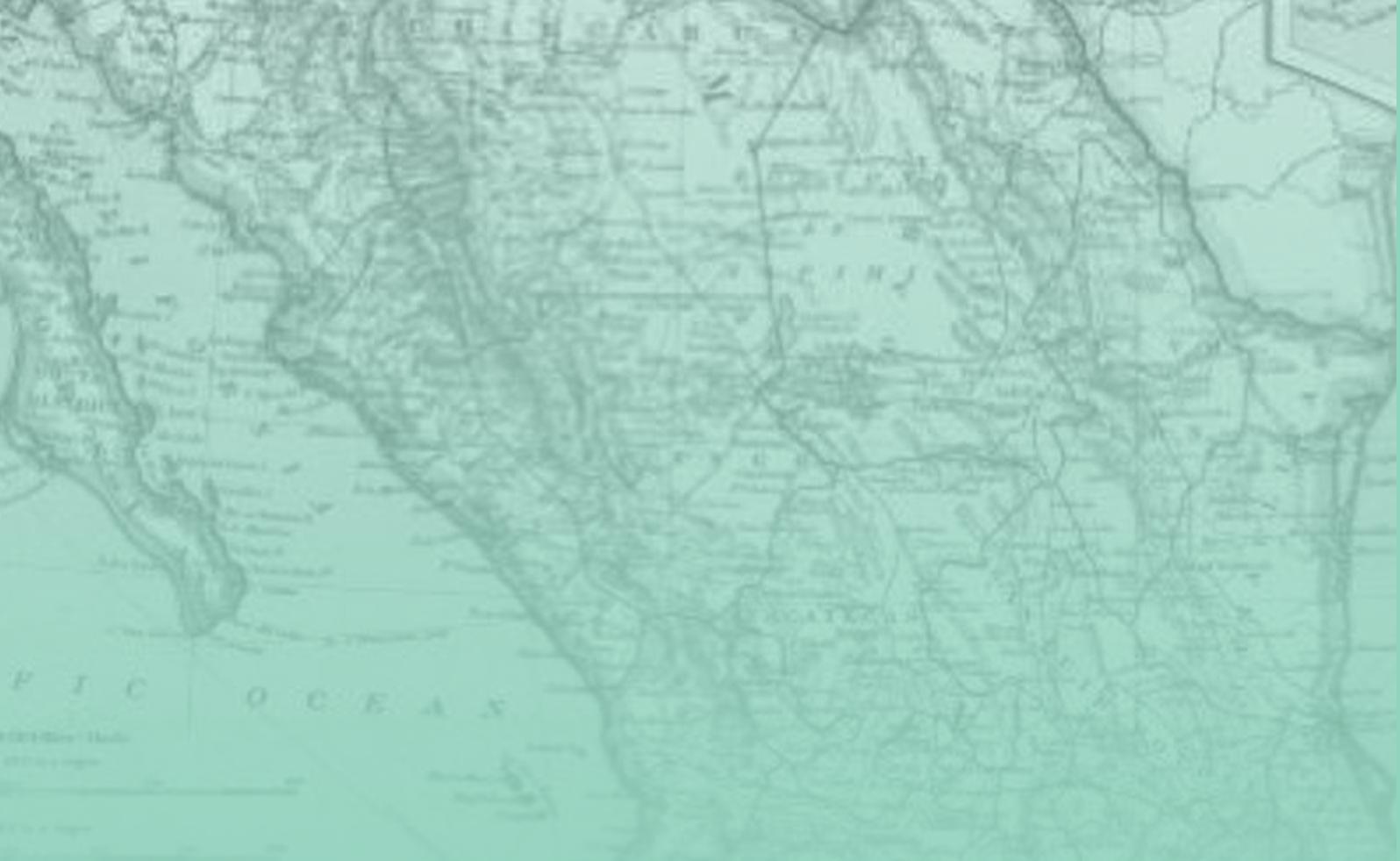
## RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

---

Doctor Juan Pablo Aguirre Quezada  
Investigador del IBD 145







**L PROCESO DE CONQUISTA Y COLONIZACIÓN** del territorio que es actualmente México, se dio por acciones individuales que reivindicaban en nombre del Rey de España, la posesión de las tierras americanas.

En los 300 años de vida de la Nueva España se fueron formando fuertes oligarquías locales, que gozaron de relativa autonomía, gracias a que los Austrias gobernaron a través de las corporaciones, con un sistema descentralizado.

Al asumir el trono español los Borbones, se estableció el régimen centralizado de intendencias, de origen francés, causando el descontento de las diferentes regiones, acostumbradas a una cierta independencia, acrecentada por las distancias geográficas y la falta de comunicaciones. Estas oligarquías locales rechazaron las reformas borbónicas.

# El federalismo mexicano

Patricia Galeana\*

Al inicio del proceso independentista, Miguel Hidalgo planteó la necesidad de convocar a un Congreso, con representantes de todas las ciudades, villas y lugares, para que dictara leyes adecuadas a cada uno:

*“Establezcamos un congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares... que dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo... (estas) desterrarán la pobreza...”<sup>1</sup>*

Hidalgo no logró convocar al Congreso, pero sí su alumno y discípulo, José María Morelos.

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, se estableció la supremacía del poder legislativo sobre un ejecutivo colegiado y el poder judicial, pero no se mencionó la organización de las entidades de la República, habida cuenta de estar liberada solo la recién creada provincia de Tecpan y la de Oaxaca.<sup>2</sup>

Fue hasta la caída del Primer Imperio, que estableció Iturbide al consumarse la Independencia, que se firmó el Acta Constitutiva de la federación, ante la secesión de los estados de Yucatán, Zacatecas, Oaxaca y Jalisco.

---

\* Historiadora, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.

1 Manifiesto de Hidalgo respondiendo a otro de la Inquisición, en Hernández y Dávalos, J.E. *Colección de documentos para la historia de la Guerra de Independencia de México, de 1808 a 1821*, México, José María Sandoval impr., 1877, v. I, No. 54, p. 126.

2 *Manuscrito Cárdenas. Documentos del Congreso de Chilpancingo, hallados entre los papeles del caudillo José María Morelos, sorprendido por los realistas en la acción de Tlacotepec el 24 de febrero de 1814*, (edición facsimilar y paleográfica con un estudio histórico y apéndice documental, preparada por Ernesto Lemoine), México, IMSS, 1980, pp. 34 – 52. Documento. 11.

De esta forma en el Constituyente de 1824 solo se discutió si se establecería un federalismo como el de Estados Unidos, propuesta encabezada por Miguel Ramos Arizpe, o un federalismo centralizado que evolucionara paulatinamente hacia un federalismo radical, propuesta encabezada por Servando Teresa de Mier.

Ambos argumentaban el peligro de la fragmentación del territorio nacional, y consideraban que su propuesta lograría la unión.

Los federalistas tuvieron a la Constitución de Estados Unidos como modelo. Teresa de Mier conocía la organización política de los principales países del mundo; lo mismo de la monarquía británica, que de la francesa y también la republicana de Estados Unidos. En los debates del Constituyente hizo constantes comparaciones entre unos y otros.

Mier se opuso a que se estableciera un federalismo como el de Estados Unidos. Consideró que así como a los españoles se les criticaba su anglomanía, a los mexicanos se les debía criticar su “nortemanía”, por imitar el ejemplo estadounidense.

Sin embargo, hay que señalar que no solo los mexicanos, sino todo el mundo, incluso los franceses, tuvieron que ver a la Constitución norteamericana como modelo, porque fue la primera. En ella se continuó la tradición inglesa de la Carta de derechos.

Ciertamente como bien destacó Mier, la historia y la cultura de México y Estados Unidos eran totalmente diferentes. No obstante el régimen presidencial y el sistema federal fueron el paradigma a seguir por todas las naciones hispanoamericanas.

No es de extrañar que a Miguel Ramos Arizpe le pareciera que el modelo norteamericano era el más adecuado para México. Estados Unidos había logrado estabilidad política y prosperidad económica. Su sistema de pesos y contrapesos estableció el equilibrio entre los poderes. En el federalismo estadounidense cada estado tenía autonomía, justo lo que estaban demandando los estados que desconocieron al Congreso y se separaron de la nación. Ramos Arizpe estaba convencido de que estableciendo un régimen federal se evitaría la desintegración del país.

El 20 de noviembre de 1823, Ramos Arizpe presentó el proyecto del Acta Constitutiva de la Federación al Congreso Constituyente:

*“[...] dar un punto cierto de unión a las provincias: un norte seguro al gobierno general, comunicándole al mismo tiempo toda la autoridad...”*

*“... la necesidad imperiosa de dar vida y salvar de una vez la Nación casi disuelta..., han conducido... a proponer este proyecto al Congreso para su deliberación: una Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que sirviéndole de base... diese... a las provincias, a los pueblos, y a los hombres que las habitan, una garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles, por la adopción definitiva de una forma determinada de gobierno...”*

*“[La comisión ha elegido] para el gobierno de la Nación mexicana la forma de República representativa, popular federada... [que es la] más uniforme a la voluntad general, y por consecuencia preferible para hacer la felicidad de los pueblos, que es el objeto final de todo buen gobierno...”*

*“Abrumada la Comisión de dificultades en orden a fijar el número de estados que deben componer la Federación de la Nación Mexicana, se fijó un principio general, a saber, que ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos, que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema... y a quienes... sólo se exige, que de la suma de sus derechos depositados en el actual Congreso, cedan a los poderes supremos los necesarios para hacer el bien general, conservando los demás para procurarse su felicidad interior...”*

*“En el establecimiento de gobiernos y poderes de cada estado, no ha querido la Comisión sino fijar y reducir a práctica los principios genuinos de la forma de gobierno general ya adoptada, dejando que los poderes de los mismos estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no puedan perturbar el orden general, ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la Federación”<sup>3</sup>*

Erróneamente, muchos autores han considerado a Mier centralista, cuando representó un punto intermedio entre centralistas y federalistas.

En su célebre discurso del 13 de diciembre de 1823, publicado en 1834 con el título de: Profecía política, considerado su testamento político, Mier contraargumentó el proyecto de Ramos Arizpe. Sostuvo que había que conformar una federación compacta, para cohesionar a la nueva nación, que si se establecía un sistema federal radical se podía desintegrar el país.

Mier recuerda que la organización de los pueblos en tierra mexicana había tendido al régimen unitario, desde el imperio mexica hasta el virreinato de la Nueva España. Reconocía las bondades libertarias de un régimen federalista, pero considera que se debía llegar a él paulatinamente, en un tiempo de maduración del pueblo mexicano. Así lo precisó frente al Congreso:

*“... Se me dirá, ¿Quiere usted que nos constituyamos en una república central? No. Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos.”<sup>4</sup>*

Otro argumento que Mier utilizó en su discurso, fue que no se podía pasar de un día para otro del yugo de la dominación del régimen absolutista español, a la más absoluta libertad: “...Pasar de repente de un extremo (sic) al otro sin ensayar bien el medio, es absurdo, un delirio...”<sup>5</sup> Por eso propuso que se estableciera un federalismo centralizado o un centralismo que evolucionara hacia una federación. Afirmó que él era un defensor del federalismo, pero que establecerlo igual al de Estados Unidos no iba de acuerdo con la historia y cultura de México.

3 Ramos Arizpe, Miguel, *Discursos, Memorias e Informes*, UNAM, pp. 199, 90-99.

4 Discurso pronunciado en la Cámara de diputados el 13 de diciembre de 1823. En O’Gorman, Edmundo, *Antología del pensamiento político americano*. Fray Servando Teresa de Mier, pp. 126-140. Imprenta Universitaria, México, 1945.

5 Vid. Mier, Servando Teresa de, *Profecía Política*, en *Actas*. No. 15, Serie Documentos XV, Universidad Autónoma de Nuevo León. Dirección General de Investigaciones Humanísticas, Imprenta Universitaria, Enero-Marzo de 1981.

Fray Servando hizo un estudio comparativo entre México y Estados Unidos. Para mostrar que había una gran diferencia entre los dos países.<sup>6</sup> Destaca que los estadounidenses se habían unido en una confederación, porque las trece colonias inglesas habían surgido independientemente, con una organización distinta, inclusive habían recibido grupos de emigrantes de diversos lugares de Europa. Eran trece colonias diferentes entre sí y se unieron para hacerse fuertes. En cambio, México había tenido un régimen unitario y si se dividía en estados soberanos podría fragmentarse.

Aún en la federación moderada que proponía, Mier planteó diversos problemas que se debían resolver. En primer término, el tema de las competencias: ¿Qué le competaría al gobierno federal, y qué a los estados? Sostuvo que la soberanía debía ser de la nación y no de las entidades federativas, porque entonces el gobierno federal no gobernaría a la ciudadanía, sino sólo, aparentemente, a los estados:

*"La soberanía reside esencialmente en la nación, y no pudiendo ella en masa elegir sus diputados, se distribuye la elección por las provincias; pero una vez verificada, ya no son los electos, diputados precisamente de tal o cual provincia, sino de toda la nación. Este es un axioma reconocido. De otra suerte el diputado de Guadalajara no pudiera legislar en México, ni el de México determinar sobre los negocios de Veracruz. Si pues todos y cada uno de los diputados lo somos de toda la nación, ¿cómo puede una fracción suya limitar los poderes de un diputado general? Es un absurdo, por no decir una usurpación de la soberanía de la nación."*<sup>7</sup>

Mier subrayó que soberana solo era la nación:

*"... ya que queremos imitar a los Estados Unidos en la federación, imitémoslos en la cordura con que suprimieron el artículo de Estados soberanos en su segunda constitución"*<sup>8</sup>

En carta a Don Bernardino Cantú, Mier comenta el éxito de su discurso:

*"En el [artículo] 5º de República, tomé la palabra para impugnarlo en el sentido del 6º que la propone compuesta de Estados soberanos; y pronuncié con tal calor el discurso... que se concluyó la sesión porque todo el Congreso se levantó a abrazarme y darme la gala..."*

No obstante, el proyecto del Acta Constitutiva de la Federación presentado por Ramos Arizpe, fue aprobado el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación. En su introducción señala:

*"La división de estados, la instalación de sus respectivas legislaturas... podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, sin pretender por eso atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos la de la invención original de las instituciones que ha dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la república floreciente de nuestros vecinos del Norte."*

6 Servando Teresa de Mier, *Ideario político, Ideario Político: Fray Servando Teresa de Mier*, Prólogo, notas y cronología de Edmundo O'Gorman, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1978, p. 240.

7 Mier, Servando Teresa de, *Profecía Política*, Op. Cit.

8 Op. Cit., Vid. Servando Teresa de Mier, *Ideario político*, p. 295

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824, estableció una República federal representativa:

*"Artículo 5. La Nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.*

*"Artículo 6. Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior..."*

Los artículos 161 y 162 establecen las obligaciones y restricciones de los poderes en los estados:

*"Artículo 161. Cada uno de los estados tiene obligación:*

*"I. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta constitución..."*

*"III. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes y decretos.*

*"III. De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión y los tratados hechos... por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.*

*"VII. De contribuir para... amortizar las deudas... del gobierno general.*

*"De remitir anualmente a cada una de las Cámaras del congreso general... los ingresos y egresos... en sus respectivos distritos..."*

*"Artículo 162. Ninguno de los estados podrá:*

*"III. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, sin el consentimiento del Congreso General.*

*"IV. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera ni declararle la guerra..."*

*"V. Entrar en transacción o contrato con otros estados de la federación, sin el consentimiento previo del congreso general..."*

Finalmente, triunfó el federalismo propuesto por Ramos Arizpe. Era muy fuerte el impacto del éxito que estaba teniendo Estados Unidos con el sistema federal y fue este modelo el que obtuvo la victoria, quedando plasmado en el propio nombre de nuestro país, como Estados Unidos Mexicanos.

Fray Servando pronosticó que la federación sería débil, si los estados tenían el manejo de los impuestos, ya que el gobierno federal no contaría con recursos. Y no se equivocó, su señalamiento fue premonitorio, ya que los estados establecieron incluso aduanas de un estado a otro. Además, como eran las entidades federativas las que elegían al presidente, la federación dependía totalmente de éstas, lo que evidentemente no funcionó. Cuando Lorenzo de Zavala, uno de los federalistas más radicales, llegó a la secretaría de hacienda con el presidente Vicente Guerrero, se dio cuenta de que la federación no tenía cómo sobrevivir y procedió a quitarle recursos a los estados.

Otra consecuencia negativa para el país, que Mier vaticinó si se establecía un federalismo radical, era la marejada federalista, como él la llamaba. Esta consistía en que se iba a producir un desarrollo desequilibrado e injusto. Iba a haber estados muy ricos y otros muy pobres, sumidos en la absoluta pobreza. En cambio en una federación moderada, se podría equilibrar el desarrollo del país.

La bancarrota del erario, la separación de Texas y el primer intento de intervención de Francia, contribuyeron a que creciera la confrontación entre federalistas y centralistas.

La idea de que una república unitaria fortalecería al naciente Estado mexicano subsistió, y se promulgaron dos constituciones centralistas, la de 1836 y 1843.

En 1847 se restableció el federalismo con reformas a la Constitución de 1824 para incorporar el derecho de amparo.

*"6° Son estados de la federación los que se expresaron en la Constitución federal y los que fueron nombrados después conforme a ella.*

*"Artículo 29. En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados.*

*"Artículo 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso..."*

La Constitución de 1857 y la de 1917, ratificaron el régimen federal. La constitución promulgada el 5 de febrero de 1857 señala:

*"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación..."*

*"Artículo 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular..."*

*"110. Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no... sin la aprobación del congreso de la Unión."*

En lo referente a facultades de las entidades, reitera lo establecido por la Constitución de 1824 y añade:

*"111. Los Estados no pueden en ningún caso:*

*II. Expedir patentes de corso ni de represalias.*

*III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.*

*112. Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la Unión:*

*"III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Excepto los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora..."*

*"113. Cada Estado tiene obligación de entregar... los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame.*

*"114. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.*

*"116. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección..."*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 5 de febrero de 1917, dejó intacto el artículo 40 que establece el carácter federal del Estado mexicano, y en su artículo 115 estableció el Municipio Libre:

*"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre."*

En cuanto a las facultades de los estados, reitera los textos de 1824 y 1857, agregando lo siguiente:

*"Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:*

*"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.*

*"VIII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional..."*

Sin embargo, en la práctica, en el siglo XIX se dio un federalismo centralizado para enfrentar al acoso internacional. Y en el XX también, para pacificar al país después del proceso revolucionario, y posteriormente por el establecimiento de un régimen de partido hegemónico.

En el siglo XIX, este proceso se inició desde la presidencia de Vicente Guerrero para hacer frente al intento de reconquista española, posteriormente para enfrentar a la guerra de conquista territorial que Estados Unidos infligió a México, y finalmente a las intervenciones de Francia.

Al triunfo de la República en 1867 sobre la Intervención Francesa y el Segundo Imperio, el proceso de reconstrucción nacional llevó de nueva cuenta a la centralización, que llegó a su máxima expresión durante la dictadura porfirista.

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista, para pacificar al país se volvieron a centralizar las decisiones políticas y se estableció un sistema de partido hegemónico.

Al cambio de siglo, ante el desgaste del sistema se dio la alternancia política y se debilitó el poder central, pero al no haber contrapesos en los poderes estatales, más que un régimen federal, se establecieron cacicazgos, los gobernadores actuaron en la mayoría de los casos como señores feudales.

Todavía no tenemos un régimen federal equilibrado, de pesos y contrapesos. Para ello habría que hacer lo que hicieron los liberales juaristas del siglo XIX, una profunda reforma del Estado. Existe todavía un sistema que se hizo para un gobierno de partido hegemónico y ahora tenemos un régimen pluripartidista, sin una reforma estructural adecuada a la nueva realidad del país.

El federalismo mexicano sigue siendo una meta por alcanzar.



**E**N UNOS AÑOS MÁS SE ESTARÁN CUMPLIENDO 200 años de historia constitucional en México, es decir, de que se proclamara nuestra primera constitución y se instituyera en ella el orden federal.

Son, pues, ya casi dos centurias en las que se ha forjado la relación entre los estados soberanos y la federación y, porqué no decirlo, entre los municipios y los estados. Pero, ¿qué se debatía a principios del siglo XIX y qué se debate a principios del siglo XXI? ¿A qué problemas se pretendía dar solución entonces y a cuáles en este momento? En las siguientes líneas trataremos de proporcionar un esbozo que nos ayude a entender algunos de los aspectos pendientes para una reforma en materia de federalismo, de cara a los desafíos de la actual administración federal.

Por principio de cuentas, definimos al federalismo como una doctrina de carácter político y constitucional que trata sobre la organización y distribución del poder en un Estado.

# Fundamentos históricos y políticos del federalismo en México. El largo camino

Gerardo Cruz Reyes\*

Y, como cualquier conjunto de ideas, esa doctrina es producto de un largo proceso histórico que, en el caso de México, está por cumplir el bicentenario.

Comencemos por decir que el término federalismo proviene del vocablo *foedus*, que significa pacto, convenio, tratado o alianza. Pero su significado histórico y político es más bien producto de disímiles experiencias, como se observa en los casos de la Confederación Suiza, cuyo origen se remonta al siglo XIII; las provincias unidas de los Países Bajos entre los siglos XVI y XVII; el federalismo norteamericano en la segunda mitad del siglo XVIII; las experiencias latinoamericanas de principios del siglo XIX y la alemana, canadiense y australiana (1900) de finales del siglo XIX.

En nuestros días, a pesar de que solo existen cerca de 30 países federados de un total de 194 estados, el hecho es que más de dos mil millones de habitantes (aproximadamente el 40 % de la población mundial) viven bajo sistemas federales, en al menos el 50 % de la superficie terrestre mundial.<sup>1</sup>

No hay duda, sin embargo, de que su organización política institucional es moderna, de manera que en realidad resulta imposible hablar de federalismo sin la existencia de los Estados (Reyes Garmendia, 2006: 39), los cuales comienzan su institucionalización a partir del siglo XV; pero es particularmente

---

\* Investigador "B" del Instituto Belisario Domínguez.

1 Baste decir que, con excepción de China (9 600 000 km<sup>2</sup>), sólo cinco países superan los 4 millones de km<sup>2</sup> y se trata de sistemas federales: Rusia (17.1 millones km<sup>2</sup>), Estados Unidos (9.834 millones km<sup>2</sup>), Canadá (9.985 millones km<sup>2</sup>), Brasil (8,5 millones de km<sup>2</sup>) y Australia (7.692 millones km<sup>2</sup>). Cfr. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/refmaps.html>.

con el desarrollo de la doctrina de *El Federalista* y la aprobación de la Constitución norteamericana, que surge un modelo formal de federalismo.<sup>2</sup>

Si bien en la antigüedad existieron alianzas entre comunidades o ciudad-estado (normalmente en forma de ligas estratégico militares para defenderse del enemigo externo), estrictamente hablando, antes del siglo XV resulta anacrónica e ilógica la idea de un federalismo antiguo y, más aún, la de una soberanía del Estado, entendida ésta como el poder imprescriptible, indisociable e inalienable del pueblo o, simplemente, como el derecho de autodeterminación de un pueblo. En consecuencia, la idea de más de dos comunidades soberanas ocupando el mismo territorio era inadmisibles.

Los Estados soberanos que, en los hechos nacieron siendo Estados nacionales, implicaron una realidad política y social que resulta impensable en el mundo antiguo. En efecto, la separación de los intereses públicos y privados en esferas autónomas, la independencia del individuo y la emancipación de la sociedad civil, respecto del Estado mismo, comenzaron a ver la luz después del siglo XVIII, a través del derecho, y apenas en unos cuantos países.

Desde luego, la soberanía no se asocia únicamente al estatus ciudadano de un pueblo o sociedad, porque, en tal caso, los griegos del periodo clásico (siglo V al IV a.C.) ya tenían una noción perfectamente desarrollada de ciudadanía (*polite*), pero eso no les otorgaba un poder soberano, sino, a lo más, los hacía autosuficientes o miembros de la ciudad (*polis*).

Más allá de las aportaciones de la teoría general del Estado y de la teoría de la soberanía, lo que nos interesa establecer aquí es que esta última teoría tuvo la importancia de fundamentar que, originalmente, el único cuerpo soberano es el pueblo.<sup>3</sup> Más tarde, la obra del constitucionalismo moderno se consumó, cuando la voluntad popular fue reemplazada por el complejo sistema representativo postkantiano, según el cual la ley es la única fuente de soberanía (Kant, 1999:143-146). Esto se confirmó con el triunfo del principio de la soberanía nacional consagrado directamente por la Asamblea Nacional Constituyente de 1789 en Francia y las Cortes de Cádiz, de 1810 en España. De hecho, a pesar de que la Convención de Filadelfia de 1787, en Estados Unidos, no instituyó en la Constitución dicho principio (aunque sí en las constituciones estatales), lo cierto es que su sistema federal y presidencialista no se podría explicar sino como expresión de la representación de los individuos y de sus comunidades soberanas.<sup>4</sup>

---

2 Recordemos que prácticamente hasta inicios del siglo XIX no existió claridad entre los términos de confederación y federación y la existencia de una teoría propiamente federalista se gesta con la experiencia del federalismo norteamericano y la apología que Tocqueville realiza de ella en su célebre obra *La democracia en América*. En ese sentido, las aportaciones de Locke o Kant, constituyen principios generales para pensar el federalismo pero no son una teoría autónoma como la del federalismo democrático estadounidense.

3 Aún antes de que Rousseau publicara el *Contrato social*, ya en el *Leviatán* de Hobbes (1998) el pueblo se presenta originalmente como el titular de la soberanía, mientras que, en los principios metafísicos del derecho, en la *Metafísica de las costumbres* de Kant (1999), el pueblo es la fuente de toda ley.

4 En términos simples, la soberanía no se ejerce individualmente, sino por el total de un cuerpo social o poblacional comúnmente identificado con el concepto de nación, la cual es representada, a su vez, por el Estado de derecho, sobre todo después del siglo XIX.

Empero, la transición del Estado absolutista hacia su legalización y, posteriormente, hacia su constitucionalización (esto es, cuando se comienzan a instituir las Constituciones escritas), trajo consigo la necesidad de limitar el carácter absoluto y centralista del Estado soberano (Ávila, 2009).

En ese sentido, los sistemas federales, a decir de Bobbio (1975:224), implicaron un proceso inverso al de la fundación de esos estados absolutos, es decir, descentralizaron el poder en favor de los gobiernos subnacionales (locales o regionales), en cuyas soberanías encuentra sus límites el Estado federal.

De las distintas experiencias federalistas, quizá, la que sobresalió más, desde el principio, es la del federalismo norteamericano (1787-1789), al tener la particularidad de concatenar de manera coherente dos principios constitutivos del federalismo contemporáneo: por un lado, la soberanía popular, germen de la democracia y, por el otro, el valor de las comunidades como cuerpos colectivos en los que se desdobra esa soberanía del pueblo organizado.

Si el Estado es, por decirlo rápido, el gran contrato político instituido por el cuerpo social para su protección, seguridad y desarrollo, el federalismo, en consecuencia, encuentra su esencia no tanto en la cuestión administrativa (que compete a las tareas de gobierno), como en el fundamento político que nace de sus comunidades y pueblos.

## Origen y fundamentos del federalismo en México

Afortunadamente, el estudio del federalismo mexicano ofrece un amplio espectro de análisis de carácter constitucional, politológico, histórico, administrativo y fiscal, cada uno de ellos con una pléyade de puntos de vista heterogéneos. Sin embargo, para tratar de entender qué tipo de problemas se pretendieron solucionar con la adopción del sistema federal en México, en este trabajo nos interesa proporcionar una visión general de las fases formativas del federalismo mexicano, especialmente en su dimensión política y constitucional.

La primera fase del federalismo mexicano es una etapa gestacional de los principios constitutivos sobre los que se erigió la organización del poder político, luego de la consumación de la Independencia, en 1821.

Es cierto, como ha demostrado la historiografía, que las raíces sociales, políticas, ideológicas e incluso culturales que impulsaron el federalismo en México se encuentran en diferentes procesos previos, como:

- a) La continuidad en la geografía espacial en la distribución impuesta en dos momentos: el sistema de intendencias (O'Gorman, 2000), implantado en el marco de las reformas borbónicas a finales del siglo XVIII y la adopción de las diputaciones de provincia instituidas por la Constitución de Cádiz, en 1812 (Lee Benson, 1955).
- b) El sincretismo ideológico proveniente, en primer término, del iluminismo francés (representado, particularmente, por Rousseau y Montesquieu) y, en segundo, del pensamiento autono-

mista del escolasticismo medieval español (Molina, 2002) que impactó en los ayuntamientos americanos (con Miranda, Suárez y Vitoria como sus máximos exponentes).

- c) Las experiencias propiamente sociales y políticas que surgen de la movilización emancipadora, desde los Estados Unidos de Norteamérica hasta La Provincia Oriental del Río de la Plata.

Para fines de este trabajo, partimos de la idea que la Constitución Federal de 1824 expresa,<sup>5</sup> por sí misma, el triunfo de la concepción de un sistema federal de corte estatista y la derrota del movimiento en favor de las autonomías de los ayuntamientos que tuvo lugar en Centro y Sudamérica a mediados de 1808. Además, destaca la importancia de organizar el gobierno nacional privilegiando la unidad de la federación, teniendo como eje rector el Congreso Federal; y, en el mismo sentido, cobra carta de aceptación el principio de la soberanía nacional como fundamento del poder público, distanciándose del principio fundacional de la Constitución norteamericana que fundaba en “las gentes” (*people*) el poder de instituir la Constitución misma (Duverger, 1957:246).

Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, con el Fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, asegurar la Tranquilidad interna, proveer la defensa común, promover el Bienestar general y garantizar para nosotros mismos y para nuestros Descendientes los Beneficios de la Libertad, ordenamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América.

Hay que decir que el concepto de soberanía nacional emulaba el supuesto representativo del republicanismo tanto francés como español, no así el fundamento democrático que se instituyó en el constitucionalismo norteamericano (Malberg, 1998:8875-893). En realidad, sería hasta la Constitución de 1857 cuando se reconoció el origen popular de la soberanía nacional y, en consecuencia, se establece su forma de gobierno democrático (Tena, 2005:154,613).

Con todo, no hay duda de que el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824 reconocieron que la nación mexicana se componía de las provincias libres de la antigua Nueva España (Tena, 2005: 154). Pero, preocupados como estaban los constituyentes por privilegiar la unidad de la federación y lograr la convergencia entre la soberanía de los estados y la de la nación (imposible en la tradición jurídica que reconoció una sola soberanía), poco o nada repararon en la libertad y autonomía de los municipios, a los que no dudaron en obstaculizar su desarrollo y el auge que estos alcanzaron luego de las reformas borbónicas.

Pero, antes de continuar, hay que decir que la década de los treinta y parte de la siguiente década, que se caracterizaron por una gran efervescencia social y convulsiones militares, fueron prolíficas para satisfacer el proyecto de Estado unitario que puso en predicamentos a la joven federación. Los esfuerzos centralistas de 1836, con la promulgación de las Siete Leyes y las Bases Orgánicas de 1843, definen la segunda fase, si no en la constitución de los fundamentos federalistas, sí en el desarrollo del proyecto de Estado nacional.

---

5 La Constitución de 1824 instituyó en su artículo 4.º, el pacto federal: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.

Esto, debido a que se puso en discusión el papel de los estados (convertidos en departamentos) y, sobre todo, la necesidad de crear un supremo poder conservador para resguardo del poder central.

A pesar de ello, el 22 de agosto de 1846 el Congreso Constituyente restablece la vigencia de la Constitución federal de 1824, en tanto que la Revolución de Ayutla allana el terreno para que en 1856 se celebre el Congreso Constituyente, del que emergería la primera constitución realmente democrática del país. Pero, lo más importante, de acuerdo con lo que aquí analizamos, es que, a partir de entonces, el sistema federal deviene en la única forma de Estado reconocida por todos y, especialmente, por los estados fundadores. Así, la doctrina federalista se erigió sobre las ruinas de los proyectos unitario y conservador, y es así porque el llamado imperio de Maximiliano no ofreció ninguna alternativa, ideológica o política.

Los años que siguieron al gobierno de don Benito Juárez, transcurrieron entre la necesidad de replantear los fundamentos pragmáticos de la doctrina de la división de poderes y la de concentrar los poderes y facultades, en el contexto del ascenso de Porfirio Díaz, ambas, evidenciadas por don Emilio Rabasa (2002) en la *Constitución y la Dictadura*.

## La exclusión del régimen municipal del pacto federal

Diferentes autores han insistido en que el régimen municipal no corresponde *stricto sensu* al sistema federal, y en el caso de México no es de extrañar si consideramos que desde 1824 ni siquiera se registró el concepto de municipio. Inclusive, la determinación de crear ayuntamientos,<sup>6</sup> en función de un determinado número de habitantes, se delegó a la discrecionalidad de cada estado, de lo que resultó un incremento (en más de 3,000), respecto de las 1,000 personas que la Constitución de Cádiz, de 1812, impuso como requisito para crear un municipio. ¿A qué obedece ese trato hacia los municipios?

Hay que decir que la ausencia del ayuntamiento en nuestra primera constitución no deja de ser una especie de paradoja, toda vez que, a mediados de 1808, en Nueva España y el resto de los virreinos tuvo lugar una gran movilización de ayuntamientos organizados en juntas de gobierno que, en la mayoría de los casos, perseguían la autonomía y el derecho de autogobierno, respecto de las autoridades españolas (Molina, 2002; Schust, 1999). Empero, ese impulso nacido originariamente en los municipios (y que escondía la semilla de la independencia) terminó quedando subsumido a los proyectos de emancipación nacional en la región y, en el caso de México, a la hegemonía de los 19 estados que fundaron a la Federación.

No hay duda de que los estados temieron perder protagonismo en el proyecto de unidad nacional y les preocupaba la fragmentación regional.

---

6 En realidad, este fue el término que se usó hasta la primera mitad del siglo XIX y se refiere básicamente al gobierno y administración del municipio.

Pero, es probable que también decidieran cobrarles cuentas pasadas, ya que los ayuntamientos fueron el instrumento por medio del cual el monarca buscó contrarrestar el poder de las grandes ciudades novohispanas y de los criollos, a partir de la introducción de las reformas borbónicas, a finales del siglo XVIII. No sobra decir, sin embargo, que la fuerza y el poder que alcanzaron los estados en el siglo XIX no se volvería a experimentar en el XX.

En ese sentido, la fórmula que los norteamericanos instituyeron a través de la Décima Enmienda, de 1791 (Duverger, 1955:257), respecto a que “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, *quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo*”,<sup>7</sup> fue instituida en el art. 6.º del Acta Constitutiva y en el artículo 161 de la Constitución de 1824, en México. Esta última estableció que cada uno de los estados tenía la obligación de “organizar su gobierno y administración interior”. Para efectos prácticos, ello permitió que los municipios quedaran —como hasta ahora— supeditados, en más de un sentido, a los ejecutivos y a las facultades de los congresos locales.

Desde luego, fue una interpretación parcial de la décima enmienda, porque en esta sí se invocaba el poder fundacional del pueblo (*people*), que Alexis de Tocqueville identificaba en la célula municipal, origen del sistema federal (Tocqueville, 1996:75).

Si bien el establecimiento de las funciones del municipio correspondió a las constituciones de los estados, el dato duro es que el proyecto de Estado nacional sacrificó a los municipios (Merino, 1998:74) y, por consecuencia, el valor político de los habitantes pueblos, comunidades y villas a lo largo del territorio nacional.

No obstante, esa premisa que hace depender los derechos políticos de los municipios (y sus habitantes) respecto de la jerarquía de los estados soberanos, ha sido cuestionada y replicada por pensadores de diferentes épocas, como José María Del Castillo Velasco, Prisciliano Sánchez, Espiridión Moreno, Andrés Molina Enríquez, Zapata, Vicente Lombardo Toledano e incluso Arnaldo Córdova, por nombrar solo a algunos. Para ellos, el orden municipal no es sino el poder de las comunidades originales que funda el pacto federal desde su embrión. En este tenor, para Del Castillo Velasco, los municipios debían ser soberanos, pues de ello dependía su verdadera libertad (Acedo, 2009).

Ciertamente, en la segunda mitad del siglo XIX cobró fuerza el principio de la libertad municipal, por lo que no extraña que los estados de Tlaxcala e Hidalgo postularan al municipio como el cuarto poder. Inclusive, la lucha por la libertad municipal se convirtió en uno de los estandartes del Plan de Tuxtepec, aunque no vería la luz sino hasta 1914 y 1917, cuando alcanzó su constitucionalización.

De cierto modo, la tragedia tanto de los municipios como de las entidades federales, en el siglo XIX, fue la ausencia de un Estado real unificado que pudiera hacer frente a las contingencias externas e internas y diera estabilidad y certeza a las relaciones políticas, administrativas y fiscales entre el centro y los gobiernos locales. De esta situación terminó sacando provecho el gobierno del general Porfirio Díaz.

---

7 Las cursivas son del autor.

## El presidencialismo mexicano y el sistema federal en vilo

El proceso histórico que surge de la institucionalización del poder político, a raíz de la proclamación de la Constitución de 1917, consolidó lo que en los hechos había sido práctica cotidiana, a saber, el trato discrecional y muchas veces personal en las relaciones entre el centro y los estados, es decir, entre Díaz y los gobernadores y, entre éstos y las autoridades municipales.

Definitivamente, la visión centralizadora que Carranza impuso en el Estado, y a la que más tarde coadyuvó la formación del partido hegemónico (Partido Nacional Revolucionario —PNR—, Partido de la Revolución Mexicana —PRM— y Partido Revolucionario Institucional —PRI—), entre 1929 y 1946, así como el entramado corporativo, terminó por instaurar un sistema legal y extralegal (Córdova, 1997:19-20) de normas que ha permanecido por muchas décadas. Esta es la tercera fase en el proceso de desarrollo del sistema federal que operó como un Estado fuertemente centralizado, e incluso autoritario, en manos del presidente.

En este sentido, recordemos que, al finalizar la gesta revolucionaria, la Constitución de 1917 produjo una gran concentración de facultades en la Federación y, específicamente, en la figura del Ejecutivo, instaurando uno de los sistemas presidenciales más omnicomprendidos y verticales sobre el orbe, desde luego, relativamente explicable en ese momento debido a la proliferación de caudillos y grupos armados que amenazaban con regionalizar el poder recientemente unificado (Casar, 2002: 71-72).

Es cierto que se ha desmitificado aquella idea de que los gobiernos de las entidades federativas y de las municipales padecieron indefensos un férreo control por parte de los presidentes, a lo largo de 60 años (Hernández, 2008:14), pero sería ingenuo suponer que los presidentes no se servían de los aparatos de control, como el partido de gobierno y el corporativismo, para incidir directa o indirectamente en los procesos locales y regionales, como se verá más adelante.

Es lícito decir, por lo tanto, que los principales problemas que acarrea nuestro sistema federal desde 1917, nacieron de la fuerte identificación entre el gobierno federal y los distintos niveles del gobierno. Diríamos que la tragedia del sistema federal en el siglo XX no es ya, como en el anterior, la ausencia de Estado o la total inestabilidad del gobierno, sino, contrariamente, la existencia de un Estado fuerte que, sin embargo, ha sido dependiente del Poder Ejecutivo, invariablemente en detrimento de la soberanía de los estados y de los municipios que siguieron siendo tratados como simples divisiones territoriales o como apéndices del poder local. Después de 1917, el desarrollo del sistema federal mexicano quedó suspendido en una formalidad constitucional apenas funcional a los objetivos de pacificación, adoctrinamiento y sometimiento de los poderes locales y regionales.

Ante ese problema de la fuerte centralización del poder se invocó tiempo después la idea de descentralizar la administración y otorgar a los estados y los municipios más autonomía. Inclusive la premisa de la libertad económica del municipio, que pusiera en discusión el diputado constituyente Heriberto Jara, supuso para muchos, en adelante, que los problemas del municipio se resolvían en la cuestión financiera y presupuestal.

No sorprende, así, que diferentes especialistas coincidan en que la funcionalidad de nuestro federalismo depende de una adecuada descentralización administrativa<sup>8</sup> y fiscal. Pero, más asombroso aún es el hecho de que, en los últimos 40 años, gobernadores y presidentes municipales cuestionen la falta de recursos o la discrecionalidad en su asignación, reclamando la falta de una reforma fiscal integral, sin atender a los problemas del régimen político que auspicia gobiernos locales endeblados frente al presidente, pero, superdotados en su régimen interno.

Efectivamente, las sucesivas reformas constitucionales y legales han tenido la particularidad de representar los problemas del sistema federal como independientes de los del municipio libre (como la reforma de 1982), que continúa siendo parte del régimen interno de los estados y, más irónico, prácticamente se han tratado como problemas de hacienda y finanzas, de gasto y asignación de recursos, no así de libertades y derechos políticos y de autogobierno frente a los estados y a la federación, como si esto no es lo que hubiese sucedido realmente.

No estaría mal recordar las enseñanzas de Tocqueville cuando explica que podían existir al mismo tiempo y de manera eficaz la centralización gubernamental y la descentralización administrativa dentro de un auténtico sistema representativo (inclusive de carácter presidencial), pero precisaba que el valor de la descentralización para el sistema federal radicaba no en sus efectos administrativos sino en sus fundamentos políticos. En el nivel municipal, escribía Tocqueville, el poder del pueblo se hacía sentir por todas partes (Tocqueville, 1996:87). En cambio, en nuestro país no se puede decir que se privilegien los derechos políticos de los ciudadanos y su actividad política, menos aún la de las comunidades indígenas. La libertad política de la que llegaron a gozar los municipios en distintos momentos durante el dominio español, paradójicamente, se desvaneció en el México independiente y posrevolucionario.

### Mecanismos tradicionales de control presidencial sobre la federación

Entre otros mecanismos de control de los que el sistema político se sirvió para mantener la unidad territorial y la continuidad del régimen, en demérito del pacto federal, se identifican por lo menos tres: el partido, el corporativismo y el gasto público.

Ciertamente, a raíz de la fundación del llamado partido de gobierno, en 1929, el gobierno posrevolucionario logró mantener todas las gubernaturas, los congresos locales y la mayoría calificada en el Congreso federal hasta 1989 y conservó la presidencia hasta el 2000, para recuperarla 12 años más tarde, en 2012. Durante ese largo tiempo, los sucesivos presidentes penetraron estratégicamente y selectivamente en muchas de las funciones ejecutivas y administrativas que corresponden a los gobiernos estatales, traspasando sus atribuciones e interviniendo directa o indirectamente en el orden local y regional.

---

8 Así, por ejemplo, con base en el derecho positivo de Kelsen, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez (1998:113-122), concibió el federalismo como una forma de descentralización que consiste en la división de funciones y facultades legislativas entre diferentes niveles de gobierno, lo que se traduce en el imperativo de que cada entidad federativa se pueda dar su propio ordenamiento. Pero, llegó a admitir, inclusive, que los municipios carecen de facultad de autodeterminación legislativa.

Pero esa dominación alcanzó otro nivel cuando el gobierno del general Cárdenas logró hacerse, casi de modo subterráneo, del control de las masas trabajadoras organizadas en torno al sistema clientelar corporativo y electoral, en los estados y municipios, desplazando la participación y autogobierno de las comunidades y pueblos por la lealtad pasiva de las masas populares y una obediencia conveniente por parte de autoridades y funcionarios. Este mecanismo de participación restringida permitió, además, proveer al Estado de cuadros profesionales leales y aleccionados en la disciplina del partido y del sistema presidencial. De ese modo, se garantizaba su ingreso y continuidad en las instituciones nacionales en las que las otrora autoridades y funcionarios locales obtendrían su retribución.

El problema de la centralización se agudizó porque aquella verticalidad del sistema presidencial fue reproducida por parte de los estados hacia los municipios. Un síntoma de esta reticencia hacia la libertad municipal y a reconocer su lugar en el pacto federal, por ejemplo, es el hecho de que, desde la Constitución de 1917 y hasta nuestros días, se ha mantenido en el artículo 115 constitucional que: “Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga...” (Tena, 2005).

Lo interesante, es que ha sido el gobierno central el que, en menoscabo del régimen interno de los poderes locales y municipales, ha desaparecido —informalmente— poderes en diferentes estados y municipios, por ejemplo, en Michoacán y en Veracruz, específicamente durante el gobierno de Felipe Calderón (a propósito del combate en contra del crimen organizado y el narcotráfico). La otra forma que se empleó para quitar gobernadores fue a través de la figura de las licencias.<sup>9</sup>

Debo insistir, pues, en que el mayor problema de nuestro sistema federal sigue siendo político, más que de carácter constitucional o fiscal (Córdova, 1996:19). Mientras no resolvamos y garanticemos en nuestro sistema electoral y de justicia mecanismos de autogestión e inclusión para la participación y deliberación de ciudadanos, comunidades y pueblos, los temas administrativo y fiscal no serán resueltos, a pesar de que los presentan como los grandes ejes para una reforma fiscal y distributiva más equitativa.

A pesar de lo dicho, y de los múltiples cambios políticos y sociales de los últimos 40 años, el mecanismo de control más efectivo ha sido el de los recursos fiscales, sobre todo cuando, a mediados del siglo XX, los estados cedieron su facultad administrativa de recaudar impuestos a los ingresos sobre factores móviles (como el impuesto al consumo y sobre los ingresos mercantiles). Esto propició que los estados firmaran convenios de coordinación con la Federación, para poder ser objeto de transferencias.<sup>10</sup>

---

9 En nuestra historia contemporánea tenemos registros de las destituciones de gobernadores locales que fueron impuestas desde el gobierno central, a partir del gobierno de Plutarco Elías Calles, pero los 17 gobernadores removidos directa o indirectamente por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ilustran sin medias tintas la arbitraria concepción que desde el centro se tiene de los gobiernos locales.

10 Así, el 23 de diciembre de 1953 se publicó la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados y en 1980 nace el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la actual Ley de Coordinación fiscal. La reforma de 2000 (DOF 31-12-2000), al Artículo 10 estipula que “Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio”.

No se puede negar, efectivamente, que la Constitución de 1917 no especificó debidamente las competencias y atribuciones en materia recaudatoria, auspiciando un desorden fiscal en los estados, por lo que la primera legislación que estableció el cobro de impuestos a las entidades federales, por parte del gobierno central, se dio en 1924.<sup>11</sup> Si bien, en un principio se trató de impuestos menores, a partir de que los estados cedieron aquella facultad, la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda, se encargó de recaudar el cobro de los impuestos más importantes para el desarrollo nacional y de las entidades, de manera que estas quedaron a merced de la política fiscal de distribución del gasto, mediante lo que hoy conocemos como gasto federalizado, que consiste en los recursos que el Gobierno federal transfiere a las entidades federativas y municipios, a través de participaciones, aportaciones federales, subsidios y convenios.<sup>12</sup>

Por supuesto, existen muchos trabajos especializados sobre el federalismo fiscal que han analizado la complejidad de ese sistema y las complicaciones actuales para lograr generar un gasto totalmente transparente, eficaz, equitativo y equilibrado, que detone el desarrollo de estados y municipios, pero estos no son materia del presente texto.

Lo que podemos advertir, en retrospectiva, es que al final dicho sistema generó, precisamente, desequilibrios, opacidad e inequidad porque se les regresa, muchas veces de manera discrecional, menos de lo que aportan estados y municipios. Además, no se olvide que es algo *sui generis* un sistema de recaudación fiscal federal sustentado parcialmente en impuestos directos al contribuyente (IVA, IEPS, ISR) y sobre los que no intervienen las entidades federales, lo que no lo distingue necesariamente de un Estado Unitario.

## Descentralización, democratización y alternancia

En 1977 se inaugura la cuarta fase del desarrollo del federalismo, teniendo como marco el proceso de reforma política del Estado y, desde entonces, ha avanzado al ritmo de las diferentes reformas electorales que se han producido hasta la de 2014 (sumando en promedio nueve reformas). Se trata de cambios que nacen de una larga serie de negociaciones y pactos entre los partidos políticos y el gobierno federal, en torno a la construcción de un sistema de justicia electoral que busca garantizar equidad, transparencia y legalidad en la competencia política.

Ello terminó impactando en los procesos electorales en prácticamente toda la geografía nacional, hasta llegar a la alternancia de 2000. De esa suerte, se produjeron múltiples transformaciones en el sistema político en los últimos 40 años, a nivel del Congreso federal y legislaturas locales, partidos, ciudadanía, medios de comunicación, etcétera (Woldenberg, *et al.*, 2011). Fue de este modo como se llegó a la conclusión de que, a fuerza de conquistar espacios políticos a nivel de los estados y municipios, la transición hacia la democracia dislocaría las viejas redes de poder enquistadas en las estructuras de gobierno, reanimando el pacto federal (Córdova, 2006).

11 Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos Vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, del 21 de febrero de 1824.

12 Hay que tener en cuenta que, mientras las participaciones a entidades federativas y municipios (a través del Ramo 28) son de libre disposición y asignación por parte de estas entidades, las aportaciones que realiza el gobierno federal a entidades federativas (mediante el Ramo 33), tienen objetivos predefinidos sobre educación, salud, infraestructura educativa y social, así como de seguridad pública; cuyos criterios y formulas de distribución se estipulan en la Ley de Coordinación Fiscal.

La cuarta fase del desarrollo del federalismo no se explica, a pesar de lo que se podría esperar, únicamente en razón de la democratización de los procesos electorales y los subsecuentes triunfos opositores, ni por los continuos vuelcos de los procesos de descentralización, sino por el sentido centrífugo de la política nacional. Veamos porque.

Llamamos centrífugo al proceso por medio del cual el gobierno federal buscó sustituir la fortaleza que le proporcionaban los tradicionales mecanismos de control para garantizar la gobernabilidad y su fuerza operativa. Para la década de los noventa, el PRI continuaba siendo la fuerza dominante, pero había perdido su hegemonía y debía disputar contiendas cada vez más reñidas con el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El hecho es que estaba dejando de ser el poderoso centro gravitacional de la política y no hay duda de que su debilitamiento fue concomitante a la evidente erosión del control corporativo que languideció tiempo atrás, cuando entró en crisis el viejo modelo de sustitución de importaciones.

Además, al mismo tiempo que se transitaba hacia un sistema político plural y ciudadano, se instauró el proyecto neoliberal que propició el abandono de las funciones sociales del Estado y el desplazamiento de una clase política que, representada en la figura de sus gobernadores, intentó restringir las acciones del presidente Zedillo y la égida de los tecnócratas.

Por supuesto, se suele citar el caso de Salinas de Gortari como emblemático del centralismo y de la vulneración del pacto federal, tomando como referencia los 17 gobernadores que resultaron removidos. Aunque habrá que apuntar que en ninguno de esos casos, de imposición sobre los gobiernos locales, se asoció realmente la violación de la soberanía con cuestiones atinentes al pacto federal, sino al juego político de los gobiernos centrales; no porque no existiese transgresión de esferas, sino porque fue claro que el costo de la disciplina hacia el sistema presidencial les constriñó para ceder frente al Ejecutivo federal. Lamentablemente, tampoco existió una clara manifestación de los congresos locales por defender la soberanía de los poderes locales.

Ese sería, por lo tanto, el preámbulo del malestar que les ocasionó la pérdida de la presidencia y la decisión de Zedillo de reconocer el triunfo de Vicente Fox.

El nuevo eje de control sobre las entidades federativas, irónicamente, radicó en una quimérica descentralización que estuvo apoyada en una serie de medidas fiscales y administrativas, que lejos de consolidar la libertad de estados y municipios y su autosuficiencia presupuestaria, propició una mayor dependencia hacia el gasto federal en algunas entidades y, huelga decirlo, peticiones personales al presidente con el fin de granjearse apoyos para ampliar la infraestructura social y promover el desarrollo local y regional. El resultado, al final de cuentas, fue que una parte importante de los estados y municipios ampliaron su dependencia del gasto federal, se endeudaron y no lograron generar otros mecanismos de recaudación.

De acuerdo con esa lógica, la descentralización política, administrativa y fiscal, no ha terminado por germinar en un pacto federal auténtico, ya que éste además de implicar la existencia de una Constitución, un Ejecutivo, un Congreso y una Corte federales, necesita de autonomía e independencia en cada uno de los órganos estatales y regionales, así como gobiernos corresponsables con su población.

En cambio, se ha abandonado toda visión política que apele genuinamente a la organización y respeto de la participación ciudadana y los derechos de las comunidades; mientras que, por otra parte, se alude al tema de la redistribución del gasto como eje central de la defensa del federalismo. Empero, los gobernadores y presidentes municipales siguen escapando —las más de las veces— del compromiso de ejercer responsablemente tanto el presupuesto, como los recursos federales.

Finalmente, el tema de la democratización de las elecciones en el ámbito nacional invitó a pensar que era posible un cambio en el sistema federal. De manera que, en las primeras gubernaturas que obtuvo la oposición bajo congresos estatales con mayoría priista, los gobiernos divididos fueron recibidos con beneplácito por su aportación, tanto al equilibrio político interinstitucional, como por la obligada cohabitación entre las fuerzas políticas, en todos los niveles del gobierno. Pero, hasta el momento, no ha existido continuidad y coherencia entre la rotación de cargos en cada proceso electoral y el objetivo de consolidar la esfera de autonomía de los órganos locales y municipales. Lo que es más, los triunfos de los partidos de oposición en los estados, a la postre, se aquilataron como triunfos personales en la figura de los gobernadores.

Los pequeños avances, en el marco de los llamados gobiernos de alternancia (2000-2018), se han dado a cuenta gotas, resultando asimétricos a lo largo de la geografía nacional, pues es claro que las 32 entidades federativas responden a desarrollos históricos desiguales y, lo que es peor, han dependido de los tiempos políticos y, consecuentemente, de los vaivenes de la política partidista y electoral. El estilo personal de gobernar, parafraseando a don Daniel Cosío Villegas, después de todo y de tantos cambios, aún marca el ritmo y orientación de la política nacional y del orden federal. Eso no ha cambiado, porque los propios gobernadores y presidentes municipales se aferran al gasto federalizado como principal demanda hacia el gobierno federal. En consecuencia, los mexicanos de todas las regiones del país viven esperanzados de que su condición cambie con cada elección y con cada cambio de autoridades, mientras que sus gobernantes culpan al gobierno central.

Si el sacrificio que implicó el sometimiento de los poderes locales y regionales permitió consolidar el Estado mexicano en las primeras décadas del siglo XX y, en consecuencia, la unidad nacional al término de la Revolución, en nuestros tiempos resulta insostenible fomentar o reproducir lealtades políticas entre los gobiernos locales y el Ejecutivo federal. Es menester, por lo demás, invertir los términos de la ecuación para lograr imprimir un carácter más bien centrípeto desde la periferia del país hacia el centro.

Evidentemente, una de las grandes promesas inconclusas del denominado proceso de reforma política que cobró fuerza entre la década de los setenta y la primera del nuevo siglo (hasta quedar sepultada en el Pacto por México), fue precisamente la de reconstruir el pacto federal.

Y aunque la paulatina democratización de los procesos y del sistema electoral auspiciaron innegablemente una mayor competencia política, mayor pluralidad en los congresos y una especie de despertar ciudadano, a finales de la década de los ochenta del siglo pasado, el hecho es que tampoco los gobiernos de la alternancia erradicaron las viejas prácticas que contradicen el pacto federal. Al contrario, terminó empoderando a las autoridades locales, a tal grado que, lo que en un principio pareció dar vida al pacto federal, pronto devino en todo tipo de actos de corrupción e impunidad.

Significa que los procesos electorales, en última instancia, no se tradujeron en mejores gobiernos locales y municipales, desaprovechando la oportunidad de dar un paso importante en la revitalización del sistema federal; y las excepciones que contamos entre los gobernadores que han enfrentado a sus predecesores no constituyen ninguna prueba ni de restablecimiento del orden federal ni de independencia frente al gobierno central.

Como nunca, las administraciones locales que van de 2000 a nuestros días se han caracterizado en no pocos casos por gobiernos corruptos, impunes y hasta socios de la delincuencia organizada, para los que el peso de la ley no se ha hecho efectivo (de hecho, se habla de más de 42 gobiernos con denuncias).

No hay que caer en los absurdos de llamarlos virreyes, porque estos jamás ejercieron poderes absolutos, y la realidad es que nuestra cultura política dominante muestra que no sólo persiste el culto hacia el presidente, sino hacia los gobernadores, y esta es otra forma —por cierto muy eficaz— de hacer perdurar la verticalidad en los procesos locales.

El federalismo es un sistema esencialmente político, más que administrativo o fiscal. Y es así porque en él se desarrolla la idea original de la soberanía nacional. Es un hecho que cuando se aborda la cuestión del federalismo el tema que más se ha discutido en los últimos 40 años ha sido precisamente el fiscal, pero eso sería tomar el síntoma por la causa.

Por lo demás, el principal lastre que ha impedido la completa solvencia del orden federal es el sistema presidencial que no se erradicó en el año 2000, y hay que decir que en diferentes casos ante el beneplácito de algunos gobiernos locales.

Con respecto al tema de la descentralización de facultades y competencias, lo cierto es que no es exclusiva de los Estados federales, debido a que algunos Estados unitarios funcionan de manera descentralizada. Esto apenas constituye una división del trabajo político. Como dirá Ernesto Soto Reyes Garmendia (2006: 35).

En la realidad política actual, la distinción entre los dos tipos clásicos de Estado, unitario y federal, parece complicada por la aparición de fórmulas parciales e intermedias. Existen Estados unitarios muy descentralizados que se aproximan a los federales, y también existen Estados denominados formalmente federales que están bastante centralizados, como el caso de México.

El federalismo no se constituye por individuos sino por comunidades soberanas o autónomas e históricamente ha sido la mejor manera para dar solución a los problemas asociados con la diversidad cultural, étnica, la distancia geográfica y heterogeneidad de intereses.

## Consideraciones finales

El federalismo primigenio de 1823 buscó dar unidad a la nación independiente y formar un Estado partiendo de las fortalezas de cada región, en tanto que el federalismo de 1917, fue más bien de carácter nominal, pero en el fondo el Estado operó de manera centralizada, buscando superar la atomización del poder y la concentración caciquil de la riqueza a través de otorgar amplias facultades constitucionales al presidente, además de poner en marcha la reforma agraria y de instituir un novedoso régimen de propiedad, en el artículo constitucional.

El federalismo actual tiene como marco y como desafíos, específicamente, enfrentar la rampante desigualdad ocasionada por una excesiva concentración de la riqueza en empresas nacionales e internacionales; una población pobre o en pobreza extrema en zonas de alta marginación; violencia; crimen organizado; corrupción e impunidad sistematizada e institucionalizada en todos los ámbitos del gobierno y un reacomodo político e ideológico de gobiernos y oligarquías locales y regionales que buscan resistir el debilitamiento y descrédito de los partidos políticos, a la vez que descifrar el galimatías de la gobernabilidad después de las elecciones de 2018, sin merma de su propio poder local o regional. El estado Federal mexicano busca insertarse en un mundo global que ha entrado en una desaceleración económica peligrosa, en medio de un ola expansiva de políticas proteccionistas y, la mayor apuesta es la potenciación de las riquezas locales y regionales en congruencia y equilibrio con la unidad nacional y un sólido pacto federal.

En esta lógica, ningún federalismo tendrá sentido sin consolidarse la sinergia de comunidades libres y soberanas, cuyo soporte sean los procesos electorales democráticos, una sociedad civil plural, la autodeterminación, planificación y control sobre su propio gasto y, ante todo, autoridades democráticamente electas en los tres niveles de gobierno, sujetas a controles totalmente constitucionales y legales, que al mismo tiempo que les garanticen su lugar en el pacto federal, se hallen sujetas al escrutinio popular en cada comunidad.

Es evidente que persisten los problemas en la distribución equitativa de los ingresos, su falta de transparencia y, por supuesto, su politización, como es el caso del ramo 23 que, inclusive, la administración de Peña Nieto se reservó prácticamente para el uso exclusivo de favores, involucrando a varios gobernadores y a diferentes legisladores.

Finalmente, habida cuenta del cambio de régimen que impulsa la cuarta transformación, lo peor que nos puede suceder es que el gobierno entrante decida remplazar el actual esquema personal de lealtades en el orden federal por un sistema igual o peor, y se vuelva cómplice de los gobiernos locales y municipales corruptos. Pero, eso no se ve ni sencillo —ante la creciente capacidad de respuesta social— ni se vislumbra en el horizonte de la nueva administración, que ha entrado en una dinámica de mayor diálogo e interacción con los gobernadores.

En el tema de los delegados estatales, aún falta saber cómo funcionarán con precisión y qué resultados tendrán. En este sentido, tampoco se ha comprobado que constituyan violaciones al pacto federal y es un hecho, por lo demás, que la desconfianza inicial de algunos gobernadores ha venido bajando de intensidad. Después de todo, es difícil que olviden que el Pacto por México ignoró a los gobiernos locales y regionales y no pocos guardaron silencio ante la Ley de Seguridad Interior que fue declarada inconstitucional.

No sobra decir que hace falta democratizar nuestro sistema federal y terminar con la intromisión de los gobiernos federales en los procesos internos de estados y municipios; pero, de igual forma, es impostergable erradicar la de los gobernadores sobre los municipios; así como garantizar comicios libres y transparentes en estos dos órdenes, tarea que se encomendó al Instituto Nacional Electoral (INE), pero de ninguna manera es suficiente sin la corresponsabilidad de las distintas autoridades y, claro, sin la acción decidida del INE, que aún dista mucho de ser el órgano constitucional que garantice la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Desde luego, el federalismo mexicano tiene asignaturas pendientes, como la de dar participación y representación local y nacional a los pueblos indígenas; garantizar el auténtico Estado de derecho sin el cual no existirá ni Estado ni democracia ni federalismo real; instituir y afianzar los mecanismos de la democracia directa en todo el país; despolitizar la asignación y entrega de las participaciones y fondos

federales; terminar con el desvío de esos recursos públicos hacia fines electorales; así como fortalecer a los municipios para robustecer así a la sociedad mexicana, como ha señalado Mauricio Merino.

Serán pendientes, no menos importantes, el terminar de articular el Sistema Nacional Anticorrupción dentro del sistema federal y habrá que verificar que la Guardia Nacional preserve el mismo, sin demérito de su misión y sin vulnerar a las comunidades.

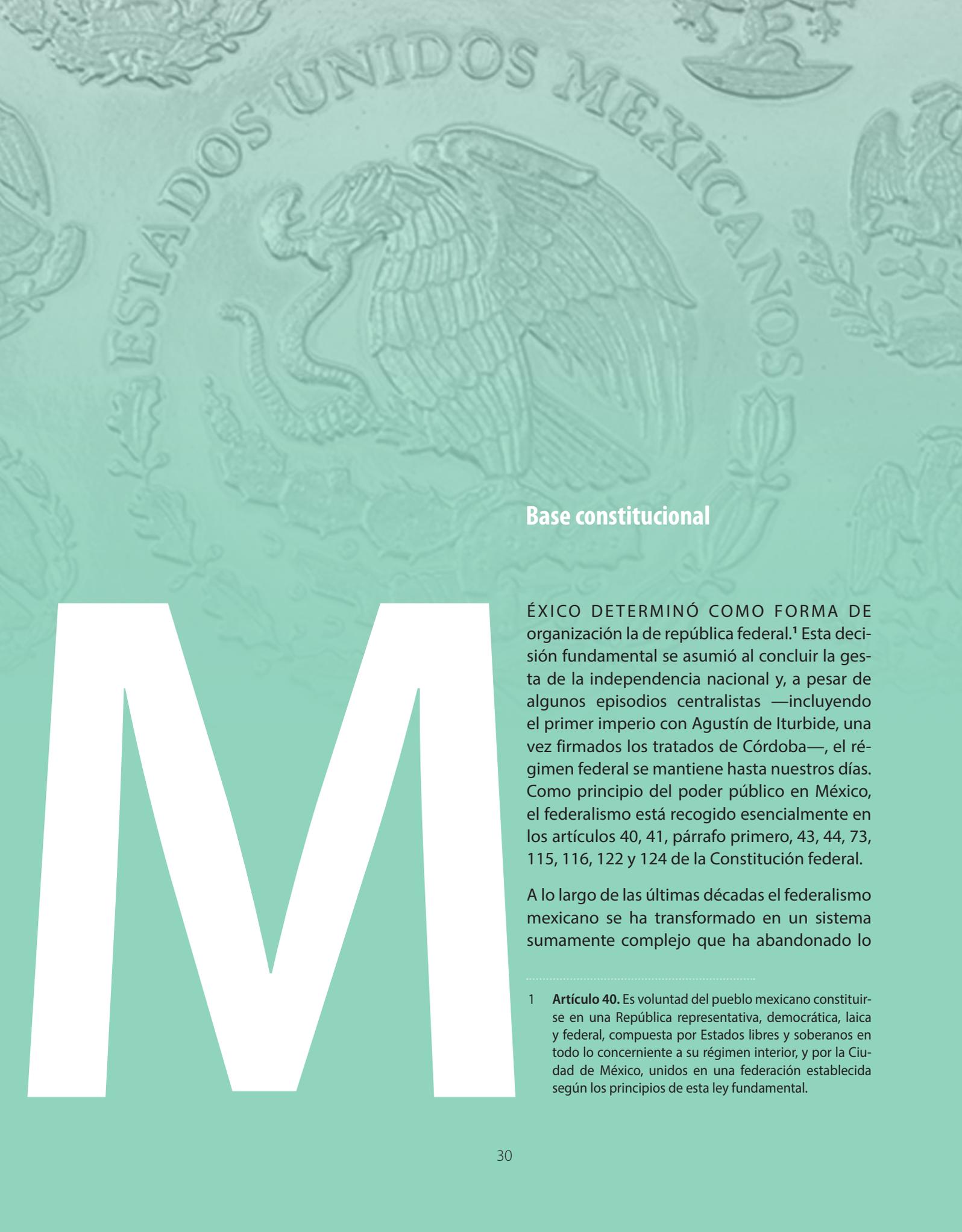
Lo que urge hoy es un cambio de régimen y, para ello, una auténtica transformación de ese Estado centralista que impidió el desarrollo del federalismo mexicano y, para ello, hay que democratizarlo, más allá de llevar urnas a cada región del país.

## Fuentes consultadas

- Acedo, B. (2009). La libertad municipal en México (1824-1928). El Colegio de la Frontera Norte-Senado de la República-II-JUNAM.
- Ávila Santamaría, R. (2009). Del Estado legal al Estado constitucional de derechos y justicia. En *Anuario de derecho constitucional latinoamericano, XV*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica.
- Bobbio, N. (1975). *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza*, in Pistone.
- Casar, M. A. (2002). Las bases político institucionales del poder presidencial. En C. Cayer-Serra y B. Nacif (comps.). *Lecturas sobre el cambio político*.
- Córdova, A. (1989). Democratización del orden constitucional del municipio. *La Nación y la Constitución, Claves Latinoamericanas*.
- Córdova, A. (1996). Repensar el federalismo. En Revista de estudios regionales *Eslabones*, 12.
- Córdova, A. (1997). La formación del poder político en México. México: Era.
- Córdova, A. (2006). La reforma política y la transformación del Estado. En A. Antonella (coord.). *Treinta años de cambios políticos en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Duverger, M. (1957). *Constitutions et Documents Politiques*, Preeses Universitaires de France.
- Gallegos Ramírez, M. (1997). Estructura y evolución de las participaciones federales a los estados: el caso de México. *Espiral*, VII(8).
- Hernández Rodríguez, R. (2008). El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores. México: El Colegio de México.
- Hobbes, T. (1998). *Leviatán*. México: FCE.
- Kant, I. (1999). *La metafísica de las costumbres*. Madrid: Tecnos.
- Lee Benson, N. (1955). *La Diputación Provincial y el Federalismo mexicano*. México: El Colegio de México.
- Malberg, R. (1998). *Teoría general del Estado*. México: FCE.
- Molina Marráñez, M. (2002). *Los Cabildos y la Independencia de Iberoamérica*. Granada: CEMCI.
- O’Gorman, E. (2000). *Historia de las divisiones territoriales en México*. México: Porrúa.
- Rabasa, E. (2002). *La Constitución y la Dictadura*. México: Conaculta.
- Reyes Garmendia, E. (2006). Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir. *Política y Cultura*, 25, 27-45. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n25/n25a03.pdf>.
- Schust, M. (1999). *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*. Valencia: Fundación Instituto Historia Social.
- Tena Ramírez, F. (2005). *Leyes fundamentales de México 1808-2005*. México: Porrúa.
- Toqueville, A. (1996). *La democracia en América*. México: FCE.
- Woldenberg, J., Salazar, P. y Becerra, R. (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones cal y arena.







## Base constitucional

MÉXICO DETERMINÓ COMO FORMA DE organización la de república federal.<sup>1</sup> Esta decisión fundamental se asumió al concluir la gesta de la independencia nacional y, a pesar de algunos episodios centralistas —incluyendo el primer imperio con Agustín de Iturbide, una vez firmados los tratados de Córdoba—, el régimen federal se mantiene hasta nuestros días. Como principio del poder público en México, el federalismo está recogido esencialmente en los artículos 40, 41, párrafo primero, 43, 44, 73, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución federal.

A lo largo de las últimas décadas el federalismo mexicano se ha transformado en un sistema sumamente complejo que ha abandonado lo

---

1 **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

# Modelo federal mexicano y centralización de las facultades conferidas en la constitución.

## **Fortalecer el federalismo desde lo local es el reto**

Diego Sinhue Rodríguez Vallejo\*

que los tratadistas llamaban: un principio de orden o sistematización, que anteriormente facilitaba la identificación de reglas más o menos claras para la asignación de competencias a los niveles de poder público en nuestro país.

Como categoría general, el federalismo o sistema federal, implica la composición de un orden jurídico con varios órdenes normativos. Es una forma de ordenación de la producción normativa encaminada a que, respecto de diversos espacios, tiempos, materias y personas, existan regulaciones diversas. A partir de este concepto generalísimo es posible adoptar un amplio número de formas: órdenes compuestos por al menos dos órdenes parciales o una gran cantidad de ellos; órdenes dominantes o iguales; órdenes residuales o no, etcétera. Lo importante para diferenciar e identificar un sistema federal respecto a otro que no lo sea, está básicamente en la existencia de varios órdenes normativos parciales dentro de un mismo orden jurídico y un relativo grado de centralización de funciones en uno de los órdenes componentes (COSSÍO, 2017:807).

Lo anterior en virtud de que el poder reformador de la Constitución ha estimado necesario que en ciertas actividades, las autoridades de la federación y las entidades federativas participen o actúen de manera conjunta para la consecución de un determinado fin; esta situación no implica que la federación o las entidades hayan dejado de contar con un ámbito de acción propio o exclusivo, sino que a la par existe una creciente tendencia o necesidad de establecer algún tipo de acción compartida entre los órdenes normativos para una mejor consecución de los fines que se proponen.

---

\* Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato.

## Facultades de los órdenes de gobierno

De ahí que debemos distinguir tres clases de facultades, a saber:

1. **Facultad implícita:** regla que confiere poder que se infiere de enunciados jurídicos del texto constitucional, señaladamente en lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXX, y por el que pragmáticamente se significa su existencia de manera interpretativa a favor del orden federal.
2. **Facultad residual:** regla que confiere poder que se otorga utilizando el enunciado jurídico constitucional del artículo 124, y por el que pragmáticamente se significa su existencia de manera negativa: lo no otorgado a las autoridades federales se entiende es facultad de los estados.
3. **Facultad concurrente:** regla que confiere poder normativo, ejecutivo, jurisdiccional u otra clase de poder distinto a los anteriores, respecto de una materia genérica, y que se otorga a dos o más órdenes de gobierno de forma expresa mediante un enunciado constitucional que establece el Poder Reformador y por el que se mandata que el legislador ordinario expida una ley general —en sentido de ley marco— por la que se distribuyan competencias entre los órdenes de gobierno respectivos en relación a la materia genérica correspondiente de manera que se establezca qué corresponde hacer (reglas de competencia) a cada orden de gobierno (Gutiérrez, 2016: 37).

A partir de ello, hoy tenemos un federalismo que ya no sólo se rige por el binomio de facultades expresas residuales y las muy contadas competencias concurrentes o coincidentes, sino que se han adoptado toda una serie de sistemas de distribución de facultades con reglas, principios, tipologías y mecanismos de muy distinta naturaleza y complejidad. En cada una de las materias que han sido objeto de integración a nuestro esquema de distribución de atribuciones, los motivos del poder reformador de la Constitución también han sido muy diversos y han obedecido a muy distintas problemáticas y coyunturas que dieron como resultado modelos o técnicas sumamente heterogéneos.

Al respecto, Cárdenas García, citando a De la Garza, expone:

Distintos autores nacionales han destacado el carácter integrador «centralista» de las reformas constitucionales más inmediatas en el tiempo. La vía de integración recurre a distintas técnicas, entre las que se señalan las siguientes: reformas que establecen un régimen de bases de coordinación; reformas que establecen un régimen de facultades concurrentes; reformas que establecen un régimen híbrido (conurrencia y coordinación); reformas que crean un sistema nacional en alguna materia; reformas que federalizan alguna materia; reformas que crean mecanismos de resolución de conflictos entre entidades federativas; reformas que establecen mandatos y habilitaciones para los tres niveles de gobierno; y, reformas que establecen estándares o mínimos nacionales. (Cárdenas, 2017: 18).

Así, conforme al sistema de competencia que existe en la actualidad, la federación además de contar con facultades expresas también cuenta con implícitas. Por su parte, las entidades federativas tienen las competencias residuales no conferidas a las autoridades federales, pero tienen también prohibiciones puntuales.

En relación a las facultades concurrentes están las de «primera generación» —como educación, salubridad general, asentamientos humanos o equilibrio ecológico—, en las que el Constituyente Permanente ordenó al Congreso de la Unión emitir una ley general, de carácter distributiva, estableciendo las atribuciones específicas que le corresponderán a cada uno de los órdenes de gobierno involucrados bajo una base constitucional. Este modelo se retomó más adelante para otro tipo de actividades o materias como turismo, cultura física y deporte, pesca y acuicultura, derechos de niños, niñas y adolescentes, derechos de las víctimas y electoral; también tenemos materias en que el objetivo perseguido no fue el reparto de facultades sino la coordinación entre autoridades. Es el caso de la materia fiscal,<sup>2</sup> seguridad pública, protección civil y cultura.

Por otra parte, el Constituyente decidió que era conveniente que el país contara con legislación única en materia laboral; sobre el procedimiento penal; ejecución de penas; mecanismos alternativos de solución de controversias penales y justicia penal para adolescentes, en donde las autoridades de todos los niveles aplican la regulación emitida por el Congreso de la Unión. También, determinó que habría legislación única, distributiva y de coordinación en materia de secuestro, desaparición forzada de personas, trata, tortura y delitos electorales.

Asimismo, el poder reformador de la Constitución, estableció sistemas nacionales con las leyes generales aplicables en materia de transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción. Finalmente, el Constituyente ordenó que el Poder Legislativo Federal estableciera legislación de armonización u homologación en materia de contabilidad gubernamental, disciplina financiera, archivos, registros públicos y civiles, mejora regulatoria y justicia cívica e itinerante, que sentara las bases y principios aplicables para federación, estados y municipios en esos rubros.

---

2 Cabe destacar que la obligación de los gobernados de contribuir al gasto público no sólo de la federación, sino también de la Ciudad de México, de los estados y de los municipios y que la facultad para legislar en materia impositiva no siempre es exclusiva de la federación, sino que en ocasiones concurre con los estados, de tal manera que puede suceder que una misma fuente de ingresos puede estar gravada tanto por la Federación como por las entidades federativas, acorde con la facultad genérica establecida en la fracción VII del artículo 73 constitucional, hecha excepción de las materias previstas en la fracción XXIX del mismo artículo, cuyas materias son de competencia exclusiva de la federación, acorde con la interpretación armónica que deriva de este precepto y del último de los reproducidos. En tales condiciones, debe afirmarse que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, en materia impositiva, sino que se trata de un sistema complejo, el cual ha sido explicado por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia que enseguida se reproduce, donde estableció las reglas fundamentales que deben tomarse en consideración para distribuir las facultades impositivas entre ambos niveles de gobierno. El criterio mencionado aparece en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Primera Parte, página 149, el cual es del tenor literal siguiente: **IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.** Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a). Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII y 124); b). Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c). Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118).

Además, en las facultades de los órdenes de gobierno existen atribuciones compartidas. Es decir, aquellas en las que tanto la federación como las entidades federativas cuentan con competencia sin que exista instrucción constitucional de concurrencia, coordinación, o armonización, que como se observa, cada vez son más reducidas. Tal es el caso, por ejemplo, del establecimiento de delitos o de la legislación orgánica de cada nivel de gobierno.

Esta enumeración (que no pretende ser exhaustiva) basta para evidenciar el gran número de materias en que debe existir cooperación o participación conjunta entre niveles de gobierno y, que los modelos o esquemas para regular dicha participación no son uniformes, sino todo lo contrario. La única constante en las múltiples reformas constitucionales que han configurado nuestro actual sistema federal ha sido la creciente participación o intervención de la federación en ámbitos de regulación que inicialmente se consideraban reservados a las entidades federativas o que eran compartidos.

### Atribuciones legislativas

En tal sentido, es válido afirmar que según la reforma constitucional y materia de que se trate, así como las características de la concurrencia, coordinación o armonización en cada caso, las entidades federativas se han limitado en cierta medida a una facultad legislativa, normativa o regulatoria, que puede incluso alcanzar sus posibilidades de moldear o ampliar cierto derecho humano.

Debemos tomar en cuenta también que la Constitución federal es el parámetro inicial para emprender el examen respectivo sobre que atribuciones cumplen en materia legislativa cada orden de gobierno. Sin embargo y dado su carácter de norma superior, sus contenidos se prevén de manera abstracta y general. Es decir, sus enunciados no son específicos, sino que al asignar competencias la Constitución federal normalmente se limita a emitir enunciados generales. Así, en la práctica resulta aventurado definir el alcance del concepto materia empleado por la Constitución Federal para referir al tópico específico cuya regulación y ejercicio fue asignado a la federación, a las entidades federativas o a los municipios, con independencia de si cada uno de tales niveles actúe de forma exclusiva o en coparticipación con otro. Al utilizar el término materia, las conductas que pueden quedar agrupadas en su interior son indeterminadas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha considerado que para el sistema de distribución de competencias «la determinación de la materia no puede descansar únicamente en el nombre de la ley, sino que se trata de una cuestión de esencialidad de lo regulado».<sup>3</sup>

---

3 La sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 119/2008, consigna: «2.- En las materias constitucionalmente concurrentes, para establecer las competencias debe atenderse a lo que dispongan las leyes marco respectivas. Una vez ubicada la facultad del Distrito Federal para legislar dentro del reparto de competencias realizado por las leyes marco, debe acudirse a la Constitución para determinar cuál de los dos órganos legislativos del Distrito Federal es el competente para normar esta materia.

Establecido lo anterior, para determinar en cuál de los dos supuestos antes mencionados se encuentra la norma impugnada, debe dilucidarse la materia que regula. Al respecto, debe señalarse que la determinación de la materia no puede descansar únicamente en el nombre de la ley, sino que se trata de una cuestión de esencialidad de lo regulado.» Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=40523&Clase=VotosDetalleBL>.

En este contexto, la correcta interpretación del principio contenido en el artículo 124, conocido como de facultad residual, según el cual toda aquella atribución o facultad que no está expresamente otorgada a las autoridades federales se entiende que es competencia de los estados o de la Ciudad de México; es decir, si una atribución o facultad está concedida a las autoridades federales, está prohibida para los estados y la Ciudad de México, debe hacerse frente a lo dispuesto en el artículo 73 constitucional que establece las facultades de la federación tanto las expresas, contenidas en sus primeras XXIX fracciones, así como la facultad implícita prevista en la fracción XXX.

En relación a las facultades conferidas a la federación, estas se han incrementado por diversas reformas a la Constitución General —entre el 8 de julio de 1921 y el 15 de mayo de 2019 el artículo 73 que establece las facultades del Congreso de la Unión, es el dispositivo que mayor número de enmiendas tiene, acumula 78 decretos que implican reforma, adición o derogación, tres fe de erratas y una aclaración— las que si bien es cierto imponen obligaciones tanto a los poderes federales como locales, también limitan la actuación de estos últimos y les prohíben ciertas prácticas, con lo que se trastoca la fórmula establecida por el artículo 124.

Este estado de cosas es resultado de múltiples modificaciones a la Constitución federal. En todas y cada una de ellas, las entidades federativas por conducto de las legislaturas han otorgado su aprobación en términos del artículo 135 constitucional, lo que ha hecho evidente que el Poder Legislativo Federal, en su primer fase del constituyente permanente, ha propuesto transferir a la federación cierta materia o facultad, las entidades federativas han accedido o aceptado perder competencias o coparticipar en ellas, a que se le dicten lineamientos normativos o regulatorios, a aplicar reglas y normas establecidas por la federación, a sujetarse a instancias federales revisoras o de autorización, entre otras cuestiones.

Al respecto, Gutiérrez Parada apunta:

Al parecer, en México estamos dando pie a la conformación de un federalismo que rompe con los cánones del sistema clásico de reparto de competencias, es decir, de la técnica residual, ya que no solamente se está fraguando a través de modificaciones constitucionales por las que se establezcan facultades expresas a favor de la federación, sino que también estamos desarrollando una clase de facultades que se denominan concurrentes por las que el Poder Reformador mandata que el Poder Legislativo expida leyes por las que se repartan competencias entre los órdenes de gobierno (Gutiérrez, 2016: XIX).

En tal sentido, para toda interpretación, es necesario, determinar si cierta facultad está asignada a la federación, a las entidades federativas o a los municipios no solo atender a la literalidad de la Constitución ni genéricamente a la ley marco o general, sino que es necesario identificar el supuesto específicamente regulado y determinar qué motivó al poder reformador de la Constitución a asignarlo en exclusiva a un orden de gobierno, o bien, a permitir la coparticipación.

El federalismo no lo podemos enmarcar solo como una mera fórmula de distribución del poder o de competencias. Es un medio para lograr un fin, de ahí la importancia de no concebirlo como un fin en sí mismo. Si no se visualiza un documento constitucional bajo esa premisa central, estaríamos desnaturalizando y desconociendo una de las principales razones por las que la Nación mexicana se unió para formar un Estado.

Aunado a lo anterior y ante la disminución de las atribuciones de las entidades federativas en un gran número de materias, resultado de las diversas reformas constitucionales al artículo 73, el abanico de estas competencias en los que las legislaturas locales aún pueden incidir, debe maximizarse e interpretarse de manera extensiva. Es decir, en aquellas materias en que los estados y la Ciudad de México aún conservan facultades, debe permitírseles encontrar las formas que consideren más pertinentes o conducentes para la potenciación de sus facultades.

Consigna Barceló Rojas:

Las normas constitucionales indicadas conforman el marco constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano. Pero éstas, además de ser oscuras, no se encuentran sistematizadas en nuestra Constitución. Ello obliga a recurrir a la interpretación, con el riesgo de que no existe uniformidad en la misma por parte de los operadores jurídicos de los diferentes órdenes de gobierno de la República federal —problema de técnica legislativa, añadido artificialmente, al ya de por sí conflictivo panorama de las relaciones intergubernamentales—. La confusión de los operadores jurídicos es explicable, además, porque hasta hace tan sólo un par de meses, la academia no había hecho un ejercicio de sistematización exhaustivo de los diferentes tipos de potestades jurídicas de las relaciones intergubernamentales considerando cada una de las materias establecidas en el texto de la Constitución. (Barceló, 2008: 175).

## Conclusiones

En un sistema federal como es el nuestro, si se pretende que los congresos estatales ejerzan a plenitud su función de representantes directos de sus ciudadanos, debemos permitirles desarrollar todas sus atribuciones para lograr sus propósitos fundamentales y, a la vez, ponderar la necesidad de ampliar su actuación, privilegiar y respetar el principio de facultades residuales previsto en el artículo 124 constitucional, a fin de que ellos sean factor para poder responder a las demandas ciudadanas y contar con una correcta gobernanza.

Las facultades de los poderes legislativos estatales, acotadas conforme a las reformas aludidas, deben ser compensadas a partir de la definición de agendas legislativas que busquen robustecer en las entidades federativas sus atribuciones legislativas dentro de las que se destaca la materia fiscal.

En materia tributaria las legislaciones locales pueden abordar temas que no fueron atendidos por la federación, pero que se consideran importantes para el fortalecimiento de las finanzas públicas y estatales, destacando el ampliar las bases imponibles y sumar instrumentos de recaudación, bajo el análisis de las dimensiones económicas, técnicas, institucionales y políticas de cada estado.

Lo anterior no es óbice para que se revise el esquema de reparto de las participaciones federales, en beneficio de los estados, lo que permitiría la modificación de los criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>4</sup>

Un auténtico federalismo, base de nuestro diseño constitucional, demanda que los congresos locales ejerzan sus funciones, por lo tanto es necesario potenciar sus facultades residuales, como ha acontecido en la materia hacendaria.<sup>5</sup>

El desafío es, pues, fortalecer el federalismo, desde lo local.

## Fuentes consultadas

Arroyo Ortiz, J. P., et al. (2018). (t. 1). *Balance de las Reformas Estructurales*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Barceló Rojas, D., et al. (2008). (2.ª ed.). *Federalismo y descentralización*. Conferencia Nacional de Gobernadores. México.

Cárdenas García, J. (2017). *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis Crítico*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Carpizo, J. (2009). (t.I A-F). *Diccionario de Derecho Constitucional*. Facultades del Congreso de la Unión. México: Porrúa, UNAM.

Cossío Díaz, J. R. (2017). (t. II). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. México: Tirant lo Blanch.

Guerrero Agripino, L. F. (coord.). (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición comentada*. México: Universidad de Guanajuato, CNDH, Porrúa.

Gutiérrez Parada, O. (2016). *Sistema Federal, Tendencia Actual, Federalismo Normativo Centralmente Dirigido*. México: Porrúa, Escuela Libre de Derecho.

Tena Ramírez, F. (2001). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.

Vázquez Gómez Bisogno, F. (2012). *La defensa del Núcleo Intangible de la Constitución, la necesidad de limitar al Poder Constituyente Constituido*. México: Porrúa.

---

4 Evaluando el origen, distribución y destino de los recursos de los fondos que componen los dos ramos presupuestarios que prevé la Ley de Coordinación Fiscal, Ramo 28 Participaciones Federales y Ramo 33 Aportaciones Federales, de manera destacada.

5 Dentro de las principales potestades tributarias devueltas a los estados, se encuentran el Impuesto sobre Hospedaje y el Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal —Nóminas— (ambos en 1996); Impuesto sobre Rifas, Loterías y Juegos con Cruce de Apuestas (2003); Impuestos Cedulares —servicios profesionales, uso o goce temporal de bienes inmuebles, enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales— (2005); Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos —en sustitución del federal— y el Impuesto a las ventas finales de IEPS —no exclusivos de la federación— (ambos en 2008).



D

ESDE QUE EN 1824 FUERA INSTAURADO EL federalismo en la primera Constitución de México, ha sido un tema en permanente discusión y ha dado lugar a interminables polémicas, tanto por lo que ha significado para la historia de México como por los factores determinantes del modelo político mexicano y la forma de Estado que se ha ido consolidando a través de la historia. Ha sido una evolución jurídica y política gradual mediante reformas que todavía no terminan.

A la Constitución de 1824, que definió originalmente nuestro sistema federal, la siguió la de 1836, el proyecto de reforma de 1840, la de 1842, las bases orgánicas de 1843, el acta de reformas de 1847 y el Plan de Ayutla del 1 de marzo de 1854, para concluir con una importante etapa con la Constitución de 1857 y, en todas, el tema central era la polémica sobre el modelo de Estado y el régimen político a aplicarse en cada uno de los gobiernos emanados de cada documento constitucional.

# El nuevo federalismo y el ámbito local: los desafíos

Claudia Pavlovich Arellano\*

En buena parte de la primera mitad del siglo XIX predominó en México el debate sobre federalismo y centralismo.

Entre 1824 y 1857, México vivió en su desarrollo político lo que Jesús Reyes Heróles denominó como “la sociedad fluctuante”. Una lucha por el poder, resistencias y múltiples desafíos para consolidar la formación del Estado mexicano y la adaptación a la realidad de los postulados constitucionales, con todo tipo de resistencias.

Era cuando en México se debatía sobre la religión de Estado, la división de poderes, la soberanía nacional y las formas de transmisión del poder en lo nacional y en las regiones.

Una dura e intensa transición en una nación que, a través de la independencia de España, buscaba su propio rostro, su propia ruta y tomaba modelos jurídicos y políticos de distintas realidades del mundo en el diseño de su propio sistema de gobierno, para poder aterrizar los postulados y los principios contenidos en la norma constitucional, siempre a nombre y en beneficio —se decía— del pueblo mexicano.

En ese diseño de la nueva República y la implantación del federalismo mucho habrían de aportar sucesivas generaciones de mexicanos, que supieron librar importantes batallas, tanto hacia el interior como al exterior de México, para garantizar la viabilidad de la nación.

Un ejemplo de lo anterior son los mexicanos que sufrieron en carne propia la guerra contra los Estados Unidos de América (1847), y supieron librar importantes batallas sin abdicar de sus principios e

---

\* Gobernadora Constitucional del estado de Sonora.

ideas, o aquellos que supieron enfrentar con valor las invasiones promovidas por naciones europeas, que supieron defender la soberanía nacional y los principios del Estado mexicano para no ceder ante quienes pretendieron instaurar la monarquía en México.

Eran tiempos en que las diversas formas de pensamiento político buscaban salidas a las recurrentes crisis políticas y de ejercicio del poder con dosis de inestabilidad y violencia.

El paso de la Constitución de 1857 a la de 1917 logró gradualmente la consolidación de la estructura federal mexicana, no sin convulsiones ni crisis en las regiones, ante la emergencia de demandas locales sobre la estructura federal y la necesidad de ir acoplando lo federal con lo local ante la aparición de nuevos retos, nuevos desafíos.

Gradualmente fue evolucionando la construcción e interpretación del artículo 40 constitucional que establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

También el 41, cuando señala: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y por los Estados y la Ciudad de México en lo que toca a sus regímenes interiores...”

La reforma del artículo 46, que ahora establece: “Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores”. Y se avanzó notablemente con lo que se estableció en el artículo 49, que señala: “El Supremo Poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Pero, donde se estableció con mayor claridad lo concerniente a la organización y funcionamiento del federalismo mexicano, fue en las sucesivas reformas experimentadas por los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 115: Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Artículo 116: El poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo [...] Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.

Otras disposiciones relativas a las prohibiciones a los Estados se establecen en los artículos 117 y 118: “Los Estados no pueden en ningún caso” (117) y “Tampoco pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión (118), entre otras: acuñar moneda, gravar el tránsito de personas, contraer obligaciones y empréstitos con otras naciones, establecer derechos de tonelaje, tener tropa permanente ni buques de guerra, hacer la guerra” [sic], entre otras.

También las excepciones señaladas en el 124: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de su respectiva competencia”.

Y lo contemplado en el 133, que señala y aclara: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión [...] Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”.

Y finalmente, el papel que juegan las entidades federativas en el proceso de reforma constitucional señalado en el 135: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México”.

Establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las constituciones de las respectivas entidades federativas las bases fundamentales de la operación y funcionamiento del federalismo, también se ha avanzado con otras reformas que han impactado la relación entre el gobierno federal, los estados y los municipios. Por ejemplo, la reglamentación de la fracción V del artículo 76 Constitucional relativa —entre las facultades del Senado— a la sustitución de gobernadores o desaparición de poderes en los Estados, para evitar la ofensiva política aplicada contra los estados por el gobierno federal hasta 1975.

Las sucesivas reformas tendientes a mejorar la representación política, fortalecer la democracia y consolidar la pluralidad, para terminar con recurrentes conflictos políticos postelectorales.

Las trascendentales reformas tendientes a legitimar la “elección consecutiva” de los diputados a las legislaturas de los estados (116), así como de presidentes municipales, regidores y síndicos (115) —técnicamente reelección—, que estuvo prohibida Constitucionalmente desde 1933, así como la experimentada en el artículo 59 para el caso de reelección de senadores y diputados al Congreso de la Unión.

El nuevo sistema de justicia penal, aprobado constitucionalmente en 2008, con un plazo para armonizar en los estados en 2016.

La obligatoriedad de la educación media superior, aprobada en 2012, con un plazo para implementarse en los estados hasta el 2022.

Reformas constitucionales en materia fiscal para fortalecer la capacidad de recaudación en estados y municipios.

La creación de la Guardia Nacional (“La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo (21), la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación”.

La reciente reforma constitucional en materia educativa, que establece la obligatoriedad de la educación inicial y la superior, con impacto directo en la organización administrativa de las entidades federativas.

Reformas en materia de política social para combatir la pobreza y los rezagos, adaptadas a las características de cada región y entidad.

Reforma a la cultura y los derechos de las comunidades indígenas, con un impacto directo en la política y la gestión de los asuntos indígenas en las entidades con alta representación indigenista.

Reformas en materia de salud, con obligaciones específicas para los estados y programas concurrentes con la federación, como en su momento se establecieron también en materia de seguridad pública y educación, las tres políticas de mayor aplicación en los últimos años entre los estados y la federación: salud, educación y seguridad pública.

### Los desafíos desde el ámbito local

A 102 años de aprobada la Constitución, han incrementado los desafíos del sistema federal en México.

No es lo mismo una constitución diseñada para el gobierno de 19 millones de mexicanos con un 85 % de población analfabeta, que una para la atención de 130 millones y con altos niveles de acceso a la educación, altos niveles de urbanización y con un sistema político modernizado.

Varios son los desafíos actuales que se plantean al régimen federal mexicano:

1. Uno de los principales desafíos para el Estado mexicano y su modelo es el de la seguridad pública. El problema se ha extendido en mayor o menor medida a la totalidad de las entidades federativas, y la sociedad reclama atención urgente.

De hecho, el tema de la seguridad aparece actualmente como el de mayor relevancia, sin duda hay esfuerzos de coordinación y el trabajo está orientado a reforzar esa estrategia de trabajo entre todos los niveles de Gobierno.

2. El desarrollo regional está necesariamente ligado a las políticas de crecimiento económico nacional. Los indicadores actuales sugieren mayor coordinación de políticas económicas entre los estados y la federación, para impulsar el crecimiento y el empleo; auténticas prioridades nacionales. Apoyar el desarrollo de las regiones resulta prioritario para avanzar en el combate a los rezagos. El crecimiento económico de México uno de los mayores desafíos del presente para Estado y federación.
3. Un tercero muy importante es la gestión en los municipios. La complejidad de los gobiernos municipales merece atención constante de la federación y los estados. La mayoría de los 2,488 municipios de México atraviesan por constantes crisis financieras y de seguridad que requieren un análisis y una política de atención especial.
4. La coordinación en materia educativa. Las nuevas políticas de obligatoriedad y gratuidad en algunos niveles de la educación pública en México (inicial, media superior y superior) obligan

a un replanteamiento de las estrategias, seguidas hasta hoy por la necesidad de incrementar el gasto público en materia educativa para impulsar, en la práctica, programas de calidad y combate al rezago. Se deberá revisar caso por caso dadas las disparidades regionales.

5. La coordinación y el apoyo a los sistemas de salud. Nuevas demandas y nuevas enfermedades han incrementado los costos de la atención a la salud de los mexicanos. Sin duda en este tema se habrán de dar esquemas de coordinación federación-Estado, tal y como se hizo cuando se erradicaron exitosamente enfermedades como la poliomielitis, tosferina, la viruela y la lepra, entre otras, que assolaban a la población. Habrá de consolidarse la universalidad de las políticas de salud y ampliarlas a un mayor número de mexicanos.
6. La coordinación en materia fiscal deberá revisarse, para otorgar mayores facultades a estados y municipios en el diseño de los presupuestos anuales, sometidos a consideración del Poder Legislativo federal.
7. Los sistemas de seguridad social y de pensiones que, en algunos casos, alcanzan niveles de inviabilidad, los sistemas estatales y en las universidades públicas. Ante la gran cobertura de servicios de esas instituciones (100 millones de habitantes), los gobiernos deberán poner mayor atención a la problemática específica de cada una de las instituciones. Nuevas enfermedades más costosas y el envejecimiento de la población, aparecen como desafíos insoslayables para las políticas públicas.
8. Incluir como política de Estado el cuidado del medio ambiente en el desarrollo económico y productivo, una política incluyente, que vea por las regiones con altos niveles de explotación y riesgos ambientales en los recursos naturales, como el petróleo y la minería. Necesario apoyar a las regiones con vocación minera por las complejidades ambientales y sociales que enfrentan.
9. El desafío de la urbanización. No existen estrategias generales coordinadas para atender la problemática generada por el explosivo incremento de la población urbana y el amplio crecimiento de las ciudades. Actualmente el 85 % de la población vive en las grandes urbes, con las consecuencias del hacinamiento, escasez de agua, problemas ambientales, inseguridad y deficientes servicios públicos, con inadecuados mecanismos de regulación urbana.
10. En materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción, se ha avanzado, para incluir una mayor coordinación entre federación y estados así como revisar el perfil de los funcionarios públicos representantes de la federación en los estados, para combatir el aventurerismo y la corrupción, la participación de la función pública, así como reivindicar la importante función social del servidor público eficaz y honrado.

Estos son algunos de los principales desafíos actuales del federalismo mexicano, visto desde lo local y a la luz de los primeras décadas del siglo XXI, una realidad totalmente diferente a la de los inicios del federalismo mexicano moldeado por la historia, la política, el derecho y la realidad.

México ha avanzado notablemente, pero todavía falta mucho por hacer en materia de democracia, justicia social y moral pública, con visión de Estado, unidad política y en lucha permanente por las mejores causas de México. Seguramente lograremos avanzar más.



## Introducción

**E**N MÉXICO, DURANTE LOS AÑOS 2011 Y 2014 se fortaleció el marco constitucional y legal a fin de proteger los derechos de los menores de edad, velando por el principio del interés superior de la niñez y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México es parte. Una vez modificado el texto constitucional y publicada la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) ¿se restringe la facultad a las entidades federativas de legislar en favor de la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes? ¿Cuál es la obligación de la Federación, entidades federativas y municipios en relación a la producción normativa en esta materia? Tan importante es conocer quién tiene la obligación de ejecutar programas relacionados con los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA) como saber si las entidades federativas deben o no, a través de sus congresos locales legislar en la materia con total soberanía o bien, bajo un enfoque de derechos humanos y cumpliendo con el interés superior de la niñez establecido en la norma general.

# Materia de **derechos de niñas, niños y adolescentes: la concurrencia de los gobiernos federal, estatales y municipales**

Carla Angélica Gómez Macfarland\*

El presente artículo tiene el objetivo de conocer si la normatividad constitucional y legal vigente establecen concurrencia y competencia entre la Federación, entidades federativas y municipios en la producción legislativa en materia de derechos de las niñas, niños y adolescentes, y en qué aspectos específicos. Lo anterior, permitirá esbozar algunas hipótesis acerca de si la soberanía de actuación y producción legislativa de cada entidad federativa en materia de NNA se ha visto restringida con leyes generales y si se ha mermado el federalismo en este tópico; así como si este supuesto federalismo reducido es benéfico o perjudicial para los destinatarios finales: las NNA.

Para lograr lo anterior se hace una revisión doctrinal, constitucional, legal y jurisprudencial respecto de las facultades concurrentes entre federación y estados de la República en torno a la materia de derechos de las niñas, niños y adolescentes y se hace un recorrido sobre el antes y después de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), analizando si las entidades federativas han cumplido con lo establecido por el artículo segundo transitorio de aquella Ley General, derivada del artículo 73 fracción XXIX-P constitucional.

En la primera parte se señala qué son las facultades coincidentes o concurrentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con doctrinarios, la propia Carta Magna y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); y se señala quién debe legislar en materia de derechos de las NNA según la propia Constitución.

---

\* Investigadora "B" del Instituto Belisario Domínguez.

En el segundo apartado se analiza si el texto de la LGDNNA establece facultades concurrentes en la ejecución y en la producción normativa en este tópico entre la federación, estados y municipios del país; se pone especial atención en los artículos transitorios de esta ley. En tercer lugar, se mencionan las normas jurídicas locales vigentes en la materia y si las mismas corresponden a lo mandado por leyes superiores vigentes, por lo que se revisan fechas de publicación, objetos de la legislación y apartados principales. Finalmente, se ofrecen reflexiones finales acerca de las facultades concurrentes en materia de regulación de los derechos de las NNA en México y de la restricción del federalismo en esta materia en favor de los destinatarios de la norma.

## Facultades coincidentes y/o concurrentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al elegir el federalismo como forma de Estado no solamente se determina una manera de organizar políticamente espacios geográficos respetando la relativa autonomía de las unidades que integran una entidad superior, sino que se realiza una división del poder. Esta escisión se hace a través de las competencias y funciones que cada nivel de gobierno tiene.

El principio de competencia normativa “es el que sirve generalmente para ordenar las relaciones entre los diversos centros de producción normativa dentro del Estado federal” (Carbonell, 1998, p. 2). En ese sentido tanto el orden federal como el local tienen la capacidad de legislar en distintas materias. La propia Carta Magna señala cuáles son las materias que puede normar el Congreso de la Unión, cuáles no pueden ser legisladas por los estados y cuáles entonces, quedarían de manera “residual” como competencia de las entidades federativas.

Los numerales 73, 117, 118 y 124 constitucionales son fundamentales de la distribución de competencias (Carbonell, 1998; Serna de la Garza, 2002; Zapata Cruz, 2018), ya que, justamente el artículo 73 establece las facultades del Legislativo Federal en torno a distintas funciones formales y materiales, concretamente en relación a la función de legislar y normar determinadas materias, como lo es la relacionada con niñas, niños y adolescentes. Por su parte, el numeral 124 establece claramente que las “facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”. En ese sentido, es la Ley Fundamental la que determina que las entidades tienen facultades residuales, por lo que, al aumentar fracciones y apartados al artículo 73 constitucional, crecen las facultades del Congreso, y de alguna manera se reducen las facultades reservadas a los estados.

A pesar de lo anterior, la Carta Magna, en determinadas materias, establece concurrencia entre estados y Federación, que son las llamadas “facultades coincidentes o concurrentes”. Esto se debe a que puede haber una “simultaneidad reguladora absoluta” donde existen leyes federales y locales en una misma materia, a que dicha simultaneidad sea sólo parcial porque la “Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas”, o porque “la Federación,

a través del Congreso de la Unión, regule una materia y las entidades federativas, y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal” (Carbonell, 1998, p. 5).

En el último punto señalado se tiene que la legislación federal en determinada materia puede señalar que la normatividad quede a cargo por completo del Congreso de la Unión y que las autoridades locales sólo ejecuten lo señalado en aquella, o bien, que las autoridades locales también “puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución” (Carbonell, 1998, p.5).<sup>1</sup>

Las facultades concurrentes se explican con la jurisprudencia 142/2001 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1042 del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, t. XV, Novena Época, de enero de 2002, de rubro y texto siguiente:

#### **FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.**

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”; también lo es que, el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Derivado de lo anterior ¿Qué sucede entonces en la producción legislativa de derechos de NNA? ¿Cuál es el órgano legislativo encargado de legislar en esta materia? Para responder esta interrogante es necesario realizar un recorrido de reformas constitucionales en materia de niñas, niños y adolescentes haciendo énfasis en el numeral 73 constitucional.

---

1 Cabe hacer mención entre las leyes federales y las leyes generales. Las leyes generales son jerárquicamente superiores a las federales y las locales. De hecho, las leyes locales son válidas solamente si se sujetan a las leyes generales, y de no hacerlo así, esas normas locales se pueden considerar inconstitucionales. Por otra parte, las leyes federales regulan distintas materias exclusivamente de competencia federal, como pueden ser los juegos y sorteos, diversos impuestos como el Impuesto sobre la Renta, entre otros. Para mayor información véase Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009). Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, febrero de 2009, Pleno. Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=40145&Clase=VotosDetalleBL>.

## Órgano facultado para normar en materia de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes según la Constitución

En el año 2011 existió una reforma importante al artículo 73 constitucional en favor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, al agregarse en la fracción XXIX el apartado P que otorga una facultad al Congreso de la Unión para legislar en protección de sus derechos. Dicho apartado tuvo otra modificación en el año 2016, únicamente para cambiar “los Estados, el Distrito Federal y los Municipios” por “las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”:

**Tabla 1. Reformas al artículo 73 constitucional en relación con las NNA**

| Artículo 73 XXIX-P de la CPEUM  |  |
|---|--|
| Reforma del año 2011  | Reforma del año 2016/ texto vigente  |
| <p>Artículo 73...<br/>XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.</p> | <p>Artículo 73....<br/>XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, <b>las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México</b>, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte.</p> |

Fuente: elaboración con base en información de decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en 2011 y 2016.

En 2011 se facultó al máximo órgano legislativo federal, el Congreso de la Unión, para producir leyes en la materia y fue entonces cuando se establecieron las *facultades concurrentes* o coincidentes en dicho tópico. Como resultado de ello se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), el 4 de diciembre de 2014. Si bien es cierto, la Ley Fundamental señala que el Congreso de la Unión es el que debe legislar en la materia de NNA, también es cierto que la propia Constitución faculta al Congreso para establecer *facultades concurrentes* en la materia. No limita en su texto que aquel tipo de facultades sean únicamente de ejecución de lo dispuesto en la norma, sino que la propia LGDNNA establece concurrencia en la producción legislativa en el tópico.

En ese sentido, las entidades federativas, a través de sus congresos locales, tienen la obligación de legislar en materia de NNA siguiendo los parámetros establecidos tanto en la Ley General aplicable como en la propia Constitución Política y los tratados internacionales relacionados de los que México forma parte. Por lo tanto, los órganos facultados para legislar en la materia son tanto el Congreso de la Unión como los congresos de los estados.

## La Ley General de las NNA y las facultades concurrentes en la ejecución de la materia de NNA

La LGDNNA publicada en diciembre de 2014 ha tenido cuatro reformas que versan principalmente en cuestiones de forma, como la aprobación de la reforma a distintos numerales cambiando las palabras Distrito Federal por Ciudad de México, y en cuestiones de fondo, como:

- a) La adición de la fracción XXII al artículo 57 para establecer mecanismos para que las autoridades educativas, notifiquen a la Procuraduría de Protección correspondiente acerca de casos de asistencia irregular, abandono o deserción.
- b) La reforma a los artículos 149, 151 y adición de apartados a los artículos 69 y 148 Bis relacionados con la expedición de lineamientos para establecer criterios de clasificación de videojuegos que se distribuyan, comercialicen o arrienden.
- c) La adición de la fracción XX al artículo 13 para brindar el derecho de acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación a las NNA.

Las tres reformas antes mencionadas fueron publicadas en el año 2018.

La LGDNNA distribuye dentro de sus artículos las competencias y facultades existentes entre la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México tanto en la ejecución de acciones como en la producción legislativa.

En la tabla 2 se aprecia cómo en la redacción de distintos artículos de los capítulos del Título Segundo de la LGDNNA se distribuyen competencias para garantizar el cumplimiento de los veinte derechos mencionados:

**Tabla 2. La concurrencia en materia de derechos de las NNA conforme lo establecido por la LGDNNA**

| Artículo de la LGDNNA       | Derecho de las NNA | Asunto específico que implica competencia, concurrencia y coordinación  | Órdenes de gobierno y poderes involucrados  | Tipo de facultad concurrente que se señala: de ejecución o de producción legislativa |
|-----------------------------|--------------------|---|---|--|
| Artículo 1 fracción IV      | No aplica (NA)     | Establecer principios y criterios que orientan las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación en la materia de NNA.   | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México, Poderes Legislativo, Judicial y organismos constitucionales autónomos en la materia. | NA   |
| Artículo 2 séptimo párrafo  | NA                 | Incorporación en proyectos de presupuesto la asignación de recursos para dar cumplimiento a las acciones establecidas en la LGDNNA.   | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México, Poder Legislativo federal y local.   | Ejecución  |
| Artículo 3                  | NA                 | Diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas para respetar, proteger y promover derechos de NNA y garantizar bienestar privilegiando el interés superior de la niñez a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales. | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México   | Ejecución y producción legislativa   |
| Artículo 7                  | NA                 | Legislación debe garantizar ejercicio, respeto, protección y promoción de derechos de las NNA, prever acciones y mecanismos que permitan un crecimiento y desarrollo integral plenos.   | Poder legislativo federal y local   | Producción normativa   |
| Artículo 8                  | NA                 | Impulsar cultura de respeto, promoción y protección de derechos de NNA  | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México   | Ejecución  |
| Artículo 10 segundo párrafo | NA                 | Adopción de medidas de protección especial de derechos de NNA que estén en situación de vulnerabilidad.   | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México   | Ejecución  |

| Artículo de la LGDNNA       | Derecho de las NNA                                    | Asunto específico que implica competencia, concurrencia y coordinación   | Órdenes de gobierno y poderes involucrados                                   | Tipo de facultad concurrente que se señala: de ejecución o de producción legislativa |
|-----------------------------|---|--|--|--|
| Artículo 13 último párrafo  | NA  | Adopción de medidas para garantizar los derechos enunciados en el numeral a todas las NNA sin discriminación.  | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México                          | Ejecución  |
| Artículo 14 segundo párrafo | Derecho a la Vida, a la Supervivencia y al Desarrollo | Acciones para garantizar desarrollo y prevenir cualquier conducta que atente contra su supervivencia, investigar y sancionar los actos de privación de la vida   | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México                          | Ejecución  |
| Artículo 18                 | Derecho a la Prioridad                                | Elaboración de mecanismos para garantizar principio de interés superior de la niñez en todas las medidas concernientes a NNA   | Órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos | Ejecución y producción legislativa   |
| Artículo 19 quinto párrafo  | Derecho a la Identidad                                | Colaborar en búsqueda, localización, obtención de información necesaria para acreditar o restablecer identidad de NNA  | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México                          | Ejecución  |
| Artículo 22 cuarto párrafo  | Derecho a Vivir en Familia                            | Establecer políticas de fortalecimiento familiar para evitar separación de NNA de quienes ejerzan patria potestad, tutela o guarda y custodia  | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México                          | Ejecución  |
| Artículo 24                 | Derecho a Vivir en Familia                            | Establecer normas y mecanismos necesarios para facilitar la localización y reunificación de las familias de NNA cuando hayan sido privados de ella, siempre y cuando no sea contrario a su interés superior  | Federación, entidades, municipios Ciudad de México                           | Ejecución y producción normativa/legislativa   |
| Artículo 25                 | Derecho a Vivir en Familia                            | Tener leyes federales y locales con disposiciones para prevenir y sancionar el traslado o retención ilícita de NNA cuando se produzcan en violación de derechos atribuidos individual o conjuntamente a personas o instituciones que ejerzan patria potestad, tutela o guarda y custodia. Prever procedimientos expeditos para garantizar ejercicio de esos derechos | Congresos federal y locales  | Producción legislativa   |

| Artículo de la LGDNNA                | Derecho de las NNA         | Asunto específico que implica competencia, concurrencia y coordinación  | Órdenes de gobierno y poderes involucrados                            | Tipo de facultad concurrente que se señala: de ejecución o de producción legislativa |
|--------------------------------------|----------------------------|---|---|--|
| Artículo 25 párrafo tercero y cuarto | Derecho a Vivir en Familia | Coordinarse autoridades locales y federales para localizar y restituir derechos de NNA mexicanos trasladados o retenidos de manera ilícita en el extranjero. Coadyuvar entre autoridades federales y locales para localizar a NNA | Federación, entidades, municipios Ciudad de México                    | Ejecución  |
| Artículo 26 primer y segundo párrafo | Derecho a Vivir en Familia | Otorgar medidas especiales de protección de NNA separados de su familia de origen. Garantizar cuidados que requieren por desamparo familiar   | Sistema Nacional DIF o de Sistemas de Entidades Federativas           | Ejecución  |
| Artículo 27                          | Derecho a Vivir en Familia | Realizar valoraciones necesarias para determinar idoneidad de quienes soliciten adopción, cumplir con determinados elementos de observación   | Procuradurías de Protección Federal y locales                         | Ejecución  |
| Artículo 28                          | Derecho a Vivir en Familia | Dar seguimiento a convivencia entre NNA y familia de pre acogida  | Procuradurías de Protección Federal y locales                         | Ejecución  |
| Artículo 29                          | Derecho a Vivir en Familia | Prestar servicios de asesoría jurídica, realizar evaluaciones de idoneidad, contar con sistema de información de NNA  | Sistemas Nacional DIF, Sistemas entidades federativas y de municipios | Ejecución  |
| Artículo 30                          | Derecho a Vivir en Familia | Materia de adopciones y disposiciones mínimas en legislación  | Congreso de la Unión y congresos locales                              | Producción legislativa   |
| Artículo 31                          | Derecho a Vivir en Familia | Adopción internacional  | Sistemas DIF Nacional y de entidades federativas                      | Ejecución  |
| Artículo 32 y 33                     | Derecho a Vivir en Familia | Llevar registro y expedir autorizaciones de personas que ejercen trabajo social o psicología y sus requisitos. Revocar autorizaciones de trabajo de personas por contravenir al interés superior                                  | Sistema DIF Nacional y entidades federativas                          | Ejecución  |

| Artículo de la LGDNNA | Derecho de las NNA  | Asunto específico que implica competencia, concurrencia y coordinación   | Órdenes de gobierno y poderes involucrados  | Tipo de facultad concurrente que se señala: de ejecución o de producción legislativa |
|-----------------------|---|--|---|--|
| Artículo 34           | Derecho a Vivir en Familia  | Garantizar cumplimiento de obligaciones del Capítulo de Derecho a Vivir en familia por medio de leyes federales y locales                            | Congreso de la Unión y congresos locales  | Producción legislativa   |
| Artículo 37 y 38      | Derecho a la Igualdad Sustantiva  | Garantizar igualdad sustantiva   | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México                                     | Ejecución y producción legislativa   |
| Artículo 40           | Derecho a no ser discriminado   | Adoptar medidas y realizar acciones afirmativas para garantizar a NNA igualdad sustantiva, oportunidades y no discriminación                         | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México                                     | Ejecución  |
| Artículo 41           | Derecho a no ser discriminado   | Reportar al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, o instancia respectiva local las acciones afirmativas adoptadas para no discriminación | Instancias públicas de poderes federales y locales y órganos constitucionales autónomos | Ejecución  |
| Artículo 42           | Derecho a no ser discriminado   | Adoptar medidas para eliminar usos, costumbres, prácticas que atenten contra igualdad de NNA por razones de género o discriminen                     | Federación, entidades, municipios Ciudad de México                                      | Ejecución  |
| Artículo 44           | Derecho a Vivir en Condiciones de Bienestar y a un Sano Desarrollo Integral | Coadyuvar a adoptar medidas apropiadas para sano desarrollo de NNA   | Federación, entidades, municipios Ciudad de México                                      | Ejecución  |
| Artículo 45           | Derecho a Vivir en Condiciones de Bienestar y a un Sano Desarrollo Integral | Establecer como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años   | Congreso de la Unión y congresos locales  | Producción legislativa   |

| Artículo de la LGDNNA                | Derecho de las NNA   | Asunto específico que implica competencia, concurrencia y coordinación   | Órdenes de gobierno y poderes involucrados  | Tipo de facultad concurrente que se señala: de ejecución o de producción legislativa |
|--------------------------------------|--|--|---|--|
| Artículo 47 párrafo primero y décimo | Derecho a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal           | Tomar medidas para prevenir, atender y sancionar casos en que NNA se vean afectados por distintos delitos<br>Establecer disposiciones que orientarán políticas de prevención, protección, atención, sanción y erradicación de supuestos de delitos contra NNA  | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México, Congreso de la Unión y locales           | Ejecución y producción legislativa   |
| Artículo 48                          | Derecho a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal           | Adoptar medidas apropiadas para promover recuperación física y psicológica y restitución de derechos de NNA para lograr pleno ejercicio de sus derechos  | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México   | Ejecución  |
| Artículo 50, 51 y 52                 | Del Derecho a la Protección de la Salud y a la Seguridad Social            | Coordinarse para reducir morbilidad, mortalidad, asegurar prestación médica, promover principios de salud y nutrición, eliminar usos perjudiciales para la salud, y otros elementos relacionados con derechos de protección de salud y seguridad social de NNA | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México   | Ejecución  |
| Artículo 54                          | Del Derecho a la Inclusión de Niñas, Niños y Adolescentes con Discapacidad | Implementar medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas para NNA con discapacidad  | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México   | Ejecución  |
| Artículo 55                          | Del Derecho a la Inclusión de Niñas, Niños y Adolescentes con Discapacidad | Realizar acciones para sensibilizar a la sociedad respecto de NNA con discapacidad y fomentar respeto de derechos y dignidad. Leyes federales y locales deben establecer disposiciones tendientes a proteger derechos de este grupo de NNA                     | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México; Congreso de la Unión y congresos locales | Ejecución y producción legislativa   |

| Artículo de la LGDNNA       | Derecho de las NNA   | Asunto específico que implica competencia, concurrencia y coordinación   | Órdenes de gobierno y poderes involucrados          | Tipo de facultad concurrente que se señala: de ejecución o de producción legislativa |
|-----------------------------|--|--|---|--|
| Artículo 57                 | Derecho a la Educación   | Garantizar la consecución de una educación de calidad e igualdad sustantiva  | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México | Ejecución  |
| Artículo 58                 | Derecho a la Educación   | Contemplar fines de la educación en disposiciones aplicables   | Congreso de la Unión y congresos locales            | Producción legislativa   |
| Artículo 59 segundo párrafo | Derecho a la Educación   | Coordinarse para diseñar estrategias, acciones, mecanismos, sanciones en relación a erradicar violencia o acoso escolar.   | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México | Ejecución  |
| Artículo 60                 | Derechos al Descanso y Esparcimiento   | Garantizar el derecho de NNA al descanso y esparcimiento y fomentar oportunidades apropiadas   | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México | Ejecución  |
| Artículo 62 y 63            | Derechos de Libertad de Convicciones Éticas, Pensamiento, Conciencia, Religión y Cultura | Garantizar derecho en el marco de Estado laico. Establecer políticas tendientes a garantizar promoción, difusión y protección de diversidad de expresiones culturales, regionales y universales  | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México | Ejecución  |
| Artículo 64, 65, 66         | Derecho a la Libertad de Expresión y Acceso a la Información                             | Garantizar derecho de NNA a expresar su opinión libremente y a buscar, recibir y difundir información e ideas, sin más limitaciones que las establecidas en artículo 6° constitucional. Promover difusión de información y material para asegurar bienestar social y ético, desarrollo cultural y salud física y mental. Mecanismos de protección de intereses de NNA respecto de riesgos derivados del acceso a medios de comunicación y uso de sistemas de información | Federación, entidades, municipios, Ciudad de México | Ejecución  |

| Artículo de la LGDNNA    | Derecho de las NNA                                  | Asunto específico que implica competencia, concurrencia y coordinación   | Órdenes de gobierno y poderes involucrados   | Tipo de facultad concurrente que se señala: de ejecución o de producción legislativa |
|--------------------------|---|--|--|--|
| Artículo 72              | Derecho a la Participación                          | Implementar mecanismos que garanticen participación permanente y activa de niñas, niños y adolescentes en las decisiones que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen  | Federación, entidades federativas, municipios y alcaldías de CDMX                    | Ejecución  |
| Artículo 79              | Derecho a la Intimidad                              | Garantizar la protección de identidad e intimidad de niñas, niños y adolescentes que sean víctimas, ofendidos, testigos o que estén relacionados de cualquier manera en la comisión de un delito, a fin de evitar su identificación pública  | Autoridades de la Federación, entidades federativas, municipios, y alcaldías de CDMX | Ejecución  |
| Artículo 83, 84, 86 y 88 | Derecho a la Seguridad Jurídica y al Debido Proceso | Garantizar protección y prevalencia del interés superior de la niñez, garantizar ejercicio de los derechos de las NNA establecidos en la CPEUM y tratados internacionales, y marco jurídico aplicable, proporcionar información clara y sencilla para las NNA sobre procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en investigación o proceso judicial, entre otros | Autoridades de la Federación, entidades federativas, municipios, y alcaldías de CDMX | Ejecución y de legislación   |

Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Como se aprecia, los artículos relacionados con los derechos de las NNA señalados en el Título Segundo de la LGDNNA establecen claramente las facultades concurrentes en materia de ejecución de acciones, así como de producción legislativa que tienen tanto las autoridades federales competentes, como las de las entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México.

Por su parte, el artículo segundo transitorio de la LGDNNA establece que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, “realizarán las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor”. En ese orden de ideas, si la LGDNNA entró en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) —el 5 de diciembre de 2014—, entonces, las entidades federativas tenían hasta el 24 de mayo del año siguiente (2015) para hacer las reformas legales necesarias y estar en sintonía con lo señalado por la Ley General en comento.

## Leyes de derechos o protección de derechos de las NNA en las entidades federativas

Derivado de la disposición constitucional y de la LGDNNA, las entidades federativas deben asegurarse de producir la norma jurídica necesaria para proteger los derechos de las NNA. En ese sentido, se hizo una revisión de las leyes que protegen los derechos de las NNA en los estados de la República. Todas las entidades federativas tienen una ley relativa a la protección y/o derechos de las NNA y la mayoría recibe el nombre de “Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes” y únicamente se modifica el nombre de la entidad en donde se emite.

El caso de Coahuila es distinto, ya que la ley que protege los derechos de las NNA recibe el nombre de “Ley del Sistema Estatal para la Garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza”. Entonces, se reconoce que hay un sistema, conformado por distintos órganos u organismos estatales y municipales que coordinan sus funciones en favor de los derechos de niñas y niños. En estricto sentido, para instrumentos internacionales, las niñas y niños son todas las personas menores de 18 años; por lo que, entonces, la palabra “adolescentes” no se lee en el título de la mencionada legislación local.

La mayor parte de las entidades federativas publicaron sus leyes obligadas, de alguna manera, por la propia LGDNNA en el año de 2015, siendo excepción Colima que la publicó en 2014, así como Nayarit y San Luis Potosí que la publicaron a partir de 2016. A pesar de tardarse un poco más de lo señalado por los transitorios de la Ley General, todas las entidades han cumplido con legislar a favor de los derechos de las NNA.

Ahora bien, la LGDNNA reconoce una lista puntual de derechos que es demostrativa mas no limitativa; en ese sentido, todas las legislaciones estatales aplicables estipulan la misma lista de derechos, aunque en algunos no se limitan a dicho listado, sino que van más allá en la protección de los derechos de las NNA.

Los derechos que todas las legislaciones locales en la materia recogen son: Derecho a la Vida, a la Supervivencia y al Desarrollo, Derecho a la Prioridad, Derecho a la Identidad, Derecho a Vivir en Familia, Derecho a la Igualdad Sustantiva, Derecho a no ser discriminado, Derecho a Vivir en Condiciones de Bienestar y a un Sano Desarrollo Integral, Derecho a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal, Derecho a la Protección de la Salud y a la Seguridad Social, Derecho a la Inclusión de Niñas, Niños y Adolescentes con Discapacidad, Derecho a la Educación, Derecho al Descanso y Esparcimiento, Derecho de Libertad de Convicciones Éticas, Pensamiento, Conciencia, Religión y Cultura, Derecho a la Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Derecho a la Participación, Derecho de Asociación y Reunión, Derecho a la Intimidad, Derecho a la Seguridad Jurídica y al Debido Proceso, Derecho de las NNA Migrantes y Derecho de Acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación.

Se tienen los siguientes casos que, además de incluir los derechos mencionados anteriormente, han extendido su listado tratando de abarcar más protecciones:

1. Coahuila de Zaragoza: incluye la protección de las NNA contra la prostitución, pornografía infantil, secuestro, venta y trata de personas, tortura, tratos o penas crueles y degradantes. Asimismo, resalta la protección de datos personales, y de no utilización de trabajo de personas menores de 14 años. Además, incorpora el derecho a la cultura, la historia, idioma y modo de vida como factor de enriquecimiento de identidad del Estado.
2. Ciudad de México: incorpora el derecho a recibir protección especial cuando la NNA se encuentre en situación de discriminación múltiple.
3. Durango: Si bien no se incluye el derecho de acceso a las tecnologías de información y comunicación en el primer listado, sí hay numerales que señalan el establecimiento de tecnologías de información y comunicación y el uso seguro y responsable de los mismos.
4. Jalisco: tiene una de las legislaciones locales protectoras de los derechos de las NNA más completas. Incluye derechos como: ser adoptado conforme a las legislación civil, derecho a las visitas y convivencia con sus padres, a la crianza, a recibir buen trato y consideración por parte de padres o personas que los guardan y custodian, derecho a alimentos, a protección en condiciones de vulnerabilidad, a la privacidad de sus datos personales en actuaciones jurisdiccionales y administrativas, a un medio ambiente sano y equilibrado, a que sus ascendientes, tutores o custodios preserven y exijan cumplimiento de sus derechos, a ser protegidos contra cualquier forma de explotación, y reconocimiento de los derechos contenidos en la Constitución Política y tratados internacionales aplicables.
5. Estado de México: incorpora los derechos de las NNA en situaciones especiales.
6. Nuevo León: incluye los derechos de las NNA refugiados no acompañados y derecho a la revisión de la medida.

7. Oaxaca: su legislación en el tema menciona otros derechos de las NNA enfocados, algunos, a grupos indígenas o afroamericanos. Además, señala el derecho a la alimentación, a protección en situación de emergencias naturales y desastres ecológicos; derechos de niñas y adolescentes madres o padres y derechos de NNA con madre o padre privado de su libertad. Este último, no se reconoce de manera explícita en el listado de otras legislaciones.
8. Quintana Roo: incluye derechos de NNA en situación de calle, la protección a adolescentes trabajadores y a las niñas y niños de la primera infancia. La Ley de Quintana Roo es la única que menciona, de manera textual, los derechos de la primera infancia.
9. San Luis Potosí: su legislación en relación a la protección de los derechos de las NNA es bastante novedosa. No se limita al listado de la LGDNNA, sino que incluye otros derechos como el de la lactancia materna, por ejemplo. Asimismo, incorpora en su listado los siguientes derechos: a ser protegidos contra toda forma de explotación, a un medio ambiente sano, adecuado y ecológicamente equilibrado, a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a la lactancia materna, exclusiva durante los primeros seis meses de edad y complementaria hasta los dos años (prohibido restringir ese derecho en espacios públicos), además de los derechos estipulados por la Constitución, y tratados internacionales.
10. Sonora: señala los derechos de las NNA en situaciones especiales.
11. Yucatán: no menciona el listado, sino que señala que las NNA de su entidad gozarán de los derechos establecidos en la Ley General. Lo anterior indica que, si la Ley General es modificada para ampliarse o reducirse, automáticamente eso beneficiaría o perjudicaría a la niñez de Yucatán.
12. Zacatecas: la legislación local aplicable indica otros derechos de las NNA como el de la Reunión de la familia, adopción, protección contra traslado y retención ilícita, condiciones de internamiento, alimentos, cultura, deporte, libertad de tránsito, protección especial: calle o abandono, migrantes, indígenas, discapacidad, adicciones, víctimas de explotación sexual, víctimas de secuestro, abandono, extravío, situación de tortura, recuperación y reintegración social, protección de trabajo de adolescentes, derechos de padres y madres adolescentes, protección contra diversos tipos de peligros, protección de derechos, defensa administrativa y restitución de derechos, entre otros.

Algunas entidades federativas se han limitado a legislar tal como lo mandata el artículo segundo transitorio de la LGDNNA cumpliendo con la creación normativa para la protección de los derechos de las NNA. Asimismo, esta facultad dada a las entidades desde una Ley General ha permitido que se proteja en mayor medida a las niñas, niños y adolescentes de nuestro país en cada estado de la República. A pesar de lo anterior, más de diez entidades federativas han hecho lo propio y han legislado sin limitarse a lo estipulado por la LGDNNA; de hecho, reconocen más derechos sin ser limitativos.

## Conclusiones

La Carta Magna, así como la Ley General en materia de derechos de NNA establecen claramente la concurrencia y competencia entre los tres órdenes de gobierno no solo en la ejecución, sino en la producción legislativa de acciones y derechos que protejan a la niñez en nuestro país.

La soberanía que tenían las entidades federativas en la producción legislativa de la materia podría verse como una limitación por lo señalado en la Ley General aplicable. Sin embargo, no es así, por el contrario, las entidades federativas son libres de legislar en la materia de NNA siempre y cuando cumplan con lo mandatado tanto en la Ley General, como en la Carta Magna y en los instrumentos internacionales de derechos humanos proteccionistas de las NNA. Es decir, esta coordinación y competencia entre federación y entidades federativas ha beneficiado la protección de nuestra niñez.

Si bien, algunas entidades federativas copian exactamente el listado de derechos que reconoce, de entrada, la LGDNNA, hay estados que reconocen, textualmente, otros derechos que no se indican, de manera literal, en otras legislaciones locales o, inclusive, en la Ley General.

Los derechos de padres y madres adolescentes, los derechos de las NNA con padres y madres que viven en prisión y el derecho de las niñas y niños a ser amamantados, entre otros, son derechos y protecciones de vanguardia, que no dejan lugar a dudas de lo importante que es salvaguardar en todos los aspectos a las niñas, niños y adolescentes, no solo mexicanos, sino extranjeros que se encuentran en territorio mexicano.

Finalmente, se reconoce que el federalismo en materia de NNA no se vio mermado con la publicación de la LGDNNA sino que, por el contrario, se vio fortalecido por la coordinación y competencia que se señala en su texto, consolidando, además, las leyes locales de protección a los derechos la niñez.

## Fuentes consultadas

Carbonell, M. (1998). El Estado federal en la Constitución mexicana: Una introducción a su problemática. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 1(91). Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3526/4202>. Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_140319.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_140319.pdf). Cámara de Diputados. Ley General de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Texto vigente. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDN-NA\\_200618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDN-NA_200618.pdf). Cámara de Diputados *Reformas al numeral 73*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm). *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 2011. DECRETO por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5213826&fecha=12/10/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213826&fecha=12/10/2011). Consultado en marzo 2019.

Serna de la Garza, J.M., Caballero Juárez, J.A. (2002). *Estado de derecho y transición jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/306-estado-de-derecho-y-transicion-juridica>. Consultado en febrero 2019.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.(2002). Facultades concurrentes en el Sistema Jurídico Mexicano. Sus Características Generales. *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Jurisprudencia, Tomo XV. Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=187982&Clase=DetalleTesisBL>. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009). Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX. Pleno. Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=40145&Clase=VotosDetalleBL>. Zapata Cruz, J.C. (2017). *Facultades coincidentes y facultades implícitas en México. Hechos y Derechos*. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11753/13578>.



# F

L FEDERALISMO ES UN RÉGIMEN DE ALTA complicación técnica y política porque tiene que hacer coexistir dos soberanías distintas: la nacional y la local, la de los poderes federales y la de los estados. La naturaleza del origen del pacto federal determina esa coexistencia.<sup>1</sup>

El presente artículo aborda en primera instancia, la explicación y el desarrollo del concepto del federalismo; en el segundo apartado se realiza una recopilación histórica del tema; en la tercera división, se analizan los artículos de la Constitución Política que se relacionan con el tema de análisis y por último se establecen algunos planteamientos que desde el Senado de la República, se deben atender como retos y oportunidades para fortalecer el federalismo mexicano.

---

1 Medina, Luis, "Federalismo mexicano para principiantes", Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009, <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1008>.

# ¿Qué es y para qué sirve el federalismo en México?

Carlos Iván Islas Aguirre\*

## Concepto de federalismo

Para comprender el tema en cuestión es necesario plantear su definición. La palabra federación proviene del latín *foedus* que significa alianza o pacto de unión,<sup>2</sup> este concepto implica un acto, con el objetivo de unir y vincular algo que estaba separado, para posteriormente hacer una formación y composición de un todo proveniente de diferentes partes.

En cuanto a una definición teórica, Montesquieu menciona que la “república federativa” es el resultado de un pacto o convención entre distintitos cuerpos políticos,<sup>3</sup> de esa manera esta afirmación coincide con el origen etimológico de la palabra. Por su parte, Wheare expone que la federación alude “a un tipo de organización política en el cual dos niveles de gobierno, el federal y el regional, son independientes uno del otro, pero operan de manera coordinada”.<sup>4</sup>

---

\* Investigador "B" del Instituto Belisario Domínguez.

2 Valenzuela, Francisco Berlín (Coordinador). et al., Diccionario universal de términos parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 1998, p. 310. [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf).

3 Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, decimoséptima edición, México, Porrúa, 2005, p. 407.

4 Carbonell, Miguel, Diccionario Jurídico Básico, México, Porrúa – UNAM, 2018, p. 67.

Friedrich sostiene que el federalismo es “un conjunto de agrupaciones políticas [que] coexisten e interactúan como entidades autónomas, unidas en un orden común que también tienen su propia autonomía”,<sup>5</sup> mientras que Tocqueville, sostenía que “el federalismo implica la unión de Estados soberanos”.<sup>6</sup>

Aunado a lo anterior y siguiendo con la perspectiva teórica, el jurista Rafael de Pina, menciona que la federación es un “sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución”.<sup>7</sup>

De esa forma la teoría establece que la federación en un pacto o alianza entre entes que están de acuerdo en alguna cuestión, en este caso diversos entes políticos autónomos llegan al acuerdo de organizarse para formar un solo Estado denominado federal, en donde llevarán a cabo cada uno sus actuaciones que les compete, sin perder ambos su autonomía, asimismo, los entes se coordinarán para llevar a cabo labores en conjunto.

Por otra parte, en el terreno jurídico-político, se comprende que la federación es una forma de Estado.<sup>8</sup> El abogado Ignacio Burgoa Orihuela estima que el Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.<sup>9</sup>

El Dr. Fausto Ballado Berron, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, señala que el Estado Federal<sup>10</sup> se compone por normas con validez en todo el territorio nacional, a las que se les denominará leyes federales y por normas locales designadas como leyes locales, en las que cada una de estas leyes encuentran su accionar en distintas jurisdicciones.

Por otra parte, para que se pueda conformar jurídicamente un Estado Federado es necesario que los Estados partes cumplan con los siguientes tres compromisos:<sup>11</sup>

---

5 Carbonell, Miguel, *Ibidem*, p. 68.

6 García Ramírez, Cesar y García Camino, Bernardo, *Teoría Constitucional*, México, editorial IURE, 2010, p. 154.

7 Valenzuela, Francisco Berlín (Coordinador), *op. cit.*, pp. 310 y 311. [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf).

8 La Teoría Constitucional señala que existen diversas formas de Estado, entre las cuales se encuentran los Estado compuestos, estos se distinguen porque coexisten distintos órganos de creación de normas y diversos ámbitos de aplicación de esas normas (de niveles federal y local); de entre las diferentes formas de Estado, se puede identificar al Federado (tema del artículo). (García Ramírez, Cesar y García Camino, *op. cit.*, p. 149).

9 Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 407.

10 Ballado Berron, Fausto, *Formas de Estado*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/25540/22939>.

11 Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 407 y 408.

- Que los Estados soberanos sean independientes para poder constituirse;
- que se unan los Estados soberanos y,
- finalmente que haya un nuevo Estado que sin absorberlos comprenda a todos sin excepción.

Aunado a lo anterior, el teórico Schultze piensa que un Estado federal debe contar con las siguientes características:<sup>12</sup>

- a) El Estado en su conjunto (federación) se divide en unidades territoriales;
- b) La división de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se encuentra tanto en el ámbito federal como en el estadual, por lo que los estados miembros gozan de una amplia autonomía;
- c) Los estados miembros se encuentran representados en el parlamento federal y toman parte en la formación de la voluntad política de la federación;
- d) La solución de los conflictos se logra sobre el principio de la negociación y exige, además, debido a la protección de las minorías, la instauración de mayorías calificadas en la toma de decisiones;
- e) Existe un órgano judicial constitucional como árbitro en caso de discrepancias entre los órdenes federal y local (estadual).

De esa manera, se puede observar que en el Estado Federal coexisten entidades con autonomía democrática, que se encuentran delimitadas por sus propias normas, hay autoridades que ejercen su jurisdicción en distintos territorios y niveles de gobierno, cuenta con instituciones burocráticas para atender los asuntos de la población. Todas cobijadas bajo un orden federal.

## ¿Cuáles son los antecedentes históricos de la Federación en México?

En nuestro país el primer antecedente de la federación se encuentra en el Acta Constitutiva de la Nación del 31 de enero de 1824.<sup>13</sup>

Después de la abdicación del emperador Agustín de Iturbide, las provincias que conformaban el territorio nacional estaban tratando de separarse del centro de la nación (en aquel lugar se concentraban los poderes del país), con el objetivo de conquistar su independencia. El General Antonio López de Santa Anna, fue uno de los impulsores de los movimientos, asimismo se declaró protector de los pueblos que pedían la federación y la libertad.

---

12 Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, El federalismo como forma de organización del Estado, UNAM, México, 2014. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/17.pdf>.

13 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana 1824. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

De esa manera, “poco después se sublevaron las provincias de Guanajuato, Morelia, San Luis, Zacatecas y Oaxaca, mismas que unidas entre sí, exigieron a la Asamblea Legislativa una nueva convocatoria del Congreso. Por su parte, las provincias de Texas, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, pretendieron independizarse de México. En Guatemala, el General Vicente Filisola, al ser avisado de lo que ocurría en México, quiso obrar por su cuenta y publicó un decreto en el cual se convocaba a un Congreso para decidir que es lo que sucedería con las provincias que se habían unido al Imperio. La mayoría votó por su absoluta independencia de México, constituyéndose una República Federal llamada Provincias Unidas de Centroamérica. No obstante, la provincia de Chiapas, por voto espontáneo, decidió permanecer unida a la República Mexicana”.<sup>14</sup> Por su parte, las provincias de Jalisco, Querétaro y Yucatán se declararon independientes.

El conflicto se agudizaba y en el panorama solo predominaba la idea de convocar a un nuevo Congreso, y fue así como en mayo de 1823 se convocó al Congreso. Mismo que se encargó de establecer el sistema federal y asentar las bases para la nueva Nación Mexicana. Es importante mencionar que el Acta Constitutiva de la Federación fue la base de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

### **Acta Constitutiva de la Federación. Forma de Gobierno y Religión.**

Art. 5.º La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Con base en el Acta, a continuación, se exponen los estados que componían a la federación en aquel año:

Art. 7.º Los estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de oriente, compuesto de las provincias Coahuila, nuevo León, y los Tejas; el interno del norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango y nuevo México; el de México, el de Michoacán, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro; el de San Luis Potosí, el del nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas, el de Tabasco, el de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas, Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido á Jalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente á los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán á las que antes han pertenecido. La laguna de terminos corresponderá al estado de Yucatán.

Posteriormente de la guerra y el conflicto de independencia, el 4 de octubre de 1824, se promulga la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824,<sup>15</sup> este documento jurídico de gran avanzada se destacó por ser el primero en establecer en la Constitución Política de nuestro país el concepto Federal como forma de Estado, durante los albores del nuevo México independiente:

14 31 de enero de 1824, aprobación del Acta Constitutiva de la Nación, <https://www.gob.mx/sedena/documentos/31-de-enero-de-1824-apr.bacion-del-acta-constitutiva-de-la-nacion>.

15 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

## **Título 2º.**

### **Sección única.**

#### **De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder Supremo.**

Art. 4º. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Sin embargo, para 1836 se promulgan las Leyes Constitucionales mejor conocida como “Las Siete Leyes”,<sup>16</sup> en este documento se destituye a la Federación como forma de Estado, y se establece una República central, esta decisión implicó restarles autonomía a los estados:

## **Sexta.**

### **Sobre la división y organización territorial.**

#### **División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.**

Art. 1. La República se dividirá en Departamentos, conforme á la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en Distritos y éstos en Partidos.

Para 1843 se expidió otra Constitución a la que se le llamó “Bases Orgánicas de la República Mexicana”,<sup>17</sup> la cual se destacó por instituir a la República representativa y popular como forma de gobierno, pero se dejó de lado el concepto federal:

## **Título I.**

### **De la nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión.**

Artículo 1. La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular.

Posteriormente y en riesgo de que la nación desapareciera, después de décadas de guerras e intervenciones extranjeras, se piensa en la necesidad de construir un Estado que sea capaz de consolidar a la nación, y es así como el 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución Política de la República Mexicana,<sup>18</sup> una carta magna de corte liberal, la cual establece de nuevo el Estado federal:

## **Título 2**

### **Sección I**

#### **De la soberanía nacional y de la forma de gobierno**

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Con la promulgación de la Constitución Política de 1917, se decide continuar bajo un orden federal, compuesto por estados libres y soberanos en su régimen interior, de esa manera los estados tienen el derecho de expedir sus propias constituciones locales siempre y cuando no contravengan las disposiciones de la carta magna, en el apartado sobre la revisión constitucional, se explicará el artículo que sienta las bases del orden federal.

16 Leyes Constitucionales 1836, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

17 Bases de Organización Política de la República Mexicana 1843. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>.

18 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1857. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.

## Revisión exhaustiva de la Constitución Política de México y su vínculo con el concepto de federación

El federalismo constituye por excelencia el reconocimiento de diferentes grupos sociales y el conocimiento de saberlo organizar, teniendo como base una coordinación superior que fomente su expansión, asimismo cuenta con la facilidad de adaptarse a las distintas ideologías que conforman el gobierno.<sup>19</sup>

Para la siguiente revisión se toma como base nuestra Constitución Política de México:

| Nombre oficial de la Carta Magna  |   |
|---|---|
| Artículo y su contenido   | Comentario  |
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857. | En el título oficial de nuestra Constitución, se establece el nombre de nuestra federación: Estados Unidos Mexicanos. |

| Definición de las formas de Estado y de gobierno  |  |
|---|--|
| Artículo y su contenido   | Comentario   |
| Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y <b>federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación</b> establecida según los principios de esta ley fundamental. | Se establece que la federación se conforma de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, de esa manera y bajo esa determinación se conforman las entidades federativas, <sup>20</sup> las cuales gozan de autonomía en sus regímenes interiores, de un gobierno y Constitución local. |

19 García Ramírez, Cesar y García Camino, Bernardo, *op. cit.*, pp. 153 y 154.

20 El vocablo entidad proviene del latín medieval *entitatem*, acusativo de *entitas* (radical *entitat*) "entidad, hecho de existir, cualidad de ser". Su significado es: lo que constituye la esencia y unidad de una cosa. Colectividad considerada como unidad. Por lo tanto, entidad, es una unidad delimitada territorialmente, que, para conformar un Estado, establece o confirma por medio de un pacto de unión con otras entidades (que se plasma en una Constitución escrita), las condiciones de división o distribución de poder político en un sistema, que sólo puede modificarse por procedimientos extraordinarios que ellas mismas formulan. (Valenzuela, Francisco Berlín, *op. cit.*, p. 294).

### Autoridades federales y autoridades locales

| Artículo y su contenido   | Comentario   |
|---|--|
| <p>Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de <b>los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores</b>, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que <b>en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal</b>.</p> | <p>Se estipula la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas.</p> <p>Por otra parte, se señala que las Constituciones locales no podrán contravenir lo estipulado en el Pacto Federal.</p> <p>El Pacto Federal<sup>21</sup> es un acuerdo de voluntades, para adoptar una determinada forma de gobierno y Estado; este Pacto está contenido en el artículo 40 de la Carta Magna.</p> |

### Integración del territorio nacional

| Artículo y su contenido  | Comentario  |
|--|---|
| <p>Artículo 42. El territorio nacional comprende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. <b>El de las partes integrantes de la Federación;</b></li> <li>II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;</li> <li>III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;</li> <li>IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;</li> <li>V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;</li> <li>VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.</li> </ol> | <p>La Federación es lo que integra a las partes que la componen. Entre ellas se encuentran las entidades federativas que conforman a la República mexicana.</p> |

21 El Pacto Federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos. Véase la información en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/381.htm>.

| Entidades federativas que integran la República  |  |
|--|--|
| Artículo y su contenido  | Comentario   |
| <p>Artículo 43. Las <b>partes integrantes de la Federación son los Estados</b> de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.</p> | <p>Este artículo nombra a cada uno de los Estados (partes) que integran la federación, cada Estado tiene su extensión y límites.</p> |

| Integración de la Cámara de Senadores   |  |
|---|--|
| Artículo y su contenido   | Comentario   |
| <p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada <b>Estado</b> y en la <b>Ciudad de México</b>, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. (...)</p> | <p>El Senado es el conjunto de individuos que son elegidos para representar en el parlamento a cada uno de los estados que integran un país o república<sup>3</sup>.</p> |

| Bases de los gobiernos locales  |   |
|---|---|
| Artículo y su contenido   | Comentario  |
| <p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su <b>división territorial</b> y de su <b>organización política y administrativa</b>, el <b>municipio libre</b>, conforme a las bases siguientes: (...)</p> | <p>Este artículo es la esencia del federalismo de nuestro país, porque procura la estructura política, administrativa y cimenta las bases por las cuales se rigen los municipios.</p> |

22 Valenzuela, Francisco Berlín, *op. cit.*, p. 639.

### División de poderes en las entidades federativas

| Artículo y su contenido   | Comentario   |
|---|--|
| Artículo 116. El poder público de los <b>estados</b> se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. | Se establece la forma de organización administrativa y política de las entidades federativas, así como su división de poderes. Este artículo se relaciona con el 40 constitucional, en el cual se estipula la forma de Estado y de gobierno a nivel federal y local. |

Los poderes de los **Estados** se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...)

### Facultades reservadas a los estados

| Artículo y su contenido   | Comentario  |
|---|---|
| Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los <b>Estados</b> o a la <b>Ciudad de México</b> , en los ámbitos de sus respectivas competencias. | Todas las facultades que no estén establecidas de manera precisa en la Carta Magna a los Poderes Federales, estas quedan comprendidas a la autoridad de los estados. En este rubro es importante conocer las competencias de la Federación y entidades federativas. |

### Reformas constitucionales

| Artículo y su contenido   | Comentario   |
|---|--|
| Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los <b>Estados</b> y de la <b>Ciudad de México</b> . | Este artículo establece la participación de los estados y la Ciudad de México en las decisiones político-jurídicas de las reformas a la Constitución Política de México, esto es derivado a que en la federación se permite la participación "en las actividades nacionales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía, en las esferas autorizadas en la Constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y, en cierta medida, en oposición, a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables". <sup>23</sup> |

23 Valenzuela, Francisco Berlín, *op. cit.*, p. 294

## Retos y oportunidades desde el Senado de la República

Hoy el Senado de la República tiene un importante compromiso con el país, como una institución facultada para elaborar y reformar las leyes nacionales, es importante que en todo momento esté apegada al orden constitucional y de las leyes que de ella emanen, asimismo, establecer leyes que definan el rumbo seguro de la nación, por otra parte, las senadoras y senadores, deben actuar con seriedad y responsabilidad con los ciudadanos que les dieron su voto de confianza, de igual manera con los que no comulgaron con sus propuestas, cada decisión legislativa debe dar certidumbre a los gobernados. De esa manera, se podrá tener un Senado a la altura de México, y que sepa responder a las necesidades que la nación demanda y así contribuir al fomento de un Estado de derecho y bienestar.

Con base en el párrafo anterior, el senador Ricardo Monreal, presidente de la Junta de Coordinación Política en el Senado de la República, reflexiona y propone una serie de compromisos, con la nueva conformación del Senado, con el objetivo de hacer un llamado a las senadoras y senadores, grupos parlamentarios, órganos de gobierno, la estructura parlamentaria y administrativa con sus trabajadoras y trabajadores, a fin de contribuir con responsabilidad y compromiso esta nueva etapa del Senado de la República.<sup>24</sup>

- La construcción de un Senado de la República, plural, republicano, eficiente y austero, al servicio de todas y todos los mexicanos, pero en particular de quienes más necesitan ser apoyados.
- Impulsar decisiones acordadas en la pluralidad con el más amplio consenso, incorporando a las minorías parlamentarias.
- Producir un Estado de derecho que erradique la corrupción y promueva la justicia social.
- Generar leyes que apoyen una política social sostenible y eficaz, que, debidamente instrumentada por las instancias correspondientes, promueva niveles tangibles de bienestar a sus destinatarios, y progreso en las comunidades.
- Coadyuvar con el Ejecutivo federal para construir una política interior sólida que sustente una política exterior activa y respetuosa de los principios internacionales de colaboración y protección de los intereses nacionales, y de defensa de las y los mexicanos en el exterior.
- Mantener interlocución activa y coordinación respetuosa con las entidades de la República representadas en la Federación, como promotor de acuerdos fundamentales, para acelerar la marcha homologada de la nación en su conjunto.
- Tener cercanía con los proyectos de desarrollo del campo como factor de crecimiento, de la infraestructura de comunicaciones, de impulso a las cuencas hídricas; de la promoción del incremento del contenido nacional en sectores estratégicos, de la creación de centros productivos en zonas urbanas marginadas, del cuidado y preservación de la ecología y los recursos naturales, entre otros rubros.

---

24 Monreal Ávila, Ricardo, *Desafíos. El Senado en la Cuarta Transformación*, D3 Ediciones S.A. de C.V., México, 2018, pp. 223 y 224, <http://ricardomonreal.mx/desafios-senado-la-cuarta-transformacion/>.

## Retos del federalismo Mexicano frente al nuevo gobierno

Se debe hacer valer el diseño federal que se encuentra estructurado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sin duda alguna, la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno es una pieza clave para lograr beneficios en común, asimismo, el respeto al sistema federal con base en la autonomía de sus gobiernos y leyes, el orden en la distribución de competencias entre la federación, los estados y municipios con el objetivo de establecer una sana convivencia.

Si bien es cierto que los gobiernos en turno tienen el derecho de reformar las leyes con el objetivo de cambiar lo que consideran que no está funcionando, también es verdad que estos cambios legislativos se deben hacer con responsabilidad, y sin afectar el sistema federal.

El federalismo se debe entender como la coordinación, cooperación y alianza, entre los diferentes niveles de gobierno, para agilizar la toma de decisiones y llevar a cabo políticas públicas en beneficio de los mexicanos.

Por otra parte, la seguridad pública hoy en día se ha convertido en un tema de la agenda nacional, y para mantener la paz y el orden público, la Federación cuenta con la Guardia Nacional, cuyo fin es salvaguardar la vida, libertad, integridad y el patrimonio de las personas.

La implementación de la nueva reforma educativa se debe desarrollar equitativamente entre las partes que integran la federación, enfocada hacia el respeto a la dignidad de las personas, los derechos humanos, con el objetivo de lograr el desarrollo de las facultades del ser humano.

La concurrencia en materia de salud la entre la Federación y las entidades federativas debe ser el detonante para llevar una adecuada ejecución de estrategias de salud.

Dentro del federalismo concurren diferentes ideologías, filosofías, culturas, idiosincrasias y aspectos económicos, pero ello no significa que no se pueda tener una vinculación adecuada entre los entes que conforman el federalismo, por ello constituye el reto de poder converger en ideas y propuestas, sin afectar su autonomía.

## Fuentes de consulta

### Libros y documentos

Ballado Berron, Fausto, Formas de Estado, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/25540/22939>.

Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, decimoséptima edición, México, Porrúa, 2005.

Carbonell, Miguel, Diccionario Jurídico Básico, México, Porrúa-UNAM, 2018.

García Ramírez, Cesar y García Camino, Bernardo, Teoría Constitucional, México, editorial IURE, 2010.

Medina, Luis, "Federalismo mexicano para principiantes", Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009.

<http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1008>.

Monreal Ávila, Ricardo, Desafíos. El Senado en la Cuarta Transformación, D3 Ediciones S.A. de C.V, México, 2018.

<http://ricardomonreal.mx/desafios-senado-la-cuarta-transformacion/>.

Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, El federalismo como forma de organización del Estado, UNAM, México, 2014. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/17.pdf>.

Valenzuela, Francisco Berlín (Coordinador). *et al.*, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 1998. [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf).

### Leyes vigentes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### Leyes no vigentes

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana 1824. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

Leyes Constitucionales 1836. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

Bases de Organización Política de la República Mexicana 1843. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1857. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.

### Páginas de internet

31 de enero de 1824, aprobación del Acta Constitutiva de la Nación.

<https://www.gob.mx/sedena/documentos/31-de-enero-de-1824-aprobacion-del-acta-constitutiva-de-la-nacion>.

Esencia compensatoria del Pacto Federal. <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/381.htm>.





# F

EL FEDERALISMO TIENE DIVERSAS FORMAS DE interpretarse y muchos son los conceptos que intentan definirlo. El federalismo se refiere a la organización que se basa en el principio de la conservación de los grupos autónomos; es decir, se trata de una situación constitucional en la que dos o más Estados con los mismos derechos e independientes entre sí, se fusionan en un ente más elevado, conservando su carácter individual y particular.

México ha transitado por diferentes formas de organización política; sin embargo, actualmente puede definirse como una República Representativa, Democrática, Laica y Federal. El federalismo es un sistema de gobierno en el que el territorio político está dividido en unidades (territorios o estados) autónomos, cada uno con su propio gobierno, pero que están unificados por un gobierno en común (federal). Ya que los gobiernos territoriales y el gobierno federal comparten el mismo territorio inevitablemente deben relacionarse entre sí.

# Federalismo y seguridad en el país

Alejandro Desfassiaux\*

Esta relación ha sido tratada por los científicos políticos de dos formas principalmente. La primera enfatiza la distribución de la autoridad para gobernar entre los dos niveles de gobierno. Ya sea entendido como descentralización o como pacto o alianza entre iguales, el federalismo se caracteriza por la combinación de los principios de unidad y autonomía interna entre una amplia variedad de organizaciones políticas. Lo esencial reside en comprender qué funciones e instrumentos asignar a cada uno de los niveles de gobierno que intervienen en el sistema.

La segunda enfatiza las relaciones entre los gobiernos y el público, ya que cada unidad tiene sus propias preferencias y decisiones que tomar, que tienen efecto directo en sus respectivas poblaciones. Ambos niveles rigen de manera conjunta el mismo territorio y la misma población, y cada uno tiene autoridad, dentro de su esfera de competencia, para tomar decisiones de manera independiente del otro.

Las federaciones se caracterizan por división geopolítica, independencia y su efecto directo sobre las poblaciones.

---

\* Presidente Fundador del Consejo Nacional de Seguridad Privada (CNSP).

## ¿Cuál ha sido la evolución histórica del federalismo en México?

### A) Constitución de 1824: federalismo regionalista

El federalismo mexicano tiene razones y raíces que se remontan a la evolución social, económica y política de la Colonia y que fraguaron en los últimos años de esta y los primeros años de la vida independiente del país. Después de la independencia, la pretensión de Agustín de Iturbide de centralizar el poder con base en la monarquía se topó con la militante resistencia de las provincias a ceder autoridad política.

El triunfo del Plan de Casa Mata, al que se adhirieron las élites provincianas, significó la confirmación en los hechos de los poderes regionales, espíritu con el cual las provincias enviarían sus diputados al Congreso constituyente de 1824. Así, la adopción del primer sistema federal fue un movimiento de la periferia al centro; resultado de una realidad política y no copia del federalismo estadounidense.

El arreglo federal de 1824 produjo una doble relación asimétrica, por un lado federación débil-estados fuertes y, por otro, Poder Ejecutivo limitado-Congreso fuerte. Esta situación determinó la lucha de los años posteriores (hasta 1867, aproximadamente) entre dos facciones principalmente: la unitaria y la federalista. Por un lado, los federalistas tenían el interés por evitar un poder central despótico y defender las libertades individuales (liberalismo), mientras que a los unitarios les preocupaba la eficacia del gobierno central para garantizar la seguridad nacional frente a las intenciones expansionistas de Estados Unidos. La confrontación se resolvió a favor de los federalistas liberales; primero en 1857 y, de forma definitiva, en 1867 con la derrota de Maximiliano de Habsburgo y la restauración de la República.

### B) Constitución de 1857: del federalismo liberal al cooperativo

En la primera mitad del siglo XIX, el principal problema a resolver fue el tipo de régimen que convenía adoptar —republicano o monárquico, federalista o unitario—; en la segunda, la cuestión central consistió en darle contenido y eficacia al gobierno federal. Una vez restaurada la República, los presidentes Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada iniciaron la labor de fortalecer dicho gobierno federal. Esta tarea fue retomada y continuada por Porfirio Díaz, que se dedicó a construir las bases del sistema político mexicano mediante pactos y acuerdos entre los gobiernos federal y estatales. Díaz logró la integración de un Congreso que asegurara la reelección del titular del Poder Ejecutivo federal, solucionando así el problema central del arreglo federal: la coexistencia de dos soberanías. Las áreas que se federalizaron como medidas centralizadoras en perjuicio de la soberanía de los estados incluyeron:

- Minería y comercio (1883)
- Derecho marítimo (1883)
- Impuesto sobre el timbre (1896)

- Gravámenes al comercio y consumo de bienes (1896)
- Determinación de aguas de jurisdicción federal (1908)
- Títulos de deuda pública pagados en el extranjero (1901)
- Legislación en materia de salubridad (1908)

## C) Constitución de 1917: federalismo centralizador

Cuando el Congreso Constituyente de 1917 se reunió, el federalismo ya no se cuestionaba; el tema no entró en la agenda de los posibles cambios a la Constitución de 1857 ni hubo un análisis crítico y exhaustivo de cómo había funcionado hasta el momento. Sin embargo, los constituyentes trataron de restablecer una unidad nacional que sentían en peligro. En consecuencia, no frenaron las incipientes tendencias centralizadoras que se heredaban del Porfiriato; al contrario, las profundizaron.

El federalismo mexicano se originó mediante el acuerdo de territorios con entidad política propia de ceder facultades de manera limitada a favor de un gobierno central. Por tal razón, los textos constitucionales de 1824, 1857 y 1917 reproducen la misma disposición, a saber: toda facultad que no esté explícitamente consignada a favor del gobierno federal, se entiende reservada a los estados. Es por lo anterior que, a través de reformas constitucionales y de otras vías como, por ejemplo, el control de los ingresos fiscales y la planeación presupuestaria, el gobierno federal después de la revolución se caracterizó por una marcada centralización.

Los factores que influyeron en la centralización del poder y en la construcción de un Ejecutivo más fuerte durante el periodo posrevolucionario fueron:

- Sustitución de las elecciones indirectas por las directas (eliminando así la fuente de poder de las élites regionales);
- el reparto agrario;
- la protección de los derechos laborales;
- la declaración del Estado como rector de la economía (artículo 27 constitucional),
- la creación del partido oficial que nace como un pacto destinado al reparto de las cuotas de poder en todos los niveles, ya que incorporó a la vida política nacional a los tres actores gestados por la revolución: el agrario, el obrero y el militar que contaban con poderosas centrales nacionales.

El cumplimiento del programa social de la revolución llevó a reformas que ahondaron aún más la concentración de facultades arrancadas a los estados en el gobierno federal con el propósito de evitar que los fuertes poderes locales las emplearan para sus propios fines, pero también para que la federación pudiera elaborar y poner en práctica programas de desarrollo nacionales que compensaran los desequilibrios regionales tan marcados del país. Las reformas incluyeron:

- Educativa (1921)
- Trabajo (1929 y 1933)
- Industria cinematográfica (1935)
- Controversias sobre terrenos comunales (1937)
- Justicia y tribunales agrarios (1983 y 1992)
- Energía eléctrica (1934, 1940, 1960)
- Contaminación ambiental (1971)
- Energía nuclear (1975)
- Asentamientos humanos (1976)

### Esfuerzos descentralizadores de finales del siglo XX

Los primeros intentos de contrarrestar las tendencias centralizadoras se presentaron en los sexenios de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), que se caracterizaron por esfuerzos descentralizadores para fortalecer a estados y municipios. Estas nuevas tendencias buscaban la modernización administrativa y económica para enfrentar los procesos de apertura e integración con otras economías, así como el fortalecimiento de la transición democrática.

### Miguel de la Madrid

Miguel de la Madrid decidió enfrentar la crisis económica de la década de 1980 con una reducción directa del gasto público y, en general, de las funciones del gobierno, disminuyendo al mínimo indispensable sus responsabilidades tanto de inversión como de administración directa de empresas. Fue así como se dio inicio a un proceso de descentralización administrativa que llevó consigo una reforma profunda en el reparto de responsabilidades entre los gobiernos estatales y municipales, así como una redistribución de los recursos presupuestales.

Este proceso se desdobló en tres líneas de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Sus medidas incluyeron:

- Desconcentrar atribuciones hasta entonces reservadas a los órganos centrales, delegar funciones y reubicar organismos y entidades gubernamentales en los estados; creación de los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (Coplade) y sus contrapartes municipales (Coplademun), que eran instancias de deliberación y consenso entre gobierno federal y gobiernos subnacionales, otorgar a los municipios potestades tributarias, de prestación de servicios públicos y de planeación urbana.

## Carlos Salinas de Gortari

Durante el gobierno de Carlos Salinas las decisiones descentralizadoras no aparecieron como una prioridad en su agenda. Sin embargo, se concretó la transferencia de servicios de educación básica a los estados y, además, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que, si bien no tuvo como objetivo específico impulsar la descentralización, buscó fortalecer a regiones y comunidades en tres grandes ámbitos de acción: bienestar social, producción y desarrollo regional. Las acciones de este programa se definían a través de la firma de Convenios de Desarrollo Social (Codesol) que estaban, en realidad, más focalizados a fortalecer a la comunidad que a los gobiernos estatales y municipales.

## Ernesto Zedillo

Durante el gobierno del presidente Zedillo el proyecto de descentralización se denominó "nuevo federalismo". Este programa incluyó reformas judiciales, de distribución de ingresos, una separación más efectiva entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la disminución del poder presidencial, el fortalecimiento de las instituciones municipales y estatales, mayor autonomía en los niveles inferiores del gobierno, entre otras medidas. A partir de ello se generaron iniciativas de redistribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno, particularmente en los sectores de educación, salud, desarrollo regional y lucha contra la pobreza (cada uno con su ritmo y estrategia particulares). Además se incrementaron, aunque muy marginalmente, los recursos fiscales a estados y municipios; y por último, se insistió en la no intervención del presidente en asuntos propios de gobiernos estatales y municipales.

Durante este periodo, tres reformas constitucionales transformaron las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales. Dos de ellas se relacionan con los ayuntamientos. En 1983, la reforma al artículo 115 otorgó a los gobiernos municipales potestades tributarias, de prestación de servicios públicos y de planeación urbana que desde entonces les permiten, por lo menos en la letra, responder a las necesidades de sus comunidades locales.

En 1999, otra reforma al mismo artículo constituyó a los ayuntamientos como gobiernos de pleno derecho con facultades exclusivas. La tercera reforma constitucional se refiere a la resolución de disputas entre órdenes de gobierno: en 1994, la reforma al artículo 105 constitucional y la promulgación de la ley reglamentaria respectiva convirtieron a la Suprema Corte en árbitro de última instancia en disputas entre los órdenes de gobierno, por medio del recurso de la controversia constitucional.

Actualmente dos elementos caracterizan al federalismo mexicano. El primero es que los gobernadores obtuvieron una mayor influencia política y social, y, aunque también económica, esta se vio condicionada por criterios de aplicación que siempre se ha reservado el gobierno federal. En general, los gobernadores de los partidos políticos de oposición al del presidente tienden a ser los más activos y exigentes en sus negociaciones con el gobierno federal. El segundo es que son precisamente las restricciones económicas las que se han convertido en el principal problema de los gobernadores con la federación, lo que ha motivado demandas en el sentido de que se rediseñe el esquema de

asignación, pues los requerimientos financieros, derivados de una mayor administración y prestación de servicios, no se han acompañado de un flujo de recursos equivalente.

En cuanto a la distribución de competencias en el sistema federal mexicano, tanto en la capacidad regulatoria como en la provisión de servicios, los gobiernos federal y municipales preservan facultades exclusivas. El federal, entre otras, en defensa y políticas exterior y monetaria, mientras que el municipal se ocupa de los servicios urbanos básicos en calles, parques, mercados, panteones y rastros. En cambio, los gobiernos estatales cuentan con escasas facultades exclusivas y, en general, se ven obligados a coordinarse con los otros órdenes de gobierno tanto en la regulación como en la provisión de servicios tan diversos como educación y gestión de residuos sólidos.

Sin embargo, como en otros sistemas federales, en México la distribución formal de competencias entre los gobiernos nacional y subnacionales suele crear confusión en la práctica y demanda coordinación en áreas donde las competencias se traslapan. En áreas cruciales para la calidad de vida (medio ambiente, planeación urbana, políticas sociales y seguridad pública, entre otras) los tres órdenes de gobierno participan tanto en la regulación como en la provisión de servicios.

Como los canales de influencia formal sobre el diseño y ejecución de políticas públicas federales (el Senado, el recurso de controversia institucional, las iniciativas de ley federal de las legislaturas estatales) han resultado inefectivos o lentos para los gobiernos estatales, los gobernadores (especialmente los de oposición) han dirigido su atención a mecanismos informales de comunicación con el gobierno federal como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Desde 2002, la conferencia reúne a los gobernadores en función de todos los partidos políticos y como actor colectivo ha protegido a los gobiernos estatales de intervenciones federales que atentaban contra su esfera de competencia, lo que ha fortalecido su posición negociadora frente a funcionarios federales, con éxito considerable en el ámbito fiscal.

Con la democratización y sobre todo después de la elección del presidente Vicente Fox (PAN) en el año 2000, los gobiernos subnacionales mexicanos han sido considerablemente más activos en la política federal; han aprovechado sus nuevos espacios de autonomía e influencia así como los que ya tenían, recurriendo a tres estrategias, principalmente:

- Los gobernadores y municipios se han afiliado a las recién creadas asociaciones para influir (colectivamente) en la agenda pública nacional, para negociar con el gobierno federal y para cabildear con legisladores federales.
- Las legislaturas estatales han presentado iniciativas de leyes federales más frecuentemente que antes (aunque lo han hecho individual y no colectivamente).
- Los gobiernos municipales (en ocasiones en conjunto) han recurrido a la Suprema Corte para resolver disputas intergubernamentales (sobre todo en casos en los que acusan a los gobiernos estatales de invadir sus esferas de responsabilidad).

## Federalismo y políticas públicas

Con frecuencia, las fronteras entre las competencias legales de cada nivel de gobierno en las distintas áreas de política son difusas y los procesos de descentralización han acentuado sus traslapes. Hasta la última década del siglo XX en México coexistían servicios federales, presentes en todos los estados, con servicios que los gobiernos subnacionales desarrollaron en sus territorios. Los servicios federales y estatales convivían en diferentes combinaciones: en algunas entidades dominaban los servicios federales, en otras, los subnacionales, pero con escasos mecanismos de coordinación. En consecuencia, cada vez es más claro que el diseño y la ejecución de políticas públicas efectivas requieren instancias o mecanismos de coordinación intergubernamental formales e informales que posibiliten la cooperación entre los tres niveles.

## Federalismo y seguridad pública

Sabemos que hoy en día el tema de la seguridad es una de las tareas fundamentales de la autoridad de cualquier Estado Nacional.

Dicho concepto de seguridad pública hemos apreciado, ha venido evolucionando, desde una concepción puramente represiva en sus inicios hasta una concepción mucho más pulida en la actualidad, que tiene que ver con todo aquello relacionado con la persona y su patrimonio. En algunos casos esta seguridad pública es entendida en un sentido muy amplio, como la seguridad interior del estado o la seguridad de la persona, según estemos hablando de un enfoque estatal o privado.

Actualmente en nuestro país cuando hablamos de seguridad pública, cada vez más la ciudadanía lo identifica con otras actividades que van mucho más allá de la exclusivamente realizada por las instituciones policíacas o ministeriales. Para la población en general, la seguridad pública cada vez tiene que ver más con la educación vial, con la protección civil en general, con el combate de manera preventiva de las adicciones, etcétera.

Como podemos apreciar entonces, la seguridad pública actualmente rebasa aquella concepción original del carácter represivo del Estado ante conductas antisociales, en uso de la fuerza legítima del Estado para salvaguardar al Estado mismo, actividad totalmente reactiva ante las consecuencias, para pasar actualmente a una concepción mucho más integral de la seguridad pública, que rebasa este aspecto reactivo para replantearse en sus aspectos preventivos, que tratan de llegar a la raíz de la problemática, más que atacar sus consecuencias.

El artículo 21 de la Constitución establece claramente que la seguridad pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno y comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución, así como la sanción de las infracciones; estableciendo también el carácter civil, disciplinado y profesional de la misma.

La seguridad pública y la justicia son claramente dos aspectos que se deben de abordar desde una perspectiva integral, por ello siempre hablamos de seguridad y de procuración e impartición de justicia.

Actualmente todos hemos visto como la seguridad pública hoy en día se ha convertido en uno de los temas que más preocupan a la sociedad en todos sus niveles.

Y en cuanto a la inseguridad ¿Qué dice la población al respecto? La percepción del ciudadano ante la realidad, en términos de justicia, de procuración de justicia y seguridad es de desconfianza, la poca credibilidad ante las instituciones, y un sentimiento de impunidad cada vez más fuerte.

El reto de la presente administración es construir un federalismo funcional y que la seguridad esté presente en todas sus formas. A saber, los tipos de seguridad son:

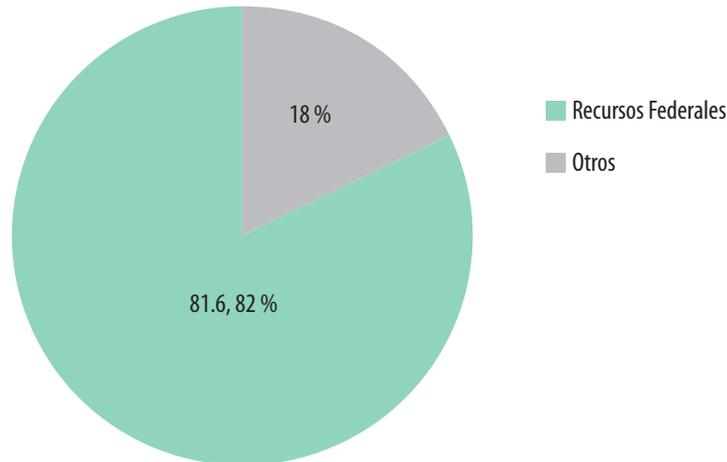
- Seguridad Nacional
- Seguridad Interior
- Seguridad Exterior
- Seguridad Pública
- Seguridad Privada
- Seguridad Civil

Por otro lado, también existe la disparidad y diversidad de disposiciones legales que no permiten encontrar un rumbo claro y eficiente para combatir y perseguir a los criminales. En este sentido, es importante contar, a nivel federal, con un código penal único y avanzar paralelamente en varios temas como la protección hacia las mujeres, la calidad científica, el análisis pluricultural, entre muchas cosas más. Algunas veces creamos leyes sólo con el conocimiento jurídico y dejamos a un lado el tema multidisciplinario. No sólo es un trabajo de abogados, sino también de sociólogos, psicólogos, historiadores, etcétera.

Es inadmisibles que una conducta en un estado, pueda tener una penalidad de 10 años y en otro de 40 años. ¿La vida o la integridad de un ser humano vale más en un estado que en otro? también falta un análisis interinstitucional, un análisis completo que atienda las necesidades de la sociedad y principalmente de las víctimas. Debemos hacer a un lado el oportunismo de carácter político porque hay muchos códigos penales creados a modo.

Sólo para comprender mejor la complejidad del tema de la seguridad en el federalismo, quiero hablar brevemente de las transferencias financieras. En este punto hay que destacar que las transferencias de recursos federales a los gobiernos locales son el principal componente de los ingresos de las entidades, ya que en promedio representan cerca del 81.6 % de los mismos.

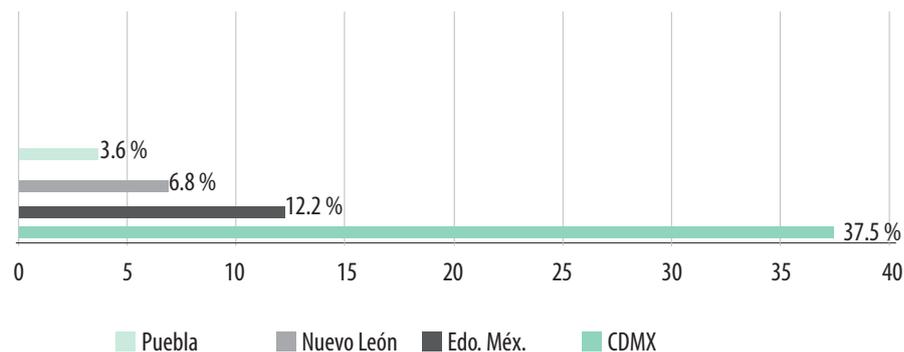
### Porcentaje de recursos de gobiernos locales



Hoy en día la asignación de las transferencias entre estados y municipios es poco transparente y sistemática. No se trata de promover la descentralización como una solución automática a la compleja problemática del federalismo, sino de avanzar hacia una descentralización gradual que promueva una mayor transparencia y responsabilidad fiscal con los gobiernos locales.

Los estados tienen la potestad de asignar impuestos, independiente de lo que se cobra a nivel federal, pero falta mayor compromiso con la recaudación y el uso eficiente de los recursos. La recaudación de impuestos es desigual en los estados de la República. Sólo cuatro de las 32 entidades federativas aportan 60.1 % de la recaudación total de impuestos. En primer lugar, está la capital del país con 37.5 %, el Estado de México con 12.2 %, Nuevo León con 6.8 % y Puebla con 3.6 %.

### Entidades que más aportan en porcentaje



La mitad de las entidades que menos recaudan (12.5 % del total nacional) reciben más de la mitad de las participaciones y aportaciones federales, es decir, 55 %.

Esto genera una gran dependencia de los ingresos que da la federación, independientemente de lo que recauda dada la entidad, lo cual no es positivo. No hay correspondencia y lo mismo aplica para los recursos que deben de distribuirse a nivel estatal y municipal para el combate a la inseguridad.

En México, no es ningún secreto que los estados y municipios quedaron rebasados desde hace mucho tiempo con el tema de la inseguridad y hoy, aunque no me gusta la creación de la Guardia Nacional, veo positivo que se conforme en el país, ya que está bajo el mando del Ejército y, por tanto, hay posibilidades de que sea exitosa y efectiva al ser una institución prestigiosa, formal y confiable. La intención es que la Guardia Nacional coordine las funciones de seguridad nacional, pero también las de carácter policiaco, bajo una disciplina militar que permita garantizar a futuro una institución fuerte y segura.

La estrategia es de aplaudirse, porque necesitamos una policía disciplinada y, para ello, es necesario que por ahora las policías estatales y locales desaparezcan, pues encargarles a civiles la tarea no tendría el efecto necesario porque han demostrado de manera consistente que no tienen la capacidad de ser eficientes. Tampoco podemos ocultar que los gobernadores y presidentes municipales de los últimos 35 años no han logrado darnos seguridad, por lo que es importante no volver a cometer el mismo error de confiar en que estos van a solucionar la grave situación que actualmente enfrentamos en materia de seguridad.

Lo más importante es que los legisladores, ahora con mayoría de Morena, faculden a la Guardia Nacional a que ocupe totalmente las funciones de las policías estatales y municipales, ya que, si se hace a medias, tendremos un cuerpo policiaco a medias, sin la capacidad operativa necesaria para darnos los resultados que esperamos en la materia.

Tenemos una oportunidad histórica para combatir al crimen organizado menguando su capacidad financiera y sus recursos económicos, desarticulando los nexos políticos-criminales, así como logrando una implementación eficaz de un cuerpo policial único (la Guardia Nacional); sin embargo, erradicar de fondo y forma a los cuerpos policiales puede ser complicado. Si no logramos hacerlo de manera correcta, a través del mando del Ejército, el cáncer va a continuar porque esas policías están corrompidas en un 90 %.

Para fortalecer la Guardia Nacional es necesario incorporar tecnología e infraestructura que la soporten y otorgar mejores condiciones en cuanto a prestaciones y salarios para operar con las mismas jerarquías del Ejército, a modo que los mandos tampoco se corrompan, de lo contrario no va a funcionar.

Por otra parte, el costo de la inseguridad en el país es superior al 4 % del PIB, por lo que el nuevo gobierno tiene que concebir a la Guardia Nacional como una inversión. Es muy importante medir el costo beneficio de los resultados de este nuevo cuerpo de seguridad para que tenga una verdadera justificación ante la ciudadanía y se pueda medir si está dando los resultados esperados.

Como todos sabemos, la Guardia Nacional se votó por mayoría calificada en el Pleno de la Cámara de Diputados y se ratificó por el Senado de la República, por lo que es imperativo que se le dé sentido de claridad; no sólo a través de su estructura sino de la implementación de estrategias concretas y eficaces ante el panorama de inseguridad creciente que actualmente se presenta en el país.

El Ejército no tiene entre sus funciones básicas la vigilancia de las calles; sin embargo, posee la experiencia necesaria de más de 18 años de combatir la inseguridad en México. Cada gobierno entrante implementa un nuevo cuerpo de seguridad y eso no es conveniente, pero si ahora es la Guardia Nacional, lo positivo —lo menciono de nuevo— a resaltar es que el Ejército y la Marina tendrán un rol decisivo en este nuevo cuerpo, ya que por lo menos serán ellos quienes capacitarán a todos los elementos que la integrarán a través de la gran efectividad de las fuerzas armadas, que poseen toda la estructura logística, operativa, administrativa, militar, médica, de ingeniería y de sanidad para poder hacer un cuerpo militarizado que NO es militar, como mucha gente supone.

Propongo que todo esto se realice a través de un Colegio Nacional de mandos policiacos estructurado bajo un esquema de protocolos con premios, ascensos y beneficios económicos. El problema de nuestras policías es que ejercen la profesión de manera temporal y los mandos duran el mismo tiempo o menos que un gobernador o un presidente municipal, por lo que no existe la necesidad de hacer las cosas bien ni se presentan las condiciones para verlo como una carrera profesional, tal y como sucede con el Ejército, lo que ha llevado a que los policías estatales y municipales sean un verdadero cáncer para nuestro país.

Según datos del Centro de Opinión Pública, cuando a la ciudadanía se le menciona la palabra “policía”, al 35 % de los encuestados lo primero que se le viene a la mente es “corrupción”; el 19 % asocia la palabra con miedo, ineficiencia, desconfianza, prepotencia e injusticia; 13 % la relaciona con inseguridad y sólo el 9 % asocia esta palabra con características positivas. Si recordamos que parte del pacto federal de los estados es, precisamente, brindar seguridad a todos los estados miembros de la federación, resulta imprescindible que se cambie esta percepción que se tiene de la policía. En ese sentido es esencial que la policía esté altamente capacitada para enfrentar todos los retos de seguridad del país, desde los quehaceres de atención a la ciudadanía hasta la detención de capos importantes en el trasiego de drogas.

Por eso, los nuevos elementos de la Guardia Nacional deben recibir una formación que los convierta en verdaderos profesionales que aspiren a una mejor condición de vida mediante salarios equiparables a los del Ejército Mexicano. El programa de promociones y ascensos para dichos mandos, basado en el desempeño de sus funciones; deberá permitir alcanzar beneficios de acuerdo con los resultados que den en términos de seguridad pública. Todos los elementos de la Guardia Nacional deben tener una homologación de mandos equiparables a los del Ejército y estar certificados, entrenados y capacitados bajo un solo protocolo nacional con una estructura jerárquica clara o de otra forma, esto no va a funcionar. El servicio prestado en la Guardia Nacional debería ser motivo de orgullo de quienes lo ejercen, y para ello, debemos empezar por depurarlo sin renovar por completo al personal actual, para luego dignificarlo y profesionalizarlo.

Es prioritario que el gobierno federal no opere a la Guardia Nacional como una policía más, ni que maniobre por emergencia o por ocurrencias; porque de otra forma seguiremos viendo resultados no muy alentadores como los reflejados en estos primeros meses del nuevo sexenio.

Un aspecto desafortunado que se desprende de esto es que se ha dado la instrucción de reducir los salarios de mandos militares de alto nivel, que cuentan con compensaciones justas para retribuir

toda una vida de trabajo arduo y no se les debe ni puede equiparar con funcionarios que se concedieron a sí mismos salarios muy altos. Los sueldos en el Ejército son escalonados y se obtienen de acuerdo con grados, canonjías y comisiones, por lo que es absolutamente injusto que, con esta decisión, que perjudica su nivel de ingreso y prestaciones se corra el riesgo de propiciar la corrupción; porque si de algo debemos sentirnos muy orgullosos es que el Ejército se ha mantenido ajeno a ese concepto, al ser una institución verdaderamente confiable para todos los mexicanos.

Ahora bien, poco se habla del papel que juega la iniciativa privada en el rol de la seguridad nacional, la seguridad de los estados; es decir, la seguridad a nivel federal. En ese sentido, debo decir que el recién formado Consejo para el Fomento a la Inversión, el Empleo y el Crecimiento Económico, del cual formo parte, asesora ya al nuevo gobierno y eso es un buen comienzo para el país, pero expongo que, si salen las cosas mal, no será por falta de intención del sector empresarial; es decir, en la Iniciativa Privada estamos en la mejor disposición de hacer modificaciones y mejoras a las políticas públicas del país, pero si por falta de planeación u organización estas fracasan, no será por falta de voluntad de nuestra parte.

El principal reto de este gobierno será generar confianza, certidumbre jurídica, reducir los niveles de inseguridad y, sobre todo, que escuchen las opiniones, sugerencias y comentarios de los que integramos el Consejo para el Fomento a la Inversión, el Empleo y el Crecimiento Económico, porque esa es nuestra función, y desde mi área de acción involucra aportar mis conocimientos y experiencia en términos de seguridad pública en el país.

Una vez que el presidente Andrés Manuel López Obrador llegó a la conclusión que no puede solo y que requiere del apoyo de la iniciativa privada y de la sociedad para alcanzar un crecimiento económico de 4 % anual, reducir los niveles de pobreza y atacar la inseguridad, ahora el siguiente reto será lograr el vínculo entre empresarios, gobierno y actores sociales para buscar un desarrollo óptimo y que se den las condiciones necesarias para la generación de empleo. El resultado de este Consejo dependerá de cómo se implemente y eso será la diferencia en el alcance del objetivo.

Este Consejo para el Fomento a la Inversión, el Empleo y el Crecimiento Económico debe coadyuvar a que se logre el objetivo planeado de alcanzar el crecimiento económico aspirado y que se perciba como lo que es, un Consejo asesor. Si el gobierno decide formar este Consejo, pero dificulta que opere eficientemente o no hace caso de lo que aportemos los consejeros o no lo aplica, no podría responsabilizar a los empresarios de que no se dieron los resultados.

El Consejo se constituye como un foro para la discusión, el análisis y la evaluación con facultades ejecutivas y está integrado en comités específicos con representantes de todos los sectores para realizar acciones específicas en asuntos de empleo, crecimiento económico e inversión. Mi principal aportación y reto en el Consejo es que la seguridad pública sea una institución confiable y deje de ser una moneda de cambio político, como ha sucedido en el pasado entre gobernadores, presidentes municipales, senadores y diputados. El costo de la inseguridad y violencia en México equivale, en promedio, a \$5,547 por persona, por lo que se requiere una medición clara de dicho costo en términos de inseguridad.

He afirmado consistentemente que, si sabemos los costos de la inseguridad en el PIB, sin incluir derecho de piso, contrabando y secuestro, deberíamos formar un protocolo de cuánto nos cuesta formar esta nueva policía e implementarlo, para que cada estado y municipio tenga un costo beneficio, porque mientras esto no se haga vamos a seguir sin resultados tangibles.

Por otra parte, quiero reiterar que el principal reto de este gobierno será generar confianza, certidumbre jurídica, pero sobre todo reducir los niveles de inseguridad que es el principal reclamo de la sociedad. Ya no podemos exigir nada que no sea primero seguridad. Hoy una sociedad no puede prosperar si no existe una garantía de que podrá hacer su vida cotidiana sin miedo. México perdió la tranquilidad; en los años ochenta podíamos caminar con tranquilidad en nuestra ciudad, pero desde que el delincuente ya no le tiene miedo a la Policía, la impunidad y la inseguridad, son los detonantes principales del hartazgo social.

Hay que recordar que no hace mucho presenté un esquema de cinco puntos básicos para el combate a la inseguridad: el restablecimiento de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, ya habilitada por el nuevo gobierno como la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana; la creación de un Colegio Nacional de Mandos Policiales, con un esquema de promociones, y ascensos similares a los del Ejército; una política nacional de costo-beneficio, tolerancia cero a la delincuencia, y una reinserción social efectiva. Estoy convencido que es un buen momento para fortalecer cada uno de estos puntos durante mis intervenciones en el Consejo para el Fomento a la Inversión, el Empleo y el Crecimiento Económico y que empecemos a evidenciar que son herramientas eficaces para ponerle un verdadero alto a la inseguridad en México.

*Cómo poner un alto a la inseguridad en México*, título del libro que escribí y que puede ser descargado gratuitamente en <https://siesposible.mx>. Ofrece un diagnóstico y estrategias de solución, puntuales y efectivas sobre las principales causas y necesidades de la administración pública para erradicar el mayor flagelo social de los últimos tiempos, la inseguridad.

Para combatir la inseguridad debemos reaprovechar la tecnología e infraestructura del gobierno, y recoger los aciertos, aunque muy pocos, de las administraciones anteriores, al final, todo es perfectible. El país debe romper con el círculo vicioso de inseguridad que desafortunadamente sufrimos los mexicanos y para hacer eso el Estado mexicano debería de proveer, como un derecho humano fundamental, una premisa básica de proteger a todos sus ciudadanos.

Para finalizar, insisto, la Guardia Nacional deberá estructurarse correctamente aprovechando toda la experiencia del Ejército ya que entender este precepto y hacerlo bien es la diferencia entre combatir de manera eficaz la inseguridad en el país o seguir estancados en más de lo mismo. La capacitación y la formación correcta de este nuevo cuerpo es fundamental para poner un alto a la inseguridad en México, ya que si no se preparan mandos de manera eficiente tendremos un cuerpo federal más que va a funcionar de manera inadecuada. ¡Es hora de poner manos a la obra ya que aún estamos a tiempo!

## Fuentes de consulta

[www.forosfyd.conago.org.mx](http://www.forosfyd.conago.org.mx).

<https://www.cide.edu/federalismomexicano/>.

<https://www.eleconomista.com.mx/estados/Reorientar-la-relacion-Federacion-estados-necesario-20190409-0019.html>.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/40.pdf>.







## Antecedentes

**L** IMPUESTO SOBRE LA TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS (en adelante Tenencia), era un impuesto federal que, hasta 2011, pagaban los propietarios de vehículos automotores de acuerdo a la antigüedad y valor.

La Tenencia tiene sus orígenes en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal de 1962. Al final del mismo año, el C. Presidente de la República Adolfo López Mateos, presenta ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley del Impuesto sobre Tenencia y uso de Vehículos (LISTUV) la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1962.

En la LIF 1962 se estableció que el impuesto sería de aplicación anual con el objetivo de “de contribuir al gasto público que, en el caso de la expansión de carreteras, autopistas, vías, etc. requieren de recursos cada vez más cuantiosos...”

# El impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos y las Finanzas Públicas

Vladimir Herrera González\*

Aunque, de origen, no era el objetivo, la Tenencia adquirió las siguientes características:

1. Es progresivo: a mayor valor del vehículo, mayor es el porcentaje que se cobra sobre la base disponible;
2. Es de control ambiental (verde): inhibe en cierto grado la compra de automóviles en favor del uso del transporte público;
3. Es relativamente fácil de cobrar: se está obligado a pagar el impuesto para no restringir el uso del vehículo, sobre todo si se vincula a otros trámites como la verificación vehicular,<sup>1</sup>
4. Reporta ingresos significativos para las entidades federativas los cuales son de libre disposición.

Sin embargo, en 2007, durante el gobierno del C. Presidente Felipe Calderón Hinojosa, se publicó el decreto mediante el cual fue abrogada, a partir del 1 de enero de 2012, la LISTUV y se dejaba a los estados la facultad de poder integrar este impuesto a su recaudación propia.

---

\* Investigador "C" del Instituto Belisario Domínguez.

1 Programa por el cual los vehículos automotores de combustión interna matriculados o que circulen en la Ciudad de México deben ser verificados en sus emisiones contaminantes, con la finalidad de monitorear el desempeño ambiental de los vehículos.

La Tenencia, al ser un impuesto federal, formaba parte de la Recaudación Federal Participable<sup>2</sup> (RFP) bruta con la particularidad de ser un incentivo económico, el cual se otorgaba a las entidades federativas en su totalidad, a las cuales se les dejaba a cargo su recaudación, administración y ejercicio. Dicho incentivo económico era parte de las participaciones federales, que a su vez son parte importante del gasto federalizado.

### La descentralización de las finanzas públicas y la Tenencia

El dilema recurrente del federalismo fiscal es la transición del centralismo a la descentralización, en este punto la pregunta es ¿Qué tantas facultades o responsabilidades, tanto de facultades tributarias como de ejercicio del gasto, debe transmitir un orden de gobierno a los otros órdenes de gobierno de tal manera que el Estado funcione de manera eficiente? Una vez delimitadas las facultades, la pregunta siguiente que surge es ¿Qué mecanismos se deben implementar para evitar la múltiple tributación y la duplicidad del gasto?

Uno de los argumentos para descentralizar el gasto, parte del supuesto de que los gobiernos locales conocen mejor a la población específica a la que se le suministrarán los servicios públicos, y por ello, lo podrían ejercer de manera más eficiente. No obstante, también existen bienes y servicios públicos *puros* que es necesario que una autoridad central produzca o provea, y decisiones económicas sustanciales para la vida de la nación.

En términos de ingreso la centralización de la recaudación puede ayudar a incrementar la eficiencia recaudatoria y la minimización del gasto de la administración tributaria, tal es el caso del Impuesto sobre la Renta (ISR) y del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Sin embargo, las condiciones específicas de cada región, estado o municipio pueden hacer factible que ciertos impuestos se cobren localmente como lo es el Impuesto sobre Nóminas en los estados y el Impuesto Predial en los municipios.

El caso de la Tenencia resulta un caso particular, ya que era un impuesto cuya recaudación y administración la realizaban los gobiernos estatales, pero contaba con el respaldo de una ley federal que obligaba a los gobiernos locales a reportar los recursos obtenidos por este tributo al Gobierno federal. Adicionalmente, la recaudación de la Tenencia era parte de las participaciones federales de los estados, la cual se integraba a sus ingresos propios como recursos de libre disposición o no etiquetados.

Aunado a esto, algunas entidades federativas ligaron este impuesto con otras obligaciones, tal era el caso de la Ciudad de México, donde no podía realizarse la verificación vehicular<sup>3</sup> si no se tenía al corriente el pago de la Tenencia.

2 La RFP es el mecanismo mediante el cual se concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación por parte de las entidades federativas y los municipios. Su cálculo se establece en el artículo 2.º de la Ley de Coordinación Fiscal.

3 Programa vigente en la Ciudad de México en el cual los vehículos automotores de combustión interna matriculados o que circulen en la Ciudad de México deberán ser verificados en sus emisiones contaminantes con la finalidad de monitorear el desempeño ambiental de los vehículos.

Estas condiciones ayudaron a fortalecer la administración tributaria local y la recaudación del impuesto que alcanzó niveles nacionales de 21,100.2 millones de pesos (mdp) en 2008,<sup>4</sup> equivalentes al 5 % de las participaciones federales pagadas en dicho año, el 1.7 % de sus ingresos totales y el 12.2 % de sus ingresos por recaudación propia. Para entidades federativas como la Ciudad de México, llegó a representar 9.4 % de sus participaciones federales, el 11.9 % de sus ingresos de recaudación propia y el 4.2 % de sus ingresos totales.

En términos de las finanzas públicas resulta fundamental encontrar un equilibrio y compatibilización entre centralización y descentralización. La Tenencia demostró ser un caso de éxito en este sentido, ya que se logró la colaboración administrativa entre dos órdenes de gobierno con el objetivo de incrementar la eficiencia recaudatoria y de transitar hacia una mayor descentralización del ingreso y del gasto.

En México el centralismo se manifiesta en tanto que los objetivos de política son establecidos por el Gobierno federal, dejando en segundo plano a los gobiernos locales, cuya autonomía está supe-  
ditada, limitando su capacidad para responder a las necesidades y demandas de sus gobernados.<sup>5</sup>

Para dimensionar el nivel de centralismo del gasto en México, es necesario analizar el gasto federalizado y su importancia en las finanzas públicas federales y locales.

El gasto federalizado son las transferencias de recursos federales que se realizan a las entidades federativas y municipios, las cuales son su principal componente de ingresos al representar en promedio el 81.6 % y 69.8 % de dichos ingresos respectivamente.<sup>6</sup>

En 2008 se ejerció un Gasto Neto Total de 2 billones 569,450.2 mdp, de los cuales el 38.3 % se transfirieron a las entidades federativas y municipios (gráfica 1). El principal componente del gasto federalizado son las participaciones federales las cuales en 2008 ascendieron al 43.0 % del total del gasto en comento.

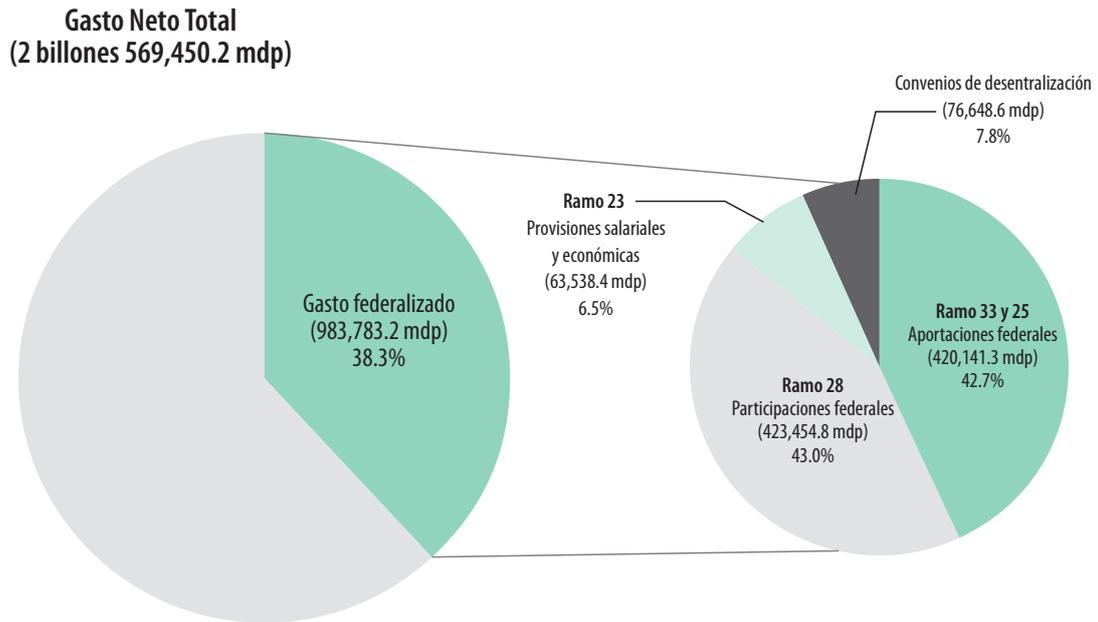
---

4 En el presente documento se tomará como año de referencia y estudio el 2008, debido a que fue el año con mayor recaudación de Tenencia. Sin bien, en 2007 se abrió la posibilidad de que las entidades federativas podían adquirir como propio el esquema de tenencia, las entidades federativas tenían hasta 2011 para aprobar en sus congresos locales la normatividad necesaria para crear un impuesto equivalente a la tenencia en sus haciendas, lo cual tardaron en establecer.

5 Instituto de Investigaciones Legislativas, *El Federalismo Fiscal en México*, México, Distrito Federal, Senado de la República LVIII Legislatura, 2001.

6 Calculado con base en información de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

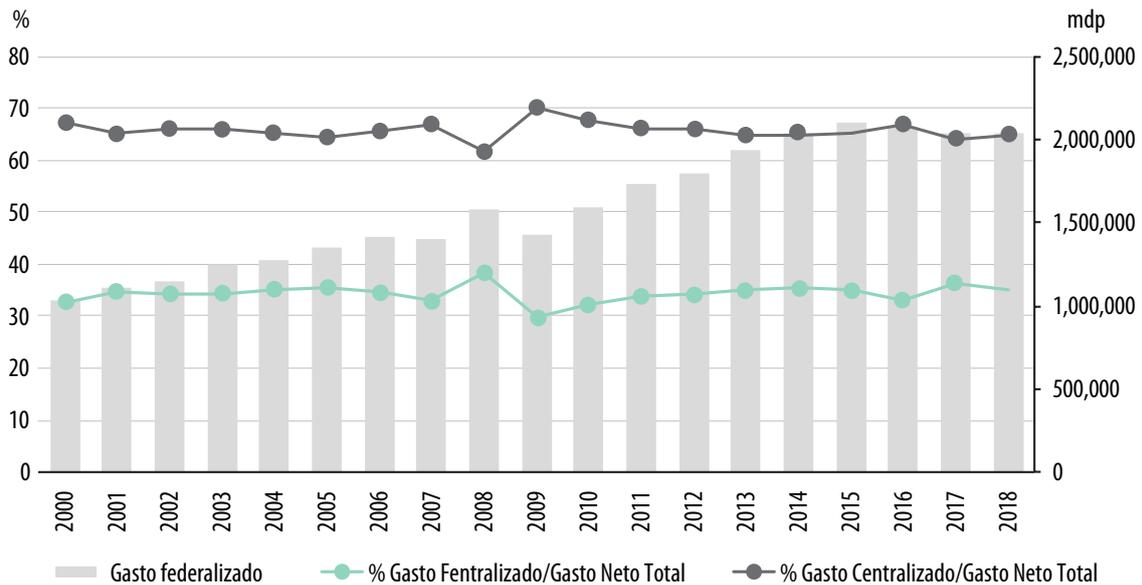
**Gráfica 1. Gasto Federalizado Total y su composición 2008 (millones de pesos)**



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Entre el año 2000 y el 2008, el gasto federalizado presentó una tasa de crecimiento promedio anual de 5.4 %, significativamente superior a la tasa de crecimiento de 3.3% del Gasto Neto Total del Gobierno federal (gráfica 2).

**Gráfica 2. Evolución del Gasto Federalizado y Gasto Centralizado en relación al Gasto Neto Total, 2000-2018 (porcentajes y millones de pesos de 2019)**



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2018

Como se puede observar en la gráfica 2, en términos generales, hasta 2001 se había avanzado en el proceso de descentralización del gasto federal; sin embargo, a partir de 2001 el proceso se estabilizó oscilando alrededor de 33 % del Gasto Neto Total Federal, aunque en términos reales no dejó de crecer.

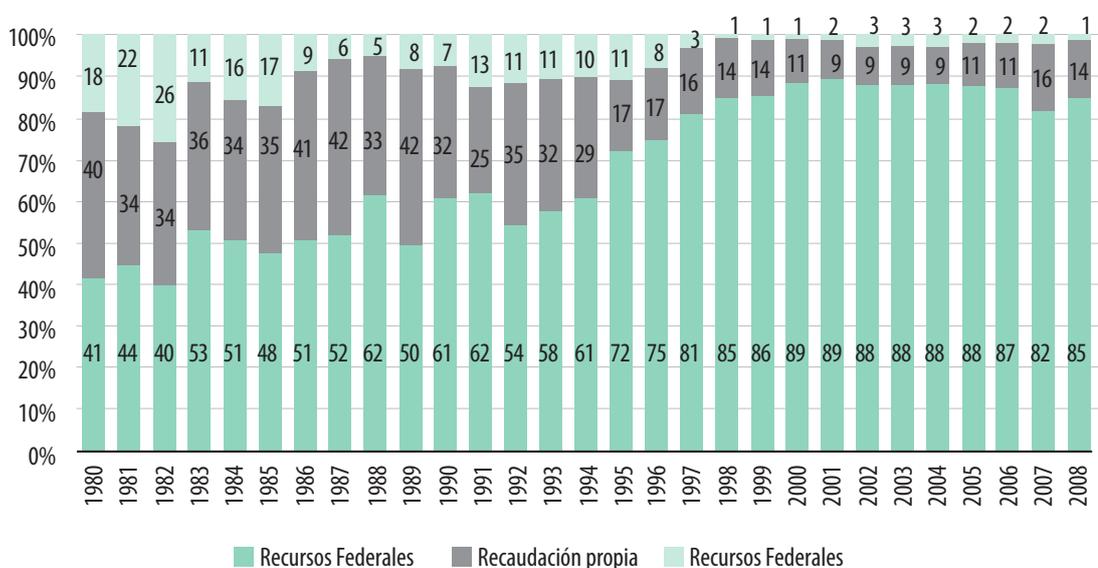
Este crecimiento del gasto federalizado ha contribuido a una creciente *dependencia*<sup>7</sup> de los gobiernos de las entidades federativas de dichos recursos. Pero también se ha acompañado de una mayor cantidad de responsabilidades de gasto que se les ha transferido desde el Gobierno federal, principalmente derivadas del proceso de descentralización del gasto en educación y salud. Además, las entidades federativas han acumulado presiones internas, tales como el pago de pensiones y las crecientes necesidades de renovación y creación de nueva infraestructura física y de promoción del desarrollo económico.

Como se observa en la gráfica 3, en los comienzos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actual (1980), el 41 % de los ingresos brutos de las entidades federativas provenían de las transferencias del Gobierno federal, los ingresos por recaudación propia representaban el 40 % y los ingresos por financiamientos el restante 18 %.

7 El término *dependencia* es ampliamente usado, pero discutible, debido a que mediante el pacto fiscal, las entidades federativas y municipios ceden parte de potestades tributarias (las más importantes) al Gobierno federal para que este realice la recaudación de dichos impuestos con la condición de que este último resarza a los primeros su participación en dichos ingresos federales (participaciones federales) aunque la recaudación y el esfuerzo recaudatorio la realiza el Gobierno federal.

Derivado de las sucesivas reformas que se han hecho a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)<sup>8</sup> y la creciente transferencia de recursos presupuestales federales y aunado a una endeble capacidad recaudatoria propia de las entidades federativas, para 2008 la *dependencia* se duplicó, debido a que los ingresos por recursos federales, representaron 85 % de los ingresos brutos de las entidades federativas, mientras que el 14 % tienen como origen la recaudación propia y el 1 % proviene del endeudamiento.

**Gráfica 3. Composición de los Ingresos Brutos de las entidades federativas, 1980-2013 (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

Esta debilidad patente en cuanto a la obtención de recursos propios usando sus facultades recaudatorias, los ha incapacitado para proveer de manera eficiente los servicios públicos a su cargo, así como cumplir con sus funciones.

La tendencia creciente del gasto federalizado ha generado un círculo vicioso en las haciendas locales, debido a que los desincentiva a hacer más eficiente la recaudación de sus facultades activas, a la adopción de nuevas facultades a las que tienen derecho y a la modernización administrativa. Esto conjugado con una tendencia creciente en el gasto, principalmente en los rubros de educación y salud, genera presiones en los ingresos y las obliga a solicitar mayor endeudamiento y mayores recursos de origen federal, lo que incrementa la dependencia.

8 La LCF es la ley secundaria que regula las transferencias de recursos del Gobierno federal a las entidades federativas y municipios por concepto de participaciones federales, aportaciones federales y convenios.

Este efecto se ve reforzado con un aspecto político, ya que la presión en el cobro de impuestos o el establecimiento de nuevos, genera costos electorales y administrativos que han sido evitados gracias a los flujos crecientes de recursos federales y de deuda. Tal fue el caso de la Tenencia, cuyo infundado desprestigio entre la población,<sup>9</sup> generó un incentivo en el Gobierno federal para abrogar la LISTUV a partir de 2012, previo a los comicios donde se elegiría al siguiente presidente de la República y distribuir el costo político entre los gobiernos de las entidades federativas que adoptaran el gravamen.

## Importancia de los incentivos económicos en las finanzas públicas de las entidades federativas

El diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se integra de los convenios de coordinación celebrados entre los estados y el Gobierno federal, pero también a través de estos convenios las entidades federativas han asumido el compromiso de realizar determinadas funciones de fiscalización sobre impuestos federales, a cambio de participar directamente de la recaudación obtenida como incentivo económico.

En consecuencia, los incentivos económicos han tenido un papel importante en el fortalecimiento de las haciendas locales; incluso, en la mayoría de los estados dichos incentivos tienen una mayor presencia respecto de los obtenidos por ingresos propios.

Si bien los incentivos económicos forman parte de las transferencias por participaciones federales que el Gobierno federal realiza a las entidades federativas, lo cierto es que, para captar este tipo de ingresos las haciendas locales deben realizar esfuerzos de fiscalización y responsabilidad compartida entre las autoridades hacendarias federales y local. Ello podría ser una ventaja respecto a la implantación a nivel local de impuestos, que en diversas ocasiones representa grandes dificultades en su diseño y ejecución, debido a que el esfuerzo de fiscalización es por parte de la entidad federativa.

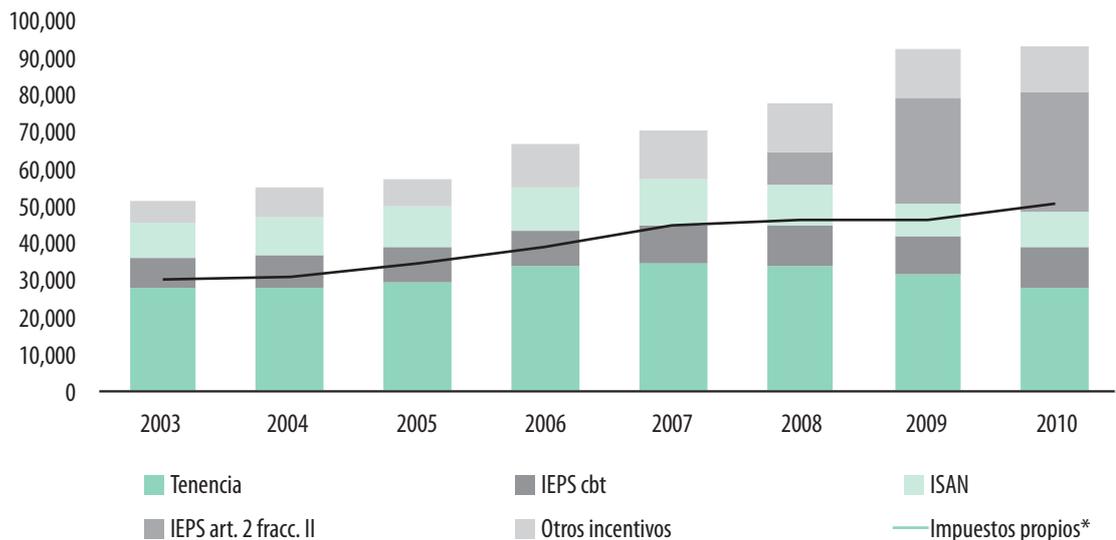
En la primera *década* del siglo, los incentivos económicos venían aumentando su participación derivado de los convenios de fiscalización entre el Gobierno federal y las entidades federativas. Además, el Congreso de la Unión ha realizado adecuaciones al sistema tributario a fin de fortalecer las haciendas locales mediante el otorgamiento de mayores incentivos económicos, como participar de una cuota fija sobre la venta final de gasolina, establecido en el artículo 2, fracción II de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS art. 2 fracc. II); el IEPS a cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados (IEPS cbt); el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) así como otros incentivos económicos destacando la posibilidad de que las entidades federativas puedan establecer impuestos cedulares al ingreso de las personas físicas por concepto de honorarios profesionales, el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles y por enajenación de inmuebles, así como por las actividades empresariales.

9 Popularmente existe la creencia que la Tenencia había surgido para financiar los Juegos Olímpicos de México 1968 y que ya no había razón para seguir pagando por ese evento.

Al respecto en la gráfica siguiente se muestra la evolución de los impuestos propios de las entidades federativas en contraste con los incentivos económicos que el Gobierno federal participa a las entidades federativas. Es de notar el hecho que en 2003 la Tenencia aportaba prácticamente el mismo monto (93.5%) que lo que aportaba el total de la recaudación de impuestos propios de los estados y; aunque para 2008 representaba el 73.1 %, esto se debió al fortalecimiento de los procesos de la administración tributaria y los impuestos cedulares.

Es importante señalar que a partir de 2009 la Tenencia presenta una tendencia a la baja, en tanto los ingresos por impuestos propios se incrementan debido a que la LISTUV fue abrogada a nivel federal y se otorgó la potestad a las entidades federativas de adoptar dicho tributo en sus territorios, las cuales lo han adoptado de manera paulatina, aunque en general con limitaciones y en algunos estados no se ha cobrado dicho impuesto, lo que ha mermado su capacidad recaudatoria.

**Gráfica 4. Incentivos Económicos por participaciones federales e impuestos propios, 2003-2010 (millones de pesos de 2019)**



\* Incluye tenencia local, nominas, hospedaje, entre otros.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y la SHCP.

## Conclusiones

De forma general el aumento en los ingresos propios de las entidades federativas no necesariamente significaría mayores ingresos para las entidades federativas, ello obedece a un cambio de estructura entre los ingresos federales y los de los gobiernos locales, donde los primeros le podrían transferir facultades a los segundos. Sin embargo, a nivel local se puede favorecer la eficiencia en la toma de decisiones sobre el hecho de establecer un impuesto en sus jurisdicciones, o en su caso, otorgar subsidios o exenciones de acuerdo con las características y necesidades de cada entidad federativa o municipio.

La práctica de impuestos donde coparticipan el Gobierno federal y las entidades federativas, particularmente en el caso de la Tenencia, ha dado buenos resultados, lo que abre la posibilidad de nuevas corresponsabilidades en los temas tributarios, para lo que se requerirá que el Gobierno federal respalde a las entidades federativas.

No obstante de los esfuerzos para reducir la dependencia de las haciendas locales respecto de los recursos del Gobierno federal, el centralismo *aún* es patente, lo cual podría atenuarse a través de esquemas coordinados, sustentados en la Constitución, mediante en el cual el Gobierno federal transfiera potestades a las entidades federativas fortaleciendo sus haciendas locales; ejemplo de ello, que las entidades federativas, en un periodo de transición, recauden y fiscalicen el ISR de las personas físicas de menores ingresos o un porcentaje determinado del IVA, de forma tal que en un periodo determinado de tiempo, no solamente las entidades federativas consoliden la recaudación sino que además puedan decidir sobre estímulos fiscales de acuerdo los niveles socioeconómicos particulares.

Un pendiente del Sistema de Coordinación Fiscal y del Pacto Fiscal es la vinculación de ciertos impuestos federales con un fin específico del gasto tanto a nivel federal como de las entidades federativas. Actualmente, los todos los impuestos federales forman parte de la RFP bruta con base en la cual se asignan los incentivos económicos correspondientes y los fondos de participaciones federales a los cuales no se les puede establecer un fin específico en el gasto, desde la federación.

Esta condición le quita transparencia al ejercicio fiscal al desvincular la recaudación del ejercicio del gasto, lo que resta confianza a los ciudadanos en el gobierno sobre el destino de sus contribuciones y se elimina la posibilidad de resarcimiento de externalidades negativas causadas por ciertas actividades económicas. Tal es el caso del IEPS a cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, del cual participan el Gobierno federal, las entidades federativas y municipios, que no puede ser destinado al sector salud para resarcir los daños causados por el consumo de tales productos.

En el caso de la Tenencia la desvinculación de la recaudación del ejercicio del gasto antes mencionada impide que este gravamen pueda convertirse plenamente en un impuesto verde que incluya en su cálculo tanto el valor del vehículo, eficiencia en el consumo de gasolina y cantidad de emisiones contaminantes y que tenga la posibilidad de ser gastado en: i) expandir, mejorar y hacer más eficiente el transporte público para, a su vez, desestimular el uso del automóvil particular; ii) el desarrollo de tecnologías del transporte limpias o, iii) en el sistema de salud para paliar las enfermedades derivadas de la contaminación ambiental por mencionar algunos fines.

### Fuentes de consulta

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1961, diciembre 30). "Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1962", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1961. **México**, Ciudad de México. Recuperado de [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

Ley de Coordinación Fiscal. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de enero de 2018. **México, Ciudad de México**. Recuperado de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1978, abrogada a partir del 1 de enero de 2012 por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2007. **México, Ciudad de México**. Recuperado de: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

Ley General de Contabilidad Gubernamental. (2008). Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2008, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016, **México**, Ciudad de México. Recuperado de [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).





## Introducción

**E**

EL ENDEUDAMIENTO PERMITE A LOS gobiernos subnacionales financiar proyectos para generar crecimiento económico, resolver carencias y elevar el bienestar de sus habitantes. Sin embargo, debe llevarse responsablemente para evitar que los costos asociados a la emisión de deuda sean superiores a los beneficios generados. Los cuatro instrumentos de emisión de deuda disponibles para gobiernos locales (banca comercial, banca de desarrollo, fideicomisos y emisión de bonos en el mercado bursátil) tienen costos y beneficios, sociales y políticos asociados. El presente trabajo analiza el patrón histórico de endeudamiento de gobiernos subnacionales en México, que se ha concentrado en su mayoría en los créditos vía banca comercial y banca de desarrollo.

Se argumenta que los tipos de endeudamiento más eficientes a nivel social son los que se apegan a un esquema de mercado (emisiones de bonos), porque permiten al solicitante acceder a

# Incentivos buenos e incentivos perversos en México.

## Un análisis del patrón de endeudamiento subnacional

Carmina I. Jimenez Quiroga\*  
Heidi Jane M. Smith\*\*

las mejores tasas, además de exigir a los gobiernos transparencia en el manejo de recursos para garantizar su capacidad de pago (Revilla 2013). El bajo porcentaje de deuda emitida en el mercado bursátil tiene dos posibles explicaciones: 1) que el grado de sofisticación de los gobiernos subnacionales es demasiado bajo para competir en el mercado de capitales 2) que los incentivos están mal colocados y provocan que las vías de mercado de endeudamiento no sean atractivas para los gobernantes.

Nuestro análisis concluye que la respuesta es una combinación de ambos. Las finanzas locales son muy poco sofisticadas y además los incentivos están distribuidos de tal forma, que no es atractivo para los gobiernos locales mejorar la calidad del manejo de sus recursos, la transparencia ni la eficiencia, porque les hace más beneficioso adquirir deuda a través de los bancos comerciales, y esto provoca que el endeudamiento no sea redituable para los ciudadanos. Hay un costo social asociado a la perversión de los incentivos.

### Los gobiernos subnacionales en el mercado de deuda

Los gobiernos subnacionales en México tienen diversos mecanismos para acceder al sistema financiero mexicano. Tradicionalmente pueden acceder a créditos bancarios en instituciones privadas y en bancas de desarrollo.

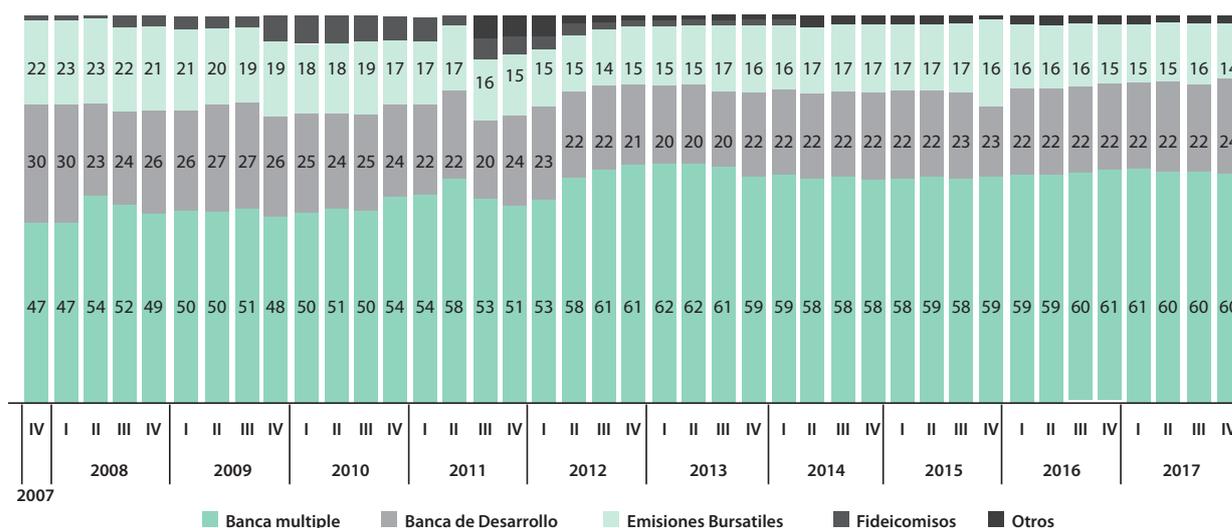
\* Es egresada de la Licenciatura en Economía en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México y actualmente asistente de investigación en el CENTRUS, en la misma. Correo electrónico: carmina.jimenez@ibero.mx

\*\* Es profesora de tiempo completo en el Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Correo electrónico: heidi.smith@ibero.mx

Además del banco de desarrollo gubernamental, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), cuyo único objetivo es hacer préstamos a gobiernos subnacionales o empresas paraestatales para financiar, en su mayoría, proyectos de infraestructura, también hay otras ocho instituciones<sup>1</sup> que se clasifican como Banca de Desarrollo en México.

A partir de las reformas de 1997 y 2000, el gobierno federal permite a los gobiernos locales colocar instrumentos de deuda en el mercado de valores y que generen fideicomisos con respaldo en participaciones federales para acceder a financiamiento. Por tanto, los gobiernos subnacionales operan en los mercados financieros como si fueran una empresa privada, ya que pueden solicitar créditos bancarios, acceder a instrumentos financieros sofisticados y personalizados (fideicomisos, fondos de inversión) y hacer emisiones bursátiles. La gráfica 1 describe la evolución de la deuda subnacional por tipo emitido desde 2007 hasta 2017.

**Gráfica 1. Deuda subnacional por tipo de acreedor**  
**Evolución de la Composición de la Deuda Subnacional por tipo de acreedor, 2007/IV trimestre-2017/IV trimestre (porcentaje)**



Nota: Información proporcionada por la entidad federativa sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro Público Único.

Fuente: (CEFP, 2018)<sup>2</sup>

1 Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario (FND), Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO), Nacional Financiera (NAFIN), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) y Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA).

2 La gráfica 1 muestra datos presentados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en marzo del 2018. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0042018.pdf>.

El tipo de deuda que se emite es un elemento clave en el análisis del patrón de endeudamiento subnacional. Las diferentes vías de endeudamiento disponibles tienen ventajas y desventajas financieras y políticas a considerar en la toma de decisión de emisión de deuda. Como se puede observar en la gráfica, a lo largo de estos 10 años, los créditos a través de banca comercial son los más solicitados por gobiernos subnacionales, seguidos por créditos de banca de desarrollo. En contraste, el crecimiento del financiamiento a través de emisiones bursátiles y fideicomisos ha sido prácticamente nulo.

## ¿Cuál es el mejor tipo de deuda?

A continuación, se presenta una tabla que describe las características de cada una de las vías de endeudamiento disponibles para los gobiernos subnacionales.

**Tabla 1. Tipos de deuda**

| Bancas de desarrollo  | Bonos gubernamentales   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma más antigua de crédito (1933);</li> <li>• préstamos más grandes permitidos (\$10, 000 millones en 2010);</li> <li>• las reservas federales fungen como garantía de los créditos estatales,</li> <li>• criterios propios para determinar la asignación de un crédito.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creados en 1997 (reforma a los CETES, creación de CONSAR, CNBV y CNSF en 2000);</li> <li>• las consideraciones estructurales promueven su uso (clasificación del crédito, estructura financiera, AFORES),</li> <li>• operan bajo condiciones de mercado (la oferta y la demanda fijan tasas y precios).</li> </ul> |
| Fideicomiso   | Banca comercial   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los pagos se manejan a través de diferentes cuentas terciarias "fideicomisos" respaldado con <i>participaciones</i> o recursos propios,</li> <li>• desde el 2000, los gobiernos subnacionales hacen <i>fideicomisos</i> propios con inversionistas para adquirir más deuda, los estados no incurrir en ningún riesgo legal porque paga directamente la federación por la deuda.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Préstamos de corto plazo (&gt;180 días);</li> <li>• se usan para cubrir deficiencias fiscales (costos operativos);</li> <li>• los requerimientos de capitalización de los bancos (dos calificaciones crediticias) los han hecho los préstamos más competitivos,</li> <li>• intereses altos.</li> </ul>             |

Fuente: elaboración propia (datos de Benton & Smith 2017).

A cada instrumento de deuda disponible para los gobiernos, se le asocian costos y beneficios, políticos y sociales. Los costos son financieros y no financieros; los financieros incluyen: pago de tasas de interés, pago de prima de contratación, pago de comisiones a intermediarios, pagos por extensión del plazo, costos de transacción, costos asociados a las tasas de interés nacionales (TIIE), costos asociados a la volatilidad del tipo de cambio, costo de estudio de evaluación de riesgo financiero y costos de contratar una calificadora crediticia. Pueden también considerarse como costos sociales, ya que entre más cara sea la deuda adquirida, menor es su rendimiento y el beneficio social que genera.

Los costos no financieros son: costo de oportunidad de adquisición de la deuda (el rendimiento de todo aquello que se pudo adquirir con el dinero que se utiliza para solventar los gastos de la deuda) y los costos políticos, que derivan de la popularidad o impopularidad que genere en la población tanto la adquisición de la deuda como la inversión que se lleva a cabo con el dinero prestado.

Los beneficios se reflejan en el rendimiento de la deuda. Se miden a través del crecimiento económico que genera la inversión de los recursos de la deuda emitida o bien el beneficio social. Los beneficios individuales, en su mayoría son políticos y de corto plazo, es decir, solo lo que puede percibirse de forma inmediata por los habitantes, tienden a transformarse en costos sociales (Benton & Smith 2017). En este sentido, un instrumento tiene mayor relación costo-beneficio cuando las tasas de interés y las comisiones son bajas, el proceso de adquisición es transparente y los plazos de la deuda no son tan largos (puesto que entre más largo sea el plazo de la deuda, más intereses asociados tiene esta).

**Tabla 2. Costos y beneficios de instrumentos de deuda**

| Bancas de desarrollo  | Bonos gubernamentales  |
|---|--|
| <p>Costos financieros/sociales: altas tasas de interés, altas comisiones.</p> <p>Costos no financieros/políticos: bajos, la adquisición de la deuda es rápida y la inversión puede llevarse a cabo inmediatamente. Los niveles de transparencia y credibilidad crediticia que se requieren para adquirir este tipo de deuda son bajos.</p> <p>Beneficios sociales: altos en caso de urgencia, porque se adquieren con rapidez, sin embargo, el rendimiento de la deuda es bajo porque es caro adquirirla.</p> <p>Beneficios políticos: rápido acceso.</p> | <p>Costos financieros: bajos, acceso a las mejores condiciones de mercado.</p> <p>Costos no financieros: costos políticos altos debido a la alta transparencia requerida. Costos relacionados con la evaluación crediticia</p> <p>Beneficios sociales: transparencia, el mercado funge como regulador, deuda a los mejores precios de mercado. Sin embargo, suelen ser más difíciles de obtener.</p> <p>Beneficios políticos: bajos, son tardadas y requieren de auditorías y transparencia.</p> |
| Fideicomiso   | Banca comercial  |
| <p>Costos financieros: bajos, acceso a buenas tasas de interés.</p> <p>Costos no financieros: están respaldados en recursos federales, por lo que la autonomía fiscal termina por ser un costo asociado a este tipo de financiamiento.</p> <p>Beneficios sociales: de fácil adquisición, tasas de interés bajas, aunque se comprometen los recursos de la nación.</p> <p>Beneficios políticos: de fácil acceso, no requiere evaluaciones crediticias del estado o municipio.</p>  | <p>Costos financieros: altos, sobre todo cuando la credibilidad crediticia es baja; muchas comisiones asociadas, muchos intermediarios.</p> <p>Costos no financieros: altos costos administrativos.</p> <p>Beneficios sociales: deudas muy caras, aunque con plazos cortos. Hay un ligero esquema de competencia entre instituciones bancarias.</p> <p>Beneficios políticos: fácil y rápido acceso.</p>  |

Fuente: elaboración propia.

La tabla 2 desglosa los costos y beneficios asociados a cada tipo de endeudamiento. El endeudamiento vía fideicomiso genera costos y beneficios sociales. Beneficios, porque siendo un instrumento financiero personalizado tiene acceso a tasas de interés de mercado, por lo que los costos en términos monetarios no son tan altos en comparación con otros instrumentos. Costos, porque el sistema de fideicomisos refuerza la centralización de las finanzas públicas y esto debilita la autonomía de los gobiernos locales, lo que termina por ser perjudicial para los habitantes de la región, en parte porque los gobiernos locales tienden a responder más a intereses federales que locales (Bahl *et al.*, 1994).

El endeudamiento vía emisiones bursátiles tiene asociados costos políticos y beneficios sociales. Costos políticos, porque requiere de un alto nivel de transparencia por parte de la administración que solicita el financiamiento, así mismo tienden a ser más difíciles de adquirir que otro tipo de endeudamiento, porque operan en un esquema de competencia. Beneficios sociales, ya que operan en un esquema de mercado abierto, son los instrumentos que ofrecen las tasas de interés más bajas y que tienen menos comisiones asociadas.

El endeudamiento vía banca de desarrollo tiene costos sociales y beneficios políticos asociados. Beneficios políticos, porque es el tipo de endeudamiento que menos requerimientos solicita a los gobiernos, por tanto, el de más fácil acceso. Costos sociales, porque los costos asociados son muy altos, es el tipo de endeudamiento más caro. Por último, el endeudamiento vía banca comercial tiene costos y beneficios políticos asociados. Costos, porque el proceso de adquisición requiere de un nivel de transparencia mínimo en comparación con otro tipo de vías. Beneficios, porque es de rápido acceso y las tasas no son tan altas.

El cuadro 1 resume la información presentada. Desde el punto de vista social, el mejor tipo de instrumento son las emisiones bursátiles porque no tiene costos sociales asociados, pero sí beneficios, y la segunda mejor opción son los fideicomisos, porque a pesar de tener costos sociales tiene también beneficios sociales asociados, por lo que incurrir en el costo es razonable. Desde el punto de vista político, el mejor instrumento es la banca de desarrollo, porque no genera costos, pero sí beneficios políticos, y la segunda mejor opción es la emisión por banca comercial. El análisis derivado de este cuadro es consistente con los datos. A pesar de que los créditos vía la banca de desarrollo y banca comercial tienden a tener más y mayores costos (sociales/financieros) asociados, los datos muestran que son las dos vías más frecuentes de financiamiento (gráfica 1).

**Cuadro 1. Clasificación de los tipos de deuda según la relación costo-beneficio**

| Costos/ Beneficios   | Financieros/sociales | No financieros/políticos |
|----------------------|----------------------|--------------------------|
| Beneficios Sociales  | Fideicomiso          | Emisiones bursátiles     |
| Beneficios Políticos | Banca de desarrollo  | Comercial                |

En su mayoría, las decisiones de adquisición de deuda tienen una fuerte carga política. Los gobernantes (estatales y municipales) prefieren optar por instrumentos que les otorguen financiamiento de manera rápida y sencilla aunque sea más costosa, por un lado porque en realidad no es el dinero de los individuos el que se compromete para pagar dicha deuda, sino el dinero de todos los ciudadanos; por otro lado, porque en ocasiones los plazos de deuda son lo suficientemente largos como para que la deuda se tenga que pagar hasta la administración siguiente y finalmente, porque generar más gasto gubernamental tiene beneficios políticos inmediatos. Además, los gobiernos no tienen incentivos a mejorar, ni la transparencia en el manejo de los recursos públicos ni la transparencia en los procesos administrativos de contratación de deuda ni la credibilidad crediticia de sus administraciones, porque cuentan con un nivel fijo de transferencias federales que es constante y seguro y siempre les permitirá emitir deuda vía banca comercial o de desarrollo. Esta política de centralización se refleja en los controles legales establecidos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDFEM), que entró en vigor en 2016.

Por lo anterior, el análisis plantea la posibilidad de que los incentivos para la adquisición de deuda en México sean perversos. La LDFEM, a pesar de que contempla un proceso competitivo entre instituciones financieras para licitar la solicitud de crédito, no toma en consideración las implicaciones de cada una de las fuentes, solo contempla las tasas de interés de entre las opciones existentes (sin incentivar que otras instituciones financieras que pudieran ofrecer mejores tasas se interesen) y se concentra en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) tuviera herramientas de control en caso de que la solicitud de emisión de deuda sea excesiva. Por otro lado, no genera incentivos para que los municipios transparenten los procesos de su licitación y para que sofisticen sus oficinas de tesorería.

Existen incentivos para emitir deuda, tanto del lado social como del lado político, sin embargo, los gobernantes políticos locales optan por las dos opciones más caras, pero de más fácil acceso. Esto podría deberse a que los periodos de gobierno a nivel local son demasiado cortos o porque los costos sociales de la emisión de deuda no pueden percibirse de forma inmediata, incluso por la percepción de impunidad generalizada en el país. A continuación, se hace un sencillo análisis utilizando la metodología de teoría de juegos para demostrar la toma de decisiones de los gobernantes al adquirir deuda:

|              |              | Sociedad (1) |                |
|--------------|--------------|--------------|----------------|
|              |              | Voto a favor | Voto en contra |
| Gobierno (2) | Deuda fácil  | (-2,2) ↓ →   | (-1,-1) ↑      |
|              | Deuda barata | (2,1) ↓ ←    | (1,-2) ↑       |

- Los dos jugadores de este juego son el gobernante y los habitantes que están siendo representados por el gobernante.
- El gobernante puede tomar dos acciones: adquirir la deuda fácil para ser popular y obtener votos o, la deuda que sea barata y beneficiosa para la sociedad, aunque no sea popular, porque la inversión no se verá durante su gestión.
- La sociedad puede tomar dos acciones: votar a favor de que se reelija el gobernante (o en su defecto su partido político) o votar en contra.

Los pagos son de la siguiente forma:

- Si la sociedad vota a favor, el gobernante obtiene una unidad de beneficio, si vota en contra la pierde. La sociedad obtiene una unidad de beneficio cuando vota en contra de un gobernante para castigarlo, y cuando vota a favor de un gobernante que le complace.
- Si el gobernante adquiere la deuda fácil la sociedad pierde una unidad de beneficio, si adquiere la deuda barata también. El gobernante obtiene una unidad de beneficio si adquiere deuda fácil.

Como podemos observar, existen dos equilibrios de Nash. Uno de ellos es estrictamente superior al otro. Aquel en el que se adquiere deuda más barata y el gobernante se elige. Si se hiciera un juego de repetición en el tiempo, probablemente se llegaría a ese único equilibrio

Desde el punto de vista de la sociedad a la que los gobiernos representan, el mejor instrumento es aquel con menores costos y mayores beneficios sociales. Con base en el cuadro 1, deducimos que esos dos instrumentos son los que operan más cercanamente a un esquema de mercado abierto: primero, porque permiten acceder a tasas de interés más bajas; segundo, porque obligan a los gobiernos a cuidar la salud de sus finanzas, comprobar capacidad crediticia y transparentar los procesos tanto de adquisición como de uso del gasto; tercero, porque no dependen del respaldo de recursos federales.

## Conclusiones

La descentralización fiscal en México fue un proceso incompleto que está estancado desde sus inicios, ya que a pesar de que los estados y municipios pueden recolectar ciertos impuestos y adquirir deuda de manera independiente, las participaciones y la banca de desarrollo (ambos de control federal) siguen siendo las fuentes principales del ejercicio del gasto subnacional. Esta descentralización trunca provoca dependencia de los gobiernos locales al gobierno nacional y permite a la federación ejercer controles políticos derivados del sistema (Hernández-Trillo. 2018).

Las múltiples vías de endeudamiento disponibles podrían representar un ingreso independiente para los estados y municipios, sin embargo, debido a la baja sofisticación de las finanzas locales y a la baja recaudación, el endeudamiento subnacional está principalmente respaldado por recursos

federales y los gobernantes están dispuestos a adquirir deuda con costos superiores a los del mercado porque las vías de mercado no son accesibles para la mayoría de municipios. Además, la LDFEM enfatiza esta centralización fiscal a través de la SHCP y no contempla las ventajas que presentan las vías de endeudamiento de mercado para incentivar su uso.

Por tanto, es necesario reestructurar el sistema de incentivos de endeudamiento para que se mude un modelo con mayores beneficios sociales. A pesar de que los controles legales han probado no ser efectivos, (Kleemn & Teo, 2014; Velázquez, 2006; Smith, 2016), la LDFEM podría replantearse para evaluar el efecto que esta ha tenido sobre el tipo y la cantidad de deuda emitida y redirigir los controles hacia un esquema de mercado. Además, otro tipo de incentivos fiscales podrán utilizarse para que los municipios encuentren atractivo volverse competitivos en el mercado bursátil, como auditorías efectivas, asesoramiento fiscal, sofisticación del personal de tesorería. Finalmente, una herramienta asequible y realista, sería una reforma que permitiera que las zonas urbanas en materia de la política de endeudamiento (Smith & Benton 2017), ya que los centros urbanos y sus municipios conurbados en conjunto podrían acceder con mayor facilidad a los mercados capitales para financiar proyectos de infraestructura que beneficien a todo el territorio.

## Fuentes de consulta

- Bahl & Linn. (1994). Fiscal Decentralization and Intergovernmental transfers in Less Developed Countries. *Publius*, 24(1) 1-19. Recuperado de [www.jstor.org/stable/3330701](http://www.jstor.org/stable/3330701).
- Benton, A. & H. Smith (2017). The Impact of Parties and Elections on Municipal Debt Policy in Mexico. *Governance*, 30(4), 621-639.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2018). Reporte, publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0212018.pdf>.
- Hernandez-Trillo. (2018). When lack of accountability allows observing unobservables: moral hazard in sub-national government credit markets in Mexico. *Applied Economics Letters*, 25(5), 326-330.
- Kelemen & Teo. (2014). Law, Focal Points and Fiscal Discipline in the United States and the European Union. *American Political Science Review*, 108(2).
- Revilla. (2013). Debt Management in Mexico: A Tale of Two Crises. En O. Canuto y L. Liu (comps.). *Until Debt Do Us Part: Sub-national Debt, Insolvency, and Markets*. Banco Mundial, Washington, D. C.
- Smith, H. & Benton, A.. (2017). The Role of Metropolitan Cooperation and Administrative Capacity in Subnational Debt Dynamics: Evidence from Municipal Mexico. *Public Budgeting and Finance*, 37(2), 58-82.
- Smith, H. (2016). *El papel de las reglas fiscales en el control del endeudamiento: la debilidad institucional de los municipios mexicanos*.
- Smith, H. (2016) *Control del endeudamiento Subnacional y debilidad institucional: ¿Cómo funcionan las reglas fiscales en México?* Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM) No14, agosto-diciembre 2016 (pp.115-149).
- Velázquez, C. (2006). *State Public Debt Laws and Fiscal Performance the Case of Mexico*. Universidad Iberoamericana A.C.









# GOBIERNO DE MÉXICO



## El federalismo mexicano

**D**ESDE LOS INICIOS DE MÉXICO COMO NACIÓN independiente, el concepto del federalismo ha estado presente en los procesos de evolución democrática que han dictado los rumbos de nuestro país. En la Constitución de 1824, en su artículo 4º, se sentaron las primeras bases para que la nueva Nación contase con un sistema de organización federalista, modelo inspirado principalmente en el de los Estados Unidos, que a su vez estaba basado en el pensamiento político de Montesquieu.

Al término de la breve monarquía impuesta por Agustín de Iturbide, durante los primeros años del México independiente, se llevaron a cabo dos procesos Constituyentes entre 1822 y 1824, que derivarían en los artículos de la Constitución de 1824 referentes a la formación de estados de la Federación, división de poderes y repartición de competencias del orden federal y local.<sup>1</sup>

1 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4165/3.pdf>.

# Los retos del **federalismo** mexicano desde la perspectiva de la Cuarta Transformación

Ifigenia Martínez Hernández\*

La solidez del federalismo mexicano ha sido el resultado de un proceso caracterizado y acompañado por los altibajos de la lucha entre liberales y conservadores. Mientras los liberales como Miguel Ramos Arizpe defendían el federalismo, los conservadores, herederos y simpatizantes del sistema monárquico español, como Fray Servando Teresa de Mier, se inclinaban más por un sistema de poder centralizado.

La disputa entre liberales y conservadores se vio acentuada en distintos momentos hasta culminar en la primera mitad del siglo XIX a causa de la inestabilidad política, económica y social, por la que atravesó nuestro país, en sus primeros años como República. Las facciones más conservadoras argumentaban que los preceptos del federalismo ponían en riesgo la paz y la consolidación de la Nación, cuestiones que para una República tan joven resultaban fundamentales. Sin embargo, los gobiernos centralistas, como el del General Antonio López de Santa Anna llamado “el seductor de la patria”, quien derogó la Constitución de 1824 y promulgó la Constitución Centralista de 1836, compuesta por siete leyes,<sup>2</sup> derivaron en momentos de total incertidumbre nacional, como los levantamientos separatistas de Texas y Yucatán, conflictos diplomáticos y lamentablemente la pérdida de más de 2 millones de kilómetros cuadrados, del territorio nacional tras la invasión norteamericana.<sup>3</sup>

---

\* Senadora de la República en la LXIV legislatura e integrante de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal.

2 [http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf\\_seccion/proteccion\\_cons\\_4\\_2\\_4.pdf](http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/proteccion_cons_4_2_4.pdf).

3 <https://www.historiademexico.mx/federalismo-y-centralismo.html>.

Los más de 40 años de disputa intestina, ideológica, política y reformista entre ambos bandos, con los conservadores apoyados por la intervención francesa y otro espurio segundo imperio, llegaron a su fin en 1867, cuando el bando liberal instauró legítima y definitivamente un gobierno federal, la República Restaurada, vigente hasta la fecha y que desde 1824 mantiene los ejes centrales del federalismo: respeto a la división de poderes y respeto a la soberanía de los actualmente 32 estados de la Federación.

Posteriormente y en la misma métrica, en la Constitución de 1917, se harían apreciaciones y aportaciones al federalismo en materia de las facultades de la federación y las entidades, conflictos normativos entre los ordenamientos federales y locales, así como el caso atípico del Distrito Federal, capital de la República que en fecha reciente adquiere autonomía con carácter de entidad federativa.<sup>4</sup>

### Federalismo político

El federalismo en nuestro país actualmente encuentra su marco legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 40, que especifica su carácter federal; el 49, que garantiza la división de poderes; el 73, con respecto a las facultades de la federación; el 115, sobre las facultades del municipio; y del 116 al 121, que abordan el tema de las facultades de las entidades federativas. Como se mencionó anteriormente, estos elementos se mantienen desde la Constitución de 1824 y le dan legitimidad al federalismo en nuestro país.

Sin embargo, incluso en la actualidad resulta pertinente realizar cuestionamientos con respecto al estado de nuestro federalismo. Si bien existen bases constitucionales que legitiman a nuestra Nación como un Estado federal, en el plano de lo político y de su pragmatismo, la fragilidad de nuestro federalismo ha sido evidenciada en reiteradas ocasiones.

Al término de la Revolución Mexicana, casi a mediados del siglo XX, la consolidación del sistema político mexicano a través de la Constitución de 1917 y posteriormente con el partido surgido de la Revolución mexicana que Sartori denominaría "Partido Hegemónico", dotó a nuestra República de la estabilidad política y social que necesitaba. Sin embargo, el costo de dicha estabilidad pasó factura a nuestra joven democracia y por ende a nuestro federalismo.

Especialmente en los primeros años posrevolucionarios, el rumbo del país era incierto y el poder se encontraba todavía en un vacío. Dicha situación se revirtió, a pesar de las experiencias previas de gobiernos autoritarios como los de Juárez, obligado por las circunstancias históricas, y Díaz, con abuso del poder ante un pueblo empobrecido y subyugado, que centralizaron constitucionalmente el poder alrededor de la figura presidencial. En este sentido, y en la búsqueda de la justicia y los derechos sociales, los constitucionalistas de 1917, encabezados por Venustiano Carranza optaron por establecer las bases de un presidencialismo fuerte en detrimento de los demás poderes.<sup>5</sup>

4 <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3526/4203>.

5 [https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006\\_pdf/Fernando\\_Serrano.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Fernando_Serrano.pdf).

De este modo, se desencadenaría una serie de procesos que, de la mano del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y después, su transformación en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), derivarían en lo que Jorge Carpizo y Fernando Serrano denominan los poderes metaconstitucionales del presidente. Tal concepto hace referencia a la capacidad que históricamente tuvieron los presidentes priistas de nombrar a su sucesor a través del llamado *dedazo* y hacer lo propio, en mayor o menor medida, con los gobernadores y presidentes municipales del país, así como con los miembros de los poderes legislativo y judicial.<sup>6</sup>

Esta serie de facultades fácticas y antidemocráticas con las que contaron probablemente hasta la llamada transición política del 2000, los gobiernos en turno, vulneraron y mancillaron el pacto federal de nuestra Nación. En la práctica, en gran medida respaldado por la preponderancia del PRI a nivel nacional, el Presidente podía interferir a su antojo con la autonomía constitucional de los estados y municipios y designar o remover a quien quisiera.

La maduración de nuestra democracia, acompañada por reformas como la de 1977 en materia electoral y la importancia que empezó a generar la oposición de partidos como el Partido Acción Nacional (PAN) y el propio Partido de la Revolución Democrática (PRD), derivaron ante nuevas imposiciones, que a su vez determinaron el reclamo de nuevas reformas electorales en la transición democrática del 2000 y, dieron lugar a condiciones completamente distintas.

Sin embargo, las promesas de cambios económicos y sociales devinieron en una mera transición gubernamental, sin que se realizaran acciones de fondo, y por el contrario se profundizaron las características de inequidad y dependencia del neoliberalismo inaugurado en la década de los ochenta que se prolongó por 36 años con los llamados gobiernos del PRIAN.

Actualmente, 19 años después de la alternancia fallida y en vísperas del cambio de régimen de la Cuarta Transformación, podemos jactarnos de tener una auténtica división de poderes, un sistema de partidos plural, un instituto electoral obligado a ser imparcial y en vías de ser legítimo y eficiente; además de estar en condiciones que afianzan y fortalecen a nuestra democracia, representativa y participativa.

De la misma manera se ha fortalecido un federalismo pleno que consta de 32 entidades federativas y casi 2,500 municipios, cada uno con su respectiva autonomía y el goce de sus libertades políticas y constitucionales. Sin embargo, actualmente las distancias económicas, educacionales, políticas y sociales entre los distintos estados de la federación, representan uno de los retos más urgentes tanto para esta administración como para las venideras. El desafío más importante para el sistema federal es reducir la desigualdad y disparidad económica y social que afecta a nuestras distintas entidades y ha desencadenado una ola de violencia e inseguridad cuyo combate deviene en el fortalecimiento del pacto federal al ser una problemática que traspasa regiones y fronteras.

---

6 [https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006\\_pdf/Fernando\\_Serrano.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Fernando_Serrano.pdf).

## Federalismo económico

Desde una perspectiva económica, el federalismo juega un papel muy importante en términos del combate a la pobreza, la desigualdad y la marginación. El primer reto por resolver es el de propiciar condiciones para lograr un crecimiento económico más equilibrado y armónico, que sienta las bases materiales, y de infraestructura para tender a igualar las condiciones productivas y los niveles de vida de las diversas regiones y entidades federativas, en un proceso de convergencia real.

Para ello, un aspecto fundamental es la definición clara del papel del Estado en las actividades económicas como rector del proceso de desarrollo, y sus relaciones con el sector privado, interno y externo. En este plano, la política hacendaria es el primero y quizá el más importante instrumento para las nuevas políticas de distribución del producto y el ingreso nacionales.

Desde su origen y hasta la actualidad, temas fundamentales como la recaudación fiscal y el gasto federalizado, intrínsecos al federalismo, se discuten en aras de generar estrategias federales, estatales y municipales de recaudación y distribución del gasto público que deriven en mayores y mejores condiciones de desarrollo y bienestar para los ciudadanos.

En la Constitución de 1917 se establecieron las facultades a nivel tributario de los distintos órdenes de gobierno, priorizando el papel de la federación en la imposición de todas las contribuciones y estableciendo prohibiciones o limitantes para entidades y municipios, así como facultades coincidentes, o bien, espacios o áreas en donde todos los niveles pueden interactuar.<sup>7</sup>

Posteriormente y mediante las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933, 1947 y la ignorada Convención Nacional Hacendaria de 2004, se modificaron los preceptos constitucionales tributarios en términos del alcance de las competencias y facultades de los estados y municipios en materia hacendaria en detrimento de los niveles de gobierno local y en favor de la Federación. En otras palabras, se ampliaron las facultades de la federación en materia tributaria y se centralizó, tanto la recaudación, como el ejercicio del gasto.

Un hito en las relaciones hacendarias entre la federación y los estados, en la base de la situación actual, lo constituye la Ley de Coordinación Fiscal promulgada en 1978, la cual además de importantes modificaciones en la estructura impositiva (p.e. establecimiento del IVA en vez del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles) estableció las proporciones y formas de distribución de los recursos entre la federación y los municipios, complementadas en forma importante con los fondos de aportaciones federales a estados y municipios establecidos en 1997.

De esta forma, del monto total de recaudaciones, a la federación le corresponde el 85% mientras los estados y municipios obtienen solo el 12 % y el 3 % respectivamente.<sup>8</sup>

7 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-05-04.pdf>.

8 <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3526/4203>.

De igual manera y a través del gasto federalizado, la Federación transfiere recursos a las entidades y municipios del país mediante las Participaciones, los fondos del ramo 33 y convenios para que los mismos puedan realizar sus gastos en materia de educación, salud, infraestructura, seguridad, pensiones, deuda pública, etcétera.

Este sistema dota de vital importancia a la recaudación que hacen los estados y municipios en sus respectivos territorios, ya que este recurso representa en mayor medida los ingresos que la federación administra a efecto de hacer frente a las necesidades de la sociedad y, permitir el desarrollo equilibrado de los distintos territorios.

El estado actual de nuestro federalismo fiscal, si bien funcional, tiene diversas áreas de oportunidad que tienen que ser reconocidas. La disparidad entre regiones, estados y municipios del país es abismal en ciertos casos. Esta condición no necesariamente se explica totalmente desde la dinámica fiscal actual de nuestro país, pero sería incorrecto no reconocer la correlación que existe entre ambas.

Según el estudio “Evolución de la Recaudación Fiscal Participable y la distribución de recursos a entidades subnacionales” de la agencia HR Ratings, los estados con mayor pobreza del país como Chiapas o Oaxaca, solo recaudaron en promedio entre el 2014 y el 2018 alrededor del 7 % y el 8 % de sus ingresos. Por otro lado, la Ciudad de México o estados como Chihuahua y Nuevo León propiamente recaudaron el 49 %, el 22 % y el 21 % respectivamente.<sup>9</sup>

De acuerdo a lo anterior, si estados como Oaxaca o Chiapas prescindieran del aporte federal, que en este caso supera el 90 %, serían incapaces de solventar sus gastos, llevar a cabo sus programas u operar incluso. Esto nos demuestra que, como Nación, debemos transitar más allá del actual Pacto Federal y promover un cambio real que incite el crecimiento en los estados menos desarrollados del país.

El sistema actual de transferencias federales cumple con un propósito de distribución equitativa de los recursos que toma en cuenta las necesidades y limitaciones específicas de los diversos estados de la federación y favorece porcentualmente a los más necesitados. Sin embargo, estados como Oaxaca y Chiapas han mantenido niveles alarmantes de pobreza desde hace años e incluso aumentaron sus índices en un 9 % y 5 % respectivamente durante el 2017, mientras entidades como por ejemplo Nuevo León redujo el suyo en 27.9 %.<sup>10</sup>

En resumidas cuentas, el sistema federal con tintes paternalistas y asistencialistas no está generando un desarrollo próspero en los estados. Sin embargo, el sistema responde a las necesidades y a la asimetría que reina en las entidades de nuestro país. La solución no es ni evidente ni sencilla, pero conlleva un análisis y un replanteamiento del pacto federal, las facultades recaudatorias y el gasto federalizado.

9 [https://www.bmv.com.mx/docs-pub/eventoca/eventoca\\_905271\\_2.pdf](https://www.bmv.com.mx/docs-pub/eventoca/eventoca_905271_2.pdf).

10 <https://www.forbes.com.mx/un-vistazo-a-la-pobreza-en-mexico-en-6-mapas/>.

## Los retos de la Cuarta Transformación

Hasta este punto, se ha logrado esbozar el estado político y económico del federalismo en México y se ha concluido que, si bien, procedimental y legalmente nuestro federalismo es pleno y eficiente, todavía existen múltiples reservas que se tienen que contemplar para lograr paulatinamente un pacto federal que disminuya la brecha de desigualdad entre las entidades y municipios del país.

Los gobiernos neoliberales dejaron un saldo negativo ocasionado por enfoques, ineficiencias y burocratismo que impedían que el aparato gubernamental permitiera atender las verdaderas necesidades populares. Sobre todo por un factor que erosionaba los recursos y los desviaba de esos fines económicos y sociales al beneficio privado, la corrupción, un elemento que al erradicarse generará grandes ahorros que podrán ser reorientados a los fines de un proyecto nacional de crecimiento económico con beneficio social y un verdadero desarrollo integral.

En esta coyuntura, la Cuarta Transformación de la mano del gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador, se ha posicionado ante el reto histórico de hacerle frente a los problemas que nuestro país ha ido acumulando después de tantos años de gobiernos negligentes. En lo que concierne a temas del federalismo, los retos de la Cuarta Transformación deben ser innegablemente la procuración de la equidad en las distintas entidades de la federación, así como la promoción de la sustentabilidad de estas para impulsar su crecimiento.

Con base en lo anterior, el Presidente López Obrador ha mencionado ya su interés y compromiso con potenciar el desarrollo del país a través de programas regionales como Sembrando Vida, que tendrá cobertura en 19 entidades, y obras que beneficien simultáneamente a distintas zonas del país como el Tren Maya, el desarrollo del Istmo de Tehuantepec o el Nuevo Aeropuerto Internacional de México, programas prioritarios del nuevo gobierno.

En su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el presidente enlista en los objetivos 3.6 y 3.8 del Eje General “Desarrollo Económico” sus propuestas para desarrollar infraestructura carretera y los sectores agropecuario y acuícola pesquero de las distintas regiones del país. De igual manera reconoce la importancia de seguir apoyando sectores productivos de la Nación y menciona que la implementación de políticas se hará tomando en cuenta la diversidad de las entidades.<sup>11</sup> Estas medidas son congruentes con los objetivos de desarrollo focalizado y nacional que el presidente ha venido anunciando.

Por otro lado, e independientemente de los proyectos mencionados, una adición significativa de este gobierno concerniente al federalismo nacional es la figura de los coordinadores generales de programas estatales (los llamados *superdelegados*); quienes pretenden fungir como un enlace entre las secretarías federales y los gobiernos estatales con el propósito de coordinar la implementación de las acciones gubernamentales en los tres niveles. Los llamados *superdelegados* simplificarían los procesos de implementación de planes y políticas públicas desarrolladas por el Ejecutivo federal en los gobiernos locales y se cerciorarán de que los recursos sean empleados correctamente y no den lugar a prácticas corruptas.

11 <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>.

Las medidas que pretende implementar el Presidente de esta Cuarta Transformación son los cimientos necesarios para cumplir la meta de una nación más próspera y equitativa, así como un federalismo más incluyente y justo. Sin embargo, no deja de ser parte de un proceso de transición que implica tiempo, trabajo y sobre todo dirección. Por ende, para llevar a cabo dichas acciones y lograr un federalismo más equitativo, se requiere de la continuación y vigorización del manejo de recursos por parte del gobierno federal y su distribución hacia los sectores y personas del interior del país.

## Conclusiones y recomendaciones

Retomando nociones previas, se mencionó que el mayor reto de la Cuarta Transformación es combatir la desigualdad y la disparidad que existe entre las entidades de la Nación y lograr el desarrollo económico con bienestar social. De igual manera, se resaltó la importancia de la recaudación estatal y municipal en sus respectivos territorios, ya que algunos estados no generan lo suficiente a través de su recaudación propia para mantener sus gastos.

El gobierno del Presidente López Obrador, en congruencia con los objetivos que ha trazado desde la campaña, pretende llevar a cabo amplios proyectos y programas sociales y de esta forma potenciar la actividad económica y, por ende, el desarrollo de distintas regiones del país, en la perspectiva de un mayor equilibrio y equidad, en un proceso de convergencia largamente postergado.

En este sentido, un complemento podría ser que los estados y municipios se beneficien directamente de dichas inversiones y puedan contar con más recursos propios a través de un reordenamiento de las facultades recaudatorias y las responsabilidades de gasto para la prestación de los principales servicios públicos.

Ante las premisas anteriores, es recomendable fortalecer la estructura del pacto federal aumentando las facultades recaudatorias de los estados y municipios con objeto de darle a los mismos mayor capacidad recaudatoria para detonar su propio desarrollo. Se reconoce la importancia de mantener la preponderancia de la federación respecto a la distribución de los recursos; sin embargo, ampliar dichas facultades les permite a los gobiernos locales transitar hacia un modelo de gestión más autónomo, mismo que los conducirá a llevar a cabo más y mejores proyectos y políticas públicas.

En esta Cuarta Transformación, más que nunca, se deben ampliar las vías que generen y promuevan el diálogo entre los tres niveles de gobierno. Esta oportunidad histórica para la izquierda de México, derivada de muchos años de esfuerzo y lucha, debe responder categóricamente a las necesidades a todo lo ancho de nuestro país. El federalismo, de igual forma, es resultado de muchos procesos políticos, ideológicos e incluso bélicos que forman parte de nuestra historia. Se trata de un ente vivo que debe permanecer en movimiento. Finalizo citando una frase del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”.



E

L DISEÑO DE NUEVAS POLÍTICAS Y REGLAS para mejorar el desempeño gubernamental, recuperar la confianza de los gobernados en las instituciones y fortalecer la democracia cotidiana, requiere de espacios suficientemente legítimos y competentes donde los actores puedan expresar sus ideas con un mínimo de eficacia, con posibilidad de concretar sus propuestas y de que estas se pongan en ejecución en un plazo razonable.

El federalismo es un ejemplo de estos espacios, donde bajo el paraguas de la soberanía interior los estados tienen más o menos margen de maniobra para desplegar iniciativas en muchas materias. Lo cierto es que tienen las oportunidades que se dan a sí mismos al suscribir el pacto federal, debido al cual ceden ciertas funciones en favor de un poder central. Mantienen los estados en su favor el resto de las materias, las que no ceden al gobierno nacional a través de la constitución federal.

# Federalismo y transparencia: oportunidades para la innovación

Gina Andrea Cruz Blackledge\*

Esto es relevante porque el cúmulo de asuntos que los estados han ido cediendo al gobierno federal se ha incrementado escandalosamente en esta centuria que tiene de añeja nuestra constitución. Cuando se promulgó la carta magna en 1917, las facultades reservadas al Congreso de la Unión, en detrimento de las competencias de los estados, eran en total 38. Al cierre de 2018 estas ascendían a 93, más del doble del número original. Muchas de estas atribuciones traspasadas por los estados (en particular a través del Senado de la República, en el tramo legislativo que le corresponde) al gobierno federal van empaquetadas bajo el concepto de “materias concurrentes”, figura menos onerosa para el federalismo que la transferencia lisa y llana de materias al gobierno nacional, porque como sea todavía permite alegar que son los tres órdenes de gobierno los competentes para atender dichas materias. El problema puede estar en las leyes generales para cuya emisión por el Congreso de la Unión se reforma el artículo 73 constitucional.

Las materias concurrentes se convierten entonces (en la medida también en que la Ley General respectiva lo estimule) en enormes áreas de oportunidad para que se desenvuelva ese diseño de nuevas políticas y reglas para mejorar el desempeño gubernamental, recuperar la confianza del público en las instituciones y fortalecer la democracia cotidiana, que se expuso al principio de este artículo.

Antes de entrar en materia sobre cómo se ha desarrollado la creatividad local en tratándose de la transparencia, cabe destacar una perspectiva muchas veces olvidada de las competencias concurrentes, la que tiene que ver con ese otro actor en el sistema federal que es el municipio.

---

\* Senadora de la República en la LXIV legislatura e integrante de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal.

Salvo que la Constitución General de la República lo acote (como en el caso de la salubridad general, materia que es concurrente sólo entre los gobiernos federal y estatales),<sup>1</sup> los ayuntamientos tienen poderes bastante amplios para legislar (en sentido estricto, atendiendo al contenido material de los reglamentos municipales), no sólo desarrollando las disposiciones de la Ley General para sus respectivos territorios, sino para ir mas allá aprovechando el carácter autónomo de sus reglamentos.

Al interpretar en varias ocasiones los alcances de la fracción II del artículo 115 constitucional que fue reformado en 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido jurisprudencia en el sentido de que esos reglamentos municipales, los autónomos, están llamados a desarrollarse y evolucionar para abarcar cada vez más asuntos públicos, instrumentos que:

Lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de detalle de normas, están llamados a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo -dentro del respeto a las bases generales establecidas por las Legislaturas, de contenido constitucionalmente acotado- para regular con autonomía aspectos específicos municipales en el ámbito de sus competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman congruentes con las peculiaridades sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio.<sup>2</sup>

Así las cosas, resulta que la posibilidad para que se desenvuelva la creatividad para “el diseño de nuevas políticas y reglas para mejorar el desempeño gubernamental, recuperar la confianza del público en las instituciones y fortalecer la democracia cotidiana” tiene en las materias concurrentes dos espacios normativos para su desenvolvimiento: el legislativo estatal y el reglamentario municipal, sin que el primero pueda limitar el segundo si no lo hace la carta magna, porque la facultad reglamentaria municipal deviene directamente de la constitución.<sup>3</sup>

La transparencia y el acceso a la información pública son materias de esta naturaleza concurrente<sup>4</sup> de la que se nutre nuestro federalismo cooperativo y constituye entonces tierra fértil para que se expresen, de haberlas, las voluntades políticas y la creatividad ciudadana para diseñar nuevas reglas para ampliar el espectro de lo conocido en la materia que nos ocupa.

---

1 El párrafo cuarto del artículo 4.º Constitucional establece que: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”, dejando fuera de esta materia concurrente a los municipios.

2 “ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).” Jurisprudencia con número de registro 160810, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre de 2001, tomo 1; P./J. 44/2011 (9.ª), p. 294.

3 Conforme al segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 Constitucional, “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

4 Conforme al Apartado A del artículo 6º Constitucional, “Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:”

Para mostrar cómo los congresos locales y los ayuntamientos han desenvuelto más y mejor los principios constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información pública, hay que buscar si se han diseñado y puesto en marcha herramientas adicionales a las contempladas en la constitución o la legislación federal. Por ejemplo: el parlamento abierto.

El parlamento abierto es “una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentarias.”<sup>5</sup> Por tratarse de un mecanismo relacionado con los parlamentos, cuerpos colegiados de orden público que toman decisiones que afectan a la colectividad, los principios del Parlamento abierto son aplicables en los ayuntamientos de los municipios.

Los parlamentos abiertos funcionan aplicando los siguientes 10 principios:<sup>6</sup>

1. Derecho a la información. Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.
3. Información parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

---

Desde luego que la exclusión de los municipios, de este acápite, no suprime sus atribuciones en esta materia, que están salvadas en la fracción I del mismo Apartado A: “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.”

5 De acuerdo con la definición aportada por ParlAméricas. Recuperado de <http://parlamericas.org/uploads/documents/Brochure%20-%20Que%20es%20parlamento%20abierto.pdf>.

6 <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/>.

4. Información presupuestal y administrativa. Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.
5. Información sobre legisladores y servidores públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.
6. Información histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.
7. Datos abiertos y no propietario. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan *software* libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (*bulk*) de información en formatos de datos abiertos.
8. Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.
9. Conflictos de interés. Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.
10. Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

Como muchas otras políticas públicas, el parlamento abierto puede funcionar sin una regulación específica, con la simple voluntad política de los dueños del proceso: los legisladores. Así ha funcionado, por ejemplo, el Congreso de la Unión durante la presente legislatura, echando a andar mecanismos de parlamento abierto para escuchar la voz de los interesados en materias como la Guardia Nacional o la prisión preventiva, pero sin adoptar formalmente la herramienta a través de reformas, por lo menos, a su régimen interno.

Sin embargo, en este análisis sobre las oportunidades que representa el federalismo en el desarrollo de iniciativas de nueva generación en materia de transparencia y acceso a la información pública, sin las restricciones que impondría una legislación secundaria que lo abarcara todo, es que en este artículo se revisan los casos de los cinco estados de la República que han contemplado en sus constituciones locales herramientas jurídicas en torno al parlamento abierto, mejorando las oportunidades para la materialización del derecho humano a la información pública.

En Aguascalientes, el artículo 15 de la constitución local establece que:

El Poder Legislativo se deposita en una corporación denominada Congreso del Estado. Éste se regirá bajo los principios del modelo de parlamento abierto, por lo que deberá implementar mecanismos que garanticen la transparencia, la máxima publicidad, el derecho de acceso a la información, la apertura gubernamental, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. La ley establecerá los mecanismos a los que hace referencia este Artículo.

En su artículo 17, Apartado C), dispone que: “En el Estado se reconoce la democracia directa y participativa, entendida como el derecho de las personas a incidir en las decisiones públicas y el control de la función pública, a través de los siguientes instrumentos de participación ciudadana:” incluyendo en sus incisos f) e i) el cabildo abierto y el parlamento abierto, respectivamente.

Por su parte, el artículo 29 de la Constitución Política de Chihuahua dispone que: “Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, y autoridades municipales, en el ejercicio de sus atribuciones, darán la mayor apertura y transparencia a su función, con la colaboración y participación de los ciudadanos en el quehacer gubernamental, en la forma en que lo establezcan las leyes.”

El artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se incluyó el párrafo anterior en la Constitución Local, por su parte, establece que: “Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, y autoridades municipales, deberán de promover las reformas necesarias y efectuar las acciones pertinentes a fin de que el ejercicio del poder público sea más transparente, abierto e incluyente.”

En el caso de Guanajuato, el artículo 36 de la constitución local dice:

El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Los poderes del Estado deberán regirse bajo los principios de Parlamento abierto, Gobierno abierto y Justicia abierta, respectivamente, mismos que estarán orientados a la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en los términos de sus respectivas leyes orgánicas. El último párrafo del artículo 117 trata la materia municipal estableciendo que: “Los Ayuntamientos se regirán por el principio de Gobierno Abierto, en términos de su Ley Orgánica.”

La fracción II del artículo 9 de la Constitución de Jalisco dispone que el derecho a la información pública tendrá como fundamento, entre otros, “La transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades estatales y municipales, mediante la apertura de los órganos públicos y el registro de los documentos en que constan las decisiones públicas y el proceso para la toma de éstas”.

Finalmente, el Apartado C del artículo 25 de la Constitución de Oaxaca dispone que:

Se reconocen como mecanismos de participación ciudadana: el voto libre y secreto, el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la audiencia pública, el cabildo en sesión abierta y los consejos consultivos ciudadanos; que serán regulados por la Constitución y la ley, bajo las siguientes bases y criterios: V. Los ayuntamientos y en su caso los consejos municipales están obligados a celebrar sesiones de Cabildo con carácter público, en las que los ciudadanos del municipio podrán expresar su opinión sobre los problemas que observen y apuntar posibles soluciones. Como se puede apreciar, aún

sin tratarse de un deber impuesto por la Constitución General de la República, los congresos locales han ido más allá de los instrumentos típicos de la participación ciudadana. Aguascalientes y Guanajuato se han obligado a actuar conforme a los principios de parlamento abierto y cabildo abierto, mientras que Chihuahua y Jalisco lo sugieren a través del mandato de *abrir* los órganos públicos, en tanto Oaxaca reconoce el cabildo en sesión abierta.

Guanajuato merece tratamiento aparte, considerando que amplía el campo de influencia del Parlamento abierto a los Poderes Ejecutivo y Judicial. Estas disposiciones fueron introducidas en la constitución local apenas en noviembre de 2018, por lo que no existen aún leyes secundarias al respecto (el Congreso del estado tiene 180 días para legislar al respecto, conforme al Artículo Segundo Transitorio del Decreto respectivo).

El resto de las entidades federativas no ha asumido aún un compromiso legislativo formal con los principios del parlamento abierto.

Por su parte, los municipios han hecho su tarea adelantándose incluso a la dinámica de sus propias entidades federativas. Por ejemplo, Culiacán aprobó reformas a su reglamento interior para introducir mecanismos de cabildo abierto en 2014, siendo que en Sinaloa aún no se legisla en la materia. Zapotlán El Grande, en Jalisco, hizo lo propio en 2017.

Como corolario, más que pensar en generalizar los mecanismos de parlamento abierto en el país, las Cámaras del Congreso de la Unión y el Senado de la República deberían obligarse, reformando sus respectivos reglamentos internos, para hacer su trabajo conforme a estos y otros principios legislativos modernos, como la legislación basada en evidencia que muchos actores académicos y sociales reclaman al Poder Legislativo mexicano.

Es muy probable que veamos en alguna entidad federativa o en algún municipio reformas en este sentido, aprovechando la fertilidad del campo del federalismo y la semilla que la participación ciudadana siembra todos los días.





E

N EL SIGLO XIX, LUEGO DE VENCER EL INTENTO de naciones extranjeras de imponer el Imperio como forma de gobierno en México y al consumarse la independencia de nuestro país, los ciudadanos de aquella época decidieron establecer un sistema de gobierno que refrendara su vocación en la unidad de la República en una nueva constitución que daría forma al país naciente. Así, la Constitución de 1824 plasmó en el artículo cuarto que: “La nación mexicana adopta para su gobierno, la forma de república representativa, popular y federal”<sup>1</sup> y en el artículo quinto, definió a los integrantes de la Federación mexicana.

Ello significó que la forma de gobierno de México sería republicano y federal (tal como lo habían establecido previamente en Francia y en los Estados Unidos de Norteamérica) y como en aquellas naciones, el poder público estaría

---

1 [https://www.academia.edu/11113491/Constitución\\_Federal\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_Mexicanos\\_1824](https://www.academia.edu/11113491/Constitución_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos_1824).

# Reflexiones sobre el **federalismo mexicano**

Claudia Edith Anaya Mota\*

dividido en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la religión católica sería la única oficial, y se preservaba el fuero para la Iglesia y el Ejército.

Hay algunos estudiosos del Derecho como el doctor Ignacio Burgoa, quienes consideran que José Miguel Ramos Arizpe, diputado de Coahuila y quien participó de manera muy activa en la redacción de la Constitución de 1824, es el ideólogo del Federalismo,<sup>2</sup> pues en sus intervenciones, siempre defendió la necesidad de establecer diputaciones provinciales y municipalidades en la Nueva España. Gracias a su férrea defensa por este sistema de Gobierno, se le conoce como “el Padre del Federalismo Mexicano”.

En el siglo XIX, nuestro federalismo enfrentó grandes retos que más de una vez amenazaron su permanencia, debido al gran reto que significaba gobernar a una vasta nación cuyos medios de comunicación no se encontraban del todo consolidados, aunado a la presencia de diversos cotos de poder en algunas regiones del país que trataban de imponerse por el uso de la fuerza, cargas impositivas que no iban a parar a las arcas de la nación, además de la presencia de aranceles entre estados que impedían el flujo de mercancías y por ende, trababan el desarrollo económico.

Estas situaciones y otras más, provocaban desestabilidad política y en más de una ocasión, los partidos políticos de aquella época debatían sobre la pertinencia de regresar al centralismo como lo sostenían los conservadores o reforzar el federalismo tal como lo defendían los liberales. De todos es sabido que hasta el día de hoy, nuestro sistema de gobierno es federalista y se ha refrendado en cada etapa de la historia nacional a través de las distintas Constituciones que precedieron a la de 1824.

---

\* Senadora de la República en la LXIV legislatura

2 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4525/5.pdf>.

Actualmente, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.<sup>3</sup>

Este artículo constitucional representa el Pacto Federal, es decir, el acuerdo establecido por los diferentes estados que son libres y soberanos, pero que reconocen la necesidad de mantenerse unidos y representados a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Federal en sus tres órdenes de gobierno para coordinar todas sus actividades. En esencia, el Pacto, representa anhelo por alcanzar un país unido justo y equitativo, que promueve el desarrollo igualitario de todos los estados integrantes para lograr una armonía entre cada una de las partes.

Durante el siglo XX, el federalismo fue útil para atemperar el exacerbado presidencialismo que vivimos bajo el mando del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El presidencialismo es una etapa en la historia de México que fue definida por Jorge Carpizo como “la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los pesos y contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política”.<sup>4</sup> Esta etapa comenzó en 1934 con el presidente Lázaro Cárdenas del Río y terminó con el 1 de diciembre del año 2000 con el arribo de Vicente Fox Quezada al Poder Ejecutivo Federal.

El presidencialismo fue superado gracias al fortalecimiento de las instituciones democráticas que impulsaron la participación ciudadana y aseguraron la imparcialidad de su actuar frente a los procesos electorales. Todo ello permitió que hubiese alternancia en el poder político y público y que distintos partidos políticos gobiernen el día de hoy en diferentes entidades de la República.

En 2018 hubo nuevamente alternancia en el Poder. Con el respaldo de 30 millones de votos, el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) ganó la presidencia y la mayoría en el Congreso de la Unión. Con preocupación, noto que la propuesta del presidente Andrés Manuel López Obrador no es fortalecer el federalismo, sino por el contrario, sus acciones van dirigidas a revivir el centralismo. A modo de ejemplo, comentaré sólo un caso: los llamados *súperdelegados*.

Los *súperdelegados* son una nueva figura, cuya justificación para proponer una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es que simplificarán administrativamente la aplicación de los programas sociales y tendrán como principal tarea ser un *enlace* entre las secretarías de Estado y los gobiernos estatales. Ellos coordinarán e implementarán los planes, proyectos y programas para el desarrollo, tendrán funciones de atención ciudadana, así como en la supervisión en la ejecución de los programas federales y estatales. En esencia, serán los portavoces del presidente Andrés Manuel López Obrador.

3 <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-segundo/capitulo-i/>.

4 <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=188>.

Cabe subrayar que los *súperdelegados* estarán adscritos a la Secretaría del Bienestar, estarán presentes en todos los Estados de la República y sus resultados los presentarán ante la Coordinación General de Programas para el Desarrollo que estará bajo el mando del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Oficina Presidencial.

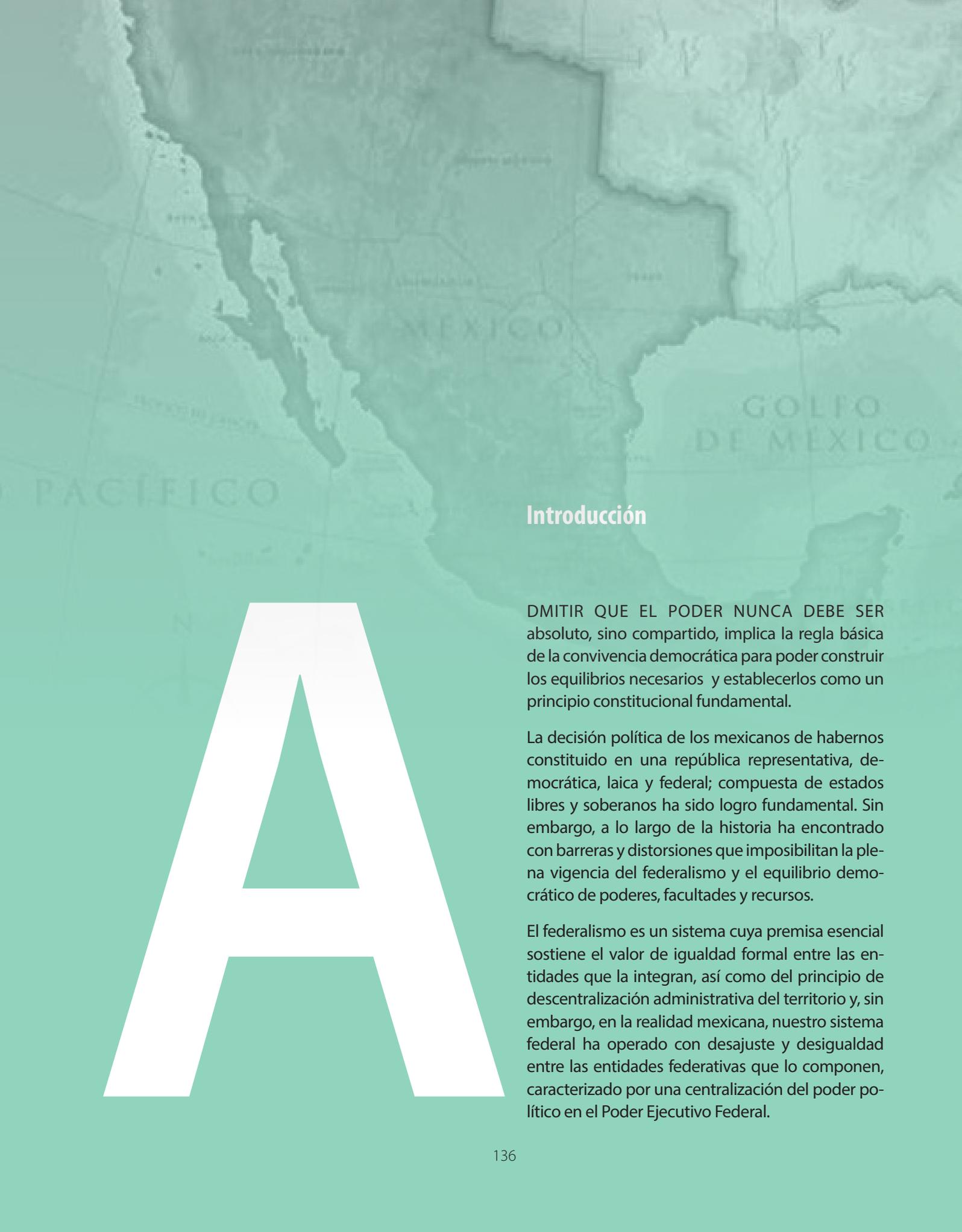
Aunque 13 gobernadores estatales y los grupos parlamentarios de oposición en el Senado, hemos señalado que con acciones como esta se violenta la soberanía de los estados debilitando el Pacto Federal, lo que hemos recibido en respuesta son actitudes de desdén y amenazas como la del presidente de la Comisión de Defensa Nacional, el senador Félix Salgado Macedonio quien pertenece al mismo partido político que el presidente López Obrador, cuando afirmó el pasado 23 de noviembre de 2018: “Ningún gobernador de ningún estado de la República podrá oponerse al mandato constitucional, todo esto está por ley...Aquel gobernador que no se ajuste al lineamiento constitucional, desde aquí se puede dictar la desaparición de poderes”.<sup>5</sup>

Resulta paradójico y contradictorio, que un presidente que se autodefine como “liberal”,<sup>6</sup> impulse en los hechos una forma de gobierno extremadamente conservadora y centralista.

---

5 <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/senado-podria-desaparecer-poderes-en-estados-que-no-se-ajusten-felix-salgado-macedonio-2705683.html>

6 <https://www.aztecanoticias.com.mx/soy-un-liberal-con-dimension-social-dice-amlo/2458552>.



## Introducción

DMITIR QUE EL PODER NUNCA DEBE SER absoluto, sino compartido, implica la regla básica de la convivencia democrática para poder construir los equilibrios necesarios y establecerlos como un principio constitucional fundamental.

La decisión política de los mexicanos de habernos constituido en una república representativa, democrática, laica y federal; compuesta de estados libres y soberanos ha sido logro fundamental. Sin embargo, a lo largo de la historia ha encontrado con barreras y distorsiones que imposibilitan la plena vigencia del federalismo y el equilibrio democrático de poderes, facultades y recursos.

El federalismo es un sistema cuya premisa esencial sostiene el valor de igualdad formal entre las entidades que la integran, así como del principio de descentralización administrativa del territorio y, sin embargo, en la realidad mexicana, nuestro sistema federal ha operado con desajuste y desigualdad entre las entidades federativas que lo componen, caracterizado por una centralización del poder político en el Poder Ejecutivo Federal.

# Diagnóstico sobre el federalismo en México

Gustavo Madero Muñoz\*

El federalismo, como sistema, se sustenta principalmente en una distribución igualitaria de competencias entre las diversas entidades componentes (orden federal, estatal y municipal), pero en la realidad sólo permite que algunas entidades cuenten con la capacidad de desarrollar dichas competencias y, por supuesto, dejando en el último escalón del desarrollo a los municipios, que son en realidad la célula fundamental de nuestra organización política.

Con la finalidad de lograr que la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios se logre, es importante fortalecer al menos cinco aspectos:

1. El sistema democrático;
2. desarrollo institucional y Estado de derecho;
3. seguridad;
4. crecimiento económico, y
5. las finanzas públicas.

## Fortalecimiento del sistema democrático

El federalismo consiste en la descentralización del Estado, es decir, que las partes que lo integran han adquirido un grado de autonomía que les permite tomar sus decisiones sin la intervención de algún poder central.

---

\* Senador de la República y presidente de la Comisión de Economía.

No hace mucho tiempo, las decisiones eran tomadas con la intervención de los presidentes de la República, en las más de las veces por ellos mismos; en la actualidad y derivado de la transición de partido en el poder en el año 2000, los gobernadores de los estados suplieron la ausencia de un líder supremo y asumieron el papel de monarcas absolutos.

Para evitar la imposición de la visión de los gobernadores impusieron una serie de reformas constitucionales para homologar las legislaciones locales a principios generales en materia electoral o de transparencia.

El cambio más notorio fue la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en el Instituto Nacional Electoral (INE), lo cual lo dotó de nuevas atribuciones y tareas.

Pero las funciones que el INE asume a raíz de las transformaciones legales, le dan la posibilidad de organizar elecciones locales y municipales, además de las federales; organización de la consulta popular; administración de los tiempos en radio y televisión para las candidaturas independientes; fiscalización de los recursos públicos de partidos y candidatos; organización del Servicio Profesional Electoral Nacional; geografía electoral: destitución y secciones electorales; organización de elecciones de dirigentes de partidos políticos, a petición de parte; administración de los gastos de los partidos políticos, a petición de parte; designación de consejeros para integrar los consejos de los institutos electorales locales.

Esos cambios electorales, son sin duda relevantes para el sistema democrático, porque aleja la posibilidad de que los gobernantes locales asuman un papel relevante que influya en el resultado del proceso electoral, garantizando que la decisión de los habitantes de los estados pueda gozar de procesos limpios, confiables y transparentes.

Si bien, este es un rubro que hemos moldeado para dar resultados claros en los procesos electorales, debemos esperar algún tiempo para que exista mayor confianza ciudadana en los partidos políticos, que son herramientas indispensables para acceder al poder.

Los estudios estadísticos han sido consistentes en la disminución de la credibilidad que los ciudadanos tienen hacia todos los partidos políticos y la democracia, de acuerdo con el Latinobarómetro 2018,<sup>1</sup> el 84 % de los mexicanos se encuentra insatisfecho con la democracia, y el 88 % considera que se gobierna para unos pocos.

Así mismo, la credibilidad en los partidos políticos es muy baja e incluso va en franco descenso, ya que la confianza baja de 51 % en 2006 a 28 % en 2018, de acuerdo con el informe citado.

Estos resultados adversos, son una muestra clara de la debilidad del sistema democrático que impacta en la calidad de la autonomía de las entidades federativas y de los municipios y de las autoridades federales, es síntesis del federalismo.

---

1 Informe Latinobarómetro 2018. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

## Fortalecimiento del desarrollo institucional y del Estado de derecho

El Estado de derecho es el principio rector de la relación de los gobernantes con los gobernados, en la que el cumplimiento de la normatividad da seguridad sobre nuestro comportamiento en sociedad. Un sistema federal exige la existencia y plena vigencia del Estado de derecho, justamente, porque se trata de ejecutar, en el espacio geográfico donde habita la población, reglas autónomas dictadas por sus propias autoridades para regular situaciones concretas de su entorno.

Si a cada uno de los integrantes de la federación se le concede un espacio de autonomía, la misma debe ser ejercida en el marco de un sistema legal que satisfaga los mínimos de una colectividad, que son: el de justicia, respeto de las autoridades a la integridad, patrimonio y derechos de sus gobernados.

Magros han sido los resultados que las entidades federativas han tenido sobre la cultura de la legalidad, el respeto a la ley y la percepción de justicia. De acuerdo con cifras del World Justice Project (WJP), ninguna de las 32 entidades de México tiene una calificación perfecta en Estado de derecho,<sup>2</sup> dado que el promedio nacional es de apenas 0.39, de una puntuación que oscila ente el 0 a 1.

La mayoría de los habitantes de los estados en México, consideran que el Poder Legislativo, en realidad no es un contrapeso a los gobernadores. Tampoco hay un cumplimiento de la normatividad y la percepción ciudadana sobre las instituciones de impartición de justicia es mala.

Al respecto las entidades federativas han fracasado en la eficacia de su sistema de impartición de justicia, atajar la corrupción, lograr esclarecer los actos delictuosos, fundamentalmente los de alto impacto y concretar el establecimiento de un gobierno abierto, que transparente su actuar.

## Seguridad

Junto con el Estado de derecho, la seguridad es un pilar indispensable de la comunidad y el sistema federal reclama la existencia de autoridades que provean este mínimo indispensable de la colectividad, la salvaguarda de la integridad física de sus habitantes. Pero también, junto a esta seguridad de la integridad física, se encuentra la de respetar la integridad del patrimonio y los derechos de las personas.

Hoy en día es indispensable que la concurrencia entre la federación, los estados y los municipios en este asunto y, para lograrlo es indispensable contar con instrumentos legales, tanto a nivel constitucional como de legislación secundaria; pero también es necesario actualizar su regulación local y que además esta sea efectiva a lo largo del territorio mexicano.

La Guardia Nacional, que es la propuesta de la nueva administración federal, pretende recuperar la seguridad del Estado, sin embargo, una corporación de las autoridades locales pretende sea financiada por las entidades federativas y los municipios como se puede ver en las propuestas de la legislación secundaria.

---

2 Índice de Estado de derecho en México 2018. Recuperado de <https://imco.org.mx/temas/indice-estado-derecho-mexico-2018-via-wjp/>.

En la iniciativa de la Ley de la Guardia Nacional se propone lo siguiente:

**Artículo 96:** Las entidades federativas y los municipios que reciben la colaboración de la Guardia Nacional, **aportarán proporcionalmente, con cargo a sus presupuestos, los recursos económicos humanos y materiales necesarios para sufragar parcialmente los costos de operación de la Guardia Nacional** destinado a dicha colaboración. **También se harán cargo de solventar los gastos de los hechos o situaciones derivados de las actividades de ejecución de los convenios de colaboración.**

Esa pretensión es un claro atentado al federalismo.

El problema de la seguridad en el país es grave, así lo reflejan diversos ejercicios estadísticos, por citar alguno, la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana,<sup>3</sup> elaborada por el INEGI, refleja que el 81.7 % de la población mayor de 18 años señaló sentirse inseguro en los cajeros automáticos, mientras que el 75.1 % en el transporte público, así mismo, el 67.1 % señaló sentirse inseguro en el mercado.

Estos son espacios públicos comunes, habituales y es una muestra clara de la problemática de inseguridad que urge resolver desde el ámbito municipal, estatal y federal, reconociendo que el principal generador de la inseguridad es la comisión de los delitos que le corresponde a la federación atender, sin que ello represente una excusa de las responsabilidades de los distintos ámbitos de autoridad.

De no tener resultados concretos de manera pronta la percepción ciudadana sobre la seguridad seguirá creciendo, es crucial atender el clamor del 38.7 % de la población que considera que la delincuencia seguirá igual de mal, o la del 22.2 % de la población que considera que la delincuencia seguirá en aumento.

Uno de los principales retos de los municipios y los estados es lograr recuperar la confianza ciudadana en sus policías, ya que frente al 88.8 % de la confianza de que goza la Marina, las policías municipales tiene un nivel de confianza del 45.5 % y las policías estatales de 52.6 %.

En mi opinión esa confianza se recuperara a través de la dignificación de las policías, que pasa necesariamente por la capacitación, el mejoramiento salarial, evaluación, dotándolas de herramientas para el cumplimiento de su trabajo, pero también de la reconstrucción del tejido social.

## Crecimiento económico

Premisa fundamental para lograr la seguridad es alcanzar el bienestar de las personas, porque tal como lo decía Kofi Annan, exsecretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

Ningún país puede tener desarrollo sin seguridad ni seguridad sin desarrollo, y no tendrá seguridad ni desarrollo si no respetan los derechos humanos. Esa relación triangular aumenta el reconocimiento de que la pobreza, los conflictos y la insatisfacción de la sociedad pueden fomentarse entre sí en un círculo vicioso.

3 Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Encuestas Nacional de Seguridad Pública Urbana, abril de 2019. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019\\_marzo\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019_marzo_presentacion_ejecutiva.pdf).

En consecuencia, ya no basta el poderío militar para salvaguardar la seguridad nacional. Para hacer frente a las amenazas a la seguridad también se precisan sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales sólidos que juntos disminuyan las probabilidades de conflictos, ayuden a superar los obstáculos que se oponen al desarrollo y promuevan las libertades humanas para todos.<sup>4</sup>

Si en las entidades federativas y los municipios no alcanzan un crecimiento económico, seguiremos atestiguando el fenómeno de la inseguridad, en ese sentido es necesario realizar esfuerzos para lograr el bienestar social.

Sin embargo, los datos son alarmantes, de acuerdo con la Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal<sup>5</sup> del INEGI, cuatro de 32 entidades federativas registraron crecimiento económico en el primer trimestre de 2019, con tasas de crecimiento anual mayores a 4.5 %, dichos estados son: Baja California Sur, Veracruz, Aguascalientes y Oaxaca; por su parte Nuevo León, Campeche, Yucatán, Ciudad de México, Morelos, San Luis Potosí y Quintana Roo registraron tasas de crecimiento anual de entre 3.4 % y 4.5 %.

Para lograr crecimiento económico en las entidades federativas y los municipios se requieren de esfuerzos, como la reducción del gasto corriente, lograr la inversión en infraestructura, favorecer y estimular la creación de empresas.

Debemos tener presente que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en su mayoría son empresas familiares que inician como negocios pequeños que con el paso del tiempo se consolidan, pero que requieren inversiones para poder desarrollar sus planes.

A partir de una idea puede nacer un negocio que crezca y constituya el patrimonio de una familia durante generaciones. Así nacieron cadenas de farmacias, franquicias de comida, empresas constructoras y cines, por mencionar algunos.<sup>6</sup>

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de 2015 (ENAPROCE),<sup>6</sup> la falta de financiamiento es la principal causa de muerte de las PYMES, sin desconocer que el exceso de cargas administrativas o la inseguridad también representan razones de peso para que las PYMES no tengan éxito.

En ese sentido los gobiernos debemos destinar mayor respaldo a los emprendedores y recordar que el desarrollo económico se alcanzará además de lo ya descrito, cuando el PIB per cápita incremente en términos reales respecto a la población.

---

4 Naciones Unidas. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, Asamblea General, Quincuagésimo noveno periodo de sesiones. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

5 INEGI, Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal, 2019. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/temas/itae/default.html#informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/temas/itae/default.html#informacion_general).

6 <https://www.altonivel.com.mx/empresas/negocios/17316-las-empresas-familiares-mas-grandes-de-mexico/>.

## Finanzas públicas

Finalmente, el fortalecimiento del federalismo se alcanzará contando con finanzas públicas sanas y con una real repartición de los ingresos entre la federación, los estados y los municipios.

De acuerdo con investigaciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, de la Cámara de Diputados, en los últimos 10 años la deuda pública de los municipios ha aumentado hasta el 93.6 %, lo que se traduce en una tasa de crecimiento media anual de 6.8 %.<sup>7</sup>

Para el primer trimestre de 2018, los municipios que presentan los mayores niveles de deuda en términos absolutos a nivel nacional son los siguientes: Tijuana, Baja California (2 mil 677.1 mdp); Guadalajara, Jalisco (2 mil 143.3 mdp); Monterrey, Nuevo León (2 mil 037.6 mdp); Hermosillo, Sonora (un mil 867.1 mdp); León, Guanajuato (un mil 256.7 mdp); Benito Juárez, Quintana Roo (un mil 153.5 mdp); Mexicali, Baja California (un mil 040.8 mdp) y Zapopan, Jalisco (un mil 012.1 mdp).

Aunado a esa situación de descontrol en el gasto se suma la discrecionalidad para el otorgamiento de recursos de la Federación a las Entidades federativas y los municipios, como es el caso de la asignación del Ramo 23.

También la forma en como la nueva administración federal pretende ejercer y asignar los recursos del Fondo Minero, el cual pasa al control discrecional de la Federación de acuerdo con la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2019.

Si no logramos fortalecer las finanzas públicas de las Entidades federativas y de los municipios, no contaremos con un real federalismo en México.

## Conclusiones

El federalismo es la base de nuestro sistema político, como división de funciones para ejercer el poder.

Este sistema político de organización y ejercicio del poder requiere de la participación de sus integrantes, por lo que se requiere un pleno respeto al ejercicio de sus funciones.

El fortalecimiento del federalismo se logrará si se atiende un problema creciente, la falta de confianza de los ciudadanos en quienes ejercen las funciones gubernamentales en los tres niveles y ámbitos de gobierno.

Las autoridades deben procurar lo antes posible, dar resultados en materia de seguridad y mejorar la confianza en las corporaciones policiacas.

6 Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Encuestas Nacional de Seguridad Pública Urbana, abril de 2019. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019\\_marzo\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019_marzo_presentacion_ejecutiva.pdf).

7 Cámara de Diputados, Deuda Pública de los Municipios de México al Primer Trimestre de 2018 Estudio, México, 6 de julio de 2018. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0212018.pdf>.







### Doctor Juan Pablo Aguirre Quezada

*Nacionalismo y federalismo.*  
*Una aproximación desde la teoría política.*

**Autor:** Ramón Máiz (2018).

**ISBN:** 978-84-323-1931-0.

**Publicado por:** Editorial Siglo XXI.

Texto de reciente publicación que recupera desde una óptica clásica conceptos referentes al federalismo por teóricos históricos del tema como Madison, Hamilton o Sieyès con el objetivo de entender los actuales procesos políticos que enfrentan países europeos ante disyuntivas como, la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit) o los separatismos, como el caso de Catalunya.

Esta lectura también hace énfasis en como el término “soberanía” ha tenido diferentes interpretaciones en los actuales movimientos sociales y su empleo en causas ideológicas como el federalismo plurinacional, multicultural o el funcionamiento democrático, los cuales se han transformado de acuerdo a las nuevas exigencias políticas de distintas nacionalidades.

En las 504 páginas de *Nacionalismo y federalismo. Una aproximación desde la teoría política*, el lector podrá encontrar diferentes características teóricas que sostienen la idea de federalismo pluricultural en un contexto de un mundo globalizado y en constante evolución.



*Federalismo(s): El rompecabezas actual.*

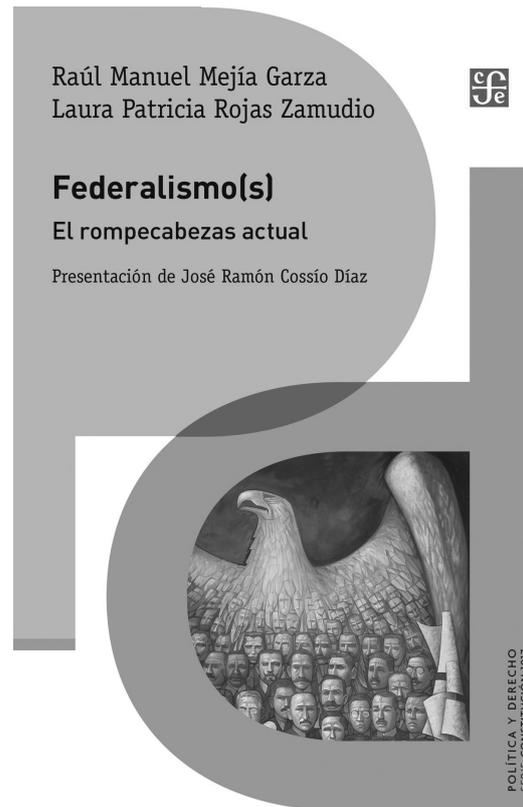
**Autor:** Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio (2018).

ISBN: 978-607-16-5857-9.

**Publicado por:** Fondo de Cultura Económica.

El libro aborda importantes temas acerca del debate actual del federalismo en nuestro país, entre los que destacan artículos generales de competencia en la Constitución, aparición y evolución histórica del federalismo en México, y aspectos de debate del pacto federal en rubros de educación, empleo, salud, penal, medio ambiente, turismo, deporte, transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, anticorrupción y responsabilidades de los servidores públicos.

Si bien pareciera que es un texto extenso debido a los rubros que analiza, los retos del federalismo son vastos y diversos, por lo que los autores hacen una reflexión a poco más de 100 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, detallando cambios trascendentales en los artículos que fundamentan el pacto federal, así como los alcances y límites legales en la coordinación de las entidades con la federación.



*Federalismo fiscal en México.*

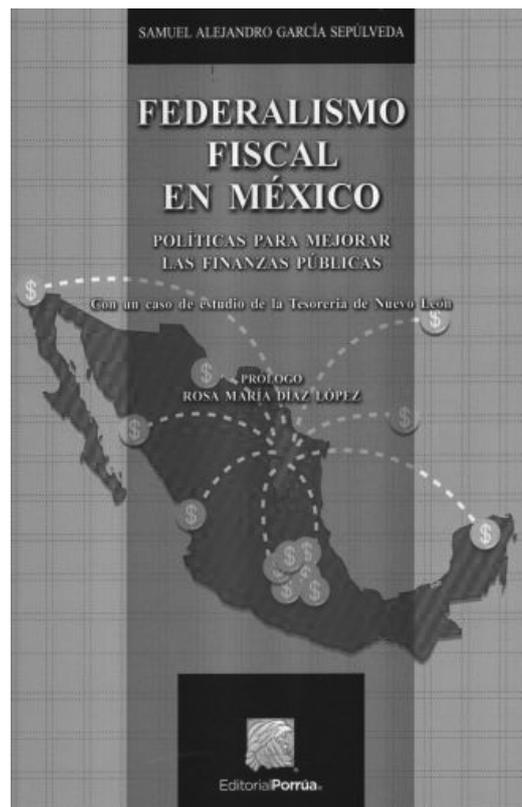
**Autor:** Samuel Alejandro García Sepúlveda.

ISBN: 9786070925528.

**Publicado por:** Editorial Porrúa México.

Texto que aborda las deficiencias en el cobro de impuestos tanto en diferentes estados de la República como en la federación, lo cual es contrario a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En dicha obra, el autor incluye el ejemplo de Nuevo León, que aporta a la Tesorería de la Nación más de lo que recibe, lo que pone en cuestionamiento la eficiencia del pacto federal en materia hacendaria.

Asimismo, el estudio de García Sepúlveda permite reflexionar sobre los criterios aplicables a esta participación de las entidades con la federación en lo que respecta al tema fiscal, la baja recaudación que se obtiene en las tesorerías estatales, además de inequidades en el reparto de recursos desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) hacia los gobiernos estatales. Por lo que, en suma, el autor propone directrices para hacer eficiente el pacto federal y que la distribución sea más justa, lo que contribuiría a una mejor relación entre los gobiernos nacionales y subnacionales.





**REVISTA DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

**NUEVA ÉPOCA**

**AÑO 9**

**NÚMERO 40**

**ABRIL-JUNIO 2019**

ISSN 2395-8138

