

Federalismo y descentralización

Daniel Barceló Rojas • Enrique Cabrero Mendoza •
Guillermo Cejudo • Mauricio Merino Huerta • Fernando
Nieto Morales • Fernando Pérez Correa • José María
Serna de la Garza • Horacio Enrique Sobarzo Fimbres



Conferencia Nacional
de Gobernadores



Conferencia Nacional
de Gobernadores

DIRECTORIO

Dr. Enrique CABRERO MENDOZA

Director General del Centro de Investigación
y Docencia Económicas, A. C.

Dr. Javier GARCÍADIEGO DANTÁN

Presidente de El Colegio de México, A. C.

Dr. José R. CASTELAZO

Presidente del Consejo Directivo del Instituto
Nacional de Administración Pública, A. C.

Dr. Arturo FERNÁNDEZ PÉREZ

Rector del Instituto Tecnológico Autónomo de México

Dr. Héctor Felipe FIX-FIERRO

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Nacional Autónoma de México

Federalismo y descentralización

SEGUNDA EDICIÓN



Conferencia Nacional
de Gobernadores

Luis Armando Reynoso Femat, Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes
José Guadalupe Osuna Millán, Gobernador Constitucional del Estado de Baja California
Narciso Agúndez Montaña, Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur
Jorge Carlos Hurtado Valdez, Gobernador Constitucional del Estado de Campeche
Humberto Moreira Valdés, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila
Jesús Silverio Cavazos Ceballos, Gobernador Constitucional del Estado de Colima
Juan Sabines Guerrero, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas
José Reyes Baeza Terrazas, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua
Marcelo Ebrard Casaubon, Jefe de Gobierno del Distrito Federal
Ismael Hernández Deras, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila
Juan Manuel Oliva Ramírez, Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato
Carlos Zeferino Torreblanca Galindo, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero
Miguel Ángel Osorio Chong, Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo
Emilio González Márquez, Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco
Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México
Leonel Godoy Rangel, Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán
Marco Antonio Adame Castillo, Gobernador Constitucional del Estado de Morelos
Ney González Sánchez, Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit
José Natividad González Parás, Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León
Ulises Ruiz Ortiz, Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca
Mario Marín Torres, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla
Francisco Garrido Patrón, Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro
Félix Arturo González Canto, Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo
Marcelo de los Santos Fraga, Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí
Jesús Alberto Aguilar Padilla, Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa
Eduardo Bours Castelo, Gobernador Constitucional del Estado de Sonora
Andrés Granier Melo, Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco
Eugenio Hernández Flores, Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas
Héctor Israel Ortiz Ortiz, Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala
Fidel Herrera Beltrán, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz
Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, Gobernadora Constitucional del Estado de Yucatán
Amalia D. García Medina, Gobernadora Constitucional del Estado de Zacatecas

Federalismo y descentralización

Daniel Barceló Rojas • Enrique Cabrero Mendoza •
Guillermo Cejudo • Jorge Cerdio • Mauricio Merino Huerta
• Fernando Nieto Morales • Fernando Pérez Correa • José
María Serna de la Garza • Horacio Enrique Sobarzo Fimbres

SEGUNDA EDICIÓN



Conferencia Nacional
de Gobernadores

Conferencia Nacional de Gobernadores

© Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C.
Federalismo y descentralización
Segunda edición, 2008

Diseño de forros e interiores: Susana Cabrera
Formación: Rosa Trujano López
Cuidado de la edición: Ricardo Hernández Montes de Oca
Autores: Daniel Barceló Rojas, Enrique Cabrero Mendoza,
Guillermo Cejudo, Jorge Cerdio, Mauricio Merino Huerta,
Fernando Nieto Morales, Fernando Pérez Correa,
José María Serna de la Garza, Horacio Enrique Sobarzo Fimbres

Derechos reservados. Se prohíbe la reproducción parcial o total
de esta obra por cualquier método sin autorización escrita
del titular de los derechos patrimoniales.

Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C.

Montecito 38 (Torre WTC), piso 21, oficinas 23 y 24, colonia Nápoles,
c.p. 03810, México, D.F.

ISBN: 978-970-9790-07-8

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.
Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta.

CONTENIDO

Presentación	9
El federalismo mexicano del siglo XXI	25
Fernando PÉREZ CORREA	
El federalismo mexicano puesto a prueba: algunas consideraciones sobre el estado actual de nuestro sistema federal	91
Jorge Cerdio	
Factores clave para el fortalecimiento del federalismo en México: una visión desde las entidades federativas	137
Horacio Enrique Sobarzo Fimbres	

Propuestas de evolución institucional del federalismo mexicano	171
Daniel A. BARCELÓ ROJAS	
José María SERNA DE LA GARZA	
El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva	213
Enrique CABRERO, Guillermo CEJUDO, Mauricio MERINO y Fernando NIETO	
Resumen biográfico	257

Presentación

El modelo federalista mexicano que se diseñó hace poco más de 180 años, en su esencia, no ha tenido cambios sustanciales durante este tiempo. Su característica principal es la distribución política del poder con base en un consenso previo, que legitima la estructura gubernamental en sus tres niveles.

El federalismo es un sistema de gobierno que se constituye gracias a la voluntad de entidades políticas soberanas, que deciden pactar entre ellas la constitución de un orden superior de mando y autoridad con el propósito de formar una nación única, a través de la cual se gestione el desarrollo de lo que cada una de las entidades en forma aislada no pueda o le cueste lograr.

Entre las materias que son responsabilidad de este orden supremo, se encuentran la seguridad exterior junto con

la compensación económica entre regiones, a través de participaciones presupuestales y proyectos de infraestructura productiva.

Teniendo como base este diseño de distribución y cesión de poderes, el Estado Mexicano se conformó como una República representativa, democrática y federal, integrada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en un orden superior denominado federación. Su forma de gobierno es de tipo presidencial, debido, entre otras facultades, a que el presidente de la República es jefe de Estado y de Gobierno al mismo tiempo. La federación, a su vez, se divide para su óptimo ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con lo cual se concreta la idea de los pesos y contrapesos establecidos en la Carta Magna.

A lo largo de la historia y, particularmente, en los últimos 70 años, el federalismo ha cumplido con sus objetivos mínimos de mantener la articulación de las entidades federativas y conducir al país hacia un modelo de desarrollo, principalmente a través de los esquemas de recaudación tributaria y distribución de los ingresos.

El modelo aglutinador y cohesionador que significó en sus orígenes el federalismo generó dos situaciones fundamentales: la unidad nacional y la centralización de todos los poderes en la Presidencia. México, a diferencia de otros países del mundo, pero sobre todo de Centro y Sudamérica, integró las fuerzas regionales en un gran Estado-nación, lo cual le

permitió disminuir la influencia caciquil y los centros de poder locales, dándole una estabilidad relativa que permitió la gobernabilidad nacional que se requería para salir de repetitivas etapas de confrontación armada, siendo la Revolución de inicios del siglo xx la mayor y más desgarradora de ellas.

Sin embargo, la centralización de las decisiones políticas ocasionó una aguda relativización de las autonomías y soberanías de los niveles estatal y municipal, así como del Legislativo y Judicial, los cuales se fusionaron por la vía de los hechos al Poder Ejecutivo. Fue así como se configuró la distribución de poder que regiría las relaciones políticas y gubernamentales durante el periodo posrevolucionario, que en la práctica originó una pérdida de capacidad ejecutiva de las entidades federativas y, por consiguiente, un bajo perfil en la toma de decisiones al momento de definir las estrategias políticas y los proyectos de desarrollo de impacto nacional y regional.

Dentro de este contexto, caracterizado por una relación política de signo verticalista, en los años recientes los titulares de los gobiernos estatales comenzaron a buscar nuevas formas de colaboración y participación para hacer frente común a las directrices determinadas por el poder federal, el cual comenzaba a mostrar un progresivo desgaste y disminución de su capacidad negociadora y articuladora de propuestas.

Fue así como surgió la necesidad de diseñar un mecanismo de coordinación entre mandatarios estatales que permitiera la búsqueda de nuevas rutas de entendimiento y colaboración con el poder federal. Este mecanismo derivó en la creación de

la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que significó un esfuerzo inédito para lograr que el federalismo mexicano tuviera un cauce distinto al que se había construido durante el siglo xx. La Conago implicó también la oportunidad de coordinar los esfuerzos de los mandatarios estatales con la finalidad de construir mejores condiciones de desarrollo para las entidades federativas que gobiernan.

A poco más de seis años de existencia, los mandatarios de las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal integrados en la Conago, han logrado que diversas expresiones políticas del país tuvieran presencia en una instancia de coordinación de impacto nacional como lo es el Pleno de Gobernadores, en donde se han debatido y analizado con ánimo propositivo y republicano los principales asuntos de la agenda nacional.

A través del trabajo colegiado que significa la Conago, se han sentado las bases para que los principios rectores del federalismo se apliquen sin cortapisas en el actual modelo de arreglo institucional, permitiendo a las entidades federativas construir una relación de coordinación y reconocimiento con la federación, siempre respetando los ámbitos de competencia que señala nuestro orden constitucional para cada una de ellas.

Las materias y asuntos debatidos en el marco de la Conago han sido múltiples y vastos, como fiel reflejo de la complejidad política, social y económica que nos caracteriza como país. Entre estos asuntos sobresalen los relativos a reforma del

Estado, Hacienda, seguridad pública, producción agropecuaria, migración, desarrollo regional, educación y salud, entre otros, en donde se han conseguido importantes avances que empiezan a revertir la inercia centralista que dominó el escenario político nacional.

La preocupación que ha animado la búsqueda de consensos y acuerdos de amplio alcance entre los gobernadores es, sin lugar a dudas, el fortalecimiento del sistema federal mexicano, a través de acciones que terminen por dismantelar las concentraciones decisionales y de ejecución que impiden una sana distribución de competencias.

El sistema federal al que se aspira y se dirigen todos los esfuerzos de los miembros de la Conago, deberá permitir la incorporación de lo plural y lo diverso sin debilitar la gobernabilidad democrática, la equidad, la participación política y la soberanía nacional. También se busca que dicho sistema sea un instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de aseguramiento de la unidad e identidad nacionales; que garantice la integridad territorial, el desarrollo local y regional, además de que impulse una reingeniería integral de la gestión pública.

En congruencia con las aspiraciones y objetivos que han servido de fundamento en la acción coordinada de los gobernadores, la Reunión Ordinaria de la Conago efectuada en San Francisco de Campeche, Campeche, el 29 de febrero de 2008, arrojó como uno de sus principales resultados el de iniciar los trabajos que permitan construir una agenda estratégica de

temas fundamentales en materia de federalismo, que establezca objetivos, metas y acciones de este órgano colegiado, que sirvan de marco para el óptimo desarrollo de sus actividades.

Dicha necesidad encontró en la V Reunión Extraordinaria llevada a cabo en Metepec, Estado de México, el 25 de abril de 2008, una firme ruta de solución a través de la propuesta del gobernador José Natividad González Parás, acordada por el Pleno, la cual consistió en realizar una consulta en materia de fortalecimiento del federalismo y descentralización, a través de un Comité Técnico que fue el encargado de definir el programa general, las fechas y las sedes.

Para que la consulta ofreciera los parámetros necesarios que permitieran a los gobernadores definir la nueva agenda estratégica federalista, se consideró fundamental involucrar a instituciones académicas de prestigio y especialistas en materia de federalismo, quienes aportarían toda su experiencia en el tema para delinear los principales ejes de análisis y reflexión.

Como segunda vertiente a esta iniciativa, también se determinó el encargo de un detallado estudio a varios institutos de educación superior, mismo que servirá para trazar las principales aristas conceptuales del federalismo mexicano, de cara a los retos que se tienen en el futuro inmediato en diversas materias.

En virtud de que ambas empresas (consulta y estudios) requieren de un mayor horizonte temporal y de una conjunción de perspectivas y reflexiones de índole política, económica y social, los miembros de la Conago apreciaron conveniente emprender de manera simultánea la organización de cuatro

foros temáticos a nivel estatal, así como la encomienda de emprender una amplia investigación, respecto al devenir del federalismo en nuestro país, a instituciones con amplio prestigio como el Centro de Investigación y Docencia Económicas, El Colegio de México, el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad Nacional Autónoma de México.

En lo que respecta a la realización de los cuatro foros, cabe resaltar que los esfuerzos se centraron en edificar un espacio plural e interdisciplinario en donde pudieron concurrir con plena libertad de opinión y perspectiva académica los especialistas, investigadores, actores políticos, funcionarios públicos, legisladores y representantes del Poder Judicial, quienes tuvieron como cometido el delinear una nueva plataforma de análisis del quehacer federalista con base en sus recientes experiencias y descubrimientos en dicho campo.

Los temas se debatieron durante los meses de julio y agosto en los estados de Zacatecas, Coahuila, Chihuahua y Morelos, teniendo como base los siguientes asuntos:

- a) Fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos estatales y municipales, y nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional Federación-estados.
- b) Federalismo y descentralización en los ámbitos de seguridad, justicia y desarrollo económico y agropecuario.
- c) Federalismo hacendario y descentralización de las finanzas públicas.

- d) Federalismo y descentralización en materia de educación, salud y desarrollo social.

Estos cuatro ejes seleccionados representan las principales vertientes en donde pueden advertirse rezagos, inercias, desvíos, innovaciones y avances del esquema federalista que está plasmado en la Carta Magna, y que es importante dar un nuevo impulso y vigencia en el debate político actual.

Para el cabal cumplimiento de los acuerdos emanados de la XXXIV Reunión Ordinaria y V Reunión Extraordinaria de la Conago, los gobernadores advirtieron que era imprescindible emitir una amplia convocatoria para tener acceso a los principales expertos y conocedores del federalismo en alguna de sus expresiones, con el propósito de robustecer las conclusiones a las que se arriben, mismas que no se limitarán a aspectos meramente académicos.

La intención que animó la realización de los cuatro foros sobre federalismo y descentralización fue obtener, con el concurso de los principales involucrados en esta materia, el insumo conceptual y de información actualizada que permita confeccionar una agenda federalista de amplio alcance y consenso a los gobernadores, misma que sirva como eje rector a los esfuerzos políticos y proyectos encaminados a superar los rezagos e inercias que dificultan alcanzar el pleno bienestar de la población.

Frente a los múltiples y diversos problemas que obstaculizan la conformación de un federalismo vigoroso e innovador,

es preciso mencionar que sólo la voluntad y el compromiso político de las principales autoridades a nivel federal, estatal y municipal, así como de los líderes sociales, hará posible desenredar los nudos que se han acumulado a lo largo de muchos años de inanición y descuido.

Los foros de federalismo y descentralización hicieron posible dar actualidad y vigencia a un modelo que, pese a tener un definido trazo en la Constitución mexicana, su concreción ha sido defectuosa e incompleta.

El mapa actualizado que requieren los gobernadores para conocer a fondo el *status* del federalismo en nuestro país se ve complementado con la elaboración de detallados y sólidos estudios que realizan una nueva lectura, desde la perspectiva de las entidades federativas, a los principales problemas que enfrenta la consolidación de una equitativa y moderna distribución del poder entre la federación, los estados y los municipios.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y fueron convocados a participar en esta inédita empresa, más aún porque la iniciativa proviene de los mandatarios estatales, quienes históricamente se han percibido como beneficiarios directos del actual *status quo*.

Los profundos problemas que enfrentan las entidades federativas en materia de asignación de recursos presupuesta-

les, seguridad pública, educación, salud, desarrollo de infraestructura productiva, desempleo, migración, pérdida de tierras de cultivo, deforestación, comunicaciones, entre otros, han exigido soluciones que rompan la lógica centro-periferia, y por ende, requieren de una respuesta desde los lugares de origen, que es más congruente con un sistema federal eficaz que seguir los rígidos canales de tratamiento establecidos.

No perdamos de vista que, por definición, el sistema federal tiene entre sus cometidos, como bien apunta José Carbonell, el de acercar el gobierno a las demandas y las necesidades de la ciudadanía; en consecuencia, se puede afirmar que resulta mucho más sensible a éstas y, por tanto, es más democrático.¹

El análisis del binomio federalismo-democracia es una constante en todos los estudios que integran la presente publicación, más aún porque a través de esta perspectiva se puede apreciar al federalismo como una asignatura pendiente para alcanzar una plena vida democrática. El equilibrio de los poderes y la eficiente distribución de competencias y facultades entre niveles de gobierno aparecen así como un prerrequisito no sólo para una sostenida gobernabilidad, sino para que el régimen democrático permanezca y se regenere en las áreas que empiecen a mostrar rezagos.

¹ Véase Carbonell, José. “Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo”, *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 36.

Los estudios también coinciden en advertir que el modelo en donde la federación actúa como gran receptor de demandas estatales de diversa índole y origen se encuentra al límite, ya que existe una brecha de atención cuya tendencia es hacerse más profunda cada vez. Esto es así debido a que las respuestas que exige la ciudadanía para resolver los problemas más urgentes se hallan en una instancia ajena a la autoridad estatal y municipal, lo que se convierte en un dique que termina por debilitar la legitimidad política de ambas, y por ende, debilita al régimen político en su conjunto.

La gobernabilidad democrática en los estados del país necesariamente debe pasar por la atención de las demandas ciudadanas más críticas, como lo son la seguridad, el combate a la delincuencia, el desempleo y los servicios públicos. Su atención no sólo es un acto mínimo de autoridad, sino un elemento que permite la sana interacción sociedad-gobierno, que es un fundamento eficaz de todo régimen democrático.

Cuando este fundamento empieza a fracturarse, los problemas con mayor incidencia e impacto social amenazan con salirse de control. Al intentar encontrar soluciones efectivas y de largo aliento, la autoridad gubernamental (federal, estatal o municipal) advierte que las instituciones que se crearon para combatir dichos problemas se han desviado de su cometido.

Esto nos lleva a otro asunto que es materia de análisis intenso en los estudios aquí compilados, la necesidad de fortalecer a las instituciones democráticas y a la autoridad gubernamental a través de una más definida y racional división

de competencias y facultades. El federalismo ya no puede significar en la práctica la sumisión de un nivel de gobierno a otro, sino al contrario, es a través de la actividad concurrente y coordinada entre los diferentes ámbitos de gobierno como el federalismo encuentra cauce y solidez.

La historia nos ha dado como lección que la concentración de poder por parte del Ejecutivo Federal no derivó en la construcción de un Estado nacional fuerte, sino por el contrario, las potencialidades de las regiones y los estados se vieron frenadas por la voluntad centralista que en su afán por beneficiar a unos descuidó a otros.

Las regiones y demarcaciones estatales de México han entrado en una dinámica de desarrollo económico, político y social de manera desfasada, pero hoy en día puede afirmarse que todas las entidades del país están empeñadas en ofrecer mejores niveles de vida, servicios y oportunidades a su población.

Este rezago económico de las diferentes entidades es otro de los asuntos nucleares que abordan los estudios realizados por los expertos de las cinco instituciones académicas de México, mismos que ofrecen interesantes marcos explicativos que nos permiten comprender las razones que lo motivaron y el por qué se tardó la iniciativa productiva en salir de su letargo.

Otro aspecto no menos importante es la revisión jurídica de la vigencia del arreglo institucional que significa el pacto federal. Por definición, el federalismo sólo puede existir a través de la voluntad de entes soberanos a unirse entre sí, sin subordi-

naciones ni claudicaciones. El supremo poder emanado de este arreglo fundacional sólo tiene razón de ser si ofrece las condiciones para que la legalidad sea el parámetro de acción de todos sus integrantes. No es un poder coercitivo de la iniciativa social, por el contrario, es un garante para el desarrollo de ésta.

Cuando el poder federal concentra en nombre de la gobernabilidad y el desarrollo económico, lo que está provocando es la subordinación de los integrantes que hacen posible su existencia. Aunque parezca contradictorio, este esquema centralista fue aplicado con relativo éxito por 70 años, no sin provocar serios desajustes y desigualdades, que son hoy materia de atención prioritaria.

La lección que se deriva por haber relativizado los principios federalistas en la práctica gubernamental durante tanto tiempo puede dividirse en, por lo menos, cuatro tareas pendientes que deben considerarse para alcanzar un auténtico esquema federal:² la tarea político institucional, la tarea fiscal, la tarea administrativa y la tarea económica.

La primera tarea tiene que ver con la necesidad de que el federalismo se traduzca en una distribución de competencias y facultades diferente, en donde los gobiernos estatales y municipales asuman roles más participativos. Este nuevo rol es la respuesta al creciente nivel de democratización de la vida nacional, que tiene clara incidencia para romper viejos moldes autoritarios de gobierno.

² Carbonell, José, *op. cit.* pp. 36 y 37.

La segunda tarea comprende la búsqueda de un punto de equilibrio en la recaudación fiscal y una mejor distribución de los recursos públicos. La idea es romper con las inercias que encarecen los recursos para las zonas más pobres y los concentran en las regiones más prosperas.

El reto no es fácil, ya que implica alcanzar una política de Estado que privilegie el desarrollo de los polos de baja productividad con apoyo de los que se hallan en la vanguardia, que son los pocos.

La tercera tarea es más técnica, y comprende el diseño y la adopción de un modelo de gestión pública que evite desigualdades e incongruencias entre el centro y los estados. Esto hace necesario una ambiciosa reestructuración administrativa que termine por eliminar las trabas, las duplicidades, la tramitología y los nudos operativos que complican el desarrollo de los proyectos sustantivos.

La cuarta y última tarea implica un radical cambio de visión, en donde el Estado benefactor se desprenda de la tutela que impide el desarrollo de la iniciativa social y privada. El desarrollo regional debe convertirse en el eje de todas las decisiones en materia productiva, a fin de superar los rezagos históricos y las desatenciones que son herencia de una tradición en donde las inversiones tenían un destino caprichoso y poco claro.

En este documento se plasman las principales vertientes analíticas y conclusiones de algunos expertos en la materia, que buscan ofrecer nuevos modelos de reingeniería

política, económica y jurídica, que permitan impulsar al federalismo como el nuevo marco de entendimiento y conjunción de esfuerzos para retomar el camino del desarrollo integral del país.

Confiamos que en sus páginas el lector encuentre motivos para renovar el optimismo y la confianza en las instituciones de la República y en sus principales autoridades, cuya acción certera y constante se requiere hoy más que nunca.

Cabe mencionar que la iniciativa de los miembros de la Conago ofrece una invaluable oportunidad de encontrar nuevas aristas que permitan recomponer y retomar la ruta del entendimiento y conjunción armónica de esfuerzos y responsabilidades entre niveles de gobierno, que rompan las trabas burocráticas y las inflexibles líneas de autoridad que debilitan la acción y convierten cualquier iniciativa en mera intención sin sustento.

Confiamos en que el esfuerzo analítico y reflexivo de los investigadores aquí reunidos tendrá como fruto el ofrecer una visión más integradora y actual que permita identificar las materias federalistas que requieren pronta atención y trabajo sostenido, para brindar, en un plazo razonable, las soluciones y respuestas que está demandando la sociedad mexicana.

Por último, queremos dejar constancia de nuestra gratitud por la invaluable participación de las cinco instituciones académicas de México y a sus investigadores, quienes respondieron con prontitud e interés a la invitación realizada por la Conago.

Estamos seguros que su aportación será piedra angular y referencia obligada para tener un conocimiento más certero y objetivo de los retos y las tareas pendientes que deben realizarse para lograr un pleno federalismo, más cercano al ideal republicano y al diseño que los arquitectos de este país plasmaron en la Carta Magna.

SECRETARÍA TÉCNICA

El federalismo mexicano del siglo XXI

Fernando PÉREZ CORREA

La adopción del régimen federal ha sido una decisión política fundamental del pueblo de México, arduamente sostenida a lo largo de casi dos siglos de vida independiente. Fue el Congreso Constituyente quien lo adoptó en 1824; fueron los pactos federales de 1857 y de 1917 quienes superaron los titubeos de la historia y lo confirmaron; en fin, son los sentimientos de la nación quienes hoy alientan su renovación para construir el futuro.

Somos y seguiremos siendo, por voluntad del pueblo, los Estados Unidos Mexicanos, esto es, “una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación...”.

I. La unión de autogobiernos, esencia del régimen federal

La esencia de la organización federal, forma del régimen republicano, radica en la conformación de una red de regímenes internos democráticos, articulados por un pacto constitucional de unidad, que da lugar a un nuevo orden de gobierno.

Esa es la lección de la historia. La federación aseguró en Grecia la democracia de las ciudades y la preservación del conjunto; en Roma fue la herramienta de la República para integrar a ciudadanos libres, iguales y organizados en unidades autónomas, en un territorio unido y diverso.

Esa es la enseñanza de la doctrina. Montesquieu admiró al régimen federal como una forma de gobierno que adiciona a las libertades de las pequeñas Repúblicas la cohesión y el poder de las grandes monarquías, y reconoció en él una forma pactada, mediante la cual diversas sociedades deciden articularse para, sin renunciar a su autonomía, constituir un todo unido, capaz de defender la seguridad del conjunto y de sus componentes.

Esas fueron las ventajas que advirtieron los constitucionalistas de 1824 al presentar el proyecto:

Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin di-

ficultades que oponía el sistema colonial y otro cualquier gobierno que hallándose a enormes distancias, perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de seguridad de los habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres.

Así lo entendieron los creadores de la doctrina federal moderna, quienes destacaron entre los atributos del federalismo, la cercanía y eficacia del gobierno, la libertad del ciudadano, la seguridad del conjunto, y en fin, el equilibrio entre sus componentes. *El Federalista* postuló la capacidad y moderación de un régimen caracterizado por la multiplicación de instancias de participación y de contrapesos gubernamentales. Tocqueville destacó cómo la ciudadanía se hace activa y participativa, cuando se ocupa de asuntos cercanos a sus intereses. Finalmente, Mill observó que la democracia se fortalece con el orden federal, pues la instauración de niveles de gobierno con soberanía impulsa la acción y el peso de la ciudadanía en el proceso decisorio.

En la actualidad, el federalismo ha cobrado una nueva significación: se ha constituido en un instrumento clave para la unión de diversidades, ya sea mediante la articulación perdurable

de grandes intereses regionales o bloques comerciales, o bien mediante la conformación de un régimen político idóneo para la articulación de componentes pluriétnicos, multiculturales, plurinacionales y multirregionales diversos.

En suma, el régimen federal es una forma democrática, sometida a la ley para hacer posible el gobierno común y el autogobierno.

II. La sociedad fluctuante

Repitamos: en 1824 México adoptó el régimen federal. El artículo 4o. de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos estableció que: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República, representativa, popular, federal”. No se trató de una idea abstracta. Algunas juntas provinciales ya habían expresado su adhesión al federalismo o incluso proclamado la independencia de sus estados, acuerdo que no revocarían, según expresaron, salvo si se adoptaba el régimen federal. El propio estado de Chiapas había acudido a una consulta plebiscitaria antes de decidir su incorporación a la federación mexicana. En el Congreso triunfaron entonces postulados asumidos ya por los estados y defendidos *in situ*, entre otros, por Manuel Ramos Arizpe y Crescencio Rejón, ambos firmemente apoyados por sus respectivas juntas provinciales. El primero había sido diputado a las Cortes de Cádiz y presidió la comisión que formuló el proyecto, en 1823, al

restablecerse el Congreso; Rejón fue también diputado constituyente. Así, la opción escogida no fue ni una copia extralógica del régimen norteamericano, ni una contrapropuesta tendiente a prevenir el restablecimiento del antiguo régimen. Como sabemos, las Cortes de Cádiz (que entre otras cosas expidieron la Constitución de 1812 que estableció los ayuntamientos y las juntas provinciales), la recepción de las ideas de la Ilustración, los desafíos de la vida económica y social de las localidades (opuestas al proteccionismo metropolitano y decididas a intervenir en el comercio internacional) y la experiencia de la Revolución de independencia, dieron sustento a la adopción del régimen federal.

Precisamente por eso, desde la consumación de la independencia y muy particularmente por la promulgación del pacto federal de 1824, se produjo la polarización entre republicanos y restauradores, liberales y conservadores, federalistas y centralistas. Así lo acredita la presentación del proyecto de 1823: “La voz de la República federada se hizo escuchar por todos los ámbitos del continente y el voto público por esta forma de gobierno llegó a expresarse con tanta generalidad y fuerza, como... (había ocurrido con) la independencia”. Estas discrepancias dieron lugar a más de cuatro décadas de fluctuaciones entre el régimen centralizado y la federación.

Apenas doce años después de su promulgación, la Constitución fue reformada *de facto*. En diciembre de 1834, el Congreso fue disuelto y en 1836 una nueva asamblea expidió “Las Siete Leyes”, célebres por la institución de un Supremo Poder

Conservador. Dichas leyes “constitucionales” restablecieron el gobierno centralizado, suprimieron los congresos locales y la elección de gobernadores. Predominó entonces un clima de enfrentamiento civil y, poco después, se inició un ciclo de intervenciones extranjeras abiertas y el desmembramiento de los estados del norte. En noviembre de 1839 se emprendió formalmente la reforma constitucional, tentativa que no maduró hasta 1843, con la aprobación de las “Bases Orgánicas”, documento regresivo y despótico que agudizó la desunión y la inestabilidad, clima que propició nuevas intervenciones. A finales de 1844, se produjo una iniciativa de varios congresos locales que exigieron nuevas reformas constitucionales. La bancarrota fiscal, el encono de los enfrentamientos y los antagonismos que suscitaba el Congreso exacerbaban la crisis. En menos de 18 meses se sucedieron tres presidentes de la República. Con esas circunstancias, en tanto se convocaba a un nuevo Constituyente, fue restablecida la Constitución de 1824. Instalado éste, se aprobó un Acta de Reformas que introdujo el juicio de amparo y un procedimiento para impugnar, con la intervención de las legislaturas, leyes decretadas por el Congreso. En todo caso, el régimen federal fue reimplantado. En 1853 se expidieron las Bases para la Administración de la República que suprimieron nuevamente el régimen federal y el sistema orgánico que le daba vida. Un año después, el Plan de Ayutla buscó una salida permanente a la crisis crónica. La iniciativa condujo a la instalación del Congreso Constituyente en febrero de 1856. Un año más

tarde se promulgó la Constitución de 1857, cuyo artículo 40 estableció la República representativa, democrática y federal, en los términos que habría de reproducir, inalterados, el artículo 40 de la Constitución de 1917 antes citado.

En el cuadro de esos años, el régimen federal fue comprendido como un pacto al servicio de la democracia, mediante la unión en la nación de diversos autogobiernos locales.

III. El nuevo desafío federalista

Sabemos que el Porfiriato conformó una dictadura centralizada. La Revolución mexicana fue un movimiento que se propuso precisamente restablecer el orden constitucional republicano, democrático y federalista. El atropello de los derechos municipales y el avasallamiento de los estados habían sido fuente de irritación y resistencia, en particular en la primera década del siglo pasado. Por eso, además de la eficacia del sufragio y la no reelección, la soberanía de los estados, el autogobierno local y la autonomía municipal encarnaron el proyecto democrático de la Revolución. Sus protagonistas postularon que la integración y defensa de la nación podían lograrse con la fuerza y el florecimiento de las localidades. Los autores reconocen hoy en la Revolución un movimiento de los estados contra el centro. La Convención Revolucionaria de Aguascalientes no sólo se opuso a la dictadura: identificó en los jefes políticos; es decir, en los operadores del gobierno

central, a un formidable obstáculo que impedía el desarrollo democrático local. Todas las corrientes revolucionarias se unieron alrededor del federalismo.

El impulso anticentralista destacó en la doctrina del movimiento de 1910. En el momento más crítico del constitucionalismo, Venustiano Carranza decretó la reforma del artículo 109 de la Constitución. El texto señaló al “municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado”, como base de la división territorial y la organización política de la República; prohibió la reelección de los gobernadores y precisó el mando de la fuerza pública local. Este decreto fue insertado en el texto de 1917, cuyo artículo 14 transitorio llegó al detalle de suprimir las secretarías de “Justicia” y de “Instrucción Pública y Bellas Artes”, mientras el artículo 115 fue ampliado para asignar a los municipios personalidad jurídica y libertad para administrar su Hacienda. Más aún, mientras el artículo 3o. confió la educación a los “establecimientos oficiales”, el artículo 73 excluyó a las autoridades federales del establecimiento y operación de escuelas rurales, elementales, superiores y secundarias. En fin, las autoridades locales recibieron diversas facultades en materia agraria y laboral.

IV. La restauración del federalismo centralizado

Recordemos que el régimen revolucionario perseguía objetivos diversos. Entre éstos sobresalía el programa social, cuya realización implicó un amplio mandato constitucional que convirtió al presidente en el núcleo del nuevo régimen, hecho reforzado ulteriormente con la revisión sistemática de la Constitución. Desde febrero de 1917, y hasta diciembre de 2000, las reformas constitucionales ascendieron a 113, según el cómputo de la Secretaría de Gobernación. Destacan entre ellas las relativas al artículo 73, que enumera las facultades del Congreso (y que establece el carácter federal de las materias en cuestión), con 38 modificaciones, es decir, un tercio del total. La mayor parte de dichas enmiendas centralizaron materias hasta entonces reservadas al ámbito estatal. Muchas de las reformas a otros artículos, algunas de ellas por cierto recientes, han introducido modificaciones relativas a educación, trabajo, reforma agraria, desarrollo económico, rectoría del Estado, planeación, Poder Ejecutivo, gobiernos estatales, municipio, seguridad nacional y pública, Poder Judicial y amparo, en fin, procesos electorales y justicia electoral, que han modificado también el equilibrio federal, al concentrar nuevas atribuciones en el ámbito central.

Como hemos recordado, el proyecto nacional contenido en la Revolución asignó al Ejecutivo de la Unión un conjunto de competencias y atribuciones decisivas. Entre ellas sobresalen el desarrollo económico y el comercio exterior. Cabe

destacar la reforma agraria, que implicó el establecimiento de instituciones, procesos y resoluciones que transformaron masivamente la tenencia de la tierra y la infraestructura productiva. Análogas consecuencias tuvo la reforma laboral, proyectada por el artículo 123 constitucional, que conllevó la gradual construcción de un sistema de planteamiento y solución de discrepancias individuales y colectivas y el registro de organizaciones sociales. Esta tendencia centralizadora se agudizó con el transcurso de los años. Simultáneamente se impulsó la expansión de la administración pública federal, que incluyó la construcción, en virtualmente todos los sectores y ramos de la economía y la sociedad, de un vastísimo sector descentralizado y paraestatal, y más aún, el injerto y desarrollo de las oficinas delegadas, que a la postre desplazaron a la administración local. Adicionalmente, el presidente, de suyo jefe de Estado, se hizo cargo del ejercicio de las facultades económicas que le confirió la Constitución, en materias tales como comercio internacional, banca, finanzas y seguros; comercio interior y abasto, planeación y desarrollo, educación, salud, vivienda, ecología, población, en fin, gestión del patrimonio nacional. La profesionalización de las fuerzas armadas y la conformación de una compleja red de organizaciones sociales e instituciones políticas deben tenerse presentes para redondear la idea sobre la magnitud del nuevo presidencialismo.

Hoy, la vitalidad y diversidad de las regiones, el pluralismo, la reforma del Estado, han hecho irresistibles los objetivos de la vuelta al equilibrio competencial y a la descentralización.

Aún así, se han impuesto nuevas líneas centralizadoras, entre las que destacan recientemente la administración de justicia, seguridad pública, procesos e instituciones electorales y comercio exterior.

V. El agotamiento del federalismo centralizado

Con todo, frente al proceso centralizador descrito, se abrieron paso desde la década de los ochenta diversas tendencias para restablecer la vocación gubernativa de los estados y municipios. Son de advertirse tres planos distintos en los que se ha producido este proceso. Uno ha sido el plano institucional, en donde se registran reformas de gran calado, como las reformas municipales de 1982 y 1999, o las reformas políticas de 1977 a 1996, por sólo mencionar algunas, y propuestas como las grandes descentralizaciones emprendidas a principios de la década de los noventa en materia de educación, salud y, con menos vigor, de política social. Otro plano ha sido el de la complejidad ascendente de la sociedad mexicana, crecientemente urbana, diversificada, industrial y de servicios, y sus expresiones políticas: el pluralismo, la competencia electoral, la reforma acordada y, a la postre, la cohabitación y la alternancia. A este orden pertenecen el sistema contemporáneo de partidos, afianzado en la estructuración diversa de la sociedad, y la visible restructuración regional de las fuerzas políticas. Este proceso, del cual la conformación misma de la Conago

es una expresión significativa, ha tenido una repercusión sensible en la expansión de demandas de todo tipo y su representación especializada. A otro orden pertenece finalmente la dinámica que han cobrado con gran intensidad las distintas entidades federativas en la actividad económica y social, su ubicación en los movimientos y procesos contemporáneos, como la migración, la inclusión en el sector externo o la división del trabajo, sin olvidar los rasgos sociodemográficos, étnicos y culturales, que les son inherentes.

Como consecuencia de este complejo juego de factores, las diversas tendencias locales han cobrado una autonomía incontenible, que las instituciones actuales del federalismo centralizado no expresan adecuadamente. Por esta razón, desde todos los rincones de la República se plantea la demanda de revisar el sistema federal a fin de que atienda las nuevas aspiraciones de las sociedades, los gobiernos y las economías de las entidades federativas. Como hace dos siglos, y como a inicios del siglo pasado, las voces del federalismo han cobrado el primer plano en la agenda nacional.

VI. El federalismo del siglo XXI

La construcción del federalismo del siglo XXI es una tarea que escapa a las solas instancias centrales y requiere la visión desde los estados. Precisamente destaca como la visión-objetivo del federalismo del siglo XXI, el cumplimiento pleno del pacto

federal y la actualización de sus cláusulas, es decir, el establecimiento de las condiciones necesarias para hacer posible el pleno autogobierno estatal. Lograrlo implica proporcionar a cada entidad federativa los instrumentos republicanos, fiscales, técnicos y competenciales que les permitan liberar sus potenciales y definir y acometer sus grandes tareas, apoyadas en poderes capaces de realizar plenamente su vocación gubernativa. Esta es la tarea que ha hecho suya la Conago.

VII. La agenda federalista de la Conferencia Nacional de Gobernadores

Franquear la vía a un federalismo pleno representa una tarea compleja. El diseño y la ejecución de dicha tarea ha sido el objetivo que explica la conformación de la Conago hace seis años, y su reciente decisión de impulsar una agenda federalista. Precisar y desplegar la agenda implicará para la Conago:

1. Construir espacios plurales y participativos en cuyo interior el diálogo permita fortalecer un federalismo cooperativo entre los distintos órdenes de gobierno.
2. Diseñar políticas públicas que favorezcan el desarrollo local y regional, y un modelo de desarrollo armónico, incluyente, dinámico y sustentable.
3. Contribuir al diálogo, conciliación y consenso entre los actores políticos del país.

4. Reestructurase a sí misma para ser más eficiente y comunicarse mejor de cara a dichos actores.
5. Impulsar una agenda federalista para acelerar el desarrollo integral de México, cuyas líneas fundamentales fueron abordadas recientemente en cuatro foros temáticos:
 - a.* Fortalecimiento y capacidad institucional de los gobiernos estatales y municipales y nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional federación-estados.
 - b.* Federalismo y descentralización en los ámbitos de seguridad, justicia y desarrollo económico y agropecuario.
 - c.* Federalismo hacendario y descentralización de las finanzas públicas.
 - d.* Federalismo y descentralización en materia de educación, salud y desarrollo social.
6. Convocar a todos los actores políticos, poderes y órdenes de gobierno, instancias académicas y organizaciones de la sociedad civil, sin distinción partidista o ideológica, para revisar conjuntamente el diseño federalista actual y definir lo que deba ser construido, reformado o reforzado para perfeccionar el equilibrio de poderes y las facultades de los tres órdenes de gobierno.
7. Proponer un acuerdo nacional para el fortalecimiento del federalismo.
8. Contribuir mediante los gobernadores, como sujetos e interlocutores activos, participativos y propositivos, a la

definición y discusión de la agenda nacional, y como constructores, a diseñar, proponer o implantar las reformas estructurales que requiere el desarrollo del país.

VIII. Las tareas del federalismo pleno

Hoy México demanda acuerdos y compromisos oportunos y de fondo, superar las diferencias, fortalecer la confianza y encauzar el esfuerzo hacia mejores niveles de desarrollo y bienestar para todos los mexicanos y construir así una nueva etapa de la vida nacional mediante el trabajo compartido.

Para cumplir la agenda federalista hoy es indispensable acometer una estrategia de corto y mediano plazo, a cuya realización deberán ser convocados todos los sectores sociales, fuerzas y recursos de cada entidad. Se trata, por una parte, de reconstruir el proceso de reformas de las últimas décadas, caracterizado por sus profundos efectos centralizadores, a fin de restablecer el equilibrio competencial y sustantivo que conduzca a las entidades federativas a asumir en plenitud su vocación de autogobierno en el marco de la unidad federal. Por otra parte, es preciso construir para el futuro, como ya se ha dicho, una nueva ingeniería institucional que garantice relaciones idóneas entre los distintos órdenes de gobierno, de suerte que los ayuntamientos puedan también asumir en plenitud sus propias potestades, los estados construyan por procedimientos democráticos sus respectivos destinos, y se

garantice la unión de todos los mexicanos en una patria federal común, eficaz y cooperativa, en la que todos tengamos cabida. Finalmente, es indispensable preparar, continuar o culminar, según sea el caso, los procesos de descentralización y ahondar en sus nuevas dimensiones; así como establecer Haciendas públicas eficaces para dotar a las diversas entidades federativas con los recursos conducentes. La precisión de esta estrategia y sus diversos componentes constituye el núcleo del ejercicio compartido con los actores políticos del país, que se propone para consolidar una nueva unidad nacional, realizar la vocación del federalismo, y cumplir las tareas de la democracia y la equidad.

Redistribución de competencias, ingeniería de las relaciones interinstitucionales y descentralización, conforman el guión metodológico para abordar los grandes temas fijados por la Conago.

IX. Federalismo hacendario y descentralización de la finanzas públicas

1. Antecedentes

El tema de la Hacienda pública estatal ha sido fundamental para la Conago. Ocupa el núcleo de la declaratoria de Mazatlán, documento suscrito por 20 gobernadores en agosto de 2001, casi un año antes de la fundación formal de la Confe-

rencia. El primer párrafo de dicha declaración enlistó a los gobernadores participantes, quienes

expusieron la necesidad de impulsar una modernización de las Haciendas públicas federal, estatales y municipales que tenga como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones, y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.

En materia de acuerdos, concertaron impulsar una reforma constitucional para “el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las entidades federativas y a los municipios... y proponer la creación de una Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público en la Constitución... integrada por el presidente de la República y los titulares de la 32 entidades federativas...”. La Declaratoria registró enseguida diversas propuestas en ocho capítulos, a saber, “en materia de Impuesto al Valor Agregado (IVA)”, “en materia de Impuesto Sobre la Renta (ISR)”, “en materia de ISAN”, “en materia de Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPS)”, “en materia de la Ley de Coordinación Fiscal”, “tenencia”, “loterías estatales”, “deuda pública”, entre otros.

La misma línea se advierte en Cancún, Quintana Roo, con la primera declaratoria, el 13 de julio de 2002. La Reunión acordó constituir la Conago, informar sobre este hecho al

presidente de la República y a los poderes Legislativo y Judicial, confiar la coordinación de la Conago a dos gobernadores anfitriones, el de la reunión en curso y el de la siguiente y, finalmente, convocar a la siguiente reunión en Tlaxcala, con una agenda en la que sobresalen la “reforma hacendaria para un auténtico federalismo”, y temas de “financiamiento para el desarrollo”, “liberación arancelaria” y el “proyecto de presupuesto para 2003”.

Es obvio, los gobernadores enfocaban la cuestión de sus Haciendas públicas como el punto central de las insuficiencias en sus elementos de trabajo y como el núcleo de sus demandas. Es importante explicar por qué.

No es fácil atribuir a una iniciativa, momento, o transformación particular el vuelco centralizador en materia de ingresos y egresos. Tomó ocho décadas, por ejemplo, la sinuosa adecuación del pacto federal; seis, la construcción y el parcial desmantelamiento del sector paraestatal; cinco, la centralización hacendaria; tres, la institucionalización de las fuerzas armadas, y una, la creación del partido revolucionario. Todos estos procesos apuntalaron el presidencialismo centralizado y cimentaron la construcción del Estado nacional. Con todo, las convenciones nacionales fiscales condensaron, entre 1926 y 1946, la tendencia centralista en medio, tal vez, de un genuino propósito de racionalización y reordenamiento hacendario. Más tarde, después de un prolongado receso, en 1972 con el acicate de las circunstancias, se reinició el ímpetu conciliador, y nuevamente se reunieron las autoridades hacenda-

rias federales y locales, según un formato que, con variaciones menores, perdura hasta nuestros días.

Después de 1947, los gobiernos federal y de los estados, carecieron de un foro formal de negociación en el ámbito hacendario. Al margen de los funcionarios de Hacienda, nadie parece haberlo extrañado mucho. Dicha carencia no había implicado tregua alguna en el proceso de centralización. Al contrario, durante ese largo periodo, entre 1947 y 1972, se centralizaron diversas materias como, entre otras, las apuestas y sorteos, los impuestos especiales aplicados a la cerveza, la producción de electricidad, el control de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, el régimen de construcción de presas, la preservación del medio ambiente y el combate a la contaminación, en fin, el desarrollo científico y tecnológico.

A. Prosperidad centralizada

El “Milagro Mexicano” hinchó sus velas al iniciarse la Segunda Guerra Mundial, y se desplegó a lo largo de los siguientes años, para llegar a su cúspide a fines de la década de los sesenta. No es para asombrarse que durante esos años el problema fiscal se haya desvanecido. El dinamismo de la economía ofrecía una base impositiva en expansión que hacía innecesaria la búsqueda de fuentes adicionales de recursos fiscales. Entre 1947 y 1972 fue igualmente innecesario imaginar un foro formal de negociación fiscal entre los estados y el

gobierno central. Pero la estrategia económica tenía graves fallas estructurales. Los conflictos obreros menudearon entonces; sin embargo, acaso lo decisivo haya sido la creciente incapacidad de las políticas públicas para absorber las demandas de los nuevos sectores urbanos y adaptar las instituciones políticas a los intereses de una ciudadanía más alerta, participativa y educada. En fin, diversos factores convergieron con los instrumentos de política económica para profundizar la desigualdad en la distribución del ingreso.

B. *Hacia un sistema coordinado*

La crisis del 68 y sus secuelas tuvieron un efecto devastador en las perspectivas del desarrollo nacional. El quiebre de la legitimidad política obligó a buscar otro modelo. A partir de 1970 el gasto público excedió las fuentes disponibles de financiamiento no inflacionario. Como resultado del gasto público deficitario, la inflación creció aceleradamente. Después de haberse mantenido en rangos del orden de 5% anual durante décadas, entre 1970 y 1975, el índice precios se incrementó 3 veces más rápido. En ese cuadro, la cuestión fiscal volvió al centro de la agenda política. En 1972 el gobierno federal decidió montar lo que sería el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual se conserva hasta nuestros días. Bianualmente entre 1972 y 1975; anualmente después, entre 1976 y 1992, aunque con interrupciones en 1982 y 1984, y

después bianualmente de nuevo, desde 1992, fueron convocadas las reuniones nacionales “de tesoreros de estados coordinados y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, que se convirtieron, a partir de 1979, en reuniones nacionales “de funcionarios fiscales”. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal terminó por ser un instrumento concertado entre partes desiguales. Su función más destacada consistió en perfeccionar el sistema de participaciones, mediante propuestas sometidas a un foro nacional, conducido por el gobierno federal.

Pero este arreglo parecía agotarse. Entre 1970 y 1982 se evaporó gradualmente el consenso y diversas fuerzas sociales demandaron la renovación de las políticas, cuando no del sistema. En el frente fiscal, las reuniones de funcionarios fiscales abrieron un espacio permanente de consulta que aún se conserva. A lo largo del periodo 1972-2000, los funcionarios fiscales fueron los protagonistas del diseño y la evolución de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que no pudo encontrar, en un marco de crisis, respuestas oportunas y eficaces a las demandas locales de recursos públicos.

El Sistema Nacional fue formalmente establecido por la ley de 1978, e inició sus actividades en 1980. Desde entonces se pasó de un sistema fiscal intrincado, con participaciones basadas en porcentajes diferentes, según el tipo de impuestos, a un sistema de participación basado en la recaudación fiscal federal (recaudación federal participable), es decir, de un sistema de Haciendas públicas locales y federal concurrentes, a

un sistema centralizado y prácticamente único, cuyas deficiencias se han intentado paliar mediante el recurso a “transferencias” y otros dispositivos. Esta fórmula ha generado una creciente inconformidad.

La continuidad y el cambio en materia fiscal pueden apreciarse echando una ojeada a la primera reunión nacional, realizada en 1972 en Chihuahua. Los considerandos explican las razones que justificaron la convocatoria. Sobresale la continuidad de problemas, demandas y soluciones. El documento final registró

un común denominador, consistente en la enorme brecha que existe entre los escasos recursos que tienen los gobiernos estatales, con posibilidades de expansión prácticamente nulas... y la cada vez más acelerada demanda de satisfactores socioeconómicos que exige el propio desarrollo del país y su explosivo crecimiento demográfico.

El texto invocó así la misma consideración que había justificado cincuenta años antes la convocatoria a la Primera Convención Nacional Fiscal, en 1926, y que plantearía casi tres décadas más tarde, en 2001, el presidente Fox para justificar “la reforma hacendaria”. En el capítulo de “recomendaciones”, dicha primera reunión propuso una gran variedad de iniciativas que parecen pensadas para los días que corren hoy. Recomendó, por ejemplo, “que la federación y los estados resuelvan conjuntamente el grave problema económico que

representa actualmente el gasto de la educación pública, cuyos incrementos anuales presentan una tendencia totalmente desproporcionada frente a la inelástica captación de recursos”.

En 1980, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entró en vigor, aunque la reforma que lo instituyó fue aprobada desde diciembre de 1978. Quedó abrogado así el sistema de participación de 1948, resultante de la Tercera Convención Nacional Fiscal. La nueva ley se propuso (artículo 1o.):

Coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda... distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración... constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

El fondo general de participaciones está actualmente constituido (artículo 2o.) “con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio”. Las participaciones se incrementan con 1% por los derechos correspondientes a la coordinación. La propia ley establece los criterios de distribución entre los estados de dichas participaciones. Estos criterios incluyen: el número de habitantes de cada entidad, lo que cada una de ellas recauda y, a título de compensación, un porcentaje menor, asignado “en proporción inversa” a las participaciones a que se refieren los criterios precedentes. Adicionalmente, la ley establece las condiciones

en que los estados se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: un convenio aprobado por el Congreso correspondiente. Los estados reciben adicionalmente los “fondos de aportaciones federales” que, según el artículo 25 son siete:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

La propia ley establece las fórmulas y procedimientos para precisar las aportaciones de dichos fondos que corresponden a cada estado. Conviene añadir que, por la vía del Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados ha establecido desde 2000 un programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas, con la idea de sustentar las inversiones y el saneamiento financiero. En conjunto, el total de los recursos que reciben los estados, vía las participaciones y las aportaciones, asciende a cerca de un tercio del gasto total de la federación.

Conviene indicar que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) entró en vigor igualmente en 1980. En consecuencia, si se recuerda que este impuesto es un tributo federal, centralizado, ajeno a toda consideración regional o local, y que, además, la otra gran fuente de ingresos fiscales es el Impuesto Sobre la Renta (ISR), igualmente centralizado, se tendrá una idea fiel del balance que arroja hoy cerca de un siglo de reformas fiscales: el desmantelamiento de las Haciendas estatales. Por lo demás, recordemos la constelación de impuestos especiales y específicos que recauda la federación como resultado del proceso centralizador consagrado por sucesivas reformas constitucionales.

2. Propuestas

Las razones que justificaron la intervención de las autoridades federales en varias fuentes impositivas, mediante diversas reformas al artículo 73 constitucional, entre ellas la fracción XXIX, han dejado de tener vigencia. Nada justifica que la federación establezca contribuciones en los cinco rubros de dicha fracción y en las siete modalidades de impuestos especiales ahí incluidas. De hecho, en algunos casos convendría establecer dichos rubros como facultades concurrentes, mientras que en otros más lo que corresponde es la supresión de la reforma y la vuelta a la situación previa. Tal es el caso de las facultades concedidas a la federación en materia de industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intervención

y servicios financieros, así como los impuestos especiales sobre producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y su fermentación, explotación forestal, y, finalmente, producción y consumo de cerveza (véase anexo).

Por otro lado, es oportuno descentralizar las funciones de supervisión y evaluación de las instituciones de banca, crédito, fianzas y seguros, que operan en el ámbito de un estado.

Es de particular importancia respetar el mandato establecido en la fracción IV del artículo 115 constitucional, que asigna a los municipios las contribuciones incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento y división, consolidación, traslación y mejora, etcétera. También conviene recordar que las participaciones federales serán cubiertas por la federación a los municipios de acuerdo con las bases, montos y plazos que determine cada legislatura. En esta materia, el Congreso federal es incompetente. Estos puntos ilustran la propuesta de reconstruir sistemáticamente el camino recorrido por el federalismo centralizador, con la idea de redistribuir las atribuciones que al menos hoy ya no se justifican, lo que implica la revisión del artículo 73 constitucional.

Otros puntos cruciales se refieren a los alcances de las prohibiciones que la Constitución establece para impedir que los estados celebren alianzas entre sí, o contraten obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; como cuando se des-

tinen a objetos distintos de inversiones públicas productivas. Alguna de estas prohibiciones ameritan matices y, en todo caso, una ley reglamentaria acordada con los estados, que claramente señale y acote su aplicación a casos concretos. Iguales apremios implica la regulación de la deuda pública de los estados y municipios y la gestión de fondos específicos.

Desde luego, consideración especial amerita la capacidad de los estados para establecer fuentes propias de ingreso, a la luz de las medidas restrictivas propias de los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fundadas en la ley correspondiente. Aunque esta cuestión pudiera ser dirimida en el cuadro de las controversias previstas en el artículo 105 constitucional, se trata, sin duda, de un tema que debe ser parte constitutiva de la agenda de diálogo y construcción de consensos de los gobiernos locales y la federación.

X. Federalismo y descentralización en los ámbitos de seguridad, justicia y desarrollo económico y agropecuario

1. Antecedentes

Por lo que se refiere a las materias de seguridad y justicia, la reforma reciente y de gran calado más importante fue promulgada en diciembre de 1994. El nuevo texto constitucional en materia de justicia amplió las facultades de la Corte

para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, y fijó los plazos de dichas acciones, los actores que podrán ejercitarlas y las condiciones requeridas para declarar la invalidez de las normas impugnadas; para conocer de las controversias suscitadas entre los distintos órdenes de gobierno y entre los distintos poderes locales o federales; estableció el Consejo de la Judicatura Federal para encargarse de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, y definió su organización, objetivos, facultades e integración, la duración en el cargo de sus magistrados, y, en fin, su competencia para ser árbitro en los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores. La reforma constitucional en materia de seguridad pública determinó que se trata de una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y municipios en sus respectivas áreas de competencia, y quedaron obligados a coordinarse en términos de la ley federal correspondiente para establecer un Sistema Nacional; para este propósito, como ha sido habitual, se reformó el artículo 73 constitucional para confiar al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y municipios en materia de seguridad pública, así como para organizar a las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. La nueva Ley Federal de Seguridad Pública estableció un Consejo Nacional.

Ha sido el tema de seguridad pública el que ha destacado entre las cuestiones regularmente planteadas en las reuniones de la Conago. Además, la cuestión se ha visto envuelta en diversas controversias originadas en la disposición de recursos y las acciones inconsultas tomadas por los funcionarios federales del sistema, y aplicadas en las entidades federativas. Desde marzo de 2006, con la aprobación de la agenda de la Comisión de Seguridad Pública se han precisado ciertos objetivos: el estudio y evaluación de los programas de seguridad pública vigentes; el estudio y propuestas en materia de seguridad pública, y procuración y administración de justicia; los mecanismos de captación, distribución y optimización de recursos; la coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno; la prevención del delito y la participación ciudadana; la coordinación con organismos y entidades dedicados al estudio e investigación de la seguridad pública y los derechos humanos y, finalmente, el estudio y propuestas en materia penitenciaria y de reinserción social.

En materia de desarrollo económico, no debemos olvidar que la Constitución reconoció desde su origen la fragilidad del Poder Ejecutivo, ampliamente ilustrada por los constitucionalistas de la época, y ciertamente agudizada con los enfrentamientos armados. Otorgó, en consecuencia, enormes facultades al presidente de la República para dirigir el desarrollo económico nacional en los artículos 27, 28 y 89 constitucionales y, en particular, en cuestiones impositivas a través del artículo 131, que fue reformado en 1951 para

ampliar las facultades del Ejecutivo Federal, a quien el Congreso quedaba autorizado a concederle facultades extraordinarias para regular la economía del país, el comercio exterior y la estabilidad de la producción nacional. Consecuentemente, la centralización del desarrollo nacional fue abrumadora, en particular bajo la gradual construcción de un vastísimo sector paraestatal. En 1983 fue promulgada una reforma constitucional de gran aliento que encomendó al Congreso y al Ejecutivo de la Unión la rectoría del desarrollo nacional y la reglamentación y conducción el sistema nacional de planeación democrática.

No conviene omitir que además de las facultades de la federación para dirigir el desarrollo económico en general, la reforma agraria y el desarrollo agropecuario implicaron la atribución a los poderes centrales de una serie de potestades avasallantes. Para invocar sólo un ejemplo, la fracción XIX del artículo 27 constitucional estableció que:

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos o comunidades... La ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria.

La fracción XX, promulgada en 1983, adicionó nuevas potestades, al establecer que:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Seguridad, justicia, desarrollo económico y desarrollo agropecuario, constituyen áreas claves de poder que afectan particularmente a los estados y a las localidades. Constituyen, además, materias cuya gestión reclama no solamente el empleo de recursos cuantiosos, sino también el establecimiento de procedimientos y criterios de decisión y asignación de recursos decisivos para la satisfacción de la población y la estabilidad de la sociedad. En pocas áreas como en la seguridad pública, la justicia pronta y expedita, el empleo y la prosperidad que resultan del desarrollo económico, y los niveles y la calidad de vida que determina el desarrollo agropecuario, resulta justificado el federalismo y el municipalismo, y resulta lesiva la gestión remota, descentralizada y en muchos casos ajena, propia de los regímenes centralizados. En este ámbito se impone la revisión de la distribución de competencias, la descentralización de facultades, recursos y programas específi-

cos y también la remodelación del sistema federal para ponerlo a la altura de un mecanismo cooperativo y eficaz.

2. Propuestas

En el Foro de Saltillo convocado por la Conago se concluyeron las siguientes propuestas:

A. Seguridad

1. Transitar a un federalismo de coordinación y no de subordinación en el que haya una nueva y más eficiente distribución de funciones que establezca relaciones intergubernamentales más equitativas y mayor claridad en las facultades correspondientes.
2. Revisar la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en atención a las reformas al artículo 21 constitucional, a fin de garantizar facultades plenas a los gobiernos de los estados, y fortalecer un concepto de seguridad pública basado en la procuración y administración de justicia, así como en mecanismos efectivos de prevención del delito.
3. Realizar las modificaciones legales pertinentes, a fin de permitir la celebración de acuerdos de colaboración y cooperación en materia de seguridad pública entre entidades federativas locales y extranjeras, con el objetivo de diversi-

ficar esfuerzos y fuentes de ingreso para el combate a la delincuencia.

4. Brindar certidumbre en las asignaciones del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, estableciéndose un ponderador irreductible que permita su incremento anual y no esté sujeto a decisiones discrecionales. Asimismo, se propone un tratamiento similar para la regulación permanente del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal, que permita incrementar la aportación federal y se beneficie a más municipios del país, sin que se afecte el principio de interposición de las entidades federativas entre la federación y los municipios.

B. Administración y procuración de justicia

1. Respecto de la reforma constitucional en materia de justicia penal, publicada el 18 de junio de 2008, se analizaron sus cualidades y defectos, en particular por lo que se refiere al juicio oral. En la discusión, se destacaron las virtudes y oportunidades que plantea la reforma, así como los enormes retos que implica y los impactos económicos y sociales que puede generar. Por esta razón, se señaló la necesidad de exigir que se destinen a los poderes judiciales de los estados y a las procuradurías previsiones presupuestales suficientes para la implementación de la reforma, fondos que deben ser distintos e independientes de los destinados a seguridad pública.

2. En cuanto a la redefinición de competencias concurrentes entre la federación y los estados, se destacó que para el caso de las entidades federativas es necesario atender aspectos que originalmente corresponden a la federación, velando por una adecuada transferencia de los recursos económicos necesarios para cumplir con la función de administrar e impartir justicia. Ello, si se contempla que los asuntos federales (mercantiles) que atienden los juzgados del fuero común superan en número a los de su propia competencia; mientras en materia penal los asuntos de mayor impacto social del orden federal son atendidos por las procuradurías de los estados y es hasta el final que los retoma la federación.
3. Respecto de futuras reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los congresos de los estados deben tener una participación activa y no limitarse a aprobar o desaprobar los correspondientes decretos.

C. Desarrollo económico

1. Destinar el 50% del recurso total aprobado para el Fondo de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) a proyectos estatales y facultar a los subcomités técnicos estatales para aprobar los proyectos que el sector productivo demanda; agilizar la normatividad para la disposición y ejecución de recursos federales, establecer esquemas de asignación transparentes y evitar la discrecionalidad en todos los programas

federales; revisar la vocación y el papel que juegan las delegaciones federales para que, en caso de que su operación sea pertinente, cuenten con el marco legal y funcional de trabajo eficaz y contribuyan con las entidades a impulsar su desarrollo económico.

2. Reformar las leyes de Planeación, Coordinación Fiscal y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para permitir que los estados participen en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, los programas regionales y sectoriales, y en los proyectos anuales de presupuesto, mejorando así la concurrencia en el sistema hacendario. Es necesario que exista congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales de la materia.
3. Proponer que el decreto de aranceles para las regiones y franjas fronterizas, a vencer en diciembre de 2008, así como las implicaciones a la Ley General del IVA que de él derivan, continúen vigentes a fin de que se permita seguir con la diferenciación de los aranceles y del IVA entre estas zonas y el resto del país. Esto permitirá mantener un esquema de competitividad en las zonas fronterizas.
4. Dotar a los estados de verdaderos instrumentos de fomento económico para gestionar de manera más eficiente los recursos a fin de desarrollar su vocación y potencialidades productivas.
5. Adecuar y homologar el marco institucional de la mejora regulatoria a fin de proteger la actividad económica local

frente a la competencia desleal externa, y hacer más eficientes y competitivas a las regiones; simplificar la administración e implementar esquemas de evaluación de estos marcos regulatorios.

D. Desarrollo agropecuario

1. Replantear las reglas de operación de programas de Sagarpa 2008 y emitir nuevas, con visión federalista, que otorguen a los estados la facultad de definir los estratos de productores, porcentajes y montos de apoyo, así como los criterios de calificación, previa consulta con las organizaciones de productores, beneficiarios e instituciones especializadas. Para los próximos ejercicios, se propone respaldar la propuesta de reformar la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria para establecer la obligación del gobierno federal de anexar al proyecto de Presupuesto de Egresos las reglas de operación de los programas correspondientes, a efecto de ser sometidas al análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
2. El principio de soberanía alimentaria debe reconocerse como la base de las políticas del campo de manera que se impulse decididamente la producción nacional con proyectos de gran visión y largo alcance. Un ejemplo claro es el Plan Hidráulico del Noroeste, que ampliaría la frontera agrícola en el noreste de México en más de 800 000 hectáreas para nuevos cultivos, generaría más de 2700

megawatts/hora de energía eléctrica limpia y permitiría disminuir entre un 30% y un 45% la importación de maíz, trigo y sorgo.

3. Iniciar de inmediato un proceso de transferencia de facultades y recursos federales a las entidades federativas, en materia de desarrollo agropecuario, encaminado a suprimir las delegaciones federales de la materia.
4. Promover los presupuestos multianuales para el sector agropecuario, para garantizar la continuidad de los programas regionales, evitar modificaciones a las reglas de operación de dichos programas en cada ejercicio, y asegurar la entrega oportuna de los recursos y en una sola exhibición.
5. Con relación al *pari passu* de aportación federal-estatal, insistir firmemente en el respeto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) al Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, y a los puntos de acuerdo de las reuniones de la Conago con el gobierno federal del 3 de abril y 22 de mayo de 2008, para complementar los recursos federales, con la participación de los beneficiarios y los recursos locales de apoyo al campo, y motivar la firma de los anexos técnicos de ejecución del programa para 2008 en los 22 estados restantes. En tanto se firman los anexos, se solicita a Sagarpa prorrogar la apertura de ventanillas.

XI. Federalismo y descentralización: educación, salud y desarrollo social

1. Antecedentes

La política social, en particular la educación, fue la materia que abrió las puertas a la centralización. En efecto, independientemente de su justificación, la primera reforma a la Constitución de 1917 modificó en junio de 1921 la fracción XXVII del artículo 73, para facultar al Congreso de la Unión a establecer, organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores y secundarias, y otorgar a la federación jurisdicción sobre los planteles que establezca, sostenga y organice.

Por otro lado tenemos a la vivienda, sobre la cual el artículo 4o. reza: “Toda familia tiene derecho a gozar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Tampoco los demás rubros de la política social están exentos del impulso centralizador. En el sector salud, la centralización avanzó con el artículo 73, ahí fueron claves las reglas establecidas para el funcionamiento del Consejo de Salubridad General (fracción XVI) que dieron la base “para que el Ejecutivo Federal conduzca el combate a las epidemias, la política sanitaria preventiva y la previsión de las dependencias”.

Sin embargo, ha sido a través del artículo 4o. como la política de salud se ha centralizado de forma contundente. La reforma promulgada en diciembre de 1983 adicionó un

párrafo penúltimo, que postuló el derecho universal “a la protección de la salud”; al mismo tiempo estableció que la ley definirá “las bases para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, según lo dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”. Esta fracción precisa desde 1917 que el “Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país”.

A pesar del largo periodo de transición que implicó la pluralidad, la cohabitación y la alternancia, todavía en marzo de 2000, hubo una nueva reforma al artículo 4o. La adición postula que “los niños y niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”. Aunque los ascendientes, tutores o custodios tienen el deber de preservar estos derechos, “el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos”. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de dichos derechos.

En el terreno específico del desarrollo social, la clave de la centralización está en la reforma promulgada en febrero de 1983, particularmente por lo que se refiere a los nuevos artículos 25 y 26. Según el primero, “corresponde al Estado, la rectoría del desarrollo nacional”. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional,

y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general”; en fin, sus atribuciones estarán regidas por una ley federal que establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, y alentará y protegerá la actividad de los particulares. El nuevo artículo 26 constitucional, instituyó el sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional que, mediante la participación de los diversos sectores sociales, formulará un Plan Nacional de Desarrollo. El párrafo tercero faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta para la formulación del Plan y sus programas; la ley facultará al Ejecutivo Federal para coordinar “mediante convenios con las entidades federativas” las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de la planeación nacional.

La misma reforma de 1983 adicionó el artículo 27 con la fracción XX, referente a la materia agraria y agropecuaria. En ella, se confiere al Estado la promoción de las condiciones para el desarrollo rural integral, generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal, para lo cual expedirá una ley reglamentaria.

2. Propuestas

En el reciente Foro de Morelos sobre estos temas, se acordaron las siguientes propuestas:

A. Educación

La Conago aprobó en mayo de 2007 la agenda temática para su Comisión de Educación. Cuatro fueron los asuntos acordados sobre el tema desde 2002: elaboración de un nuevo Acuerdo Nacional para la Educación; abatimiento de los rezagos educativos; políticas públicas para elevar la calidad educativa, y negociación salarial única.

En el pasado Foro de Morelos, para redefinir dicha agenda, se precisaron 6 propuestas, que habían sido recurrentes en las plenarias de la Conago desde finales de 2006.

1. La primera se refiere a la “Alianza por la Calidad de la Educación”, cuyo propósito es transformar “profundamente” el sistema educativo mexicano bajo una lógica federalista, al atender los elementos particulares de cada entidad federativa, incluida la sociedad civil. Esto implica apoyar escuelas con problemas específicos, procurar la infraestructura necesaria para el aprendizaje, la capacitación docente y los estímulos al profesorado, y seleccionar a los mejores docentes para ocupar las plazas vacantes.

2. La segunda propuesta reclama establecer bases claras que permitan asignar prioritariamente los recursos educativos a satisfacer las necesidades reales de los educandos, disminuyendo el gasto que en la actualidad implica el excesivo aparato burocrático y la duplicación de funciones entre esferas públicas.
3. El tercer elemento prioritario consiste en reconocer, desde cada uno de los niveles de la esfera pública, a la familia como institución fundamental de la sociedad. Esto debe ser promovido y fortalecido por políticas públicas y ordenamientos jurídicos específicos, claro está, sin suplir la función educativa del Estado, sino participando de manera complementaria.
4. Un instrumento determinante en materia educativa es la homologación de los programas educativos. Con ello se alcanzarían objetivos fundamentales como un sistema eficaz de evaluación, capaz de ofrecer el “reconocimiento de los estudios de los diferentes niveles entre instituciones, entidades federativas y, a futuro, entre países distintos, respetando y reconociendo las particularidades de cada uno, pero también subsanando sus deficiencias, para fortalecer así el federalismo”.
5. La participación ciudadana es otro factor para un federalismo fuerte. En el caso de la educación, los consejos de participación social contemplados en la Ley General de Educación son un instrumento determinante. Para ello sería necesario:

Concientizar a la comunidad educativa de la importancia de la participación en los consejos escolares, capacitar a sus integrantes, establecer mecanismos de comunicación virtual que faciliten la integración y la asignación de responsabilidades y establecer objetivos claros que contribuyan a elevar la calidad de la educación.

En fin, el papel de las redes sociales debe ser reconocido como actividad complementaria a la acción eficaz del gobierno en sus distintos niveles, fortalecida a partir de la vivencia de valores.

6. Por último, ante la aparición de un ambiente constructivista del estudio, propio de la sociedad de la información, se propone que las escuelas propicien un ambiente educativo para el desarrollo de capacidades individuales y el trabajo en equipo; se asegure el acceso libre y gratuito a conocimientos y herramientas informáticas; paralelamente al aprendizaje de técnicas informativas, quienes participen en dicha educación asumirán reglas éticas y legales para su uso; el principal objetivo será que los estudiantes desarrollen estrategias y herramientas intelectuales perdurables para toda su vida; el principal perfil del profesor será consultivo y orientador; los padres de familia tampoco dejarán de estudiar, renovar y ampliar sus conocimientos de manera permanente.

B. *Salud*

Al igual que la educación, el tema de la salud ha sido recurrente desde la fundación de la Conago. Los problemas estructurales y los coyunturales llevaron a la comisión respectiva, a la propuesta de una agenda temática en febrero de 2007: universalidad del acceso a la atención médica, regionalización para atender los problemas de salud, políticas de salud a nivel nacional, alineación y convergencia de las políticas de salud con el sector educativo y, finalmente, rectoría de la Secretaría de Salud.

En la mesa de Salud del reciente foro de Morelos se concretaron ocho grandes conclusiones:

1. La descentralización es un proceso dinámico entre el centro y la periferia, que ha necesitado de tiempo para que los estados establezcan los elementos requeridos para un equilibrio responsable y el impulso a políticas públicas más eficientes.
2. En este sentido, a partir de la descentralización se debe llegar a la universalización de servicios de salud con equidad, calidad y seguridad para el paciente, para lo cual es crucial la coordinación entre los distintos prestadores de servicios de salud (IMSS, ISSSTE, SS). En el proceso, el seguro popular puede favorecer estratégicamente el desarrollo eficaz de los sistemas estatales, al tiempo de servir también en el proceso de descentralización.

3. Se reconoce que la salud es un sector donde realmente se puede observar un avance en la descentralización. El marco jurídico contempla, además, leyes estatales diferentes que representan una oportunidad que es mejorable.
4. Las diversas reformas jurídicas descentralizadoras con las que ha contribuido el Poder Legislativo acreditan voluntad política en materia de salud. Por eso es fundamental el papel de los secretarios para ubicar el tema de la salud en la agenda del gobierno como factor de crecimiento y desarrollo del país.
5. A pesar de lo anterior, no deja de reconocerse que existen factores que han limitado el proceso descentralizador y que dependen de la condición particular de cada estado. Sin duda, la política laboral presenta un fuerte componente centralizador.
6. La participación ciudadana y la transparencia adecuada en el flujo de los recursos son factores clave para una mayor eficiencia y eficacia en los sistemas locales de salud.
7. Precisamente, no puede fortalecerse el federalismo sin definir con claridad las responsabilidades y ámbitos de acción de cada uno de los órdenes de gobierno, para generar el espacio de decisiones transferido a los estados y compartir la responsabilidad en la construcción de un sistema de salud. Lograrlo requiere una coordinación eficaz y un adecuado marco jurídico que se reorienten hacia el paciente y hacia una atención menos curativa y más preventiva.

8. Finalmente, como un valor autónomo, los foros subrayaron la necesidad de fortalecer los recursos humanos, sin los cuales no habrá una buena organización en el sistema de salud. Esta responsabilidad compete a las universidades.

C. Desarrollo social

A pesar que la Conago no ha constituido una comisión específica de desarrollo social, las agendas respectivas de las comisiones del Campo y de Seguridad Social y Pensiones convergen en los temas de desarrollo social. La agenda de la primera, aprobada el 27 de noviembre de 2006, incluye: federalización; reglas de operación; comercio internacional; presupuesto; atención al Acuerdo para el Campo; enmiendas a la Ley del Seguro Social; censo agropecuario; Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria; problemática del sector cañero; producción rural; desarrollo social en el campo; gestión del desarrollo.

Por su parte, la Comisión de Seguridad Social y Pensiones aprobó, el 19 de mayo de 2006, los siguientes puntos: asumir la reforma a la seguridad social como una política de Estado que no esté sujeta a los vaivenes económicos, ciclos políticos electorales ni a posiciones partidistas o intereses particulares; realizar una reforma oportuna y gradual que cuente con los consensos necesarios y sea una política duradera y de largo plazo, en la que no pueda haber mayor dilación, que busque detener oportunamente el alarmante crecimiento

de los pasivos jubilatorios y pensionarios, a través de nuevos esquemas sustentables de pensiones para las futuras generaciones; construir las reformas aprovechando las experiencias exitosas de algunos estados y de otras naciones, y promoviendo la participación de las organizaciones laborales desde el diseño mismo de las reformas; procurar la comunicación y colaboración entre los diferentes sistemas de seguridad social que existen en el país, incrementando la cobertura, optimizando la infraestructura médica y logrando la portabilidad de los beneficios pensionarios para que los trabajadores no pierdan sus derechos adquiridos al cambiar de sistema; constituir en el mediano plazo una instancia de evaluación y seguimiento, integrada inicialmente por directivos y expertos de instituciones federales, estatales y paraestatales, sin detrimento de las que ya existan y a las cuales se invitará para que se sumen a ésta; revisar el financiamiento de los servicios de salud adscritos a la seguridad social, entendiendo que la problemática financiera en materia de salud tiene una dinámica diferente a la de los regímenes de jubilaciones y pensiones, pero no por ello menos apremiante; estudiar las alternativas que permitan incrementar la cobertura de los esquemas de seguridad social, así como los mecanismos pertinentes para costear con responsabilidad fiscal, programas sociales que combatan la pobreza extrema en la población de la tercera edad; lograr mayores recursos para el saneamiento de los sistemas estatales de pensiones, haciendo un llamado al gobierno federal para que, aprovechando el inicio del proceso de elaboración del paquete

económico 2007, de acuerdo con las disposiciones de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, otorgue a los estados recursos adicionales, mediante la creación de un fondo específico en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin detrimento de los recursos programados en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun) u otros fondos ya existentes, que incentive la reforma de los sistemas de pensiones estatales y municipales.

2. En Morelos se propuso:

1. En materia de pensiones, es importante generar mecanismos en los que se incrementen los recursos financieros que se destinan a la seguridad social. Por ello, corresponsablemente, la federación y las entidades federativas deben financiarla. Es necesario que se incremente la cantidad de recursos financieros (PEF) que se destinan al Fondo de Apoyo a Reformas Pensionarias, el cual podría ser utilizado por los estados, en la medida de su corresponsabilidad financiera y jurídica, para adecuar las leyes a la realidad actual y disminuir los pasivos actuales.
2. El sistema deberá servir como incentivo para que los estados que no hayan modificado sus sistemas de pensiones realicen reformas que les den viabilidad financiera, o

bien, para negociar nuevas reformas en el caso de los estados que las hayan realizado. Las nuevas modificaciones deberán reducir los egresos esperados por pensiones, fundamentalmente los de la generación actual de trabajadores; así también, cabe apoyar a los estados cuyas reformas se hayan concretado antes de 2008 y ayudar a las entidades federativas que no tengan un problema grave de origen, por haber subrogado la totalidad del sistema de pensiones a una institución de seguridad social, fomentando la corresponsabilidad.

3. Lograr en 2010 la cobertura universal de salud, es decir, que toda persona tenga acceso a los servicios de salud en las instituciones que proveen el servicio; para ello es importante integrar todos los subsistemas, lo cual se sustenta en la estructura conformada en la portabilidad (padrón de usuarios y derechohabientes, credencialización y el expediente clínico electrónico) y en la convergencia (paquetes de servicios, guías de práctica clínica, sistema de precios y costos de paquetes y planeación de la infraestructura).
4. Que se firme el Acuerdo Nacional para la Descentralización de la Política Social y la Superación de la Pobreza Extrema en el país, compartiendo registros de beneficiarios y evaluando el impacto de todos los programas, es decir, contar con un padrón único de beneficiarios de los tres ámbitos de gobierno de los programas sociales y la evaluación de los mismos y su impacto; así también, que el Programa Nacional de Desarrollo Social sea propuesto,

- discutido y aprobado por el gabinete social, en donde las entidades federativas deben tener un asiento con voz y voto.
5. Hay avances importantes en materia de desarrollo social, sin embargo, hay retos fundamentales como superar la pobreza en México. Ello requiere la articulación de políticas públicas que adopten los tres órdenes de gobierno. Las propuestas son: garantizar que todos los mexicanos tengan las mismas oportunidades de desarrollo; superar las desigualdades entre regiones, municipios, estados, etcétera; considerar la existencia de grandes objetivos de desarrollo sin ir en detrimento de los objetivos locales, y, encontrar equilibrio de las responsabilidades entre cada orden de gobierno.
 6. Las instancias de administración central no necesariamente son de orden federal. El pacto social no se cumple y el pacto federal tampoco, es una anomalía histórica la formación del sistema centralizado. Hay que avanzar en el planteamiento de la descentralización en el ámbito de las políticas sociales en pro de la población, sobre todo la de mayor desventaja social, y sumar esto al impulso de la transparencia, no solamente de las facultades administrativas, sino también de los programas de impacto social.
 7. Formular los presupuestos públicos con base en resultados, es decir, necesitamos conocer el impacto que causa la aplicación de los recursos públicos, bajo la idea de visualizar los avances de los programas y proyectos que

inciden en la población, y así tener elementos reales para informar, con base en indicadores, y fortalecer la planeación de los ejercicios futuros. El reto es avanzar en la transparencia del ejercicio de los recursos y medir los resultados. A su vez, se considera importante fortalecer las mediciones locales que nos permitan robustecer el esquema de evaluación desde los gobiernos municipales y estatales.

8. En la base de cualquier política social está la persona, su dignidad, su progreso. Por ello es necesario un desarrollo social justo, tanto individual como comunitario, promover y fortalecer los valores humanos y sociales. Estos factores deben ser considerados por todo gobierno: la solidaridad promueve la corresponsabilidad entre los gobiernos. Los recursos son, sin duda, un medio importante para alcanzar el desarrollo. El criterio para su asignación debe ser redistributivo, bajo el principio de subsidiariedad. México dista mucho de tener un régimen municipalista, por lo cual es importante fortalecer el municipio libre, lo que implica impulsar el federalismo y la descentralización, ya que el municipio es la entidad de gobierno más cercana a la ciudadanía y el medio más eficaz de promover la solidaridad y subsidiariedad. Propuestas: candidatos preparados en todos los aspectos; autoridades electorales autónomas; servicio civil de carrera en municipios y estados; democracia participativa y la reelección de diputados locales por una sola ocasión.

9. Consideramos a la economía social como proveedora de bienes y servicios a la sociedad global con calidad, precios competitivos y altos estándares de servicio. El reto en México es convertirla en un motor de desarrollo económico y social. Para ello es necesario afianzar el desarrollo local, desarrollar capacidades y habilidades específicas de cooperación, participación y cultura empresarial, así como concertar acciones de fomento técnicas, financieras, de incubación y seguimiento. Es deseable una sólida base de economía social a nivel local que fomente y afiance el progreso local ya que esta economía es menos volátil, y sobre todo cambiar el énfasis “de los recursos humanos a los humanos con recursos”.
10. En materia de vivienda es importante un verdadero federalismo para otorgar coherencia a las políticas nacionales, coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno y abrir espacios de consenso, como los institutos estatales de vivienda, entre gobierno y sociedad, con transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

XII. Fortalecimiento y capacidad institucional, y nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional federación-estados

1. Antecedentes

El pacto constitucional ha distinguido claramente a los órganos federales en su sentido más pleno: el Ejecutivo Federal, en su calidad de jefe de Estado, a quien corresponde la promulgación y ejecución de las leyes, hacerse cargo de la seguridad interior y la defensa exterior de la federación, para lo que dispone de la fuerza armada permanente y de la guardia nacional; declarar la guerra, dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales; representar el Estado mexicano, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, intervenir en la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia; en fin, iniciar reformas a la Constitución y a las leyes.

Al Congreso de la Unión corresponde la reforma al pacto federal, la admisión y la formación de nuevos estados, la superación de conflictos entre los estados por cuestiones de límites, cambiar la residencia de los supremos poderes, declarar la guerra, levantar y sostener a las instituciones armadas, organizar la guardia nacional, dictar leyes sobre nacionalidad, legislar sobre símbolos patrios.

Las cámaras, por su cuenta, tienen atribuciones de carácter federal. La Cámara de Diputados se erige en juzgadora

en caso de responsabilidad de otras autoridades federales, mientras la Cámara de Senadores tiene la capacidad de analizar la política exterior y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebradas por el Ejecutivo Federal, aprobar al presidente el uso de la guardia nacional y autorizar la salida de tropas nacionales fuera del país o el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un estado, resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, designar a los ministros de la Corte.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es el tribunal constitucional responsable de mantener la vigencia del pacto federal y controlar la constitucionalidad de los actos de los otros poderes federales o de las autoridades estatales y municipales; además, tiene a su cargo la solución de controversias constitucionales entre diversas autoridades y resolver las acciones de inconstitucionalidad.

Las legislaturas de los estados, por su parte, tienen la potestad de ratificar o rechazar las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, de modo que son integrantes del poder constituyente permanente.

Ahora bien, los gobernadores, en lo individual, o el cuerpo de gobernadores, en lo colectivo, no cuentan con atribuciones relacionadas con la promulgación de normas constitucionales, o el control de la constitucionalidad de los actos de otras autoridades, más allá de las acciones que pueden interponer ante la SCJN.

El Poder Judicial local tampoco tiene competencias federales propiamente dichas. En la ingeniería constitucional, sobre la que descansa el andamiaje orgánico propuesto por la Constitución, no hay un órgano colegiado que represente como tales al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial de los estados. En la tradición federal norteamericana, el bicameralismo se funda en el reconocimiento de la igualdad de todas las entidades federativas en la integración del Senado y la encomienda a éste de diversas cuestiones relacionadas con el pacto federal como tal. Así lo entendió el constitucionalismo mexicano.

En la Constitución de 1917, la Cámara de Senadores se componía de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa; dicho texto fue reformado en 1993 para cambiar a cuatro el número de senadores por estado, tres de ellos de mayoría y uno atribuido a la primera minoría. En 1997 este sistema de integración se modificó, de manera que la Cámara se integra hoy, expresamente, por 128 senadores, no por “X” senadores por estado; de dichos senadores, en cada estado y en el Distrito Federal dos son elegidos según el principio de mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría. Los 32 restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. En otros términos, el Senado ha perdido su conformación mediante integrantes designados por su estado, representantes de su estado, ya que un cuarto de los senadores son electos por el principio de representación

proporcional. Por otra parte, las reuniones que antaño congregaban a los gobernadores con el jefe del Ejecutivo Federal, en ocasión de la lectura del informe de gobierno de este último, eran actos protocolarios, sin que los gobernadores fueran parte del mismo. Hoy, igualmente, la asistencia del presidente y los gobernadores a las sesiones de la Conago es puramente voluntaria y tampoco tiene ningún efecto vinculatorio.

El artículo 135 que establece el método de reforma a la Constitución no ha sido modificado sino para establecer que el cómputo de las legislaturas y la declaratoria de aprobación de adiciones y reformas lo harán el Congreso o la Comisión Permanente. Conviene indicar, por otra parte, que el artículo 26 que previene la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, no confiera a los poderes estatales más facultad que la de celebrar con el Ejecutivo Federal convenios relativos al Plan Nacional de Desarrollo.

Como ocurrió con la organización de la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) en 1999, la Conago no ha cobrado ninguna formalidad política, aunque en los hechos ha sido reconocida por los poderes federales, en particular el Ejecutivo, en ocasiones diversas, particularmente en la convocatoria y desenvolvimiento de la Convención Hacendaria. La Convocatoria fue firmada por el propio presidente de la República, por los gobernadores y por los líderes de las Cámaras del Congreso de la Unión; sin embargo, al definir la interacción del Consejo Directivo de la Convención ocurrió lo inevitable y se mencionaron, literalmente “seis ejecutivos locales, designa-

dos para tal fin por la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), cada uno de los cuales contará con un suplente”.

2. *Propuestas*

1. A lo largo de las reuniones de la Conago y los foros recientemente desahogados, se presentaron diversas propuestas en el sentido de reformar el artículo 135 para dar a las legislaturas de los estados intervención en el proceso de ratificación de los acuerdos de reforma constitucional tomados por el Congreso de la Unión, consistente en permitirles, por algún medio idóneo, terciar en el debate y presentar razonamientos y propuestas al Congreso de la Unión, antes de que éste tome un acuerdo y, en su caso, lo envíe a las legislaturas.
2. Reformar el artículo 26 constitucional para dar intervención a los gobernadores, a las legislaturas y a los ayuntamientos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mediante la presentación de propuestas estatales.
3. Se propone igualmente consolidar un Consejo Nacional de Planeación Democrática para el Desarrollo Nacional, con una integración análoga a la que se adoptó para la integración del Consejo Directivo de la Convención Nacional Hacendaria.
4. Se propone la conformación de consejos sectoriales en materia de educación, salud, política social, desarrollo económico, desarrollo agropecuario, desarrollo urbano y,

finalmente, ecología con una composición análoga a la autorizada para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus órganos de coordinación.

5. En fin, se propone establecer el 5 de febrero como una fecha en la que se realice anualmente una jornada de evaluación del federalismo con la intervención del Ejecutivo Federal, los ejecutivos de los estados y el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

XIII. Anexo

1. Desarrollo institucional

1. Conviene pensar en un “banco de datos” de la Conago, que acopie y enriquezca, en materia de federalismo, bancos de datos disponibles, repertorios de programas y uso de modelos, entre otros, y organice seminarios locales de experiencias análogas a la mexicana, e intercambio de tecnologías de elaboración de proyectos.
2. Cabe extrapolar experiencias exitosas de redistribución de competencias, por ejemplo, aplicar a políticas sociales, desarrollo agropecuario, proyectos regionales, o experiencias sectoriales, el modelo ofrecido por el apartado B del artículo cuarto constitucional, a saber, el proemio competencial, la definición de objetivos y las medidas presupuestales: “La federación, los estados y los munici-

prios, para... lograr tales cosas establecerán las instituciones y determinarán la políticas necesarias para... alcanzar tales metas, las cuales deberán ser diseñadas y operadas con ellos”, y aplicarán nueve apartados sectoriales relativos a: desarrollo regional, escolaridad y educación, servicios de salud, condiciones de las comunidades, mujeres indígenas, red de comunicaciones, actividades productivas y desarrollo sustentable, protección de migrantes, participación en la planeación nacional y estatal.

El Congreso apoyará: cierre con párrafos finales de financiamiento mandatorio y cláusula de equidad (principio de igualdad): “Toda comunidad equiparable (a los indígenas), tendrá en lo conducente los mismos derechos...”.

3. La reingeniería de la descentralización pudiera ser intentada exitosamente en el nivel de las relaciones municipio-gobierno estatal, con el propósito de contar con un paradigma digno de ser extrapolado en las relaciones orden federal-orden estatal. El argumento sería muy fuerte.
4. Algunas propuestas de reingeniería vía extrapolación:
 - A. Tomar el modelo del Consejo Nacional de Seguridad Pública para estructurar consejos sectoriales en materias centralizadas, en tránsito hacia la descentralización, o en ámbitos de concurrencia (este punto se explica en el texto principal). Podría recurrirse a dicho formato de consejos sectoriales en áreas precisas y especializadas.

- B. Tomar el modelo de la Reunión Nacional de Tesoreros para conformar un espacio de comunicación en cuestiones económicas ampliadas (deuda, crédito, fondos y otros). Emplear dicho foro para desahogar la agenda de Conago para restablecer el equilibrio impositivo.
 - C. Reproducir e institucionalizar el modelo del Consejo Directivo de la Convención Nacional Hacendaria, para generar un espacio de desahogo de la agenda intergubernamental.
-
- 5. Mantener la estructura informal de Conago, enriquecida con un Centro de Documentación que acopie información tendiente a generar un banco de datos. Diseñar en particular un modelo de Hacienda pública estatal autónoma, en un marco de federalismo centralizado.
 - 6. Ampliar y profundizar el espacio que ofrecen las relaciones interestatales.
 - 7. Emprender la descripción y evaluación sistemática del proceso de centralización de competencias y del proceso de descentralización, con especial énfasis en las experiencias descentralizadoras. Analizar los procesos por los cuales algunas descentralizaciones avanzaron y otras no.
 - 8. A título de ejemplo, y a reserva de desarrollar cada una de ellas con la amplitud requerida, se proponen las siguientes líneas de acción en el corto y mediano plazo:

A. Sobre los procesos de descentralización avanzada:

- a.* Culminación de las tareas pendientes en materia de educación, salud y desarrollo social. Se trata de desarrollar en cada estado un ámbito propio de competencias, complementarias a la operación descentralizada, que incluya estrategias de financiamiento y negociación vertical (ayuntamientos y federación) y horizontal (sectores sociales, programas y agencias); evaluación por sectores, regiones o estratos; diagnóstico y prospectiva, planeación a corto y mediano plazo, decisión, asignación de responsabilidades (ayuntamientos, empresas públicas, unidades de gobierno); definición de presupuestos y fuentes de financiamiento y generación de instrumentos técnicos, jurídicos y profesionales. En suma, conformación complementaria de planes estatales de educación, salud y otros, que cuenten con bases jurídicas, instrumentos institucionales, recursos y sistemas de evaluación.
- b.* En dicho proceso de descentralización, distribución clara y equitativa de responsabilidades, instrumentos y recursos federales y locales, con énfasis en las diversas capacidades de decisión.
- c.* Distribución de los costos de gestión y administración de los programas de descentralización de segunda generación y de nuevas iniciativas. Eva-

luación del trabajo de las correspondientes delegaciones federales, incluidos proyectos, magnitudes y costos de reemplazo.

- B. Incorporación de nuevos sectores al proceso de descentralización en materias estratégicas, definidas según las prioridades de cada estado (desarrollo de comunidades indígenas); programas en áreas de alta competitividad (maquila, artesanías, investigación, pesca, turismo, agricultura de exportación); programas de infraestructura con incidencia en obras públicas; transportes; comunicaciones; turismo; parques industriales; mercados; ecología; desarrollo de sectores productivos, etcétera.
 - a.* Preparar, diseñar y ejecutar avances en materias parcialmente asumidas, tales como obras públicas, desarrollo económico y agropecuario, seguridad pública, etcétera.
 - b.* Negociar y acordar, en escenarios institucionales, las estrategias de distribución de competencias en materia de decisión, gestión, financiamiento y evaluación. Revisar con criterios concertados el estado consecuente de las delegaciones federales correspondientes, con la idea de absorber localmente algunas y mantener y fortalecer otras.

- c. Programar la conclusión del proceso de descentralización, con materias, plazos y recursos.
- C. Evaluar el proceso de centralización consumado, entre otros, en el artículo 73 constitucional, en particular, las fracciones relativas a:
 - a. Industria cinematográfica, intermediación y servicios financieros, fuentes alternativas de energía, leyes del trabajo, presas, políticas sanitarias, reservas territoriales, distribución del ejercicio de la función pública; establecimiento de contribuciones, en materias tales como tabacos, cerillos y fósforo, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, alcoholes, etcétera.
 - b. Evaluar la distribución de facultades concurrentes en materias tales como: desarrollo urbano, medio ambiente, aguas, comunicaciones, etcétera.
- D. Promover la inversión en materia de generación y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos, transferencia tecnológica; protección al ambiente y equilibrio ecológico; administración de justicia y justicia administrativa; protección civil, deportes, turismo, pesca y acuacultura (reconstruir el proceso histórico y restablecer el equilibrio).
- E. Revisión del régimen competencial en materia agraria y laboral.

- F. En general, examen sistemático y revisión a la distribución de facultades exclusivas, residuales, concurrentes con la federación y exclusivas de esta última.
 - G. Reforma a la Hacienda pública estatal. Revisión del sistema coordinado. Evaluación de los mecanismos de convenios. Examen de temas específicos: financiamiento, deuda pública. Participaciones y fuentes alternativas locales. Definición de temas cruciales: organización de la Hacienda pública estatal, financiamiento, inversión, deuda pública, fuentes alternativas de ingreso, desarrollo de reservas territoriales; Hacienda municipal, usos de suelo, actualización de catastros; proyectos interestatales y regionales.
9. Como ya se ha indicado, conviene estudiar y proponer nuevos mecanismos que enriquezcan los sistemas de relaciones gubernativas entre los diversos órdenes de gobierno, y las instituciones que garanticen mejores formas de participación, concertación y representación:
- Consejos sectoriales como los mencionados anteriormente.
 - Consejos regionales: fronteras, costas, zonas (sureste, centro, etcétera); cuencas (Lerma, Balsas, etcétera); sierras y metrópolis.
 - Órganos de concertación (consejos análogos al de Seguridad Pública o a la Reunión de Tesoreros).

10. En fin, evaluar propuestas concretas, tales como la estructuración de un Consejo de interrelación entre: el Ejecutivo Federal (jefe de la administración pública federal) y los gobernadores; los ejecutivos estatales y los ayuntamientos; las legislaturas locales y el Congreso de la Unión; los tribunales federales y locales (penales, administrativos, mercantiles, entre otros).

El federalismo mexicano puesto a prueba: algunas consideraciones sobre el estado actual de nuestro sistema federal

Jorge CERDIO

I. El sistema constitucional de distribución de competencias

1. Principios y valores

La historia del sistema federal mexicano, desde su nacimiento formal con la Constitución de 1824 y hasta nuestros días, puede ser descrita como una larga concatenación de paradojas y contradicciones entre el discurso, la norma y la realidad. Es un sistema que parte del valor de igualdad formal entre las entidades que integran la federación, así como del principio de descentralización administrativa del territorio y, sin embargo, en la realidad ha operado bajo una fuerte desigualdad material entre los estados y una terrible centralización del

poder político. Un sistema que establece normativamente una distribución igualitaria de competencias entre las diversas entidades, pero que en la realidad sólo permite que algunos estados cuenten con la capacidad de desarrollar dichas competencias. En el discurso, el federalismo mexicano partió de la aprobación unánime de sus reglas en el Congreso Constituyente de 1916-1917, las cuales privilegiaron un régimen con una clara tendencia centralizadora, al reducirse, por ejemplo, las competencias de los municipios o al no definirse claramente las reglas del federalismo fiscal.

Es interesante considerar que desde finales del siglo pasado la modernización del federalismo mexicano ha ido de la mano de los movimientos de democratización de la vida nacional, así como de la decadencia y transformación del hiperpresidencialismo mexicano. Así, la democratización de la vida nacional ha producido una mayor diversidad política en los gobiernos locales, y la caída del hiperpresidencialismo el fortalecimiento de esos gobiernos locales.¹ En ese sentido, consideramos que de continuar la tendencia hacia la democratización política en las entidades de la federación en los próximos años, el federalismo mexicano se verá fortalecido.

¹ No deja de ser paradójico que estos mismos dos fenómenos han producido algunos casos de fortalecimiento de cacicazgos locales del todo indeseables.

2. Distribución competencial

La construcción constitucional del federalismo mexicano otorga a sus diversos actores un conjunto de competencias que los definen como órganos y que determinan sus distintos grados de autonomía normativa con los que participan en dicho sistema. Como hemos visto, esa distribución encuentra su justificación en el valor de igualdad formal entre los órganos pertenecientes a una misma clase. Así, las entidades de la federación —o para su caso los municipios— comparten un mismo conjunto de competencias que definen un igual grado de autonomía normativa entre ellas y respecto de los otros actores u órganos del sistema federal.

Es importante observar como esta autonomía normativa define órdenes jurídicos que cuentan con ámbitos de validez distintos. Tradicionalmente, la doctrina constitucional mexicana ha distinguido sólo dos órdenes, el federal y el local, sin embargo, distintos autores coinciden en señalar que de hecho nuestro sistema jurídico contempla cinco órdenes normativos que coexisten a la par. Esta apreciación fue retomada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quien definió² los siguientes cinco órdenes jurídicos que componen nuestro sistema federal:

² De conformidad con lo establecido en la resolución de la controversia constitucional 12/2002, promovida por el municipio de Huixquilucan de Degollado, Estado de México, en contra del Congreso y del gobernador del Estado de México.

1. El orden constitucional.
2. El orden federal.
3. El orden local.
4. El orden municipal.
5. El orden del Distrito Federal.

Cada uno de estos órdenes está definido por un conjunto específico de normas constitucionales que determinan los ámbitos de validez de las normas que los componen, así como los procedimientos válidos para la creación de dichas normas.³

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) determina las competencias específicas que tiene cada órgano de los órdenes constitucional, federal, municipal y del Distrito Federal; sin embargo, a través de la llamada “cláusula residual”, contenida en los artículos 73 y 124, deja en un alto grado de indeterminación a las entidades de la federación. A esta indeterminación normativa debemos sumar la creada por la fracción XXX del artículo 73 constitucional, base de las competencias implícitas de la federación,⁴ así como el régimen de competencias concurrentes y coincidentes.

³ Carbonell, Miguel, “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2003*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 382-383.

⁴ *Ibidem*, p. 385.

3. Competencias explícitas e implícitas

El artículo 73 de la CPEUM enumera taxativamente las facultades del Congreso de la Unión para legislar en distintas materias que definen buena parte del conjunto de competencias materiales explícitas que posee la federación. Por su parte, su fracción XXX establece que este órgano tendrá la facultad de expedir todas aquellas leyes que sean necesarias para hacer efectivas las competencias del órgano, así como de los otros poderes de la Unión. Esta disposición ha sido considerada por la doctrina como el fundamento constitucional de las competencias implícitas del orden federal.⁵ A este respecto, es importante considerar que si bien las competencias implícitas no pueden existir sin las competencias explícitas,⁶ lo cierto es que esta habilitación constitucional amplía considerablemente el ámbito federal en detrimento de las competencias otorgadas al orden local.

Por otro lado, es importante considerar que existe otro conjunto de competencias implícitas otorgadas a la federación que se derivan de la interpretación *a contrario sensu* de las prohibiciones absolutas y relativas a las entidades contenidas en los artículos 117 y 118 constitucionales.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 32a. ed., México, Porrúa, 1998.

⁶ Schmill, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa, 1977, pp. 267 y 268.

4. *Concurrencia y coincidencia*

Nuestro sistema de distribución de competencias entre los distintos órdenes, establece ciertas materias como concurrentes o coincidentes. Una competencia es concurrente cuando es otorgada a dos o más órdenes jurídicos por la norma constitucional. En este sentido, los órdenes jurídicos son considerados en un rango de igualdad para el ejercicio de dicha competencia. Tales son los casos de las materias de educación (artículo 3o.), salud (artículo 4o.), seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-C), ecología (artículo 73, fracción XXIX-G), protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I), deporte (artículo 73, fracción XXIX-J), turismo (artículo 73, fracción XXIX-K), pesca y acuacultura (artículo 73, fracción XXIX-L), entre otras.⁷ Desde ahora es importante considerar que la materia fiscal no constituye un caso expreso de competencia concurrente o coincidente entre la federación y los estados.

Es oportuno considerar que nuestra Constitución otorga competencia al Congreso de la Unión para emitir las leyes necesarias para establecer los mecanismos de colaboración y coordinación entre los distintos órdenes jurídicos que comparten una competencia concurrente o coincidente. Estas leyes,

⁷ Así por ejemplo el último párrafo del artículo 118 establece la competencia al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para dictar medidas tendientes a combatir el alcoholismo.

llamadas “generales” o “de bases de coordinación”, establecen el marco normativo necesario para la división del ejercicio de las competencias concurrentes tanto en sentido formal, como material. Este mismo esquema normativo lo encontramos al interior de las entidades cuando la competencia concurrente objeto de una ley de bases de coordinación está distribuida también a los municipios.⁸

5. *Simetría normativa y asimetría estructural*

Como hemos podido apreciar, nuestro federalismo establece un sistema de distribución igualitario de competencias entre todos los participantes de una misma clase o conjunto de sujetos que conforman un orden jurídico, por ejemplo, entre todas las entidades federativas que pertenecen al orden local; sin embargo, nuestro sistema no prevé condiciones de igualdad material entre dichos participantes para que puedan de hecho ejercer las competencias que tienen constitucionalmente asignadas. En este sentido, nuestra Constitución dispone de un sistema basado en una simetría normativa aun cuando en la realidad nos enfrentamos a una pronunciada asimetría estructural entre los diversos actores de una clase.

⁸ Serna, José María, “Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas”, *Derecho constitucional*, México, UNAM, núm. 12, abril de 2001.

Resulta una obviedad afirmar que los niveles de desarrollo de las entidades de la federación, así como el del Distrito Federal, son muy dispares entre sí, sin embargo, buena parte de las propuestas de reforma constitucional sobre este tema han obviado esta realidad, centrándose sólo en consideraciones estrictamente formales. Desde nuestro punto de vista, toda propuesta de reconstrucción del sistema federal debe pasar por el análisis de las causas y consecuencias de la asimetría estructural de las entidades federativas y el Distrito Federal. La experiencia de las últimas dos décadas de reformas constitucionales nos indica que de poco o nada sirve ampliar las competencias de las entidades de la federación, el Distrito Federal o los municipios, cuando no se han creado las bases estructurales para su pleno ejercicio, o bien cuando no se cuenta con los recursos financieros para cumplir con las competencias asignadas.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la brecha entre las entidades de la federación con menor desarrollo y aquellas que junto al Distrito Federal se sitúan en la parte más alta de la escala es de tal magnitud que podríamos hablar de dos países distintos. Un conjunto que se podría situar con algunos de los países más pobres del sudeste asiático y otro que compartiría características con algunos países de primer mundo.

6. *Federalismo hacendario*

El sistema constitucional referido a la materia fiscal, no determina una limitación rígida entre las competencias atribuidas a los distintos órdenes jurídicos. Así, por ejemplo, el artículo 31, fracción IV, establece como una de las obligaciones de los mexicanos, el contribuir al gasto público de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan. Esta disposición nos parece indicar que la competencia tributaria está entonces otorgada a dichos órdenes jurídicos. De esta forma, el artículo 115, fracción IV, establece la competencia de los municipios en materia impositiva.

Por su parte, el artículo 73, fracción VII, otorga competencia al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y la fracción XIX, incisos 1 al 5 del mismo precepto constitucional, dispone la competencia a este órgano del orden federal para establecer contribuciones especiales en diversas materias. Asimismo, como competencias implícitas en esta materia, encontramos las derivadas de las prohibiciones expresas a los estados contenidas en los artículos 117, fracciones III a VII y 118, fracción I. Si consideramos que dada la fórmula residual éste es el mapa competencial en materia fiscal de la federación, resultaría que quedaría en manos de las entidades de la federación el establecimiento de las contribuciones más importantes, como lo serían los impuestos sobre ingresos y sobre el consumo.

Si bien esta apreciación es correcta, con la creación en 1980 del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas delegaron su potestad impositiva a la federación⁹ a cambio de recibir participaciones federales. Es importante observar que desde su nacimiento este sistema estuvo orientado por un principio redistributivo de los ingresos públicos entre las entidades de acuerdo al criterio poblacional. Mucho se ha discutido sobre la “justicia” y “eficiencia” de este sistema, ya que supone una redistribución de recursos de las zonas de alto a bajo ingreso, así como el establecimiento de incentivos perversos para mantener los porcentajes de participaciones federales a costa del desarrollo local. Asimismo, mucho se ha argumentado sobre la necesidad de disminuir la dependencia de las participaciones y transferencias federales a los estados, municipios y el Distrito Federal, incrementando sus niveles de recaudación propia.¹⁰

Desde nuestra perspectiva, es necesario equilibrar las fuerzas centrífugas y centrípetas que rodean este debate para determinar el nivel óptimo de descentralización fiscal que se

⁹ Véase Sobarzo, Horacio, “Federalismo fiscal en México”, *Economía, Sociedad y Territorio, Dossier Especial*, El Colegio Mexiquense, 2004, pp. 103-121.

¹⁰ De acuerdo con datos de la SHCP, esta dependencia tributaria se sitúa en niveles cercanos al 90% para los estados y 80% para los municipios. www.hacienda.gob.mx.

requiere en nuestro país, a través de una adecuada asignación de competencias entre los diversos órdenes jurídicos.¹¹

Se trata de un complejo proceso jurídico, político y administrativo orientado a equilibrar ambas posiciones para mejorar la eficiencia y equidad de nuestro sistema fiscal. De tal forma, se debe insistir en expandir las competencias tributarias de los estados, municipios y el Distrito Federal, a la par de simplificar y mejorar los mecanismos de transferencia de las participaciones federales.

Asimismo, se debe analizar críticamente la necesidad de buscar nuevas fórmulas de distribución de los recursos dentro del sistema de coordinación fiscal para eliminar sus desventajas.

7. Descentralización de las finanzas públicas

Uno de los efectos negativos del diseño y operación de nuestro sistema hacendario es la centralización de las finanzas públicas en el gobierno federal. Desde el punto de vista normativo, el sistema impide que las entidades de la federación puedan recurrir a instrumentos financieros que les brinden estabilidad y eficiencia, con lo que sus costos financieros se han visto incrementados notablemente. A esta escasez de financiamiento

¹¹ Véase Díaz, Manuel, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, número 11, El Colegio Mexiquense, 2002, pp. 387-407.

debemos sumar una notable dependencia de las transferencias federales, cuyas reglas de operación dificultan el gasto eficiente. Asimismo, las restricciones normativas a las que se enfrentan estados y municipios han propiciado que estos órganos busquen mecanismos financieros de mayor riesgo, como la colocación pública de deuda.

Si bien en los últimos años se ha incrementado notablemente el gasto de los estados y municipios, dicho incremento no cuenta con un sustento técnico económico suficientemente claro. Como lo han advertido diversos autores, no existen razones prácticas o teóricas suficientes para demostrar que la descentralización del gasto sea eficiente *per se*. Es decir, no existe evidencia de que el Distrito Federal, los estados y municipios sepan gastar mejor los recursos públicos o lo hagan de forma más eficiente que el gobierno federal.¹²

Si bien consideramos que se debe continuar con el proceso de descentralización de las finanzas públicas, también creemos que se deben aumentar los controles administrativos al interior de las entidades, municipios y el Distrito Federal, a fin de que la eficacia del gasto público se maximice. Desde nuestra perspectiva, el aumento de los controles sobre el gasto público permitirá a los estados y municipios maximizar sus posibilidades de contar con finanzas públicas sanas, disminuir

¹² Véase Díaz, Alberto y Silva, Sergio, *Los retos del federalismo mexicano: la cuestión de la efectividad del gesto descentralizado y la rendición de cuentas*, México, CIDAC-Fundación Friedrich Naumann, 2003.

el dispendio de recursos públicos y minimizar los casos de corrupción. En este sentido, se debe insistir en la necesidad de avanzar reformas que permitan a las entidades contar con los mejores mecanismos de control de sus finanzas públicas, a la par de permitirles contar con mejores instrumentos financieros que los existentes para incrementar sus niveles de gasto.

8. *Federalismo y descentralización en el ámbito de la seguridad pública*

Como hemos visto, la seguridad pública es una materia concurrente entre todos los órdenes jurídicos que establece nuestro sistema federal, lo que supone innumerables retos de coordinación entre ellos. Debido a las ambigüedades e indefiniciones existentes sobre las submaterias que integran a la seguridad pública y a que las instituciones son muchas, tienen una conformación compleja y no tienen una completa coordinación entre sí, ha sido difícil desarrollar un sistema que logre conjugar correctamente el ejercicio de las diversas competencias por parte de los distintos órganos.

El 31 de diciembre de 1994, con la reforma constitucional de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, se facultó al Congreso de la Unión a expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de seguridad pública entre la federación, el Distrito Federal, los estados y municipios. A partir de esta atribución constitucional se creó el Sistema Nacional de

Seguridad Pública mediante la promulgación, el 11 de diciembre de 1995, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con la creación de este sistema se buscó modernizar y coordinar a las diversas instituciones encargadas de la seguridad pública del país, así como establecer los mecanismos de recopilación, sistematización e intercambio de información sobre la materia. Asimismo, dicho sistema buscó redefinir el propio concepto de seguridad pública para incluir en él los de procuración e impartición de justicia y la readaptación social. Por otro lado, dicho sistema creó las condiciones jurídicas para las transferencias federales a los otros órdenes jurídicos para la atención de la seguridad pública.

A más de una década de la inauguración de este sistema no hay duda de que ha demostrado su fracaso absoluto, el crimen organizado y el narcotráfico han rebasado las medidas que los distintos gobiernos pueden tomar. El sistema ha basado sus acciones especialmente en esfuerzos de coordinación en la repartición de aportaciones y transferencias. Es interesante observar que mientras el gasto público en su conjunto dedicado a la seguridad pública prácticamente se duplicó entre 1999 y 2006¹³ los índices de inseguridad no disminuyeron en

¹³ Los recursos totales destinados a la seguridad pública en el país en 1999 ascendieron a 9 043 millones de pesos, mientras que en 2006 alcanzaron 17 368 millones de pesos. Véase <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P586.pdf>.

el país, sino que se incrementaron notablemente. Esta situación sugiere que no es un problema de incrementar el gasto, sino de emplear eficientemente los recursos disponibles, así como de diseñar fórmulas más equitativas de distribución de dichos recursos.

Usualmente se piensa que con más recursos disponibles se lograría la profesionalización de los recursos humanos en todos los niveles de gobierno tomando en consideración la dignificación de los salarios, la implementación de mecanismos de medición del desempeño del personal, la formación y la capacitación, y su mejor equipamiento; sin embargo, consideramos que mientras el mapa competencial siga siendo tan poco preciso, estos esfuerzos no rendirán los frutos esperados. Dada la distribución de competencias respecto de la regulación penal adjetiva y sustantiva, la persecución de los delitos de más alto impacto social se vuelve todavía más compleja. En este sentido, nos parecen más adecuadas las medidas que tiendan a la homogeneización a nivel nacional de la regulación sobre seguridad pública, así como la reforma urgente de las bases de coordinación en esta materia.

9. Federalismo y descentralización en el ámbito de la justicia

Al abordar este tema debemos distinguir al menos entre dos problemáticas distintas, una primera referida a la justicia penal y, una segunda, respecto del ámbito de la justicia civil.

Desde nuestro punto de vista, los problemas que enfrenta nuestro sistema de procuración y administración de justicia en materia penal no pueden ser separados de los que afectan a la seguridad pública, porque de hecho tienen que ver con el diseño mismo del modelo que sigue operando en nuestro país.¹⁴

Resulta claro que los procedimientos que contempla nuestro sistema carecen de la eficacia, inmediatez y agilidad necesarias para hacer frente a la delincuencia, lo que se manifiesta en los alarmantes índices de impunidad que tenemos en nuestro país.

La presente legislatura aprobó una reforma constitucional de profunda importancia para el sistema de procuración y administración de justicia penal al pasar de un modelo inquisitorio formalista a un modelo acusatorio regido por los principios de oralidad, publicidad, intermediación, contradicción y continuidad. Un nuevo modelo que requerirá importantes cambios en el papel de todos y cada uno de los actores

¹⁴ Para Carbonell y Ochoa, “todas las estadísticas disponibles nos permiten concluir que el proceso penal mexicano hace agua por todos lados: a) no sirve para atrapar a los delincuentes más peligrosos; b) permite la existencia de un altísimo nivel de impunidad y corrupción; c) no asegura los derechos fundamentales ni de víctimas ni de acusados; d) no establece incentivos para una investigación profesional del delito y, e) es sumamente costoso si se toman en cuenta sus pobres resultados”, véase Carbonell, Miguel y Ochoa, Enrique, “El abismo del sistema penal”, *Nexos*, México, núm. 366, 2008, versión electrónica <http://www.nexos.com.mx/articulos>.

que intervienen en los procesos penales: el ministerio público, los jueces, la policía judicial y los abogados defensores. Desde nuestro punto de vista, esta reforma es un importante paso en la dirección correcta; no obstante, supone una serie de retos que de no superarse podrían conducirnos a un fracaso de proporciones épicas.¹⁵

Por otro lado, la administración de la justicia civil enfrenta también una situación delicada que tiene que ver con el diseño del marco de competencias de nuestro sistema federal.

En fechas recientes un *spot* de radio del Consejo de la Judicatura Federal, palabras más, palabras menos, repetía a la población que no se debía confundir al Poder Judicial de la Federación con la justicia ordinaria de las entidades de la federación a cargo de jueces locales y tribunales superiores de justicia, que el papel de los juzgadores federales era el de velar por las garantías individuales plasmadas en la Constitución. Este *spot* podría pasar por una anécdota más pero en realidad expresa lo que los jueces federales, o al menos sus

¹⁵ Para Caballero y López Ayllón, los principales retos que enfrenta la reforma penal son las acciones de coordinación que deberán tomarse entre las autoridades de diversos poderes y niveles de gobierno para la implementación del modelo –las cuales deben contener las metas, determinar los tiempos, atribuir responsabilidades de ejecución y los mecanismos de financiamiento, entre otros aspectos– y el llevar a cabo una transformación de la cultura jurídica de los actores del sistema, desde los jueces hasta las escuelas de derecho. Véase, de José Antonio Caballero y Sergio López Ayllón, “Juicios orales, cateos y delincuencia organizada”, *Nexos*, cit.

órganos administrativos, consideran que debe ser su función, olvidándose por un momento que tienen competencia también en las materias civil y mercantil. Respecto de esta última materia resulta urgente reformular el esquema actual de sustanciación de los procedimientos mercantiles de naturaleza eminentemente federal por parte de los sistemas de justicia locales, así como implementar mecanismos eficientes de compensación financiera a los sistemas locales.

10. *Federalismo y descentralización en el ámbito del desarrollo económico*

La competencia internacional es uno de los factores que ha obligado a nuestro país a tomar diversas medidas relacionadas con el desarrollo económico; sin embargo, las oportunidades de mercado no están representadas de manera uniforme en las entidades federativas ni en las regiones que representan al país.

Los estados se encuentran inmersos en un complejo proceso de competencia por atraer los flujos de inversión extranjera directa ofertando no sólo sus ventajas geográficas y de infraestructura, sino también otros factores que tienen que ver con su regulación. Desde hace poco más de veinte años, México inició diversas acciones tendientes a mejorar la calidad de su marco jurídico con el fin de reducir los costos que una regulación deficiente impone a los particulares, principalmente a los inversionistas. Si bien a nivel federal estas acciones han tenido cierto

grado de éxito, a nivel local y municipal no podemos afirmar lo mismo. De hecho, podríamos aseverar que el nivel de desarrollo regulatorio de las entidades y de los municipios es todavía muy desigual y existen rezagos significativos en la materia.

En este sentido, en los últimos años, distintos estados y municipios han venido realizando importantes esfuerzos en esta materia, sin embargo, es importante reconocer que las políticas de mejora regulatoria –federales, locales y municipales– no han estado siempre acompañadas del diseño de los mecanismos de gestión administrativa que permitan a las instituciones públicas actuar de forma eficaz y eficiente, así como de las soluciones a las deficiencias de los marcos jurídicos subyacentes que las regulan. También es posible constatar que el impacto económico de las políticas de mejora regulatoria no siempre ha sido el esperado, produciéndose situaciones paradójicas en las que el costo de la implementación de las mismas es mayor a los resultados obtenidos, o en las que sus resultados disminuyen los niveles de eficiencia en la actuación de la autoridad.

Por otro lado, la descentralización de la actividad económica pasa por mejorar los niveles de infraestructura de las entidades a fin mejorar las condiciones de competitividad y de otorgar mayores niveles de equidad en el desarrollo económico. Los indicadores de infraestructura sólo lograrán crecer si se cuenta con un adecuado nivel de gasto público, para lo cual se deben maximizar los ingresos locales y los mecanismos de control. Como han sostenido distintos autores, el tema económico es uno de los más delicados para la conformación y preservación

de un país federado, pues si no hay una cierta colaboración entre el gobierno y los estados y por ende la ciudadanía, la desintegración es un problema latente. En este sentido, el federalismo debe intentar eliminar los efectos negativos de la inequidad para garantizar el crecimiento de los indicadores sociales.

11. *Federalismo y descentralización en el ámbito del desarrollo agropecuario*

Así como se mencionaban los problemas del desarrollo económico, no es muy distinto el problema que hoy sufre el sector agropecuario, por un lado nos enfrentamos a un escenario de profunda asimetría en el desarrollo local y regional del campo y, por otro lado, nos encontramos con políticas públicas obsoletas, que no promueven la coordinación necesaria entre la federación y los estados para atender los problemas de competencia y marginación del campo.

Desde la reforma de 1991 al artículo 27 constitucional y hasta nuestros días, las políticas públicas federales sobre el campo mexicano han pretendido aumentar los niveles de competitividad de los mercados agropecuarios, aumentando la inversión y el financiamiento y mejorando la vigencia del Estado de derecho;¹⁶ sin embargo, su falta de continuidad,

¹⁶ Véase *México: política agraria. Una década después de la reforma del ejido*, Washington, Banco Mundial, 2001.

dispersión y descoordinación han provocado el efecto opuesto en casi todas las entidades, y es que al igual que encontramos dos países en términos de desarrollo económico, también encontramos dos campos en México. Por un lado, el campo altamente tecnificado que ha sabido aprovechar las ventajas de la apertura comercial y de los programas gubernamentales, y por otro lado, el campo tradicional, dedicado en el mejor de los casos a la producción para el autoconsumo y que no ha podido salir de la miseria.

Como sabemos, el campo mexicano está sujeto a los mercados internacionales para poder determinar el valor de su trabajo. Los productos agropecuarios mexicanos no tienen un precio propio, sino que dependen de los mercados internacionales, es así que hay mucho por hacer en cuanto a la política comercial y de apoyo a los productores nacionales. Recordemos que este año entró en vigor el capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, lo que agudizará la competencia de los productores mexicanos. Esta problemática se manifiesta como un problema económico de falta de recursos, inversión y políticas públicas de apoyos a la producción y distribución de los productos agropecuarios. En este sentido, es importante que el gobierno federal comience a mirar a los gobiernos estatales y municipales para descentralizar competencias y responsabilidades que permitan manejar recursos y estructurar programas de acuerdo con sus necesidades, demandas y capacidades, esto es, la descentralización del desarrollo agropecuario.

12. *Federalismo y descentralización en materia de educación*

Durante los gobiernos de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se llevó a cabo un complejo proceso de descentralización en materia de educación a las entidades.¹⁷ Dicho proceso concluyó con la firma del Acuerdo de Modernización de la Educación Básica en 1992, el cual enfrentó desde su misma planeación dos importantes obstáculos que siguen presentes hasta nuestros días. En primer lugar, la tajante oposición del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación a ser dividido en sindicatos locales, lo que acabó por imponer un diseño no del todo consistente con el espíritu federalista.

En segundo lugar, que la transferencia de las responsabilidades administrativas a las entidades fue más cosmética que real, dado que la legislación conservó para la federación el control de los asuntos más relevantes, el control del gasto vía las transferencias federales y una serie de controles administrativos y financieros que limitan el actuar de los estados a la mera operación de los sistemas educativos.¹⁸

¹⁷ Mancera, C. y Vega, L., “Oportunidades y retos del federalismo educativo: El camino recorrido 1992-2000”, en Secretaría de Educación Pública, *Memoria del quehacer educativo: 1995-2000*, México, SEP, 2000, t. I, pp. 45-83.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Ornelas, Carlos, “El federalismo difícil...”, en Carbrero, Enrique (coord.), *Políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Estos dos problemas permiten revivir la pregunta que se hicieron muchas entidades ante la obligada firma del Acuerdo de 1992: ¿vale la pena correr con los costos políticos, financieros y sociales de continuar con la descentralización educativa bajo las actuales condiciones normativas, operativas y sindicales, o por qué no volver a la operación central del sistema? Desde nuestra perspectiva esta pregunta presenta una trampa conceptual en la que tanto el gobierno federal como los gobiernos locales han caído, y es que las condiciones que afectan el desarrollo federalista de la educación pueden ser modificadas con una buena dosis de voluntad política y agudeza técnica. Estos actores consideran que no hay formas institucionales para reformular la relación con el SNTE y “creen que los procesos administrativos y las prácticas pedagógicas forman parte, todas ellas, de una ‘sagrada normatividad’, siendo así que pueden perfectamente modificarse”.¹⁹

En este sentido, se deben impulsar reformas –desde todos los órdenes jurídicos– para profundizar el proceso de descentralización educativa para transferir a las entidades no sólo recursos y funciones, sino competencias sustantivas en la materia. Este proceso requiere claramente de un nuevo andamiaje institucional y de la creación de nuevas formas de

¹⁹ Latapí Sarre, Pablo, “La soberanía educativa de los estados”, *Tiempo educativo mexicano*, México, Universidad de Aguascalientes-Centro de Estudios Educativos, 1998, p. 153.

coordinación entre la federación, los estados y el Distrito Federal.²⁰

13. *Federalismo y descentralización en materia de salud*

A diferencia de la educación, la descentralización de la salud no enfrentó la oposición de una estructura corporativista tan poderosa como el SNTE,²¹ e intentó corregir las deficiencias en el diseño e implementación del modelo. De inicio, la descentralización de los servicios de salud contaba con un marco jurídico relativamente eficiente con la Ley General de Salud, lo que permitió una mejor distribución de competencias a las entidades y el Distrito Federal.

El 26 de septiembre de 1996 se publicó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud que contenía los siguientes objetivos:

1. La descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud para la población no asegurada.

²⁰ En la agenda de reformas ocupa un lugar muy importante la descentralización educativa en el Distrito Federal. Resulta injustificable desde cualquier punto de vista jurídico o económico la reiterada negativa de la mayoría en el Congreso de la Unión a avanzar en esta reforma pendiente.

²¹ 121 000 trabajadores federales del sector salud pasaron a ser parte de las burocracias locales.

2. La configuración de sistemas estatales.
3. La ampliación de la cobertura a través de un paquete básico de servicios.
4. El mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales mediante una mejor coordinación sectorial.

Estos objetivos se han cumplido parcialmente y en diferente grado en cada una de las entidades de la federación y el Distrito Federal; sin embargo, la coyuntura económica que se vivió en el momento de su implementación dificultó enormemente su operación. La crisis económica limitó la distribución de los recursos federales a los órganos públicos descentralizados de los estados encargados de la operación misma de la descentralización.

Una de las ventajas que observamos en este modelo fue el establecimiento de mejores reglas de coordinación y colaboración en materia de salud, por ejemplo, la creación del Consejo Nacional de Salud como instancia de coordinación de los órganos de salud de las entidades y la federación. Asimismo, este proceso de descentralización consideró criterios más afortunados de equidad presupuestal para la atención sanitaria de las zonas geográficas más pobres del país.

Desde nuestra perspectiva, uno de los retos más importantes que enfrenta el federalismo en materia de salud es la insuficiencia de recursos que aqueja al sistema en su conjunto. Como sabemos, la composición demográfica y los indicadores de salud pública no presentan un futuro esperanzador; la población

envejece y se enfrenta a una mayor incidencia de enfermedades crónico-degenerativas que implican altos costos de atención y tratamiento. Esta realidad hace urgente el repensar los mecanismos de financiamiento de la salud pública en nuestro país.

14. *Federalismo y descentralización en materia de desarrollo social*

El desarrollo social no es una cuestión de distribución de competencias entre los diversos órdenes jurídicos, sino de voluntad política y de ejercicio eficiente de distintas atribuciones en materias como la educación y la salud. En los últimos 20 años el gobierno federal ha instrumentado diversos programas de desarrollo social que han pretendido disminuir los índices de pobreza y marginación. Estas políticas públicas han sido ejercidas de forma centralizada con el doble argumento de que su descentralización a las entidades podría provocar ineficiencias en su gestión y un uso político partidista por la falta de controles internos; sin embargo, desde la perspectiva teórica parecería que son justamente los gobiernos locales y municipales los que conocen de mejor forma la situación de la pobreza, ya que ésta se sitúa en sus territorios y afecta a sus poblaciones. En términos de este debate se debe buscar un equilibrio entre ambas posiciones a fin de involucrar a las entidades en el diseño, operación y evaluación de los programas sociales del gobierno federal.

Por otro lado, es importante considerar que una buena parte de la responsabilidad de atención al desarrollo social ya recae normativamente en los estados y municipios a través del ejercicio de sus competencias en materias sustantivas como la educación, la salud, la ecología, etcétera. En este sentido, la reforma al artículo 2o. constitucional en materia indígena otorgó desde el punto de vista constitucional la responsabilidad de atención de estos grupos vulnerables a los estados y municipios;²² sin embargo, a siete años de esta reforma constitucional, según datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, no reconocen derecho alguno a los grupos indígenas. Asimismo, de acuerdo con la CDI, los estados de Campeche, Chiapas, Durango, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Ta-

²² El 14 de agosto de 2001, se reformaron los artículos 1o., 2o., 4o., 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como respuesta institucional a los diversos reclamos de autonomía los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país que desde la rebelión zapatista de 1994 ocupaban importantes espacios en la opinión pública nacional. En sus aspectos medulares la llamada “reforma indígena” otorgó a los pueblos y comunidades indígenas la calidad de sujetos normativos, vía su reconocimiento por las entidades de la Federación, con pleno goce de derechos y obligaciones, así como estableció un sistema de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno respecto de la promoción, respeto y protección de dichos derechos.

basco y Veracruz, han adecuado sus Constituciones y/o leyes locales para reconocer a los pueblos y comunidades indígenas. Las restantes ocho entidades –Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Yucatán– reconocen algún derecho a los indígenas aun cuando no les otorgan personalidad jurídica a sus colectivos, con lo que de hecho los sitúan en un estado de indefensión.²³

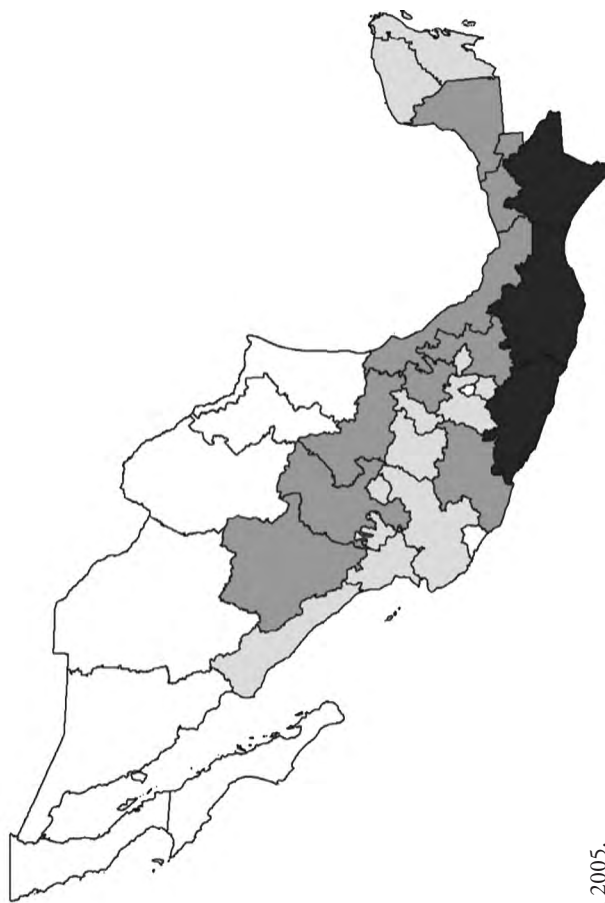
15. *Fortalecimiento de la capacidad institucional
de los gobiernos estatales y municipales*

Resulta una obviedad que nuestro federalismo requiere fortalecer las capacidades político-institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales a fin de que en el ámbito de sus respectivas competencias puedan llevar a cabo las políticas públicas que les permitan incrementar sus niveles de desarrollo. Nuestro país se enfrenta a un estado débil, escasamente distribuido dentro del territorio nacional e incapaz de hacer cumplir las normas jurídicas que sus distintas autoridades emiten.²⁴ En este sentido, se requiere del

²³ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *La vigencia de los derechos indígenas en México*, libro electrónico, www.cdi.gob.mx, México, 2006, p. 86.

²⁴ Véase Orozco, Wistano L., “Estado de derecho y legitimidad democrática. La dimensión jurídica de la legitimidad democrática”, en IBERGOP, *Los*

DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA ALIMENTARIA Y DE CAPACIDADES POR ENTIDAD FEDERATIVA.
LAS ZONAS MÁS OSCURAS CONCENTRAN LOS MAYORES NIVELES DE POBREZA



Fuente: Coneval 2005.

fortalecimiento del estado y sus instituciones; recordemos que un ordenamiento con problemas, puede ser agravado por una administración pública cuyos órganos no estén diseñados para funcionar eficazmente.

Las formas de organización administrativa son decisivas para transmitir adecuadamente las políticas que defina el gobierno, pero también para que lo hagan eficientemente. Una administración experta, objetiva, con habilidades técnicas y que funcione sin los efectos indeseables de la discrecionalidad, es determinante para crear un ámbito de seguridad para la ciudadanía y los agentes económicos.

Es preciso insistir en que la descentralización no puede significar el debilitamiento del Estado y sus instituciones, sino su fortalecimiento para poder llegar a todos los individuos y a todas las regiones del país. Es necesario deshacernos de una vez por todas de:

... aparatos burocráticos ineficaces que coexisten con esferas de poder autónomas y con bases territoriales propias; estados incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y de sus políticas públicas dentro del territorio y dentro de las relaciones sociales que pretende regular; estados donde la efectividad de un orden nacional encarnado en la ley se desvanece en cuanto nos alejamos de los centros nacionales y urbanos; estados,

retos de la democracia: Estado de derecho, corrupción, sociedad civil, México, IBERGOP-Miguel Ángel Porrúa, 2003.

donde las periferias al centro nacional, que cuentan con burocracias más débiles que el centro, crean y refuerzan sistemas de poder local que tiende a alcanzar grados extremos de dominación personalista.²⁵

Así pues, la descentralización debe procurar la transformación de los aparatos administrativos y burocráticos locales a fin de garantizar la mejora constante de sus acciones. Para esto son necesarios nuevamente recursos públicos para crear la infraestructura institucional requerida. Desde luego, reconocemos la existencia de una paradoja en esta línea de argumentación, pues sólo se podrán obtener los recursos necesarios para transformar a las administraciones locales si éstas incrementan sus niveles de recaudación, pero para poder conseguir estos incrementos requieren de aparatos administrativos eficientes. Desde nuestro punto de vista, la única forma que tenemos para superar este círculo vicioso es reorientar parte del gasto corriente a la modernización de la gestión administrativa.

Asimismo, la descentralización debe suponer la instalación del Estado de derecho como condición de existencia del propio Estado. Sólo a través de un Estado que hace efectivo

²⁵ O'Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países postcomunistas", en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997, pp. 266 y 267.

el Estado de derecho podremos superar los retos que enfrenta nuestro país en materias tales como la seguridad, la educación, la salud, el desarrollo económico, etcétera. Pero, ¿qué hacer para instalar y consolidar nuestro Estado de derecho?

Se deben unir dos enfoques distintos que se encuentran separados en las ciencias sociales: por un lado, la perspectiva de la política comparada; y por otro, la visión del derecho comparado.²⁶ La primera perspectiva insiste en que para hacer efectivo el Estado de derecho es necesario modificar la cultura política de América Latina para crear ciudadanos más virtuosos y activos. La visión del derecho comparado, por su parte, argumenta que se necesitan mejores leyes e instituciones para impulsar el Estado de derecho. Es necesario, pues, unir estos dos enfoques para intentar cerrar la brecha entre el comportamiento real de los individuos y el comportamiento prescrito por las normas jurídicas.

16. *Mecanismos de coordinación interinstitucional federación-estados*

Como hemos podido apreciar a lo largo del presente trabajo, muchos de los problemas que afronta nuestro sistema federal

²⁶ Esta es la posición de Miguel Schor entre otros estudiosos de la materia. Véase Orozco, Wistano L., “Estado de derecho y legitimidad democrática...”, *cit.*

tienen que ver con la carencia de mecanismos efectivos de coordinación entre las autoridades de los diversos órdenes jurídicos. Así sea en materia de seguridad pública o en materia hacendaria, podemos observar la ausencia de reglas de colaboración y coordinación eficaces y eficientes que conduzcan a los distintos poderes y niveles de gobierno a objetivos conjuntos. En este sentido, se vuelve urgente la revisión del marco normativo que regula las relaciones de la federación con los estados a fin de mejorar en esta materia. Este mismo problema lo observamos en la relación entre los estados y sus municipios, así como entre los municipios que pertenecen a una misma zona metropolitana, con lo que se requiere de igual atención.

17. *Acciones y controversias constitucionales.*

La redefinición del federalismo por la SCJN

Con las reformas constitucionales de 1994 y 1996, el sistema de control de la Constitución, y con esto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sufrió una importante transformación. Por un lado, se introdujeron las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad como procedimientos válidos para resolver conflictos de competencias entre los diversos órdenes jurídicos, así como para resolver los cuestionamientos planteados por diversos actores institucionales sobre la constitucionalidad de normas generales. Esta reforma también im-

pulsó el papel de la SCJN dentro de la vida política nacional al convertirla en el último órgano de control de la Constitución.

No hay duda que su papel protagónico lo ha ganado con sus decisiones en materia de acciones y controversias, redefiniendo el alcance de nuestro sistema jurídico. En estos momentos sería imposible entender buena parte del sistema federal sin estudiar los criterios interpretativos de la Corte. Así, por ejemplo, podemos observar los siguientes criterios:

A. Federalismo hacendario

- a.* Los códigos hacendarios pueden establecer el destino que pueden tener los recursos federales que reciban los municipios de un Estado. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2004.
- b.* La Ley de Ingresos de la Federación no puede establecer cómo han de transferirse recursos recabados, en sus artículos transitorios. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2004 y su acumulada 10/2004.
- c.* En las leyes de ingresos no se pueden establecer multas fijas, sino en escalas. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2006. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2007.
- d.* Los municipios pueden cobrar por el servicio de alumbrado, pero este cobro no puede incluir el del consumo de energía eléctrica. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMEROS: 22/2005, 11/2006, 14/2006, 15/2006. 4/2006,

15/2006, 16/2006, 17/2006, 20/2006, 21/2006, 5/2007, 37/2007, 85/2007, 103/2007, 12/2007, 19/2007, 64/2007, 125/2007, 144/2007, 10/2007, 11/2007, 13/2007, 16/2007, 17/2007, 65/2007, 67/2007, 91/2007, 97/2007, 101/2007, 102/2007, 109/2007, 111/2007, 33/2007, 57/2007, 60/2007, 74/2007, 80/2007, 120/2007, 124/2007, 127/2007, 129/2007, 130/2007, 134/2007 y 136/2007.

- e. No se pueden establecer autoridades intermedias para la administración, gestión y entrega de los recursos de los estados a los municipios. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 4/98.
- f. Las acciones de inconstitucionalidad no son procedentes contra los presupuestos de egresos de los estados: son actos materialmente administrativos. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2002.
- g. Los estados pueden crear consejos estatales hacendarios en donde se obligue a participar a municipios en la deliberación de la asignación de recursos federales. Siempre que no se impidan otras vías de comunicación entre municipio y gobierno federal. Si así se establece, no se considera una autoridad intermedio, por tanto inconstitucional. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2002.

B. Educación

- a. El otorgamiento y revocación de la autonomía a instituciones de educación superior es una reserva de ley federal.

No puede otorgarse esta facultad en una ley estatal, para que el Ejecutivo local otorgue y revoque la autonomía por decreto. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 103/2003.

C. Desarrollo social

- a.* El Ejecutivo Federal puede establecer mecanismos de identificación de grupos vulnerables y dirigir su política social de acuerdo con distintos modelos de bienestar y desarrollo. Ni la ley ni la Constitución limitan la facultad reglamentaria del Ejecutivo para adoptar algún modelo de desarrollo social. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2006.

II. Los retos contemporáneos del sistema competencial

Las relaciones entre los miembros de cualquier federación están planteadas en torno a tres dimensiones: normativa, institucional y fáctica. La primera dimensión define formalmente el reparto de competencias, plasmado en ámbitos de validez diferenciados para la producción de normas. Sea que estos ámbitos sean excluyentes o coincidentes entre federación y estados miembros. Esta dimensión tiene su origen en el diseño constitucional y sufre cambios en la medida en que existan modificaciones a ese diseño: reformas constitucionales, fallos e interpretaciones de los tribunales federales.

La segunda dimensión trata de la estructura institucional de cada miembro de la federación, medida en términos de su capacidad para gestionar problemas locales, prestar servicios generales e incidir en mejoras significativas al bienestar social. La capacidad institucional admite grados que se advierten en indicadores de pobreza, de gasto social, producción en el campo y la industria o en el número de individuos a los que se presta un servicio básico (salud, educación, justicia). La capacidad institucional es construida a partir de las circunstancias históricas que configura cada estructura de gobierno local—incluyendo organización, funciones y competencias locales—, así como las inversiones de gasto y subsidios.

La tercera dimensión es la fáctica: los arreglos de recursos materiales y humanos para la consecución, mantenimiento y gestión del poder político. Esta dimensión no se expresa formalmente en el plano normativo ni en el institucional, pero tanto el diseño normativo como la organización institucional local han sido funcionales a esta dimensión de poder. La mayor o menor incidencia de esta dimensión obedece a factores históricos del sistema político general—presidencialismo, monopartidista y corporativo—, a la alternancia entre partidos en los gobiernos locales y a la carencia de estructuras profesionales burocráticas inmunes e independientes a la contienda por el poder.

Cada dimensión ubica cualquier problema que se plantee sobre el sistema federal. Proveen de perspectivas de análisis y discusión y permiten trazar grandes líneas de retos que

debe superar el actual diseño de competencias: la forma de articular políticas regionales, la delimitación adecuada de las competencias, el fortalecimiento estructural y el grado de descentralización del poder. Enfrentar cada uno de estos retos implica tomar en cuenta una dimensión normativa, otra institucional y una más fáctica. Se trata de apreciar estos problemas desde una óptica compleja y multidimensional.

Con todo, la dimensión fáctica es quizá las más preponderante ya que, por un lado, incide en las otras dos y permite entender algunas asimetrías en las relaciones entre entidades federativas y el gobierno federal, y, por otro lado, también permite asumir los límites pragmáticos a una reforma profunda que haga a las entidades protagonistas del bienestar de los ciudadanos en detrimento del poder de gestión del gobierno federal: la relación entre gobiernos locales y federales es dispar debido a filiaciones, negociaciones y simpatías ideológicas y políticas. Ahí donde estos factores simpatéticos estén presentes, es poco probable una adhesión hacia un proyecto de federación con mayor inversión hacia las entidades federales, ubicando así a los gobiernos locales en el centro de las políticas de crecimiento, desarrollo y bienestar de la ciudadanía.

1. *El pluralismo territorial y la descentralización*

La diversidad en el territorio —geográfica, biológica y cultural— presenta un reto para el diseño conjunto y ordenado de

un nuevo arreglo federal. En términos generales, es posible trazar líneas divisorias territoriales. Los territorios son los espacios de identificación mutua entre poblaciones, son generados por la historia y cultura comunes e infunden en sus miembros un sentido de pertenencia y diferenciación notables. Dentro de cada territorio, se observa que las grandes metrópolis o los centros poblacionales de mayor dimensión relativa en la región, son los que aglomeran los recursos. Este hecho presenta, a lo largo de todas las regiones del país, una dificultad para cualquier propuesta de desarrollo regional. Los flujos de recursos, comunicación, la atención nacional e internacional, así como las transacciones educativas y de negocios, son dirigidos a los centros urbanos regionales, en detrimento de las regiones interiores de las entidades federativas.

La presencia de estos centros de referencia regionales como actores operativos no se deriva de factores normativos sino culturales y políticos. Las propuestas de federalismo asimétrico que detone el desarrollo de las zonas menos aventajadas deben tomar en cuenta a estos actores regionales y aceptar un déficit inevitable: las políticas económicas y de desarrollo social beneficiarán en primer término a estos centros urbanos regionales y en menor medida al resto de la región. De otro lado, la gestión de lo territorial es un componente ineludible para el desarrollo de las zonas marginadas. Son los centros de referencia regionales los que poseen una mirada detenida y atenta sobre las comunidades, los valores que reconocen y son los receptáculos primarios de la confianza para iniciar acciones de

gobierno. Poseen un lugar privilegiado tanto en el ideario cultural de la población como en las oportunidades de detección de problemas sociales muy por encima del gobierno federal.

La diversidad del territorio obliga a trazar políticas a partir de centros regionales que aprovechen las ventajas por cercanía y conocimiento de los territorios, de las comunidades.

2. Conflictos normativos e invasión de competencias

Las determinaciones de los ámbitos competenciales deben incluir criterios de política pública. Es claro que el foco de mayor atención a este respecto, debe ser puesto en las relaciones entre municipios y gobiernos estatales. La gestión, administración y control de los recursos que se transfieren de la federación hacia los municipios deben incorporarse en el marco de la discusión parlamentaria local y del diseño de política pública de cada entidad. En este sentido, la creación de organismos de participación municipal dentro del estado, sea en la forma de órganos de control hacendario o consejos hacendarios estatales, deben emerger en forma paralela a los cauces normales que tienen los municipios para participar en la vida política estatal. Otro aspecto involucra la demarcación de los congresos locales del destino que han de tener los recursos federales en los municipios. Se debe buscar un sistema de incentivos para que los municipios generen condiciones generales de convivencia y habitación entre su población, sin la

expectativa de subsidios indirectos. Una asimetría municipal debe presentarse dentro de los planes estatales de desarrollo, de tal manera que se destinen mayores recursos federales a los municipios menos aventajados. Así, el reparto de competencias debe trazarse bajo dos directrices: facilitar los mecanismos de cooperación entre municipios y gobierno estatal y fortalecer la capacidad de conducción de los gobiernos estatales en la administración de los recursos federales.

3. Fortalecimiento estructural de las entidades federativas

La transferencia de competencias y, en general, cualquier intento de descentralización, debe estar ordenado desde la lógica de las capacidades institucionales de cada entidad. Los servicios públicos generales son, como todo satisfactor, dependientes de una estructura institucional. La asimetría entre entidades federativas se aprecia en forma más aguda cuando es medida en función de la capacidad para brindar satisfactores que sostengan y detonen el bienestar general: educación, seguridad pública, salud, justicia, combate a la pobreza, inversión y obra pública. Los repartos de competencias deben ir de la mano del reconocimiento de capacidades diferenciales entre las entidades federativas. Un análisis adecuado de costo-beneficio indicaría las entidades en las que la descentralización de servicios generales es inadecuada. Permitiría trazar una ruta crítica de crecimiento, de acrecentamiento del capi-

tal humano, así como un plan de subsidios básicos para fortalecer las instituciones locales. En la situación hacendaria actual, el fortalecimiento institucional sólo es posible si se diseñan sistemas de transferencias continuas y crecientes de recursos federales hacia los estados. En el mediano plazo, sería ideal la reconfiguración de los mecanismos de recaudación que permita ampliar el espectro hacendario, simplificando estructuras y fortaleciendo las zonas productivas.

4. La concentración de los poderes

De la mano de la prestación de servicios, van las estructuras de gestión y administración pública. La duplicación de funciones y estructuras burocráticas va en detrimento de la asignación de recursos en áreas prioritarias para la población o de la mejora en la calidad de los servicios públicos. La duplicación de programas con los mismos destinatarios genera una situación bifronte de transferencias y subsidios. La falta de coordinación obedece, en buena medida, a la dimensión política que permea algunos de los objetivos del gobierno federal.

Sin embargo, el mayor costo de transacción se ubica en la interacción entre la administración local y las sedes locales de las distintas instancias del gobierno federal. La concentración de la toma de decisiones, propia de un gobierno unitario y central, se ve distorsionada con la instalación de oficinas y estructuras burocráticas con baja capacidad de coordinación

con el gobierno local e impedidas –por su estructura orgánica– de tomar decisiones inmediatas y conjuntas. En este sentido, la presencia de acciones del gobierno federal, no sólo se presenta algunas veces ineficiente por la duplicidad de recursos asignados a un mismo problema social, sino costosa en términos de la coordinación y la toma de decisiones.

En este sentido, se propone la reubicación de los recursos y programas federales, hacia el fortalecimiento de los programas y acciones locales. Para ello, se requiere de un régimen de subsidiariedad dirigido a cubrir falencias y carestías en los satisfactores de la población local: solamente una vez que se han asignado recursos disponibles a las acciones de gobiernos locales, el programa federal tiene cabida. Este régimen debería diseñarse sobre la base de estudios que proyectasen metas conjuntas de mejora social y económica, distribuidas en función de necesidades regionales.

5. Redistribución del poder

El concepto de redistribución presupone la disponibilidad de un cierto recurso y los medios técnicos para asignarlo. El poder de recaudación hacendaria, la capacidad de gestión institucional y la implementación de los programas de política pública están vinculados con los actores políticos y la organización que permite gestionarlos. El poder no es distribuable sin un cambio previo en las responsabilidades institucionales

y el fortalecimiento de las instituciones locales. La administración pública y el Congreso federal, deben ceder espacios de acción hacia las entidades federativas, en la medida en que las estructuras de gobierno locales expandan su capacidad para resolver problemas sociales y suministrar soluciones a un número amplio de ciudadanos. La asignación de nuevas competencias sin un análisis de las capacidades institucionales ha mostrado ser un desatino nacional.

La distribución del poder es un concepto que debe ser abandonado. En su lugar, un nuevo modelo de relaciones entre las entidades federativas debe orientarse hacia la distribución de centros de gestión y administración regionales de los satisfactores sociales. La acción estatal debe respaldar el surgimiento de centros de desarrollo regional que abarquen varias entidades, en función de problemas estructurales comunes —pobreza, desnutrición, contaminación industrial, renovación de recursos naturales, desarrollo turístico— y conexidad geográfica y cultural. La generación de un régimen de desarrollo asimétrico beneficiará aquellas regiones con infraestructura adecuada y mejores oportunidades de crecimiento. El aumento de regiones productivas debe ser una directriz que reduzca la carga fiscal de la federación en el mediano plazo. Se debe buscar una tasa regresiva de transferencias en función del fortalecimiento económico y social de la región. La asimetría así planteada dejará a la federación un papel de facilitador en tareas de coordinación que por los altos costos no sean viables entre los estados: delincuencia organizada, políticas de pobla-

ción, atracción de inversión extranjera y regulación de actividades de interés público y social. Además, en el mediano plazo las regiones menos desarrolladas deberán recibir la mayor atención de la federación, quien en proporción al actual sistema de transferencias debería destinar un mayor número de recursos *per capita* para fortalecer dichas regiones.

La construcción de un régimen de fortalecimiento diferenciado implica un cambio en la forma en que se comparten los recursos nacionales. Para ello, se requiere de la construcción de varios indicadores de crecimiento y una auditoría profunda de las potencialidades de cada región.

Factores clave para el fortalecimiento del federalismo en México: una visión desde las entidades federativas

Horacio Enrique SOBARZO FIMBRES

I. Introducción

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se creó en 1980 con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA). A raíz de la creación de este gravamen, las entidades federativas cedieron al ámbito federal de gobierno una proporción sustancial de su capacidad recaudatoria, a cambio de mayores ingresos. A pesar del pobre desempeño tributario del país en las últimas tres décadas, el SNCF introdujo mayor eficiencia y, comparado con los años previos a 1980, simplificó el esquema tributario en su conjunto permitiendo que, con el paso de los años, gradualmente, los gobiernos subnacionales obtuvieran mayores recursos.

Ahora bien, durante estas casi tres décadas, el estado de las relaciones fiscales intergubernamentales ha sido objeto de modificaciones importantes, mismas que, junto a las grandes transformaciones económicas y políticas del periodo, se han traducido en una participación más activa de los gobiernos subnacionales, particularmente de las entidades federativas, si bien, como se analiza en el documento, el proceso de cambio no ha estado exento de dificultades.

Estas modificaciones han conducido a un estado actual de cosas en que la actividad recaudatoria está fuertemente concentrada en el gobierno federal mientras que, en cuanto al gasto, en la década de los noventa se inició un importante proceso de descentralización hacia los gobiernos estatales en actividades sustantivas como educación, salud, desarrollo social, etcétera. Una característica destacable de este proceso es que, más allá de sus bondades y defectos, se redujo sustancialmente el alto grado de discrecionalidad con que se asignaba el gasto en las décadas anteriores a 1990. En la actualidad, por cada peso gastado por el gobierno, más de la mitad lo realizan los gobiernos subnacionales, y su asignación obedece, en casi su totalidad, a fórmulas o criterios previamente definidos y acordados. En los últimos años este proceso se ha visto alimentado con el crecimiento de los excedentes petroleros, parte de los cuales se han distribuido a los gobiernos estatales.

El proceso, sin embargo, no necesariamente ha conducido a una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales,

entre otras cosas, porque buena parte del gasto descentralizado a los estados es condicionado y, en algunas áreas importantes, las directrices y políticas han permanecido, en esencia, en el ámbito federal. Aún así, es difícil generalizar por qué el proceso ha sido distinto por áreas y por regiones, lo cual no es sorprendente dada la gran heterogeneidad territorial del país. A lo anterior habría que añadir que la transparencia en el ejercicio del gasto estatal y los correspondientes sistemas de rendición de cuentas han avanzado relativamente poco, en comparación con el ámbito federal de gobierno, y de manera muy heterogénea entre entidades federativas.

El argumento central de este documento es que, de continuar esta tendencia, se pone en riesgo la solvencia del sistema fiscal en su conjunto, ya que en caso de problemas financieros originados en los gobiernos subnacionales, existe la posibilidad de rescate por parte del gobierno federal. En el mediano y largo plazo, la única forma de disminuir este riesgo es involucrar a las entidades federativas en la recaudación en un grado mucho mayor al que ahora prevalece. Si efectivamente los gobiernos subnacionales, particularmente los estatales, se involucran más en la recaudación (parcial y coordinada) de impuestos de base amplia, es de esperarse no sólo que se reduzca el riesgo de la pérdida de solvencia, sino también que, en sí mismo, ello induzca una mayor responsabilidad fiscal en el ejercicio del gasto.

La estructura del documento es la siguiente. En el apartado II se revisan los antecedentes y evolución reciente

de los ingresos y los gastos en el contexto del federalismo fiscal y se trata de caracterizarlos brevemente. El apartado III plantea los problemas que han enfrentado los estados y el gobierno federal en el proceso de descentralización, y advierte sobre posibles riesgos, de persistir esta tendencia, de concentración de ingresos en el gobierno federal y descentralización de gastos. Se sugiere que es necesario que los estados participen más activamente en la recaudación. El apartado IV hace algunos comentarios sobre la necesidad de estudiar con más detenimiento las determinantes del gasto en los estados. Finalmente, el apartado V agrupa las conclusiones.

II. Antecedentes

1. Evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales en México

A. Evolución de los ingresos públicos

Si bien la historia de las relaciones fiscales intergubernamentales puede ubicarse en el surgimiento de las convenciones nacionales fiscales, en 1925, 1943 y 1947, es a partir de 1980, con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando se crea lo que es hoy el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), y se le da forma al actual sistema.

Los cambios ocurridos en 1980 quizá pueden caracterizarse como una reforma fiscal exitosa, no sólo porque se modificó de fondo el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, sino también porque se simplificó el sistema tributario en su conjunto, ya que se eliminó una serie de impuestos especiales que implicaban la existencia de tributación múltiple.¹ Sin duda, la modificación más trascendental fue que con la introducción del IVA, a cargo del gobierno federal, los estados prácticamente cedieron al gobierno central la función recaudatoria de su fuente principal de ingresos, que era su participación en el llamado Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). Debe recordarse que, aunque el IVA se introdujo como un impuesto federal, después de 1980 las entidades continuaron desempeñando una función recaudatoria, es decir, continuaron participando en la administración del impuesto, en el entendido de que los ingresos recaudados eran del gobierno federal que, a su vez, participaría a las entidades al menos los ingresos suspendidos antes del cambio en 1980.

En un periodo de abundancia petrolera, esta modificación fue posible no sólo por el fuerte centralismo y control político en la Presidencia de la República, sino también porque la bonanza petrolera permitió que bajo el nuevo sistema

¹ De hecho, en la nueva tasa del IVA se calculó que debería ser suficiente para compensar la recaudación suspendida del ISIM (4%), un impuesto de 30% al consumo suntuario, 25 impuestos federales y 300 estatales (véase Gil y Thirsk, 2005).

de participaciones, ninguna entidad empeorara en términos de los ingresos recibidos. De hecho, todas tuvieron una mejoría.

En su origen, el sistema de participaciones tuvo un carácter fundamentalmente compensatorio, es decir, las participaciones a los estados se distribuían con el criterio de resarcir a los estados por los ingresos que obtenían en el sistema anterior.

Con el paso de los años, el sistema de distribución de participaciones sufrió modificaciones en los criterios de reparto. Hasta 2007, el Fondo General de Participaciones, por mucho el más importante del total de participaciones a los estados, se distribuyó, hasta antes de la reforma fiscal de 2008, bajo los siguientes tres criterios: 45.17% con base en el número de habitantes, 45.17% con base en los llamados impuestos asignables territorialmente, y el restante 9.66% en función inversa a los dos criterios anteriores.² A partir de 2008, como resultado de la reforma fiscal, los incrementos se registrarán adicionalmente por crecimiento del PIB y recaudación de ingresos propios.

Ciertamente las modificaciones a los criterios de reparto han obedecido a ajustes impulsados, en buena medida,

² El monto total a distribuir es un porcentaje de lo que se conoce como Recaudación Federal Participable (RFP), que se integra por todos los impuestos federales y los derechos sobre extracción de petróleo, minería, además de los recursos, ajustado por devoluciones, compensaciones, participaciones específicas en IEPS e incentivos autoliquidables, tenencia, ISAN, y colaboración administrativa.

por las entidades federativas pero, más allá de si el esquema o los criterios del reparto son “justos”, lo cierto es que, en mayor o menor grado, todos los estados han visto un crecimiento importante de sus ingresos por este concepto. Así, en el periodo 1980-2005, el crecimiento estatal real acumulado por este concepto fue de 155.7%, muy superior al crecimiento del PIB —que fue del 85.1%— o de la propia Recaudación Federal Participable (RFP) —que en el mismo periodo creció en términos reales 78.4%—. En términos *per cápita*, a pesos de 1993, las participaciones promedio en el ámbito nacional pasaron de 386.3 a 552.1 pesos, en 2005 (véase UCEF, 2006).

Ahora bien, este incremento en las participaciones no ha sido homogéneo entre entidades y no es sencillo establecer algún patrón de comportamiento. Por ejemplo, no ha estado muy relacionado con el crecimiento del PIB en los estados. En la Gráfica 3, se puede apreciar cómo hay estados que aun cuando han aumentado sus participaciones por arriba de la media nacional, su PIB decreció, y viceversa. Si bien el PIB no es el único indicador a tomar en cuenta para evaluar los efectos de las participaciones, puede reconocerse que hace falta analizar a fondo la relación entre los objetivos de distribución de participaciones y los criterios con que éstos se asignan. Autores como Cabrero (1995) señalan que la creciente dependencia de participaciones federales ha exacerbado las disparidades regionales y no ha permitido la aparición de iniciativas regionales dirigidas a mejorar el desarrollo regional.

En resumen, la reforma de 1980, si bien permitió simplificar el sistema impositivo, implicó que en lo sucesivo el gobierno federal sería el encargado de recaudar los impuestos de base amplia,³ lo que trajo consigo que las entidades federativas cedieran al gobierno federal la función recaudatoria. Este sistema ha propiciado un aumento importante de ingresos a los estados. Como se verá más adelante, ello ha provocado que el sistema resultante se caracterice por una fuerte concentración recaudatoria en el gobierno federal. Del total de ingresos de los estados, en promedio, en 2005, el 92.4% proviene de transferencias federales, es decir, sólo 7.6% de los ingresos totales fueron ingresos propios.⁴

B. Evolución del gasto público estatal

Por el lado de los ingresos, quizá la característica más destacable sea que, como ya se comentó, existe una fórmula de distribución de participaciones, y aunque ha sido modificada más de una vez en los últimos veinticinco años, los criterios con que se

³ Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS).

⁴ Ciertamente, hay diferencias de comportamiento individual. Por ejemplo, en 2005 los ingresos propios de Chihuahua y Nuevo León fueron de 15.3% y 12.8% respectivamente, en tanto que estados como Tlaxcala y Puebla, registraron porcentajes de 3.5% cada uno. De entre los impuestos estatales más importantes, destacan el impuesto sobre nómina (30 estados y el Distrito Federal) y hospedaje (29 estados y el Distrito Federal).

asignan los recursos siempre han sido claros, más allá de si han sido “justos”.

La evolución de los gastos ha sido diferente. Se pueden distinguir con claridad dos etapas o periodos. La primera comprende el periodo anterior a 1992, que se caracteriza por una fuerte centralización de gastos en el ámbito federal pero, sobre todo, por el alto grado de discrecionalidad en su asignación entre entidades federativas. Si bien la distribución de recursos en la década de los ochenta se regía por los planes de desarrollo, en la práctica no existían criterios objetivos de reparto y, en buena medida, la asignación se definía por las decisiones del Ejecutivo y su relación con los gobernadores.⁵

En la década de los noventa, en gran medida motivado por las transformaciones políticas y económicas del país, este escenario comienza a modificarse, significativamente, a partir del proceso de descentralización educativa iniciado en 1992 y al que siguieron algunas otras áreas como salud y gasto social, destacando más recientemente la conformación del llamado Ramo 33 y el Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

Como resultado de este proceso, en la actualidad las entidades federativas reciben transferencias condicionadas y participaciones (transferencias no condicionadas), lo que hace que los estados y municipios ejerzan el 61% del gasto

⁵ De hecho se ha documentado que el propio calendario electoral era un determinante importante (véase, por ejemplo, Molinar y Weldon, 1994).

total gubernamental frente a un 39% del gobierno federal (véase Gráfica 5).

La característica más importante de estos procesos es que, a diferencia de las décadas anteriores a los noventa, la discrecionalidad con la que se asignaban los gastos en las entidades prácticamente ha desaparecido, ya que en todos los casos existen fórmulas de reparto o bien, como sucede con el gasto educativo, su asignación obedece a la inercia proveniente al inicio del proceso. En este sentido, puede hablarse de un gran avance en relación con los años anteriores, pues hoy existe más certeza y certidumbre en el ejercicio del gasto estatal.

Dicho lo anterior, es importante subrayar que estos procesos de descentralización no han estado exentos de problemas ya que, en muchos casos, los procesos de homologación generaron altos costos a algunos estados, debido a que la diversidad en la calidad y cantidad de servicios estatales era muy amplia. Destacan los casos de educación y, en menor medida, de salud, pues la existencia de servicios educativos estatales previos a la descentralización terminó penalizando a aquellas entidades que habían desarrollado sus propios sistemas educativos, además de que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se mantuvo como una entidad nacional.

Quizás es necesario dimensionar adecuadamente este importante proceso de descentralización, pues si bien las entidades ejercen hoy mayores recursos que la federación, en cierto sentido el cambio operado fue de naturaleza puramente contable, toda vez que los recursos que antes gastaba la fe-

deración en los estados se les transfirieron a éstos, para que continuaran ejerciéndolos en las mismas áreas y, prácticamente, con los mismos criterios. Dada la naturaleza condicionada de estas transferencias, no se modificó sustancialmente el grado de libertad de las entidades para ejercer recursos propios. Sin embargo, en el mediano y largo plazos es de esperarse que los servicios descentralizados mejoren en calidad y cantidad.

Es difícil realizar una evaluación del proceso de descentralización por la diversidad de resultados, tanto por área como por sus impactos territoriales; sin embargo, en general podría afirmarse que en educación, por ejemplo, no se han logrado transferir directrices y políticas. Incluso, un aspecto fallido del proceso es que, en general, no se ha logrado que los estados aporten recursos propios, como se proponía en el acuerdo original. En materia de salud hay un escenario de resultados diversos, dependiendo del estado al que se haga referencia pero, en general, se ha avanzado relativamente poco en la mejora de la calidad del servicio a la población abierta, así como en la cobertura, particularmente en las zonas más marginadas del país, donde se esperaba que por la mayor cercanía de los gobiernos estatales a la población ésta pudiera ampliarse. Algo similar puede afirmarse en las áreas de desarrollo social y seguridad pública. Esta evaluación, sin embargo, debe tener el atenuante —si así pudiera llamársele— de que durante el periodo de referencia, el desempeño económico global del país ha sido pobre, por lo que sería injusto atribuir resultados solamente al proceso de descentralización.

C. Excedentes petroleros

Para concluir con esta sección de gasto, vale la pena destacar que en los últimos años, particularmente a partir de 2000, se ha registrado un crecimiento importante en los excedentes petroleros, propiciado por un gran incremento de su precio en el mercado mundial. Como se observa en la Gráfica 1, a partir de 1998 —cuando el precio promedio del barril de la mezcla mexicana registrara su nivel más bajo, por debajo de los diez dólares— se ha registrado un aumento permanente y significativo.⁶ Entre los grandes beneficiarios de estos excedentes se encuentran las entidades federativas, ya que a partir de 2003, se les destina el 50% de los excedentes, a través del llamado Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (Fies), en tanto que el restante 50% se destinó a gastos de inversión de Pemex.⁷ La Gráfica 3 muestra cómo la correlación entre ingresos totales de los estados y el precio internacional de la mezcla mexicana de petróleo se hizo particularmente fuerte en el periodo 1999-2004.

Este proceso, aunque puede ser visto como positivo porque ha significado más recursos a las entidades federativas, tiene el problema de que la transparencia y rendición de

⁶ En agosto de 2008 el precio del barril mexicano llegó a estar por encima de los 120 dólares.

⁷ Para 1995 se definió como excedentes petroleros a los recursos generados cuando el precio de la mezcla mexicana del petróleo superara los 27 dólares por barril.

cuentas en materia de gasto a nivel estatal no ha avanzado, en promedio, con la misma rapidez que en el ámbito federal y, de hecho, entre las propias entidades federativas existe un escenario de una gran heterogeneidad. Adicionalmente, en el plano de las finanzas públicas nacionales, se corre el riesgo de que, como sucediera con la bonanza petrolera de fines de la década de los setenta, los esfuerzos de reforma fiscal se pospongan una vez más. Cabe resaltar aquí que la más reciente reforma fiscal, vigente a partir de 2008, ha sido un intento de reducir la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos asociados a la actividad petrolera.

En suma, podría decirse que, en el ámbito de las relaciones fiscales intergubernamentales, ha habido un avance significativo en México. A diferencia de la década de los ochenta y anteriores, la discrecionalidad en la asignación del gasto entre entidades prácticamente ha desaparecido y, en consecuencia, hoy existe mayor certidumbre y certeza en la planeación del gasto estatal.

Ahora bien, a pesar de que hoy las entidades y municipios ejercen el 61% del gasto frente a un 39% del gobierno federal, el grueso del gasto descentralizado es de tipo condicional, por lo que la independencia en el gasto estatal no es tan alta como, en principio, los números parecen sugerir.

Sin embargo, hay que reconocer que la evolución del SNCF desde 1980 a la fecha, ha incrementado significativamente los recursos dirigidos a los estados. Si a ello se suman los ex-

cedentes petroleros de los últimos años y las llamadas aportaciones, resulta que, efectivamente, los estados se encuentran entre los principales beneficiarios no sólo de la abundancia petrolera, sino del proceso de descentralización. Al igual que sucede con la evolución de las participaciones, el reparto de recursos federales condicionados no parece obedecer a algún criterio en particular; más bien ha sido el resultado de circunstancias históricas o de consideraciones de tipo político. Así, por ejemplo, los excedentes petroleros distribuidos a las entidades federativas, una vez determinado el monto (50%), se han distribuido con base en los coeficientes del FGP, cuyo comportamiento, como ya se comentó, no es sencillo establecer. En otras palabras, la evolución de los recursos distribuidos a las entidades parece haber obedecido en buena medida a circunstancias histórico-políticas, y no necesariamente vinculadas a criterios previamente definidos.

Debe destacarse que, por el lado del ingreso, subsiste una centralización muy fuerte en el ámbito federal de gobierno lo que, aunado a la fuerte descentralización del gasto, plantea interrogantes y problemas potenciales que habrán de discutirse más adelante.

III. Características del sistema actual y problemas presentes y potenciales

1. Problema general

El resultado del proceso descrito a muy grandes rasgos en la sección anterior es un sistema fuertemente centralizado en el gobierno federal en lo referente a recaudación y, por el lado del gasto, con un grado importante de descentralización a los gobiernos subnacionales. Es decir, existe lo que se ha dado en llamar un muy marcado desequilibrio vertical entre los ámbitos estatal y federal de gobierno.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, un sistema en el que la recaudación se concentra en el gobierno federal, acompañado de un adecuado sistema de transferencias a los gobiernos subnacionales, puede ser visto como adecuado (véase, por ejemplo, Gordon, 1983); sin embargo, análisis más recientes han puesto énfasis en el hecho de que un sistema de estas características puede dar origen a lo que se ha llamado restricciones presupuestales laxas, es decir, en ciertas circunstancias este esquema de recaudación centralizada induce a los gobiernos subnacionales a una expansión excesiva del gasto que, eventualmente, habrá de ser solventada con recursos adicionales provenientes del gobierno central. Por ejemplo, de acuerdo con Rodden, Gunnar y Litvack (2003), cuando los gobiernos subnacionales disponen de pocas facultades recaudatorias de forma tal que son muy dependientes

de las transferencias federales, claramente tienen muy poca flexibilidad para enfrentar choques o situaciones adversas, por lo que en periodos de crisis fiscales la presión recaerá en el gobierno central. Como los gobiernos subnacionales conocen esta situación, tienen pocos incentivos para ser fiscalmente responsables, ya que existe la expectativa de que, eventualmente, habrán de ser “rescatados” por el gobierno federal.

Adicionalmente al desbalance vertical mencionado líneas arriba, otra circunstancia que puede dar origen a restricciones fiscales laxas puede presentarse en caso de que los gobiernos subnacionales no atiendan con suficiencia algunos servicios que puedan trascender a la localidad, como es el caso, por ejemplo, de las pensiones. En circunstancias como éstas, los gobiernos centrales se pueden ver obligados, eventualmente, a atender la demanda. En general, tanto la estructura fiscal como las instituciones políticas pueden influir en la mayor o menor proclividad de parte de los gobiernos centrales para fungir como garantes de última instancia a comportamientos fiscalmente irresponsables de los gobiernos subnacionales.

De hecho, en un esquema centralizado y donde los gobiernos subnacionales tienen poca autonomía tributaria o de ingresos, los actores políticos en los gobiernos subnacionales no serán necesariamente los responsables frente a los ciudadanos. En general, se espera que si las transferencias (o parte de ellas) están muy influenciadas por consideraciones políticas, entonces es difícil mantener la credibilidad de que no habrá

rescate del gobierno central. Wildasin (1997) argumenta que, contrariamente a lo que se piensa, los problemas de disciplina fiscal se presentan no porque haya mucha descentralización fiscal sino por el contrario, porque hay muy poca, haciendo referencia, por supuesto, a la capacidad recaudatoria.

Las experiencias recientes en los últimos años, por ejemplo en Argentina, subrayan la necesidad de diseñar un sistema que permita (obligue) a los estados, si bien de forma parcial, involucrarse en el proceso recaudatorio (véase, por ejemplo, Jones *et al.*, 2000; Webb, 2003).

No obstante, en el contexto mexicano hasta ahora ha sido difícil diseñar un sistema menos centralizado en la recaudación, porque no ha sido claro quién, aparte del contribuyente, podría salir beneficiado. Los gobiernos estatales, como ya se documentó, han sido los principales beneficiarios y por su parte, al menos hasta hace algunos años, el gobierno federal se ha resistido a esta descentralización de ingreso con argumentos de eficiencia, aunque también es altamente probable que haya resistencia a “perder control” de los estados, como tradicionalmente se concebía.

Una hipótesis central en este trabajo es que, a menos de que se logre un cierto grado de descentralización de los ingresos, el sistema actual tenderá, inevitablemente, a mostrar poca responsabilidad fiscal.

IV. Perspectivas

1. *Si bien pueden ser muchos los problemas actuales del federalismo fiscal en México, a continuación se señalan los que, a juicio del autor de este documento, son los más importantes*
 - a. Hasta ahora la deuda subnacional no ha sido un problema macroeconómico, pero podría serlo. A este respecto, es importante que el gobierno federal no sea visto como el recurso de última instancia y esto puede lograrse, al menos parcialmente, involucrando a los gobiernos subnacionales en la recaudación.
 - b. Un problema derivado de lo anterior es que gran parte del gasto estatal está destinado al pago de salarios, lo que crea presiones políticas (o potencialmente puede crearlas) para un rescate federal.
 - c. Hay poco incentivo por parte de los estados para cobrar impuestos y poco incentivo de parte del gobierno federal para transferir facultades. Aquí será importante que los planteamientos de reforma fiscal del futuro sean bastante más ambiciosos que en el pasado y que, junto con los planteamientos de reforma fiscal, se contemple también una revisión a fondo de las competencias tributarias por ámbitos de gobierno. En otras palabras, sería deseable que un intento de reforma fiscal planteara modificaciones no sólo por el lado del ingreso, como tradicional-

mente se ha hecho en México, sino también cambios en la estructura y eficiencia del gasto público, de los tres ámbitos de gobierno. Una reforma de esta naturaleza implicaría revisar la distribución de potestades tributarias y no sólo del sistema de transferencias. A este respecto, la reforma fiscal vigente desde 2008 logró muy pocos avances ya que, en esencia, se mantuvo la misma estructura de ingresos tributarios, fuertemente concentrada en el ámbito federal de gobierno.

- d.* En general, la descentralización educativa no ha incidido en un esfuerzo adicional por parte de los estados para la atención de necesidades en este sector. En alguna medida esta descentralización ha sido incompleta ya que no logró uno de los objetivos inicialmente planteados: que las entidades federativas gradualmente mejoraran la calidad y cobertura del servicio mediante la aportación creciente de recursos propios. Con frecuencia, parte de las transferencias no condicionadas tiene que destinarse a atender compromisos derivados de las transferencias condicionadas, por ejemplo, los incrementos salariales acordados con el SNTE. Un problema adicional de la descentralización educativa es que los gobiernos municipales tienen todavía una participación muy limitada.⁸

⁸ Incluso, en su origen, la descentralización educativa penalizó a las entidades que habían desarrollado en años anteriores sistemas educativos estatales propios.

- e. Es necesario que los estados cuenten con mayores ingresos propios para tener una respuesta adecuada a fin de mantener el servicio de la deuda de los estados.
- f. Otro problema relacionado con el desequilibrio vertical es que si bien se ha descentralizado el gasto de manera importante, en la medida en que no se han producido incentivos para generar ingresos propios por parte de las entidades, se ha propiciado que, con frecuencia, existan algunas áreas de gasto estatal que no son debidamente atendidas y, al mismo tiempo, áreas en las que se registra duplicidad de funciones entre los tres niveles de gobierno.
- g. Actualmente el estado de endeudamiento estatal y la aprobación de nuevos créditos tiene que contar con calificaciones crediticias de agencias internacionales. Desafortunadamente, las agencias calificadoras toman como un indicador importante el comportamiento de los ingresos propios de los estados que, en la mayoría de los casos, es muy pequeño frente al monto de las transferencias, por lo que, en principio, es poco creíble que el gobierno federal no sea el recurso de última instancia. A este respecto, Sobarzo (2006), por ejemplo, muestra que el esfuerzo tributario de las entidades federativas en lo que respecta a los impuestos con los que actualmente operan es un indicador muy pobre del esfuerzo fiscal potencial de éstas, sugiriendo así que la existencia de agencias calificadoras que basan sus dictámenes en la evolución de los ingresos propios es poco relevante como criterio financiero útil.

- h.* Todos estos problemas se ven agravados si se incorpora a la contabilidad los pasivos contingentes derivados de las obligaciones de las pensiones. Ello hace más urgente el diseño de un esquema más responsable por parte de las propias entidades.
- i.* La evolución de las leyes estatales de transparencia es poco homogénea y rezagada frente a la federal. Este aspecto es particularmente relevante en los últimos años en que parte de los excedentes petroleros se ha canalizado a las entidades federativas.
- j.* Existe también el riesgo de una descentralización “excesiva” del gasto social. En un país tan heterogéneo como México, la función de gasto social debe de estar en manos del gobierno federal. Esto es así porque el federal es el único que tiene la capacidad de redistribuir el gasto en el territorio nacional, además de que, una vez que un rubro de gasto se descentraliza, es muy difícil que regrese al ámbito federal, aun si la distribución geográfica de la pobreza se modifica con el paso del tiempo.

2. Cuantificación de la descentralización del gasto

Lo comentado hasta ahora acerca de la descentralización del gasto requiere de un análisis específico y, en particular, de una medida que permita cuantificar la magnitud del proceso. A este respecto, para una gran diversidad de países existen

estimaciones de lo que se ha dado en llamar efecto matamoscas (*flypaper effect*).

Dentro del análisis del federalismo fiscal, la función desempeñada por las transferencias intergubernamentales se ha convertido en un asunto de gran trascendencia, especialmente en países donde el proceso de descentralización es relativamente reciente. En particular, en el caso de algunos países de América Latina, la descentralización del gasto público del gobierno federal a los subnacionales ha tenido importantes efectos macroeconómicos, toda vez que la creciente transferencia del gasto de los gobiernos subnacionales llegó a ser lo suficientemente importante como para influir en las cuentas macroeconómicas de un país. Quizás el mejor ejemplo, aunque no el único, es el de Argentina (véase Jones *et al.*, 2000).

Sobre este punto, en las últimas décadas una abundante literatura, tanto teórica como empírica, se ha enfocado en el impacto que las transferencias intergubernamentales han tenido en las decisiones de los gobiernos que reciben dichas transferencias. Siguiendo a Gamkhar y Oates (1996), en el plano teórico se ha establecido, por ejemplo, que las transferencias (*lump-sum*) a una localidad, en un esquema de información perfecta, deberían tener efectos asignativos y distributivos, no distintos a los que se producirían si la transferencia se hiciera a los residentes de la localidad. Es decir, la respuesta del gasto local de dichas transferencias debería ser equivalente a un aumento del ingreso privado.

Sin embargo, una importante cantidad de literatura empírica ha rechazado este resultado, ya que se observa que el estímulo del gasto a los programas públicos excede, con mucho, a aumentos en el ingreso privado. Dicho de otra forma, la documentación empírica existente muestra que las transferencias a gobiernos subnacionales provocan un sobreestímulo en el gasto local muy superior a incrementos equivalentes en el ingreso privado. El resultado de ello es que el tamaño del gasto público crece por el aumento más que proporcional del gasto público subnacional. Este fenómeno es conocido en la literatura como el *flypaper effect* o efecto matamoscas, para indicar que el dinero se queda donde cae, *money sticks where it hits* (véase, por ejemplo, Gramlich, 1977; Fisher, 1982; Gamkhar y Oates, 1996).

El resultado tiene implicaciones importantes de política porque sugiere, entre otras cosas, que los gobiernos subnacionales buscan expandir el gasto público para sus propios fines, más allá de los niveles posiblemente deseados por la comunidad. De hecho, una repercusión sería que la competencia política es por sí sola insuficiente para garantizar disciplina fiscal (véase Oates, 1999). Sin duda éste es un tema que requiere documentarse, pues con excepción de Velásquez (2006) no existen estudios al respecto, ya que la mayoría en el país se han orientado al ingreso, no al gasto (véase Ibarra, 1999). Es entonces importante profundizar en el estudio de los determinantes del gasto estatal, analizando los distintos componentes de las transferencias en los últimos años.

Una explicación de esta escasez de trabajos es, sin duda, el hecho de que hasta hace pocos años la información disponible respecto del gasto público transferido a los gobiernos estatales y municipales en México era poco sistemática, ya que se requieren datos tipo panel,⁹ desagregándolos por tipo de gasto y localidad (entidad federativa) que, con anterioridad a la creación del llamado Ramo 33, no existía. Adicionalmente la presencia de excedentes petroleros, de los cuales una porción importante se ha destinado a los estados, sugiere que un análisis de este tipo es muy pertinente.

La literatura sugiere diversas explicaciones a este fenómeno, desde ilusión fiscal o problemas estadísticos hasta efectos de sustitución de impuestos. En el caso particular de países en desarrollo, se sugiere también, además de factores económicos, aspectos políticos e institucionales (Tanzi, 1996; Prud'homme, 1995).

V. Conclusiones

Los cambios operados en las últimas tres décadas en el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales han conducido a un esquema en el que el gobierno federal se encarga de la recaudación de la casi totalidad de los ingresos, en tanto

⁹ La técnica más usual es utilizar modelos *pooled* entre grupos y Mínimos Cuadrados Generalizados en dos etapas.

que, por el lado del gasto, se ha producido una descentralización importante. De continuar esta tendencia, se pone en riesgo la solvencia misma de las finanzas gubernamentales, ya que en caso de problemas financieros, el gobierno federal es el que tendría que ser el recurso de última instancia. Algunas experiencias internacionales sugieren que éste es un problema latente. Se argumenta entonces que una forma de disminuir este riesgo es involucrando mucho más activamente a los gobiernos estatales en la recaudación de impuestos.

Más allá de este problema potencial, debe reconocerse que el sistema en su conjunto ha ganado en eficiencia, y la discrecionalidad con la que antes se asignaba el gasto entre entidades prácticamente ha desaparecido, para dar paso a fórmulas o criterios de reparto que, con independencia de su bondad o “justicia”, son del conocimiento de todas las partes involucradas. Es decir, se ha ganado transparencia en los criterios de asignación del gasto público del gobierno federal a gobiernos estatales y municipales.

La experiencia en algunos países, así como la literatura al respecto, advierten que un desbalance vertical como el que se ha producido en los últimos años en México, no favorece la responsabilidad fiscal ni la rendición de cuentas, lo cual es particularmente grave si se tiene en mente que la experiencia en materia de eficiencia del gasto público en México, en las últimas tres décadas, no ha sido muy buena.

Esta situación exige que, para que se induzca algún mayor grado de responsabilidad fiscal al sistema en su conjunto, se

requiere que los gobiernos subnacionales, y particularmente los estatales, participen más activamente en el proceso recaudatorio. Ello implica que, si bien de manera parcial y coordinada, las entidades federativas deberían participar en algún o algunos de los llamados impuestos de base amplia, a fin de que, parte de su gasto, dependa de su propio esfuerzo recaudatorio y, quizás más importante, que los resultados del gasto estatal estén más vinculados a los contribuyentes de la propia localidad o región.

VI. Referencias bibliográficas

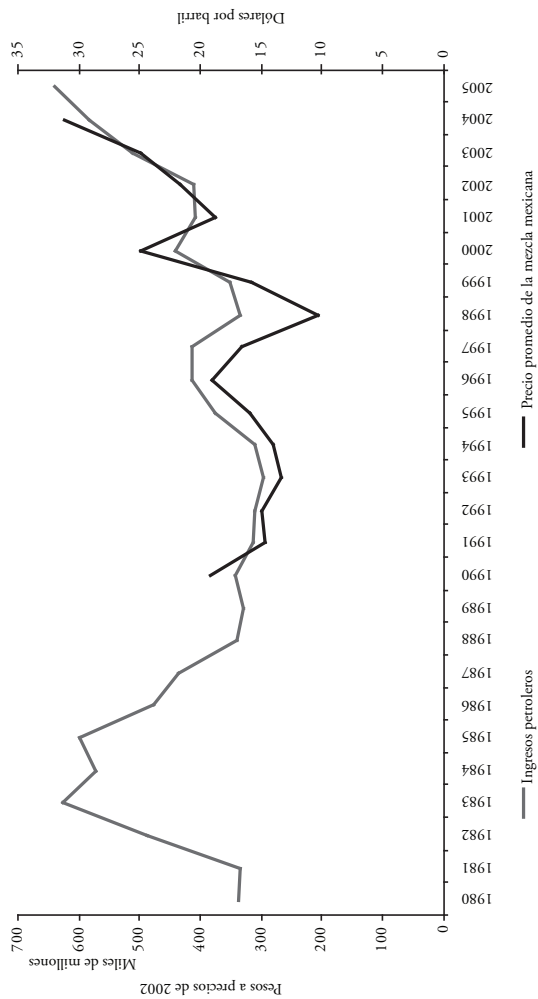
- CABRERO, E. (1995), *La nueva gestión municipal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- FISHER, R. (1982), "Income and Grant Effects of Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties", *Journal of Urban Economics*, núm. 12, pp. 324-345.
- GAMKHAR, S. y OATES, W. (1996), "Asymmetries in Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings", *National Tax Journal*, núm. 49, pp. 50-511.
- GIL, F. y THIRSK, W. (2000), "La prolongada reforma fiscal de México", *Gaceta de Economía, suplemento*, "La Política Fiscal en México", año 5, núm. 9, México, ITAM.
- GORDON, R. (1993), "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*, vol. XCVIII, núm. 4, pp. 567-586.

- GRAMLICH, E. (1977), "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en Oates, W. E. (ed.). *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, pp. 219-239.
- IBARRA, S. *et al.* (1999), "México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 5, pp. 438-444.
- JONES, M. *et al.* (2000), "Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: an Analysis of the Argentine Provinces", *Journal of Development Economics*, vol. 61, pp. 305-333.
- MOLINAR, J. y WELDON, A. (1994), "Electoral Determinants and Consequences of Nacional Solidarity", en Cornelius, Wayne A., *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center US-Mexican Studies, University of California.
- OATES, W. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, núm. 37, pp. 1120-1149.
- PRUD'HOMME, R. (1995), *On the Dangers of Decentralization*, *World Bank Research Observer*, World Bank, august.
- RODDEN, J. *et al.* (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Londres, MIT Press.
- SOBARZO, H. (2006), "Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México. Un sistema fiscal representativo". *El Trimestre Económico*, México, vol. LXXIII (4), octubre-diciembre, núm. 292.
- TANZI, V. (1996), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Annual World*

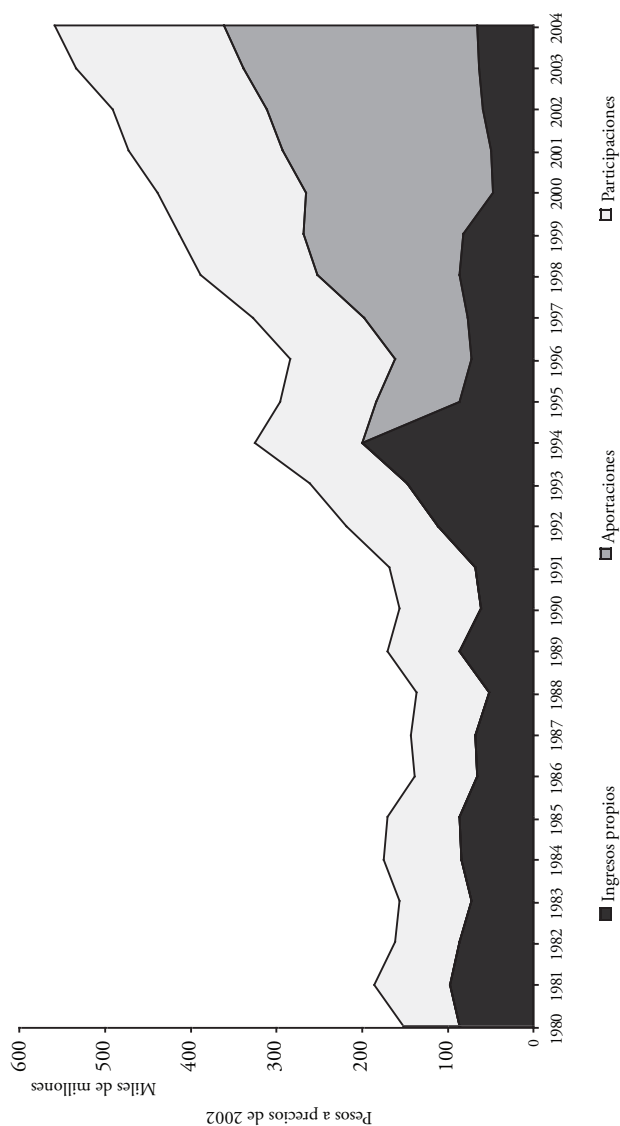
- Bank Conference on development economics, 1995*, Washington, World Bank, pp. 295-316.
- UCEF (2006), *Diagnóstico integral de la situación actual de las Haciendas públicas estatales y municipales*, México, SHCP.
- VELÁZQUEZ, C. (2006), “Determinantes del gasto estatal en México”, *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. XV, núm. 1, pp. 83-108.
- WEBB, S. (2003), *Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience*, World Bank.
- WILDASIN, D. (1997), *Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*, World Bank, Working Paper 1883.

VII. Anexo. Gráficas

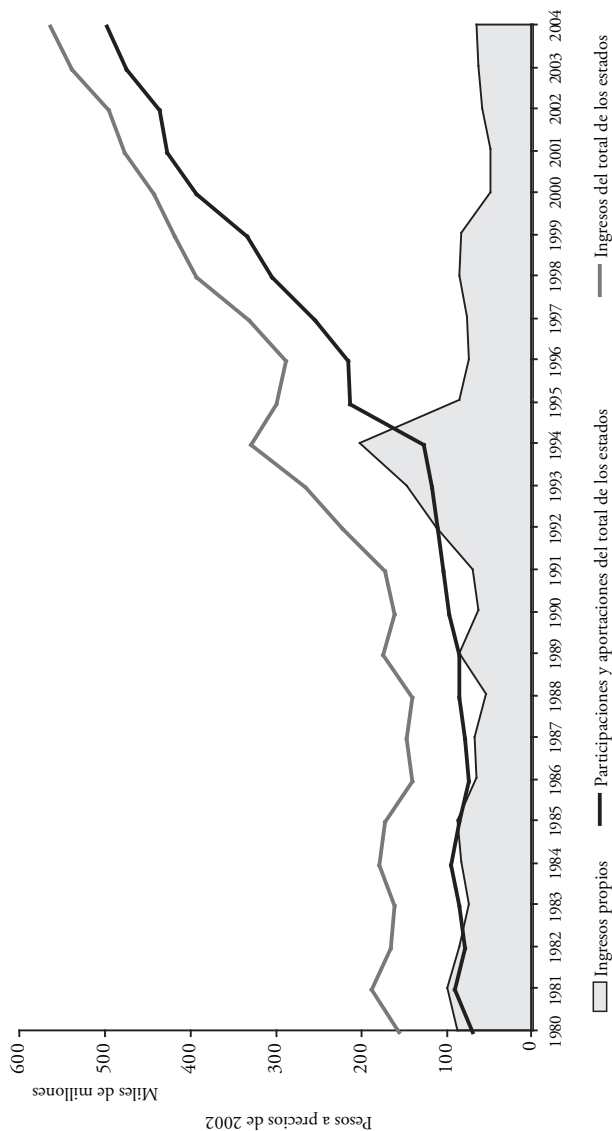
GRÁFICA 1. INGRESOS PETROLEROS



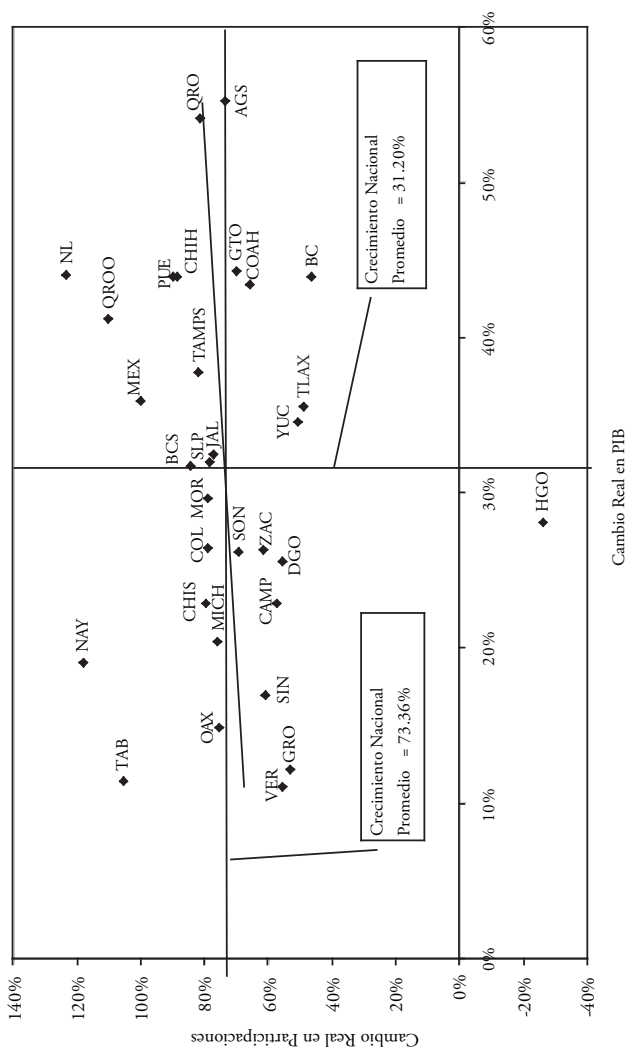
GRÁFICA 2. INGRESOS DE LOS ESTADOS



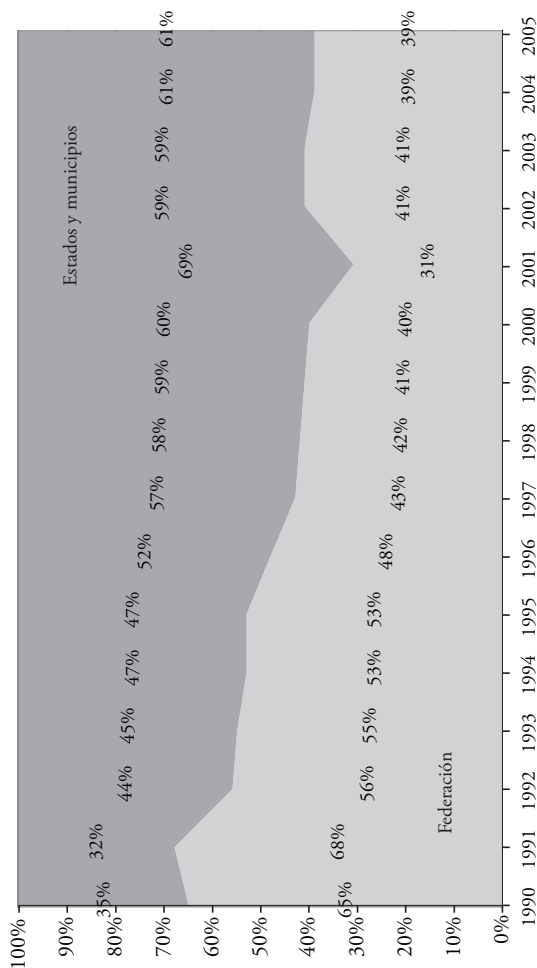
GRÁFICA 3. INGRESOS DE LOS ESTADOS



GRÁFICA 4. RELACIÓN DE PARTICIPACIONES-PIB ESTATAL 1995-2002



GRÁFICA 5. PARTICIPACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO EN EL GASTO



Fuente: SHCP, *Diagnóstico integral de la situación actual de las Haciendas públicas estatales y municipales* [en línea], Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, mayo de 2006, p. 12 [ref. 21 de junio de 2006]. Disponible en Internet en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/luceffindex_documents_relevantes.html.

Propuestas de evolución institucional del federalismo mexicano

Daniel A. BARCELÓ ROJAS
José María SERNA DE LA GARZA

I. Introducción

El presente documento de trabajo, que se divide en dos apartados, tiene como objetivo exponer algunas propuestas para la actualización del federalismo mexicano. En síntesis, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM somete a la consideración de los gobernadores, los siguientes puntos para su análisis y discusión:

1. Definición precisa y sistematización en la Constitución de los conceptos del régimen de relaciones intergubernamentales, de los instrumentos jurídicos reconocidos para articular dichas relaciones, así como —en su caso— la determinación de los alcances de las potestades jurídicas que le otorga a los poderes federales sobre los de los estados.

2. Rediseño, fortalecimiento y creación, respectivamente, de las instituciones que facilitan la articulación de las relaciones intergubernamentales en sede legislativa y ejecutiva del federalismo mexicano del siglo **xxi**:
 - a.* El Senado de la República.
 - b.* La Conferencia Nacional de Gobernadores.
 - c.* El Consejo de Relaciones Intergubernamentales, como una nueva institución creada con rango de ley que, a diferencia de las dos anteriores, integra en su seno los intereses de los municipios y las zonas metropolitanas.
3. Reforma del Estado en las 32 entidades federativas para adecuar las relaciones entre poderes en el ámbito estatal, al efecto de adecuar la forma de gobierno a las crecientes responsabilidades del nuevo federalismo cooperativo del siglo **xxi**.

II. Reforma del Estado. Federalismo

En el siglo **xx** y principios del **xxi**, el federalismo mexicano ha seguido en general una lógica centralizadora, determinada de conformidad con los intereses establecidos desde la capital de la República. Sin ser la única disposición de la Constitución federal que atribuye competencias a los poderes federales, el extenso artículo 73 de la Constitución da cuenta de la pro-

gresiva centralización de materias que a lo largo del siglo pasado dejaron de ser de competencia estatal para transformarse en competencia de los poderes federales. Asimismo, dicho artículo atestigua el surgimiento de materias nuevas que no siguieron el camino de la cláusula residual establecida en el artículo 124 de la ley fundamental, sino que se determinó constitucionalmente que pasaran a engrosar el elenco de competencias de los poderes centrales, ya se tratase de competencias legislativas, de competencias ejecutivas o de una combinación de ambas.

La centralización no se detuvo en la absorción de materias sustantivas, sino que extendió su radio hasta abarcar las fuentes de ingresos que permitirían alimentar la estructura burocrática y de gasto de inversión federal en las materias centralizadas.

Sin embargo, cabe advertir que la centralización de materias para su tratamiento por los poderes nacionales no es una tendencia privativa del federalismo mexicano. Diversos factores explican este fenómeno de centralización que es compartido con otras democracias federales, entre otros, la globalización. Pero otros factores sí obedecen a causas peculiares de nuestro sistema político y constitucional nacional, que pueden y deben identificarse para poder proponer diseños institucionales que permitan detener el proceso de centralización de nuestro federalismo, a la vez que se aportan soluciones alternativas para su tratamiento público en un marco bien definido de colaboración vertical y horizontal.

La centralización constitucional de materias para su tratamiento por los poderes federales a la que antes se ha aludido, no implicó en automático que éstas fuesen consideradas como competencia exclusiva de los poderes federales. La Constitución hizo emerger a lo largo del siglo xx un complejo sistema de relaciones intergubernamentales que en algunos casos menciona ciertos deberes y prerrogativas de los poderes centrales sobre los poderes públicos de los estados y, en otros, nada dice al respecto.

Ocho artículos de la Constitución general de la República utilizan alguna forma derivada del verbo “coordinar” para hacer referencia a cierto tipo de relaciones de colaboración en el marco del sistema federal mexicano: artículo 2o. inciso B, fracción I; 3o., fracción VIII; 21, párrafo 6; 25, párrafo 2; 26, párrafo 3; 73, fracciones XXIII, XXV, XXIX,-I, XXIX-J; 115, fracción III, último párrafo, y fracción VI; 122, apartado G, incisos b y c.

Tres artículos de la Constitución emplean la locución “conurrencia” en alguno de sus párrafos para establecer de igual forma un cierto tipo de relaciones de colaboración entre los distintos niveles de gobierno de nuestro sistema federal: artículo 4o., párrafo 3; 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-K, y XXIX-L, y 122, apartado G. Por su parte, el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, establece las bases para que las entidades federativas “participen” en el rendimiento de las contribuciones fiscales federales.

Por último, en un contexto distinto al régimen de relaciones intergubernamentales del sistema federal mexicano, existen otros artículos constitucionales que también emplean alguna forma de los verbos “coordinar” y “concurrir”. Tal es el caso de los artículos 74, fracción II; 25, párrafo 3; 28, párrafo 2; 31, fracción I; 41, fracción III, párrafo 2; 63, párrafos 1 y 2; 64; 84, párrafo 1; y del artículo 6o. transitorio de la reforma constitucional del 12 de febrero de 2002. Asimismo, por la adición constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2005, el párrafo 3, de la fracción XXI, del artículo 73 constitucional se refiere a la posibilidad de que las autoridades del fuero común puedan conocer y resolver sobre delitos federales, en los supuestos que establezcan las leyes federales, en las “materias concurrentes”.

Las normas constitucionales indicadas conforman el marco constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano. Pero éstas, además de ser obscuras, 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.

A partir del ejercicio de interpretación académico al que antes se ha hecho referencia, se puede concluir que el régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano, actualmente en vigor, admite cuatro modalidades básicas:

1. Coordinación como principio de organización.
2. Coordinación como título competencial formal o procedimental.
3. Coordinación como fórmula de cooperación.
4. Concurrencia como título competencial material.

Ahora bien, a diferencia de federalismos racionalizados configurados en Constituciones de última generación, el sistema federal mexicano, como ya se dijo, es poco claro en cuanto a la conceptualización de las relaciones intergubernamentales, a las potestades jurídicas que se atribuyen a los poderes federales, y a los diferentes tipos de ley que, como instrumento de un federalismo de tipo cooperativo, reconocen los sistemas federales de última generación. Este es uno de los mayores problemas para la operación armónica de las relaciones intergubernamentales del federalismo mexicano. Como antes se indicó, la voz “coordinar” se utiliza con diferentes acepciones y la “concurrencia” no es tampoco una voz unívoca; asimis-

mo, la Constitución es ambigua u oscura en varios de los artículos antes mencionados en cuanto a las potestades jurídicas concretas que le asigna a los poderes federales para influir en los de los estados. Además, el esquema de relaciones intergubernamentales es incompleto, ya que establece instancias formales de articulación de esfuerzos de los órdenes de gobierno, pero sólo en algunos casos para atender ciertas materias, por ejemplo, en materia de seguridad pública. Ello, como si el resto de relaciones intergubernamentales que por otras materias se establecen, no requiriesen igualmente de un foro permanente en sede administrativa, piénsese por citar tan sólo algunos ejemplos, el de la gestión del agua, o la planeación y ejecución de obras de infraestructura regional. Este vacío institucional se podría llenar con la propuesta expuesta más adelante de considerar la creación de un “Consejo para las Relaciones Intergubernamentales” semejante al de otros federalismos extranjeros, que se complementaría con las funciones del Senado y de la Conago como instancias idóneas para la articulación de las relaciones intergubernamentales del federalismo mexicano.

Por las razones expuestas, una primera propuesta que se presenta a la consideración de la Conago para su análisis y discusión, es la precisión en la conceptualización constitucional de las relaciones intergubernamentales, su sistematización en la Constitución y la definición expresa de las potestades específicas derivadas de las mismas a partir del reconocimiento expreso de diferentes tipos de ley en el ordenamiento jurídico

mexicano. Ello podría ser un tema de suficiente entidad para introducirse en la etapa final del proceso en marcha de reforma del Estado –en la etapa de refundición del texto constitucional–, como una proposición formal que parta de la Conago hacia las instancias competentes del poder constituyente permanente.

Tema complementario del anterior es el que se refiere a la determinación específica por sectores de la administración pública, de qué se debe descentralizar a los estados, y qué debe permanecer en la esfera de competencias del gobierno federal. Pero tal cuestión no se puede definir mediante un ejercicio jurídico abstracto, sino por el análisis y discusión, materia por materia, en el que participen directamente los gobernadores de los estados. En el tema de federalismo fiscal, por el lado de la tributación, el dilema histórico al que se ha enfrentado nuestro sistema federal fue el definido, por un lado, por la opción de señalar los tributos que son exclusivos de cada nivel de gobierno (“clasificación de arbitrios”), y por otro lado, el de lo que se conoce como la “concurrentia tributaria”, por el que federación y estados pueden gravar lo mismo bases, actividades u objetos (a menos que la Constitución defina expresamente ciertos tributos como exclusivos de alguno de los órdenes de gobierno).

Eventualmente, el constitucionalismo mexicano se decidió por la segunda opción, si bien la evolución del esquema tributario fue evolucionando hacia una gran centralización, cristalizada en lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional

de Coordinación Fiscal (SNCF). Como se sabe, la lógica de este Sistema radica, esencialmente, en que los estados han “cedido” a la federación sus poderes tributarios (que les corresponden en principio, en virtud del régimen de “conurrencia tributaria”), a cambio de “participar” en los ingresos federales.

Dadas las circunstancias, en el presente documento se expone la conveniencia de reflexionar y profundizar más sobre las vías por las que puede darse una reforma al sistema fiscal federal vigente, ya sea respetando la lógica esencial del SNCF, pero aumentando las participaciones, disminuyendo la discrecionalidad en el reparto a estados y a municipios, revisando las fórmulas de distribución de los recursos y las reglas relativas a las “aportaciones federales”. O bien, cambiando la lógica misma del sistema, definiendo impuestos propios y exclusivos de cada orden de gobierno (si bien habría que tomar en cuenta que el esquema vigente ha tenido el efecto de erosionar en buena medida la capacidad administrativa para recaudar impuestos en muchos de los estados y de los municipios).

Entre estas dos opciones, podría también pensarse en avanzar por medio de vías intermedias. Por ejemplo, identificar impuestos federales que puedan ser recaudados por los estados o por los municipios, a través de convenios de colaboración administrativa (como es el caso, por ejemplo, del impuesto a la tenencia de automóviles).

Por parte de la vertiente del ejercicio del gasto, en el presente documento se propone la necesidad de analizar con mayor profundidad las opciones que pueden plantearse para

revisar el esquema de ejercicio del gasto público federal y, en particular, a través del instrumento de los convenios únicos de desarrollo celebrados entre la federación y los estados. Es importante hacer una revisión de este tema, para encontrar criterios de equilibrio, objetividad, transparencia, los distintos niveles de pobreza y atraso de algunas regiones del país, y que se tomen en cuenta las grandes diferencias que existen entre estados y municipios.

Ahora bien, la disección materia por materia de qué debe descentralizarse y qué no –incluido el esquema fiscal–, así como la precisión conceptual en la Constitución de las relaciones intergubernamentales del federalismo mexicano, que incluye las potestades jurídicas y deberes recíprocos entre órdenes de gobierno y los diferentes tipos de ley, son tareas necesarias pero no suficientes para construir el federalismo mexicano de principios del siglo xxi. El nuevo sistema de relaciones intergubernamentales del federalismo mexicano requiere, además, de la organización de instancias permanentes para articular *voluntariamente* las competencias constitucionalmente fragmentadas del Estado federal mexicano, para atender eficaz y eficientemente las demandas sociales impuestas sobre el gobierno federal y sobre los gobiernos de los estados y municipios. Esta sería una segunda propuesta de evolución institucional del federalismo mexicano, que podría merecer la atención de la Conago.

En este orden de ideas, las instituciones que en el futuro podrían servir para la articulación de competencias constitu-

cionalmente fragmentadas, requieren de la elaboración de un ejercicio de ingeniería institucional para reconfigurar o fortalecer instituciones existentes de nuestro federalismo —como el Senado de la República y la Conago— así como para abrir a debate la creación de una nueva institución, que, en forma complementaria a las dos anteriores, facilite las relaciones intergubernamentales nacionales (y supranacionales de los estados): el “Consejo para las Relaciones Intergubernamentales de la República Federal Mexicana”.

Esta última institución, cuya función y composición se presentan más adelante en este trabajo, podría ser creada con rango de ley a partir de las “facultades implícitas” del Poder Legislativo Federal que la Constitución le reconoce en la última fracción del artículo 73, es decir, sin necesidad de añadir o reformar la Constitución federal.

Ahora bien, para comprender el ejercicio de ingeniería cuyo análisis y posible discusión por la Conago se expone en este documento, es necesario hacer un breve comentario de contexto sobre el punto de partida, es decir, se requiere identificar las causas de la centralización de materias para poder actuar sobre ellas, con visión de conjunto, considerando todo el entramado constitucional. Sin ser las únicas, a nuestro entender dos de las principales causas de la centralización del sistema de gobernación mexicano en el siglo xx y principios del xxi se deben, la primera, a la lógica del sistema político del presidencialismo autoritario, y la segunda, menos atendida por la academia y en medios políticos, al sistema electoral.

La primera de estas causas, la del absorbente presidencialismo, se encuentra ya en revisión desde hace algunos años y, a últimas fechas, aún con mayor dinamismo en el proceso de “Reforma del Estado”, en el cual es deseable que la Conago contribuya introduciendo por los conductos formales, las propuestas de ingeniería constitucional sobre los procedimientos de nombramiento y ratificación del gabinete de aquellos mandos superiores del Poder Ejecutivo Federal que más afectan los problemas de gobernación de los estados. En este contexto se plantea que el Senado de la República, por su visión de largo plazo que supera a la de sus pares en la Cámara baja, y en tanto que Cámara de representación territorial del federalismo mexicano, ratifique los nombramientos del secretario de Hacienda, del secretario de Relaciones Exteriores y del secretario de Desarrollo Social del gobierno federal. Al primero de ellos en tanto que es el funcionario que configura y aconseja al presidente de la República en cuanto a la propuesta de ingresos y de reparto de ingresos fiscales entre el gobierno federal y las entidades federativas contenido en la iniciativa de Ley de Ingresos. Al segundo de ellos porque si bien es cierto que la materia de las relaciones internacionales es una materia exclusiva del gobierno federal, también lo es que las negociaciones que inicia y conduce el jefe del Estado mexicano por conducto del canciller, afectan significativamente la esfera de competencias de los estados, ya sea porque se signan acuerdos supranacionales que inciden en su marco de competencias legislativas o porque impone obligaciones

de políticas públicas a los estados de carácter internacional. Por cuanto al tercer funcionario aludido –el secretario de Desarrollo Social– resulta del mayor interés de los estados que las políticas públicas de desarrollo social se definan y ejecuten con criterios científicos, objetivos, sin contaminación de intereses partidistas y ciclos electorales.

Por las razones apuntadas, se sugiere a la Conago la aludida previsión sobre la ratificación senatorial de los funcionarios de Hacienda, de Relaciones Exteriores y de Desarrollo Social de más alto rango del Estado mexicano, pues ello introduciría un incentivo –hoy inexistente– para que éstos funcionarios federales sean sensibles a los intereses de los estados y no sólo a los del presidente de la República.

Además de la medida señalada, y en previsión de los efectos sobre los órdenes estatales del cada vez mayor número de tratados internacionales, se sugiere que la Conago considere impulsar una propuesta ante el poder constituyente permanente, para introducir el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales. Este instrumento procesal –que se añadiría a los existentes de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad– permitiría a los estados proteger en forma más eficaz su marco de competencias. El recurso aludido consistiría en brindarle la oportunidad a los estados para que, antes de que se firme un tratado internacional y adquiera carácter vinculante, éste sea revisado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que emita una opinión sobre si es o no compatible con la Constitución. De

no ser compatible el tratado con la Constitución, la Suprema Corte de Justicia podrá ordenar reformar la Constitución o los términos del tratado internacional para que se ajuste a la ley fundamental.

Ahora bien, el segundo factor de nuestro sistema constitucional que antes mencionamos que introduce un fuerte incentivo para la centralización de materias, es el referido al sistema electoral por medio del cual se eligen las autoridades legislativas de nuestro país. Es bien sabido que, en el pasado, el sistema político con partido hegemónico tendía por su propia naturaleza a la centralización de materias para incrementar el poder del jefe del Ejecutivo Federal por sobre todos los actores políticos, incluidos los gobiernos de los estados. Aun cuando actualmente ha perdido su lógica el esquema de partido hegemónico, sería un error considerar que el actual sistema pluripartidista y la alternancia que se ha producido en la jefatura del Ejecutivo es condición suficiente para romper con esta tendencia centralizadora. En realidad, como se explicará en las líneas siguientes, el sistema electoral vigente introduce un fortísimo incentivo para continuar centralizando competencias en detrimento de las reservadas a los estados. La razón se encuentra en que a lo largo del siglo xx nuestro sistema constitucional ha suprimido a los estados como la base de la geografía electoral para elegir al presidente y a un buen número de diputados y senadores.

Como es sabido, de acuerdo con el proceso legislativo establecido en la Constitución, nuestras autoridades encarga-

das de legislar para el ámbito federal son los diputados y los senadores del Congreso de la Unión, y el presidente de la República —este último a través de la iniciativa de ley y del veto—; sin embargo, la práctica constitucional, tanto en México como en otras democracias consolidadas del mundo, ha hecho que el presidente sea el iniciador del mayor número de las leyes que finalmente se aprueban en el Congreso; por esta razón, nos ocupamos en este orden de la cuestión relativa a los incentivos centrífugos del sistema electoral vigente.

A este respecto, lo primero que se debe advertir es que la Constitución de 1917 introdujo una forma para elegir al presidente diferente a las contempladas tanto en la Constitución Federal de 1857 como en la Constitución federal de 1824. Estas dos últimas —fieles en este punto a la teoría política externada en *El Federalista*— configuraban un sistema electoral que tenía como circunscripción electoral, así fuese por vía indirecta, a los estados; de acuerdo a la teoría política del federalismo, la circunscripción electoral por estados para elegir al jefe del Ejecutivo garantizaba que el presidente fuese bastante sensible a los asuntos de las entidades federativas. Pero desde 1917 la Constitución federal estableció el sistema de elección popular directa “en una sola circunscripción electoral nacional para elegir al presidente”. Ello ha impulsado a los candidatos a la Presidencia a optar tanto en campaña como ya una vez en el ejercicio del cargo —en su actividad legislativa y presupuestal—, a privilegiar en sus planes de gobierno las áreas del país de concentración poblacional o de

mayor aportación al PIB en detrimento de las menos pobladas o las menos desarrolladas en términos económicos.

En adición a lo señalado sobre el presidente, cabe decir que la sensibilidad territorial de los diputados y senadores también se ha venido perdiendo por los cambios introducidos a la forma en que éstos son electos. En la Constitución de 1917 los diputados eran electos por distritos electorales integrados en uno mayor, el de cada estado de la República, hoy a este modelo responden sólo trescientos diputados del país. El punto a destacar es que en aquel esquema de elección, los diputados asumían decididamente los intereses de sus respectivos estados en el ejercicio de su encomienda pública, fidelidad que se veía reforzada por la aspiración de ser reelegido una vez más para el cargo. Pero tanto el principio de no reelección de los legisladores adoptado en 1933, así como el sistema de representación proporcional (en adelante RP) introducido en 1977, que optó por configurar cinco grandes circunscripciones en que se dividió al país, en lugar de definir a los estados como circunscripciones electorales de RP, erosionó la fidelidad de estos legisladores con respecto a los intereses territoriales de los estados.

Por lo que respecta a los senadores, la situación es similar a la de los diputados y a la del presidente. La Constitución original de 1917 estableció que el Senado sería electo por estados en votación popular directa y mediante el principio de mayoría. Tal esquema era consecuente con la idea de despertar un sentimiento federal de los senadores al ejercer sus

importantes atribuciones en materia legislativa, además de garantizar el ejercicio prudente de las delicadas atribuciones conferidas a la Cámara territorial por la cláusula de garantía democrática del Estado federal (cláusulas de construcción y reconstrucción constitucional de los estados). Pero la no reelección y la introducción de la elección de los senadores por el principio de RP bajo una sola circunscripción electoral nacional, ha borrado tal sentimiento federal como incentivo que emana directamente del método de elección. Los senadores de RP —al igual que los diputados de RP— responden, sobre todo, a las dirigencias nacionales de sus partidos políticos, a los que les deben el cargo. Ello ha trastocado el sistema de incentivos del sistema electoral anclado en consideraciones de federalismo; la geografía electoral de la Constitución vigente ha introducido incentivos para que las autoridades que aprueban las leyes y los presupuestos de la nación actúen sobre una lógica nacional. Más aún porque la forma de elección de los diputados y senadores se ha apartado del sistema mixto alemán que inspiró en 1977 la introducción en México del sistema de RP. El sistema mixto alemán, a diferencia del mexicano, establece un “sistema de RP personalizado”, en éste, el elector de cada estado cuenta con dos boletas independientes, con una vota por su candidato a diputado por su distrito, y con otra separada vota por la lista de RP del partido político de su elección. Bajo este sistema, el elector estatal tiene un vínculo directo con el diputado de RP, vínculo inexistente en el esquema mexicano. Esto explica que en el sistema electoral

mexicano vigente no haya vinculación alguna entre el cuerpo electoral de los estados y sus representantes populares, más bien se ha creado un vínculo entre el legislador de RP y el dirigente del partido nacional que le incluyó en las listas y, consecuentemente, con quien tiene comprometida su lealtad. Agréguese a ello que el principio de no reelección de los legisladores hace que la disciplina de éstos hacia los dirigentes nacionales de los partidos adquiera todavía mayor vigor.

Las transformaciones del sistema electoral mexicano aprobadas por el constituyente permanente en el último cuarto del siglo pasado, tuvieron como objetivo la transición democrática de México y, en este contexto, la consolidación de un sistema de partidos que sustituyera al sistema de partido hegemónico. La tarea de ingeniería constitucional fue exitosa, pero tuvo, como efecto colateral no previsto, generar un fuerte incentivo para que las autoridades legislativas de la nación no tengan arraigo institucionalizado en los estados.

En consideración de lo anterior, para atemperar el incentivo centralizador del sistema electoral vigente, y al mismo tiempo para establecer un mejor foro de integración de las relaciones intergubernamentales —que responda a la emergencia de los gobernadores como nuevos actores defensores de los intereses de los estados—, se propone abrir a debate la consideración de un nuevo modelo de elección para sustituir a los actuales senadores de RP: se plantea la posibilidad de que 32 senadores de la República sean electos por las legislaturas de los estados a propuesta de una sola candidatura presentada

por el gobernador y el jefe de Gobierno en el caso del Distrito Federal. Este modelo de elección indirecta se ha inspirado “en cuanto a su objetivo” en el federalismo alemán. En éste, el Senado, que en su totalidad está compuesto por miembros designados por los presidentes de gobierno de cada uno de los *Länders*, sirve de correa de transmisión ascendente y descendente entre los poderes centrales y periféricos en las materias donde la colaboración intergubernamental es obligada —entre ellas la de relaciones exteriores—.

Para entender la lógica subyacente al método de elección propuesto, debe tomarse en cuenta que, en su actividad normativa, los senadores de la República participan en la elaboración y aprobación de leyes en importantes materias de competencia concurrente que condicionan fuertemente las leyes de los estados e inevitablemente también su ejecución. No obstante, los senadores de la República, al votar leyes y presupuestos federales, suelen privilegiar la posición por partido político nacional, dejando de lado la representación de cada una de las legislaturas estatales y, sobre todo, de los gobernadores, a pesar de que estos últimos son los orientadores principales de la acción pública estatal, incluida la acción normativa.

En las democracias federales del mundo se observa, al igual que en México, que los gobernadores son los órganos constitucionales que en el Estado del siglo *xxi* representan los intereses de los estados, y que por esta razón están en una posición técnica para elaborar mejor las leyes que los propios

senadores, quienes desconocen los problemas prácticos de ejecución. Pero esta realidad de nuestros días, producto de una mutación constitucional, no ha sido considerada en el diseño institucional de México. Un ejemplo alumbra la cuestión: los poderes legislativos de los estados tienen, de acuerdo a la Constitución vigente, la potestad de iniciar leyes. Pero una vez presentada una iniciativa de ley, las legislaturas estatales no tienen posibilidad de argumentar a favor y en defensa de su proyecto durante el proceso legislativo en la Cámara federal, sea en comisiones o en el Pleno. Por mayoría de razón, tampoco puede participar el gobernador del estado. Por ello, y bajo este entendido, los gobernadores de los estados deben asegurar tener voz y voto en la Cámara territorial del Poder Legislativo Federal —durante todo el proceso legislativo y presupuestal— a través de un senador que auténticamente sea de su confianza profesional y que responda ante el gobernador de su gestión legislativa y presupuestal federal, lo que incluye la actividad de derecho internacional.

La idea es que los senadores que representan genuinamente a los poderes públicos de los estados, al estudiar y aprobar las leyes y presupuestos provenientes de los poderes federales, particularmente del Poder Ejecutivo Federal en materias concurrentes, defiendan fielmente los argumentos técnicos de los gobernadores de los estados. Para ello, sería deseable establecer en la Constitución que la Cámara de origen que conozca de iniciativas de ley en materias concurrentes, sea necesariamente el Senado de la República. En este orden de ideas,

resulta igualmente deseable que, al analizar las leyes, el reglamento del Senado le pudiera otorgar a los senadores estatales el derecho de hacerse acompañar de los secretarios de despacho de los estados responsables del área —e incluso del gobernador del estado—, y que estos funcionarios ejecutivos estatales igualmente puedan hacer uso de la voz en la Cámara alta. El mismo razonamiento se sostiene para la ley de presupuestos. El perfil del senador estatal no debe ser político, sino técnico, el de un administrador público profesional por formación y/o por experiencia, cuestión del todo posible porque no concurren a elecciones populares, lo que además evita que comprometan su lealtad institucional con los dirigentes de los partidos políticos nacionales y asuman una lógica centralizadora en su actividad congresual federal.

Como antes se dijo, la propuesta a considerar es la posible supresión de los senadores de partido o de RP, y su sustitución por senadores elegidos directamente por las legislaturas de los estados, a propuesta de una sola candidatura presentada por los gobernadores de los estados. Dichos senadores serían electos durante los dos primeros meses de haber ocupado el cargo el gobernador. Durante el periodo constitucional del gobernador, los senadores estatales podrían ser removidos por los gobernadores, oyendo a la Legislatura, para nombrar a otro; ello garantizaría que, aunque formalmente no hubiese voto imperativo, el senador estatal efectivamente lleve fielmente al foro congresual nacional, las preocupaciones estatales y las iniciativas de ley aprobadas por los legisladores

estatales, oyendo al gobernador y a los secretarios de despacho y demás funcionarios de las administraciones públicas de los estados. Adicionalmente al modelo de remoción propuesto, los senadores estatales también podrían ser objeto de “censura constructiva” por las legislaturas de los estados.

Los senadores estatales serían electos por un método indirecto, lo cual no es inusual en el derecho comparado extranjero —como puede verse en el caso alemán— ni en el propio derecho comparado mexicano. En la Constitución mexicana de 1824 los senadores eran electos por las legislaturas de los estados,¹ lo que aseguraba la comunicación institucionalizada permanente de dicha Cámara federal con todas las legislaturas de los estados. Esta comunicación transversal intercamaral, que se ha perdido, podría recuperarse de acuerdo con el modelo propuesto. Los senadores estatales tendrían esta encomienda, serían correa de transmisión de las relaciones verticales del federalismo: de abajo hacia arriba (fase ascendente o de la periferia al centro) y de arriba hacia abajo (fase descendente o del centro a la periferia), por ejemplo, para trasladar a los poderes legislativos de los estados los compromisos internacionales adquiridos por los Estados Unidos Mexicanos que requieren de transposición legislativa. Un ejemplo alumbró el lamentable estado de la cuestión sobre la incomunica-

¹ Constitución de 1824, artículo 25. “El Senado se compondrá de dos senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años”.

ción existente entre la Cámara de Senadores y los poderes legislativos de los estados: a pesar de que el Senado mexicano ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las legislaturas de los estados, probablemente por mero desconocimiento, no han acatado lo establecido en la llamada “cláusula federal” de dicha Convención, cláusula que les obliga a adoptar en las Constituciones y leyes de los estados el elenco de derechos reconocidos en el Pacto de San José.

Por añadidura a las múltiples razones expuestas sobre la idoneidad de la reforma al método de elección de un cuarto de los miembros del Senado de la República, debe tomarse nota de que ello permitiría ahorrar ingresos al país ya que su elección no requiere de campaña electoral, cuestión que es una legítima preocupación de los contribuyentes mexicanos. Para concluir con las cuestiones relacionadas con la Cámara alta, es de señalar que la conformación del Senado con un segmento de miembros que efectivamente representen a los poderes ejecutivos de los estados —en tanto que legisladores de los estados—, mejoraría la capacidad del Senado para servir como instancia permanente “de articulación de las competencias legislativas” fragmentadas del Estado mexicano.

Pero además de una instancia permanente de articulación intergubernamental en sede legislativa que brindaría el Senado según el modelo propuesto, el federalismo mexicano demanda también la articulación de competencias “legislativas y ejecutivas en una sola institución”. Para ello, e inspirado en instituciones equivalentes de los federalismos australiano,

canadiense y estadounidense, así como del Estado regional italiano, se propone considerar la creación del “Consejo de la Relaciones Intergubernamentales de la República Federal Mexicana (o de los Estados Unidos Mexicanos)”. Además de servir de foro permanente a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la federación y de los estados, éste podría dar voz igualmente a importantes actores públicos que no tienen representación formal en las instituciones nacionales, nos referimos a los municipios y a las zonas metropolitanas.

El Consejo puede ser concebido como un foro permanente en el que estarían representados los poderes ejecutivos y legislativos nacional y de los estados, así como representaciones de los gobiernos de los municipios y las zonas metropolitanas. En su seno se expresarían las inquietudes de los diversos órdenes de gobierno, así como las posibles soluciones a sus problemas, en un foro donde estarían representadas todas las autoridades competentes para resolver los problemas nacionales, estatales, municipales y metropolitanos. Sería sede permanente para el desahogo de las conferencias sectoriales o territoriales de los asuntos públicos del país y, consecuentemente, para llevar el registro de la memoria histórica de dichos encuentros sectoriales o territoriales.

El Consejo propiciaría la generación de diagnósticos precisos sobre problemas nacionales, regionales, interestatales, y metropolitanos, con criterios científicos y técnicos, apartados al máximo posible de los intereses partidistas. Una vez establecido el diagnóstico, y consideradas las opciones para

solucionar un problema, se toman acuerdos —aunque éstos no son jurídicamente vinculantes— para su tratamiento público, lo que necesariamente requiere de presupuesto, de leyes y de reglamentos, cuestión que, con pleno respeto al marco vigente de distribución de competencias de la Constitución, asumen, en forma voluntaria, como compromiso político las autoridades legislativas y ejecutivas competentes representadas en dicho foro. La idoneidad de tal institución no parece necesitar mayor explicación, pero sí cabe subrayar que como ventaja añadida, el Consejo evitaría acusaciones infundadas que de cuando en cuando se vierten sobre el sistema federal: no es infrecuente que el presidente de la República, como estrategia para eludir responsabilidad política por fallos en su administración, señale ante la opinión pública nacional que la ineficacia de tal o cual política pública se debe a la falta de coordinación con los gobiernos de los estados, y que este cuello de botella sólo es superable mediante la centralización de toda la materia.

Ante problemas complejos propios de todo Estado federal, el Consejo podría evitar salidas fáciles de coyuntura política tanto por lo que se refiere al presidente, como a los gobernadores de los estados, pues sería el garante natural del principio de lealtad federal de los Estados Unidos Mexicanos. El principio de “lealtad federal” se conoce por diferentes nombres en todas las democracias federales consolidadas, en Alemania se le identifica como principio de lealtad federal, mientras que en los Estados Unidos dicho principio se conoce

como principio de “cortesía federal”. El principio de lealtad federal es un principio no escrito en la Constitución mexicana, pero que emana de ésta para regir las conductas intergubernamentales —es el equivalente funcional de la buena fe en el derecho civil—; se activa cuando se produce una divergencia de intereses entre el gobierno federal y uno o varios gobiernos de los estados. El principio de “lealtad federal” del Estado mexicano se manifiesta, de una parte, en obligaciones concretas del gobierno federal hacia los gobiernos de los estados y de estos últimos hacia el gobierno federal, “que superan las obligaciones expresamente establecidas en la Constitución”; de otra parte, dicho principio impone limitaciones concretas en el ejercicio de las competencias que la Constitución le confiere a los diversos órdenes de gobierno “que igualmente superan las limitaciones expresamente establecidas en la Constitución”. Ello significa que en el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución, tanto el gobierno federal como los gobiernos de los estados han de guardar recíprocamente la debida consideración hacia el interés general del Estado federal y hacia los intereses concretos de los estados.

Antes de señalar la forma de integración del Consejo, cabe advertir, para su mejor comprensión, que en el presente trabajo el Senado se propone como una instancia mejorada de articulación legislativa, mientras que la Conago se mantiene como una instancia de colaboración intergubernamental eminentemente ejecutiva. Pero como se puede observar, “ambas instancias de articulación de las relaciones interguberna-

mentales del federalismo mexicano dejan de lado a los municipios y a las zonas metropolitanas”, lo cual constituye un vacío institucional de solución impostergable. De acuerdo con nuestro marco constitucional vigente, los municipios y las áreas metropolitanas no cuentan con un medio institucional a través del cual puedan expresar sus propios intereses, a pesar de que dependen en mayor o menor medida para su operación del marco jurídico establecido por los poderes legislativos nacional y de los estados, así como de los presupuestos aprobados por éstos a partir de los planes de inversión presentados por los ejecutivos federal y de los estados. Este vacío institucional, como aquí se sugiere, lo podría cubrir el “Consejo de las Relaciones Intergubernamentales de la República Federal Mexicana”.

El “Consejo de las Relaciones Intergubernamentales de la República Federal Mexicana (o de los Estados Unidos Mexicanos)”, se podría integrar de la siguiente manera:

1. Tres secretarios de Estado designados por el presidente de la República, siendo uno de ellos el de Hacienda y Crédito Público.
2. Un senador de la República por cada región económica del país, electos por la Cámara de Senadores.
3. Un diputado federal por cada región económica del país, electos por la Cámara de Diputados.
4. Un gobernador por cada región económica del país, electos por la Conago.

5. Tres diputados locales designados por la Asociación Nacional de Legisladores Estatales.
6. Cinco presidentes municipales designados por la asociación nacional de municipios, considerando que estén representados tanto los municipios urbanos como los municipios rurales, y los municipios con muy alta y muy baja densidad de población.
7. Un representante de cada una de las cinco zonas metropolitanas más importantes del país, a propuesta de los presidentes municipales de zonas metropolitanas que conjuntamente superen un millón de habitantes.

A las sesiones de Consejo pueden ser convocados, según el tema en cuestión, representantes de los sectores social y privado, académicos o, tratándose de cuestiones relacionadas con la aplicación de las leyes, y en calidad de observadores, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación, así como los titulares de los órganos constitucionales autónomos. En forma ordinaria, el Consejo sesionaría en Pleno una vez al año y en forma extraordinaria cuando fuese convocado a ello según lo dispuesto en la ley orgánica respectiva; por su parte, las conferencias sectoriales podrían celebrarse tres veces al año en forma ordinaria, y las veces que se considere necesario en forma extraordinaria.

El “Consejo de las Relaciones Intergubernamentales de la República Federal Mexicana” podría ser creado con base en

las potestades implícitas del Congreso establecidas en la última fracción del artículo 73, es decir, no requiere de adición o reforma constitucional, pues no trastoca el esquema vigente de distribución de competencias. De ser el caso, en dicha ley se debería contemplar que el Consejo tenga su propia estructura burocrática y física para operar en forma permanente, además de prever una asignación presupuestal anual para su operación. En cuanto a presupuesto y edificio, el Consejo de las Relaciones Intergubernamentales podría absorber los del Instituto del Federalismo del Poder Ejecutivo Federal dependiente de la Segob.

Corresponde ahora el análisis de la tercera institución de articulación de las relaciones intergubernamentales del federalismo mexicano, la Conago. Esta institución, incomprendida en su origen, evidencia la relevancia que los gobernadores de los estados han adquirido como directores políticos en el Estado social y democrático de derecho. Tanto en México como en otras democracias presidenciales de estructura federal, se advierte que los ejecutivos han pasado de ser simples ejecutores de las leyes de los poderes legislativos a directores de programas legislativos. Los gobernadores son los actores institucionales que orientan e impulsan la acción pública en los estados, incluida la acción normativa. Esta es una realidad insoslayable.

El conocimiento que cada gobernador tiene de los problemas de su estado, le lleva a establecer relaciones cooperativas en forma horizontal con el gobernador de otro estado, con responsabilidad similar a la suya y que igualmente enfrenta

problemas similares a los suyos. Tal tipo de relaciones cooperativas se traban en forma bilateral o multilateral, y es deseable para la vitalidad del federalismo mexicano que la Conago siga siendo el foro para articular en sede administrativa las relaciones intergubernamentales, incluidas las que tienen que ver con decisiones concertadas sobre políticas públicas. Ello en tanto que una de las grandes alternativas para la creciente centralización, es la colaboración interestatal regulada a través de convenios administrativos. Para ello, y sin necesidad de modificar el texto constitucional, se requiere reinterpretar el artículo 117 de la Constitución federal utilizando la exposición de motivos del ejercicio final de refundición constitucional en el que debe concluir la reforma del Estado. Ello al efecto de que se facilite la asociación entre estados para la resolución de problemas nacionales de espectro regional, pero sin trastocar los equilibrios políticos entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales.

Una vez despejada jurídicamente la vía para la asociación de los estados para cuestiones de carácter administrativo según la forma sugerida en el párrafo anterior, complementariamente a ello es deseable potenciar el instrumental de las relaciones intergubernamentales que ofrece la fracción VI del artículo 116 de la Constitución. Esta disposición establece la posibilidad de que federación, estados y municipios celebren convenios para la transferencia de funciones entre los distintos órdenes de gobierno, “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”. Esta base constitucional dota de flexibilidad al sistema federal mexicano, y abre la puerta a un

ejercicio de descentralización selectivo y asimétrico, según las necesidades y las capacidades administrativas de cada estado y de cada municipio.

Algunas leyes federales, como por ejemplo la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, desarrollan dichas bases constitucionales de manera algo más detallada; sin embargo, podría plantearse la posibilidad de racionalizar todo este campo de los convenios intergubernamentales, para dotar a los estados y a los municipios de un instrumento normativo por medio del cual se facilite y se aclare cómo, en qué términos, con qué alcance y límites se puede realizar la transferencia referida. De esta manera, podría reflexionarse sobre la conveniencia de proponer lo que podría denominarse una Ley de Transferencia de Atribuciones entre las Administraciones Públicas, a través de la cual se establecieran normas sobre: principios rectores, requisitos, precondiciones y procedimientos de solicitud de celebración de los convenios; requisitos de los convenios; definición del objeto de los convenios; creación, en su caso, de órganos para el ejercicio de la función transferida; vigencia y modificación de los convenios, y resolución de conflictos.

Contando con el apoyo del instrumental jurídico adecuado para las relaciones intergubernamentales sugerido en los párrafos anteriores, la Conago debe permanecer como foro permanente de discusión y análisis de problemas de los estados en un plano horizontal, de un estado con otro, o bilateral; o de diversos estados o multilaterales; o de todos los

estados de la República mexicana y del Distrito Federal entre sí. También debe continuar sirviendo como instancia para la discusión de las decisiones públicas en un plano vertical con los poderes federales y particularmente con el presidente de la República. Para ello la Conago requiere necesariamente de una estructura burocrática permanente que guarde la memoria institucional –incluidas las propuestas legislativas– pues como fácilmente podrá comprenderse, el principio de no reelección de los gobernadores rompe la continuidad de las relaciones intergubernamentales. En este orden de ideas, y como sucede en otros estados federales, en el futuro una de las tareas del cuerpo técnico permanente de la Conago debería ser la de servir de apoyo a la función legislativa que despliegan los ejecutivos de los estados para sustituir la falta de capacidad técnico jurídica de los legisladores locales y de sus cuerpos de asesores. Si bien es cierto que en todos los estados se han hecho esfuerzos encomiables para profesionalizar los institutos estatales de estudios legislativos de los poderes legislativos de los estados, también lo es que el sistema de servicio civil de carrera del cuerpo de asesores de las legislaturas de los estados no está aún consolidado. A esta situación se añade que el principio de no reelección de los legisladores impide la profesionalización de estos últimos, lo que repercute en la calidad de las leyes de los estados, sobre todo de aquellas normas con alto grado de especialización. Para sustituir este déficit de capacidad institucional, el cuerpo técnico de la Conago deberá elaborar, en colaboración con las instituciones

académicas de mayor prestigio del país, “leyes tipo” o “leyes modelo” para cada sector de la administración pública estatal. Estas leyes tipo no serían por supuesto vinculantes para los estados, sino que únicamente servirían para orientar la labor de los gobernadores como iniciadores de leyes en cuestiones de alta sofisticación legislativa, por ejemplo, en materia de medio ambiente, y además podrían servir –como sucede en otros estados federales– al propósito de uniformidad legislativa en áreas en lo que ello es deseable, por ejemplo en materia procesal penal.

Otra importante función de igual envergadura de la Conago es la de servir de eficaz contrapeso a la lógica centralizadora de decisiones públicas de las dirigencias de los partidos políticos nacionales. En el federalismo mexicano del siglo *xxi*, la Conago se ha convertido en el único centro de defensa de intereses territoriales para atemperar la centralización de los partidos políticos nacionales, que se traslada, como se ha expuesto, a las instituciones legislativas y ejecutiva nacionales. Ello sugiere que la Conago debe promover a través de su secretariado técnico, la elaboración de estudios de federalismo comparado en diferentes materias –como educación, salud, gestión del agua, etcétera–, pero también estudios sobre la relación entre federalismo y sistema electoral, y federalismo y sistema de partidos, de nuestro país en perspectiva con el de otros países organizados como estados federales.

Antes de abordar el último paquete de propuestas para la reforma del Estado en las entidades federativas, un par de

cuestiones que tienen que ver con la reforma del Estado de ámbito federal deben señalarse. Una de ellas es que la Conago debe plantear que el Senado de la República participe en igualdad de condiciones con la Cámara de Diputados tanto en el proceso de definición de ingresos como en el de la programación del presupuesto. En tanto que una de las funciones del Senado de la República es actuar como cámara territorial, y representar en igualdad de condiciones a los estados económicamente débiles frente a los más poderosos, debe participar necesariamente en el proceso de presupuestación de la República para asegurar la solidaridad interterritorial, potestad que se potencia con la ratificación senatorial del secretario de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal sugerida líneas arriba.

Una cuestión adicional que igualmente atañe los intereses de los estados, es la precisión del proceso vigente de reforma de la Constitución federal. En éste debe establecerse con absoluta claridad la participación de los congresos de los estados con periodos específicos de discusión, así como la definición tanto del quórum como de la mayoría congresual necesaria para la aprobación en cada estado de reformas a la Constitución federal. La Conago debe valorar presentar un punto de acuerdo para este efecto ante el poder constituyente permanente, e incluso acompañar dicho pronunciamiento con un texto de proyecto de artículo.

III. Reforma del Estado en las entidades federativas

Para proponer un nuevo federalismo en México, en el que se le otorguen mayores responsabilidades públicas a los estados, donde los gobernadores puedan hacer elegir a un senador de la República —como medida técnica para articular de mejor manera las relaciones verticales de colaboración, pero que indudablemente les confiere mayor fuerza política—, resulta del todo deseable profundizar en los procesos de democratización de los sistemas políticos de los estados, cuestión que tiene que ver no tanto con las reglas de acceso al poder sino con las reglas de ejercicio del poder.

Ello hace necesario que los tres poderes de los estados se actualicen, que incrementen sus capacidades institucionales cada uno por separado y en sus interrelaciones. Entre otras cosas, se debe prever la profesionalización de la planta burocrática que sirve en los tres poderes del Estado mediante el servicio civil de carrera, medida que mejoraría los *standards* de la gestión pública, pero que es además una obligación para los estados derivada del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los poderes ejecutivos deben reforzar el personal que sirve a la administración pública, e igualmente los poderes legislativos deben fortalecer sus áreas de asesoría y de fiscalización con personal de carrera altamente calificado en la ciencia de la administración pública. El Poder Judicial tampoco debe quedar al margen de este esfuerzo, y se debe prestar particular atención al Tribunal de

lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial estatal. No es casualidad que en las democracias constitucionales de nuestros días, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de los respectivos poderes judiciales de los estados nacionales sea el segundo tribunal en importancia después del tribunal constitucional.

Pero el federalismo de colaboración no atañe únicamente al fortalecimiento de las áreas de la administración pública de los tres poderes públicos estatales, sino que también tiene que ver con la forma en que éstos se relacionan entre sí. En forma enunciativa, algunas propuestas en el ámbito estatal que podrían ser objeto de análisis, debate y posible incorporación en las Constituciones y leyes de los estados para incrementar la capacidad de gobernabilidad democrática de los sistemas políticos de los estados, son:

- Fortalecer el Poder Judicial de los estados tanto en su estructura burocrática como en sus competencias jurisdiccionales. Si se pretende una redistribución de las competencias fiscales de la federación hacia los estados, es imprescindible fortalecer previamente la protección jurisdiccional estatal de los derechos de los gobernados, pues crecientemente éstos se podrían ver afectados por actos de las autoridades fiscales estatales. El mismo razonamiento aplica para la idea de que los estados deben asumir una responsabilidad mayor en diversas áreas de gestión pública que al día de hoy tiene atribuidas los

poderes federales. Ello hace que fortalecer los poderes judiciales de los estados –en especial el tribunal de lo contencioso administrativo– y organizar un esquema de justicia constitucional en cada estado de la República mexicana, sea un imperativo del federalismo cooperativo del futuro. El fortalecimiento de los poderes judiciales requiere que se contemple el juicio local de amparo para que localmente se proteja los derechos de la Constitución estatal; para evitar interpretaciones de derechos estatales contrarias a la Constitución federal, la labor jurisdiccional de los estados –a pesar de estar fundada en derecho estatal– deberá ajustarse escrupulosamente a la jurisprudencia que emana de los tribunales federales y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Además del juicio local de amparo con “interpretación estatal bloqueada”, se debe integrar la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional como una necesidad fundamental para la democratización del sistema presidencial de los estados, entre otras cosas para que el Tribunal Superior de Justicia interprete en cada estado la separación de poderes de su sistema presidencial y garantice “el derecho de las oposiciones” a descargar la función de control del gobierno.

- Introducir la diferenciación de la jerarquía de leyes emanadas del Congreso, para incorporar en los ordenamientos estatales las “leyes de desarrollo constitucional”, inspiradas en las “leyes orgánicas” europeas. Éstas son leyes

dirigidas a la regulación de aspectos particularmente sensibles del sistema constitucional –como las leyes que organizan al propio Poder Legislativo y al Poder Judicial– y que deben ser aprobadas por mayorías calificadas para evitar el abuso de la mayoría congresual de turno; es a través de este tipo de ley que se garantiza, por ejemplo, el “estatuto jurídico de las oposiciones” a controlar al gobierno; la legislación electoral para garantizar la supervivencia de las minorías, o las competencias de control constitucional del Tribunal Superior de Justicia para evitar que una mayoría circunstancial del propio Poder Legislativo las erosione.

- Incorporar un nuevo mecanismo de sustitución del gobernador del estado por falta absoluta de éste, sobre la base de un orden de funcionarios predeterminado en la Constitución estatal.
- Reconocer constitucionalmente la figura del jefe o coordinador del gabinete, o “alternativamente la función” para que ésta sea desempeñada por el secretario de Gobierno.
- Incorporar en la Constitución estatal la figura del gabinete, su composición y su marco de competencias.
- Incorporar la iniciativa legislativa preferente del gobernador para que un número determinado de iniciativas de ley que éste presente ante el Congreso estatal, sean estudiadas, discutidas y votadas por la Legislatura en un periodo de tiempo breve.
- Incorporar la reconducción presupuestal.

- Reconocer constitucionalmente a los miembros del gabinete del Ejecutivo estatal, el derecho de asistir regularmente y de hacer uso de la voz en las sesiones del Congreso del estado.
- Fortalecer la función de control del Congreso estatal sobre el Ejecutivo:
 - Establecer expresamente en la Constitución estatal, al lado de la función legislativa, la función de control del gobierno por parte del Poder Legislativo.
 - Establecer la ratificación de algunos de los mandos superiores del Poder Ejecutivo por el Congreso del estado, entre ellos al jefe del gabinete o secretario de Gobierno y al secretario de Finanzas.
 - Establecer que los secretarios de despacho acudan cada semana a sesiones de control del gobierno ante el Congreso del estado para responder en forma oral o por escrito las preguntas que le formulen los legisladores (pregunta parlamentaria).
 - Establecer la interpelación y la censura individual no vinculante contra los miembros del gabinete del gobernador del estado.
 - Prolongar los periodos de sesiones del Congreso del estado hasta por once meses para que la función de control sobre la actividad del Ejecutivo sea –al igual que esta última– continua.

- Actualizar el marco constitucional y legal del órgano superior de fiscalización para que éste opere efectivamente como un órgano independiente de intereses políticos, y con un personal con servicio civil de carrera altamente calificado para la función.

Todas las medidas anteriores pueden ser recogidas en las Constituciones estatales bajo el marco permitido por la Constitución federal vigente. La única medida deseable de reforma política en los estados que requiere reforma a la Constitución federal, es la que permitiría la reelección de los legisladores de los estados por un único periodo. En este orden de ideas se sugiere que la Conago considere presentar un proyecto de iniciativa de reforma constitucional, por los conductos formales, para que el constituyente permanente permita la reelección de los legisladores locales y de las autoridades municipales, aun cuando ésta no esté permitida para los legisladores federales y para el presidente de la República.

Finalmente, cabe señalar que la reforma del Estado es impensable sin la reforma del Estado en el Distrito Federal. En el ánimo de evitar mayores dilaciones a su reforma definitiva, la Conago puede considerar solicitar la aprobación por el Congreso de la Unión de la “Ley de Garantía del Estado Federal”. Como es sabido, el proceso de democratización del país tuvo necesariamente una proyección en el Distrito Federal, que se refleja en el artículo 122 de la Constitución. Éste

siguió el modelo de la capital federal de Alemania y de Argentina (que a su vez estuvo influida por el modelo alemán). Ambos estados federales cuentan con una “Ley de Garantía del Estado Federal” que garantiza, mediante medidas concretas, la deliberación y el trabajo en libertad de todas las instituciones del Estado federal con sede en la capital de la República; inexplicablemente una ley de objetivo equivalente fue omitida en México, lo que no se justifica al día de hoy. Pero otra razón de oportunidad política invita a alumbrar esta omisión legislativa. Es sabido que el marco regulatorio establecido por el artículo 122 de la Constitución no es definitivo sino provisional, pero que éste no supera esta fase provisional por la desconfianza de los poderes federales hacia la potencial conflictividad de la cohabitación en la capital de la República. A este respecto, una posibilidad a valorar para despejar la desconfianza de la cohabitación y franquear la inamovilidad en este tema sea, quizá, la aprobación de una “Ley de Garantía del Estado Federal Mexicano”, bajo el entendido de que la aprobación de dicha ley necesariamente deberá ser anterior a los trabajos definitivos de la reforma política del Distrito Federal.

El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva

Enrique CABRERO
Guillermo CEJUDO
Mauricio MERINO
Fernando NIETO

I. Introducción¹

Durante los últimos veinticinco años, México ha logrado construir un régimen político en el que los estados y los municipios tienen más atribuciones, más recursos y más capacidad de decisión y acción, por derecho propio, que en cualquier momento anterior. El federalismo mexicano de nuestros días cuenta con gobiernos democráticos elegidos con libertad por

¹ Este texto no incluye, de manera deliberada, referencias bibliográficas, citas ni cifras (más allá de las estrictamente necesarias). El propósito del documento es presentar nuestras tesis sobre la forma en que ha evolucionado el sistema federal y nuestras propuestas de reforma en un formato sencillo y accesible a un público amplio. Se añade, sin embargo, una nota bibliográfica para el lector interesado en profundizar en el tema.

los ciudadanos, con mayor autonomía en la confección de sus propias leyes y con una influencia decisiva en la calidad de la convivencia y el desarrollo. Al mismo tiempo, sin embargo, el federalismo enfrenta serias dificultades por la distribución de competencias, responsabilidades y recursos entre gobiernos; disputas por la definición, el diseño y la implementación de las políticas públicas; problemas para la coordinación de acciones conjuntas, fuertes rezagos en las distintas capacidades institucionales de los gobiernos locales y una creciente brecha de ingreso y desarrollo humano entre regiones.

El arreglo federal vigente ha sido producto de la transición democrática que ha modificado el régimen político del país, pero que hasta ahora no ha conseguido construir un proyecto común y no ha deliberado sobre el tipo de federalismo que los distintos actores políticos estarían dispuestos a compartir. Esto explica buena parte de los problemas que desafían el funcionamiento del régimen federal, y sus dificultades para definir ámbitos precisos de responsabilidad, decisión y actuación, para incrementar la capacidad de gestión efectiva de todos los gobiernos, y para generar espacios de cooperación eficaz entre ellos.

En las siguientes páginas intentaremos explicar las razones que llevaron al arreglo federal en vigor; haremos un diagnóstico de las tres dimensiones que consideramos centrales para comprender nuestro federalismo: la arquitectura institucional, los procesos de políticas públicas y la distribución de recursos y, por último, propondremos las reformas que creemos fundamentales para consolidar un federalismo de largo aliento,

sobre la base de un sistema coherente de distribución de competencias para cada ámbito de gobierno, de una distribución de recursos fiscales que asegure el funcionamiento de cada uno de ellos y premie el crecimiento económico y la mejor distribución del ingreso entre las personas, y de un entramado institucional que propicie la coordinación, fomente la capacidad de gestión y garantice la rendición de cuentas. En pocas palabras, se propone un rediseño del sistema federal mexicano que, por una parte, corresponda con la realidad del nuevo régimen político fundado en la pluralidad partidaria y la participación de los ciudadanos y, por otra, responda con mayor eficacia, eficiencia y transparencia a la solución de los problemas públicos y al desarrollo humano.

II. La construcción reciente del federalismo mexicano

El arreglo federal que tenemos es resultado directo de los cambios de fondo que ha vivido el régimen político del país durante los últimos veinticinco años. Gracias a la pluralidad política y a la creciente participación de los ciudadanos, el federalismo de hoy ha dejado atrás la vieja concepción de que los gobiernos de los estados eran agentes de los poderes centrales; ha generado nuevas atribuciones y recursos para los gobiernos municipales, y ha logrado convertir en una realidad política lo que desde finales del siglo XIX fue pura formalidad constitucional.

Hoy, los estados y municipios son niveles claramente diferenciados, con atribuciones y recursos propios. Ambos dejaron de ser actores subordinados a los aparatos políticos federales, para volverse instancias con agendas propias, poderes y contrapesos activos y con una renovada influencia en la dinámica del sistema político en su conjunto. Pero, en contrapartida, en el federalismo actual persisten viejos rezagos y también han surgido nuevos problemas derivados del proceso de cambio político de los últimos años.

La razón principal de esa doble dificultad es que las transformaciones que dieron lugar al federalismo que hoy vive el país no fueron pensadas (ni operadas) como parte de un proyecto de reforma deliberado, integral y coherente. En realidad, el nuevo modelo federal tiene poco que ver con un proyecto compartido y premeditado, a partir de una agenda de reformas impulsada por todos los actores involucrados.

En lugar de ello, la renovación del federalismo ha respondido a modificaciones graduales, motivadas por tensiones, conflictos y decisiones circunstanciales, mas no siempre coherentes. La mayoría de las reformas han sido casuísticas y coyunturales: fueron respondiendo a situaciones puntuales que reclamaban un cambio, casi siempre generadas por la irrupción de la pluralidad política y la generación de demandas y equilibrios políticos inéditos. Los cambios que se sucedieron en los últimos veinticinco años, a pesar de su trascendencia, no respondieron a un proyecto único de federalismo y todavía hoy no se vislumbra una política decidida en ese sentido.

Los cambios ocurridos se pueden clasificar, a grandes rasgos, en tres planos distintos (aunque complementarios para entender la realidad del federalismo vigente):

1. *Cambios institucionales* han sido aquellos referidos a la modificación en las reglas de gobierno y a la forma en que se ejerce el poder público en los estados y en los municipios. Aunque limitadas, esas reformas han redefinido los ámbitos de acción de los distintos niveles de gobierno y han producido nuevas dinámicas de competencia política y control de la administración pública.
2. *Cambios en las áreas de política pública*, así como en la forma en que éstas habrían de ser llevadas a cabo por los tres niveles de gobierno. Aquí se incluyen todas las reformas descentralizadoras de los últimos años, que fueron modificando atribuciones y responsabilidades sobre la marcha.
3. *Cambios en la dimensión financiera*, que son aquellos relativos a la forma en que hoy se obtienen, distribuyen y controlan los recursos financieros en la federación mexicana.

1. *Cambios institucionales*

La mayor parte de las reformas a la arquitectura institucional que se han producido hasta ahora no han buscado incidir de manera directa sobre el diseño o la operación de los gobiernos de los estados. En rigor, las instituciones jurídicas y políticas de

las entidades han sufrido muy pocos cambios directos durante los últimos veinticinco años. En cambio, los gobiernos municipales han cambiado buena parte de su fisonomía institucional.

Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 dotaron a los municipios de atribuciones propias, mayores instrumentos de gestión y potestades reglamentarias. Se les transfirió la responsabilidad del desarrollo urbano y de la provisión de gran parte de los servicios públicos de consumo directo. Los ayuntamientos se convirtieron en gobiernos de pleno derecho con un catálogo, siempre en aumento, de responsabilidades propias. De modo que el modelo federalista que había prevalecido (un federalismo dual, donde los ejes de la dinámica política eran la federación y los gobiernos de los estados), se transformó en una lógica tripartita. Los gobiernos estatales no fueron modificados de manera deliberada y directa desde la Constitución federal, pero sí los ayuntamientos, que ganaron atribuciones propias como gobiernos municipales y se convirtieron en un nuevo actor con voz propia y peso específico en el sistema político y administrativo del país.

Sin embargo, durante los últimos cinco lustros, la gran mayoría de los estados y de los municipios ha experimentado la alternancia de gobiernos con distintos orígenes políticos, y todos ellos han inaugurado nuevas etapas de pluralidad partidaria. Y la inyección de esa pluralidad, junto con las reformas que la hicieron más asequible (como la institución de la representación proporcional y las reformas electorales de la década de los noventa), abrió la puerta franca

al cambio de régimen político y a la emergencia de gobiernos diferenciados. Como consecuencia, los congresos locales, al igual que los municipios y los ejecutivos estatales, han ganado agendas políticas propias y hoy establecen leyes, políticas y programas con mucha mayor autonomía que en cualquier momento anterior.

Si bien estos últimos cambios han sido un producto directo de la pluralidad, más que de reformas institucionales formales, no hay duda del protagonismo que han cobrado las legislaturas estatales, de la creciente autonomía de los tribunales superiores de cada entidad e incluso del fortalecimiento de los ejecutivos estatales como actores cada vez más relevantes en la vida política nacional. La pluralidad política ha renovado la vigencia de instituciones que existían, pero que estaban sometidas a la dinámica de la jerarquía política del pasado. En ese mismo sentido, la nueva pluralidad del Congreso de la Unión que se produjo a partir de 1997 y el cambio de partido en la Presidencia de la República en 2000, transformaron dramáticamente las relaciones entre los gobiernos estatales y el centro, limitando la influencia de la administración pública federal y potenciando las relaciones entre los gobernadores y los legisladores de cada estado.

La renovación de esas instituciones se vio respaldada, a su vez, por la creación del sistema de controversias constitucionales (1994), que aseguró que la división de competencias entre gobiernos y poderes de la federación contara con una base de garantías jurisdiccionales arbitrada por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación. En fechas más recientes, y con efectos todavía difíciles de medir, las reformas constitucionales que han establecido nuevas obligaciones para los gobiernos estatales y municipales en materia de transparencia y acceso a la información, contabilidad pública, rendición de cuentas y fiscalización, prometen un nuevo momento en la vigilancia que ejercen los ciudadanos sobre las funciones de sus gobiernos y nuevas oportunidades de equilibrio y de contrapesos entre los partidos que gobiernan y sus oposiciones.

2. Cambios en las políticas públicas

En el plano de las políticas públicas, el más claro ejemplo de las transformaciones de los últimos cinco lustros ha sido la creciente descentralización de la operación y aun de la decisión de programas federales, como una tendencia constante durante el periodo que aquí se refiere. Puede afirmarse que la descentralización tuvo su origen en la crisis de 1982 y en la redefinición del modelo económico nacional. Ambas cosas transformaron paulatinamente las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, al descargar sobre estos últimos nuevas responsabilidades en materia de construcción de obras y dotación de servicios públicos, que antes se concentraban casi por completo en las oficinas de la federación. En esos años nació el llamado sistema nacional de planeación democrática, cuyos efectos perduran hasta la fecha.

Empero, la descentralización no respondió a un proyecto integral y comprehensivo, sino que en la mayoría de los casos se limitó al traspaso de la infraestructura, la operación o la gestión de obras y programas puntuales, mientras que la federación mantuvo el control sobre el diseño de la agenda y la formulación de las políticas públicas. Además, esa forma de descentralización no partió de una formulación clara de política pública, ni mucho menos de la confección de un nuevo sistema de competencias, sino que fue descargando responsabilidades gubernamentales de manera casuística. El resultado directo de esas reformas ha sido que los gobiernos estatales y municipales se encuentran muchas veces sobrepasados por las nuevas responsabilidades situadas en ellos, sin suficientes recursos para atenderlas y, con frecuencia, simplemente excluidos del diseño mismo de la política.

Los ejemplos más notables han estado en la transferencia de la infraestructura médica y paramédica del sector salud, en las nuevas responsabilidades asumidas por los estados en materia educativa, así como en las obligaciones de coordinación en materia de medio ambiente y seguridad pública; sin embargo, en otras muchas otras áreas prioritarias, como la política social o la de desarrollo agropecuario, los gobiernos locales no han tenido más campo de acción que una participación limitada en la operación de las políticas ya decididas desde el gobierno de la República. De esta forma, la descentralización ha implicado nuevas cargas administrativas y financieras para los gobiernos locales, que han desafiado su capacidad de gestión.

3. *Cambios en el federalismo fiscal*

Con todo, los cambios más notorios en los últimos veinticinco años han estado en la esfera del federalismo fiscal. En este plano se pueden encontrar las transformaciones más profundas y, al mismo tiempo, las mayores preocupaciones de los gobiernos subnacionales. De hecho, las mayores discusiones sobre el federalismo mexicano se han concentrado en este último punto. Desde las iniciativas tempranas que crearon el ya mencionado sistema de planeación democrática, hasta la más reciente reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, el tema de los dineros públicos, cómo se obtienen y se distribuyen entre los distintos actores, ha sido el eje de casi todos los foros sobre el federalismo.

El primer resultado de las reformas al régimen fiscal federal es, claramente, que ahora los gobiernos locales y municipales cuentan con más recursos y con partidas específicas que transfieren regularmente fondos federales a los otros dos niveles de gobierno. Igualmente, en casos como la descentralización educativa y de los servicios de salud, la transferencia de responsabilidades incluyó un mayor flujo original de recursos del erario federal a las arcas estatales, además, también hay nuevos esquemas de incentivos fiscales y un realineamiento de los sistemas de gasto y de los métodos de control de la cuenta pública, sobre todo a raíz de la última reforma fiscal.

No obstante, en términos más generales, el fuerte acento financiero de los cambios recientes en el federalismo de

México ha tenido dos efectos que a menudo se pasan por alto: por una parte, los esfuerzos de reforma al federalismo fiscal han hecho poco por fortalecer la capacidad de recaudación propia de las Haciendas locales y por generar incentivos para promover el crecimiento económico regional. La estabilidad financiera se ha puesto por encima de la capacidad de acción de los gobiernos locales; por otra parte, se ha soslayado la potencia del federalismo para producir mayor igualdad y mejor calidad de vida en todo el país.

La obsesión fiscal, entendida como la búsqueda del mayor control sobre las finanzas públicas sin una base funcional clara, ha sesgado buena parte de los debates sobre el tipo de federalismo más deseable para los mexicanos (y no sólo para sus gobiernos) y ha llevado a relegar los componentes administrativo y de gestión, así como el carácter cooperativo que podría desplegar el federalismo.

Este breve recuento nos permite subrayar que el conjunto de reformas que han cambiado al federalismo no devinieron de un proyecto compartido, capaz de organizar y de potenciar las reglas y la capacidad de acción del pacto federal en su conjunto, tampoco se han orientado por una política integral, ni coherente. Las políticas de descentralización han sido casuísticas y aun erráticas, no se han acompañado de los cambios institucionales necesarios para darles mayor poder de decisión y gestión a los gobiernos locales. Y las reformas fiscales, si bien han incrementado la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales, también han acentuado su depen-

dencia de las transferencias federales y han disminuido su capacidad de recaudación y de promoción del crecimiento económico, así como la mejor distribución del ingreso. Las transformaciones logradas hasta ahora, a pesar de su indudable profundidad, no han respondido a un proyecto de largo aliento.

III. Diagnóstico del actual federalismo mexicano

Con la misma lógica del apartado anterior, este breve diagnóstico se divide también en tres partes. La primera trata los problemas derivados de las características institucionales del régimen federal; enseguida, se revisan las principales áreas de política pública que han redefinido las atribuciones y responsabilidades de las entidades federales (y de los municipios, según el caso), y por último, se aborda el tema del federalismo fiscal y la transferencia de recursos financieros de la federación hacia los estados y los municipios. Naturalmente, los problemas de cada una de estas dimensiones afectan a las demás, y aunque este análisis no busca ser exhaustivo, sí pretende mostrar cómo es que las debilidades actuales del federalismo mexicano son consecuencia de la falta de un proyecto político compartido.

1. *Dimensión institucional*

Como se ha dicho antes, la distribución de competencias que regula el régimen federal mexicano ha permanecido prácticamente intacta en los últimos años. Con excepción del gobierno municipal, las entidades federativas no han experimentado cambios sustantivos en su estructura jurídica e institucional. De modo que, aunque hoy existen relaciones intergubernamentales más dinámicas y nuevos espacios de coordinación, siguen existiendo carencias institucionales que inciden directamente en las capacidades de gestión de los estados y municipios y, en última instancia, en la calidad de vida de millones de mexicanos.

Parte de estos problemas se derivan de un desfase institucional entre los estados, los municipios y la federación. Se puede afirmar que los estados y los municipios han permanecido a la zaga de varios de los esfuerzos de actualización institucional que, en otros ámbitos, han permitido avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas, así como en términos de la calidad del régimen democrático; sin embargo, esta afirmación debe ser matizada. Si bien es cierto que existen problemas comunes, la diversidad de casos (32 entidades federativas y poco más de 2 400 municipios) no puede pasarse por alto. En otras palabras, se debe tener en mente que no todos los problemas tienen la misma gravedad en todo el país, donde cada región e incluso cada municipio tiene particularidades

políticas, sociales y económicas. Empero, sí se puede avisar de un conjunto de retos institucionales más o menos comunes a todos los gobiernos subnacionales del país.

En primer lugar se pueden referir los relacionados con las “bases y reglas formales del sistema federal”. En este rubro se debe mencionar la falta de claridad en la división de las facultades y áreas de acción concretas de cada nivel de gobierno, sobre todo en las relaciones estados-federación y estado-municipios. En otras palabras, no se ha generado una arquitectura institucional basada en una distribución de competencias que refleje ámbitos inequívocos, con responsabilidades claramente asignadas entre cada nivel de gobierno. Se trata de un defecto del entramado institucional que impide identificar a plenitud las instancias de decisión y limita las posibilidades de coordinación eficaz, además de mermar la rendición de cuentas. Esta condición favorece la confrontación entre niveles de gobierno y los intentos recurrentes por ejercer facultades ajenas o imponer decisiones políticas o administrativas que carecen de un fundamento constitucional claro. Un indicador de este fenómeno es el creciente número de controversias constitucionales atendidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el diseño institucional del federalismo mexicano todavía existen amplias “zonas grises” que no dan certeza sobre qué nivel de gobierno es responsable de solucionar los problemas públicos.

Una dificultad adicional, relacionada con la anterior, es la falta de mecanismos efectivos de coordinación interguberna-

mental. En el actual modelo federal existen pocos y malos flujos formales de coordinación horizontal y vertical. Los primeros habrían de servir para conjuntar esfuerzos entre pares con miras a solucionar problemas públicos compartidos (problemáticas regionales y metropolitanas, por ejemplo). Los segundos, por su parte, habrían de favorecer la cooperación entre distintos órdenes de gobierno. La debilidad de estos mecanismos ha favorecido la regulación centralizada, antes que una pactada por todos los interesados, y ha impedido la articulación de las políticas públicas. Todo lo anterior termina por disminuir la calidad y efectividad de los servicios y bienes públicos que reciben los ciudadanos.

Otras deficiencias institucionales tienen que ver con la “transparencia y la rendición de cuentas”. La reciente reforma al artículo 6o. de la Constitución Política establece, como ya se ha dicho, obligaciones concretas para todos los niveles de gobierno; sin embargo, aún hay graves problemas en los gobiernos estatales y municipales. Se puede mencionar, en primer lugar, que no se han creado instituciones sólidas que permitan una vigilancia efectiva de los gobiernos estatales y, sobre todo, de los municipales, tanto en el modo en que éstos ejercen sus atribuciones, como en la forma en que usan sus recursos. Las instituciones encargadas de este ejercicio de supervisión (auditorías superiores y contralorías) necesitan de mayores recursos y capacidades para cumplir sus tareas. El resultado es que los gobiernos locales todavía pueden actuar con amplios márgenes de discrecionalidad e irresponsabilidad pública.

De igual forma, existen rezagos en la apertura de los gobiernos al escrutinio público. Falta fortalecer las prácticas de transparencia y acceso a la información pública que utilizan y generan los distintos gobiernos, así como las instituciones que garantizan el derecho que poseen los ciudadanos para preguntar y obtener respuestas plenas de sus autoridades. Hay, desde luego, indicios de mejora derivados de la reforma al artículo 6o. constitucional, pero la experiencia reciente demuestra que, tras los cambios en las reglas estatales, puede haber aún desvíos en las prácticas cotidianas y los mecanismos para hacerlas cumplir.

Por último, otro conjunto de debilidades institucionales se relaciona con la “calidad democrática de la vida política” de estados y municipios. A pesar de la creciente competencia política y de dinámicas inéditas en nuestro régimen federal, persisten problemas que redundan en una deficiente calidad de la democracia local y municipal. No nos referimos solamente a la vulnerabilidad de los procesos y las autoridades electorales locales, sino también a la falta de reglas, métodos y prácticas de participación ciudadana que no dependan de la voluntad de los gobernantes en turno. La contraparte de la falta de instituciones capaces de fortalecer la rendición de cuentas y la vigilancia del desempeño de los gobiernos, es la ausencia de instituciones y de rutinas de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que afectan su vida cotidiana.

Otras deficiencias que persisten, y cuyas dimensiones han cobrado tintes dramáticos, son las relacionadas con las

instituciones que han de garantizar el Estado de derecho, la seguridad pública y la procuración de justicia. Las instituciones locales (los ministerios públicos, los tribunales, así como los órganos autónomos de defensoría y procuración de los derechos humanos) tienen rezagos importantes que inciden en su capacidad de garantizar el respeto a la ley. No hay duda de que falta fortalecer las capacidades institucionales y organizacionales de los gobiernos estatales y municipales para hacer frente a los retos de la corrupción, la inseguridad y el incumplimiento sistemático de las leyes. Además de los altos niveles de corrupción dentro de las policías y ministerios públicos locales, saltan a la vista la falta de recursos financieros, materiales y humanos de esas instituciones, y las dificultades para la coordinación efectiva entre distintos órdenes y organismos.

Es notoria, también, la falta de mecanismos eficaces de profesionalización de la función pública que den certeza a la ciudadanía, ofrezcan estabilidad en el empleo público y permitan fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos a largo plazo. La debilidad (cuando no la ausencia total) de las instituciones de profesionalización favorece la permanencia de prácticas de gestión de recursos humanos y de gobierno contrarias a su capacidad institucional: la utilización del empleo público con fines partidistas y de grupo, la visión de los cuerpos burocráticos (y las remuneraciones que esos puestos conllevan) como botines políticos; la alta discrecionalidad de los funcionarios públicos, así como la captura de programas y bienes gubernamentales en beneficio de algunos privados.

Mientras no existan instituciones que garanticen un servicio público profesional, se seguirá careciendo de una de las condiciones más importantes para construir gobiernos estatales y municipales eficaces y eficientes.

Un último problema institucional con efectos directos en la calidad de la democracia local es la baja intensidad democrática de la acción pública. Con esto nos referimos a la falta de mecanismos institucionales efectivos que permitan reforzar la vinculación de estados y municipios y sus actividades de gobierno con el resto de los actores sociales de la escena local (asociaciones civiles, empresas, grupos de interés y la ciudadanía en general). Dadas las nuevas condiciones de competitividad local, regional, nacional y hasta internacional, no basta con establecer instituciones de control social y rendición de cuentas, sino que falta avanzar hacia el fortalecimiento de los instrumentos de vinculación y gobernación efectiva, en materia de diseño e implementación de políticas públicas específicas. Estos mecanismos son aún escasos, cuando no del todo inexistentes, o contruidos como canales corporativos y clientelares, que no redundan en una acción pública democrática.

2. Problemas de política pública

Como se vio en el primer apartado, los últimos años se han caracterizado por una transferencia inédita de atribuciones y responsabilidades del nivel federal a los estados y los municipios.

No obstante, este proceso no ha fortalecido las capacidades de política pública de los gobiernos subnacionales, sino que, en muchos de los casos, ha impuesto cargas y desafíos que no siempre han sido solventados con suficiencia. Se pueden mencionar algunos ejemplos.

En 1992 se inició el proceso de “federalización” educativa que en la práctica significó la transferencia de responsabilidades administrativas y recursos (materiales y financieros) para la provisión de los servicios educativos básicos en todo el país (con excepción del Distrito Federal). En este rubro, la descentralización se realizó en el marco de un acuerdo nacional que se tradujo en convenios específicos para cada entidad federativa. De esta forma, los estados se convirtieron en los principales responsables de la administración de la infraestructura de educación básica. No obstante el proceso de federalización educativa, el gobierno nacional conservó las facultades normativas y de evaluación. En otras palabras, los estados se convirtieron en los administradores de las políticas educativas que se establecen centralmente en la Secretaría de Educación Pública.

Otro ejemplo similar es el de la política de salud. En este caso, la descentralización de responsabilidades administrativas, infraestructura y de recursos humanos y financieros se realizó en el marco del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud de 1996. De igual forma, este acuerdo-marco se tradujo en convenios específicos que el gobierno nacional firmó con cada una de las entidades. Los

estados pasaron así a administrar una parte importante de los servicios de salud; sin embargo, la participación de los estados en el conjunto del Sistema Nacional de Salud sigue siendo inferior a aquella que brindan instituciones nacionales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. Los gobiernos estatales se hicieron cargo de una parte de los servicios de salud, pero en la práctica su participación en la formulación de las políticas de salud, así como en la implementación de las mismas, sigue siendo reducida. Este patrón se repite en iniciativas recientes como el Seguro Popular.

Estas dos políticas públicas son ejemplos de que la descentralización en los últimos años ha devenido en nuevos retos administrativos y políticos para las entidades del país. Si bien es cierto que estos procesos han incrementado las responsabilidades y los recursos de los gobiernos estatales, también lo es que el diseño de las políticas sigue estando centralizada y que el éxito de la descentralización es, por lo tanto, muy cuestionable.

La otra gran área que ha sido objeto de la descentralización es la política de desarrollo social, y específicamente el ejercicio del gasto social. El diseño está basado en partidas específicas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que transfieren fondos a los gobiernos estatales y municipales con el objetivo explícito de promover el desarrollo regional, la inversión en infraestructura social y la asignación de rentas estatales para combatir la pobreza. Estos fondos han servido efectivamente para ensanchar los márgenes de actuación de

los estados y municipios del país; sin embargo, si bien los estados pueden (y deben) establecer políticas y programas particulares de desarrollo social, existen al menos dos limitantes para ese propósito. De un lado, la mayor parte de los fondos transferidos se encuentran “etiquetados”. Esta medida de control federal se ha considerado como una ventaja (sobre todo a la luz de las debilidades institucionales ya mencionadas); empero, también se ha traducido en un candado que ha cancelado las opciones de los gobiernos locales. Por otro lado, la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 17, establece que son los municipios del país (y no los gobiernos estatales) los principales responsables de ejecutar la política federal de desarrollo social. Esta segunda condición se traduce, así, en mayores responsabilidades para los gobiernos municipales y en una clara limitación adicional para los gobiernos de los estados.

Conviene revisar otras dos áreas: la del desarrollo económico y la del desarrollo rural. A diferencia de las otras políticas, en estos casos no han existido esfuerzos trascendentales de descentralización de atribuciones y de recursos (o no más allá de las decisiones que se relacionan directamente con el gasto social y el desarrollo regional). No obstante, cuando los estados han emprendido políticas de desarrollo económico particulares, en algunos casos (como en ciertas entidades del norte y del centro del país) han tenido un éxito considerable. En otros, sin embargo, las limitaciones ya señaladas, junto con las carencias institucionales, presupuestales y organizativas, han terminado por arrojar resultados magros. En el caso del

desarrollo rural, si bien existen convenios de descentralización firmados entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, lo cierto es que el gobierno nacional sigue manteniendo los principales recursos y atribuciones para formular e implementar casi por completo las políticas en esta materia.

En suma, cabe formular tres observaciones generales sobre la dimensión de las políticas públicas en la operación del federalismo mexicano. En primer lugar, las políticas descentralizadoras de los últimos años han implicado nuevas cargas administrativas, financieras y políticas para los gobiernos estatales y municipales. Éstos han tenido que lidiar con los nuevos desafíos sin contar, en muchos casos, con las capacidades de gobierno y gestión necesarias. Tampoco los procesos de descentralización se han traducido en el fortalecimiento de las instancias de decisión y autoridad que permitiesen a los gobiernos subnacionales formular políticas públicas que respondan a sus necesidades concretas. La descentralización ha significado, en buena medida, que los gobiernos estatales han asumido nuevas responsabilidades sin contar con mayor autonomía para decidir.

En segundo lugar, existen áreas prioritarias que todavía escapan a los ámbitos de acción de los gobiernos estatales y municipales; sin embargo, la experiencia reciente nos lleva a creer que no se trata simplemente de transferir recursos y atribuciones, sino de construir, de un lado, canales de cooperación entre distintos niveles de gobierno, así como de fortalecer las capacidades de gobierno de los estados y municipios del país. El modelo federal ha devenido, en este sentido, en un

precario equilibrio entre inclusión en ciertas fases de la política pública y en la excesiva centralización (tanto de la formulación, como de la implementación) en muchas otras.

En tercer lugar, existen aún problemas relacionados con las capacidades técnicas de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Estas dificultades varían según el caso, pero en general existen rezagos en la gran mayoría de los gobiernos subnacionales. Falta desarrollar, entre estados y municipios, mecanismos de aprendizaje horizontal e intercambio de información, y metodologías e instrumentos efectivos de evaluación de políticas. Igualmente persisten trabas, ya sean políticas o administrativas, para la coordinación entre distintos órdenes de gobierno, que impiden una implementación más eficaz y eficiente de las políticas públicas, además de que los programas se presentan a los ciudadanos como una oferta fragmentada, en vez de complementaria. Esto no sólo incide en la calidad de las políticas públicas y de los bienes y servicios entregados a la población, sino que también condiciona la rendición de cuentas, pues los ciudadanos no encuentran un vínculo directo entre responsabilidad de gobierno y acción específica.

3. Problemas de distribución fiscal

Como ya se ha expuesto, el tema del dinero ha tenido un lugar preponderante en el federalismo mexicano. En efecto,

la reconfiguración del sistema de repartición y transferencia de recursos financieros ha fortalecido las capacidades de gasto de estados y municipios. No obstante, aún existen al menos cuatro problemas cuya gravedad es innegable: la dependencia creciente de los gobiernos subnacionales de las transferencias federales; los incentivos negativos para la recaudación interna y el debilitamiento de las Haciendas locales; la deficiente fiscalización de la cuenta pública, y el desfase entre los sistemas de presupuestación y evaluación de las acciones de gobierno.

Para explicarlo brevemente, en el actual federalismo fiscal, 88% de los ingresos estatales proviene de transferencias federales, mientras que el restante 12% procede de la recaudación local y extraordinaria. Si bien es cierto que en otros casos de países federales los niveles de ingreso de los gobiernos subnacionales son inferiores a los del nacional, en el caso mexicano los datos arrojan una realidad preocupante. Los estados y municipios dependen en casi todos los sentidos de la recaudación federal para poder funcionar. Esta realidad tiene su reflejo, además, en el lado del gasto: en México el gobierno federal ejerce más del doble del presupuesto que todos los estados juntos, a pesar de que los gobiernos estatales y municipales tienen mayor cercanía con la ciudadanía.

Todo lo anterior tiene dos efectos perversos en el federalismo hacendario. Por un lado, los gobiernos subnacionales dependen del presupuesto federal, lo que se traduce en una debilidad estructural de las Haciendas estatales. Al vivir a cuenta del sistema de transferencias, se encuentran sometidas

a las decisiones políticas del Congreso de la Unión y a las distintas contingencias que determinan el Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta dinámica se puede ilustrar en el actual debate por la transferencia de excedentes petroleros. Pero, por otro lado, esta debilidad se traduce en lo que los teóricos llaman “pereza fiscal”. En otras palabras, el diseño actual de transferencias federales hacia los niveles subnacionales desincentiva el esfuerzo fiscal de éstos. Así, los gobiernos estatales se debilitan por el lado del ingreso por dos vías: porque dependen de las transferencias y porque no cuentan con incentivos para mejorar o aumentar la recaudación estrictamente local. Y, por el lado del gasto, los estados y municipios tienen todos los incentivos para aumentar su déficit (y, por tanto, reforzar su dependencia fiscal). Una ilustración de este comportamiento es la evidencia de un creciente gasto corriente en los gobiernos estatales y municipales que, de 2001 a 2006, aumentó en 34%. De la misma forma, en los ayuntamientos del país el gasto en nómina y servicios personales se elevó en un 69% durante el mismo periodo. En otras palabras, mientras crece el volumen del gasto (sobre todo a razón de mayores transferencias federales) también crece el gasto de operación de las burocracias locales.

Otro problema tiene que ver con la deficiente fiscalización de la cuenta pública. La reciente reforma a la Ley de Coordinación Fiscal ha establecido nuevas responsabilidades que conllevan la creación de mecanismos homologados de seguimiento y monitoreo. Con todo, los sistemas de fiscaliza-

ción subnacionales todavía carecen de los recursos y de la solidez institucional necesaria para realizar el puntual seguimiento que ameritan los dineros públicos. Irónicamente, esta condición redundará en mayores controles centralizados (como los presupuestos “etiquetados”) que limitan las posibilidades de gasto de los estados y, de la misma forma, la falta de controles locales acarrea pérdidas de eficiencia en el gasto público. Esto último porque una fiscalización defectuosa permite que prácticas perversas como la discrecionalidad en el gasto y la corrupción administrativa se perpetúen.

Un último problema en este rubro es la dislocación de los sistemas de evaluación y los de presupuestación. Esta dificultad es común al sistema de transferencias, así como a los sistemas locales de presupuestación y planeación. El problema radica en que la asignación del dinero depende de las actividades de gobierno en sí mismas y no es un reflejo de los resultados reales de la administración pública. En otras palabras, el actual sistema no es estratégico: en los estados y municipios del país no se gasta con miras a objetivos claramente establecidos. Esto implica que los esquemas de gasto público no necesariamente respondan a los problemas públicos reales y que, en cambio, se favorezcan esquemas de gasto que permiten mayores dispendios en rubros no estratégicos. Por ejemplo, en 2004, del gasto total de las entidades federales, el 85% se destinó a gasto corriente, mientras que la inversión en capital e infraestructura apenas superó el 1% del gasto total. Más aún, para el mismo año, el nivel de gasto destinado

a pago de deuda superó en 169% al destinado a la adquisición y desarrollo de infraestructura.

Este diagnóstico, aun en síntesis apretada, sirve para mostrar al menos dos problemas generales del nuevo federalismo mexicano. Por un lado, es claro que hay desafíos graves en cada una de las tres dimensiones que aquí se han reseñado. En muchos casos, las dificultades se refuerzan entre sí, generando círculos viciosos que redundan en menor calidad de la acción de gobierno. Los problemas institucionales tienden a generar una estructura normativa difusa que hace poco por establecer ámbitos de competencia y política pública precisos y, por tanto, de responsabilidades de gobierno claras. Por su parte, los problemas de política inciden en una implementación deficiente y fragmentada de las acciones y programas de gobierno, no favorecen la coordinación gubernamental y refuerzan las desigualdades regionales. Y por último, los relativos a las finanzas públicas de estados y municipios terminan por truncar las capacidades de los gobiernos subnacionales al establecer esquemas de dependencia y un sistema de incentivos fiscales que alienta el gasto discrecional no estratégico.

Por otro lado, la configuración actual del régimen federal (es decir, el conjunto de las tres dimensiones) no se corresponde con las expectativas ciudadanas, ni con el sistema de partidos que se ha venido consolidando en los últimos años. Las nuevas responsabilidades (producto en gran medida de los procesos de descentralización) no han sido acompañadas

de una definición clara de competencias, lo que deviene en una falta de conexión entre la arquitectura institucional del federalismo y las áreas puntuales que son responsabilidad de los gobiernos subnacionales (y, por lo tanto, del partido en el gobierno). Pero, también, esta fractura institucional se ve agravada por las debilidades estructurales de las Haciendas estatales y los problemas relativos a las desigualdades en las capacidades de gobierno de estados y municipios. En otras palabras, los problemas en las tres dimensiones se refuerzan entre sí, generando un sistema incompleto, poco eficaz y que carece de coherencia con el entramado más general del régimen político nacional.

La causa radica en la falta de un proyecto explícito de federalismo. Mientras se carezca de éste, las debilidades que hasta ahora se han expuesto difícilmente podrán ser resueltas. De aquí que en el último apartado de este documento, se presente un esbozo de proyecto para fortalecer el federalismo mexicano. Se trata de una perspectiva que se corresponde con la realidad del sistema político-administrativo del país y que intenta recuperar las lecciones y experiencias de los últimos veinticinco años de transformaciones.

IV. Perspectiva del federalismo mexicano

La puesta al día del sistema federal mexicano debe partir de una serie de consideraciones elementales. En el origen, el fe-

deralismo mexicano surgió como una solución coyuntural a las graves desavenencias políticas de la joven nación. Aunque, salvo breves periodos, el federalismo quedó preservado en la Constitución, la dinámica política terminó por imponerse. De ahí que la constitución de aparatos políticos que se superpusieran a las instituciones formales fuese una condición para la consolidación (y supervivencia) del Estado mexicano. Con todo, las circunstancias políticas actuales distan mucho de aquellas que prevalecieron a lo largo de los siglos XIX y la mayor parte del XX. Hoy, la competencia en elecciones democráticas entre distintas opciones políticas es un hecho verificable, tanto como la renovada dinámica intergubernamental y la existencia de gobiernos con diferentes orígenes políticos e ideológicos. Empero, el diseño formal del federalismo sigue perteneciendo al pasado. Como se mostró en los apartados anteriores, el sistema ya no responde a la realidad política. La consecuencia obvia es que el sistema federal vigente no es eficaz, pues no define ámbitos claros de competencia, no promueve la coordinación, dificulta la rendición de cuentas y no garantiza la provisión ordenada de bienes y servicios públicos que atiendan las necesidades y aspiraciones legítimas de los ciudadanos.

Para salir de este equilibrio disfuncional, la reconfiguración del sistema federal es indispensable, en este sentido, tanto el diagnóstico ya presentado como la dinámica de los sistemas federales de otros países sugieren la pertinencia de convertir un arreglo federal que promueve la disputa por las atribuciones

y los recursos a uno que defina claramente ámbitos propios de actuación, reglas claras para la distribución de los recursos y mecanismos de cooperación. En todo caso, el sistema federal no debe ser considerado un fin en sí mismo, sino como un arreglo específico que sirve a fines más generales. Se trata pues, de lograr que el federalismo se convierta en una herramienta de solución a los problemas públicos del país. Tal cambio, para ser viable, requiere de una propuesta que responda a dos condiciones mínimas.

Por un lado, debería ser “coherente” con las condiciones del sistema político y administrativo del país, de tal modo que el entramado institucional del régimen federal se corresponda con las exigencias planteadas por la nueva realidad política. Se trata de una primera condición que implica que cualquier propuesta realmente viable no puede pasar por alto las condicionantes estructurales del sistema de gobierno y de partidos que se han venido consolidando en los últimos lustros. Reconocer esta realidad importa porque las instituciones del federalismo también habrían de responder a una historia acumulada. Si algo arroja el diagnóstico anterior es precisamente la demostración de que el diseño institucional de nuestro federalismo quedó rezagado ante las nuevas condiciones políticas del país. En gran medida, los problemas que se denotaron en el apartado previo son producto de una falta de correspondencia entre las instituciones formales y las nuevas circunstancias de competencia y pluralidad política; es decir, de una falta de coherencia.

Por otro lado, una propuesta para el federalismo debería ser “integral” en la definición de sus distintos componentes. Como cualquier otra política pública, en el rediseño de nuestro federalismo se debe mantener una visión comprensiva del problema. Las tres dimensiones que se expusieron a lo largo de líneas anteriores son más que planos analíticos, en realidad representan espacios reales de diseño institucional que inciden en todo momento en el funcionamiento del régimen federal. Una propuesta de cara a los retos del presente no puede prescindir de ninguna de estas tres dimensiones. Pero la integralidad implica una cosa más: las diferentes configuraciones que se establezcan tanto para la arquitectura institucional, las áreas de política pública, así como el federalismo hacendario, deben mantener una conexión de sentido entre sí. En otras palabras, se debe tener presente que los tres planos están irremediabilmente ligados y que las deficiencias en uno u otro componente tienen repercusiones reales en el resto o, por decirlo de otra manera, las tres dimensiones son complementarias. En suma, la condición de integralidad implica que se deben tomar en cuenta todas las dimensiones y, además, resulta crucial que las configuraciones particulares no estén desvinculadas entre sí.

Dadas estas dos condiciones, se puede empezar por abordar los problemas de diseño institucional. En este sentido, la necesidad primordial es la “modificación del régimen de competencias” de los tres niveles de gobierno, de tal forma que la redistribución de áreas de acción establezca zonas claras

para cada gobierno y, por tanto, responsabilidades gubernamentales precisas sobre las que los ciudadanos puedan exigir resultados. Como se vio en el recuento de los apartados anteriores, la descentralización y la distribución de competencias en el federalismo actual ha seguido una lógica centrípeta. En otras palabras, el gobierno nacional ha mantenido el control sobre las principales decisiones políticas y administrativas, lo que incluye la definición de competencias de estados y municipios, ya sea a través de convenios específicos o mediante modificaciones legales (excluyentes en el caso de los estados e incluyentes en el de los municipios).

La nueva configuración que aquí se propone requeriría de invertir esa lógica. Es necesario establecer una definición constitucional inequívoca de competencias entre los tres niveles de gobierno. Tal redefinición institucional implicaría que las áreas de política necesariamente se viesan acotadas. Este proceso ya lleva buen trecho avanzado, sobre todo a raíz de las reformas constitucionales de 1983 y 1999. Si se toma como válido este punto de partida, entonces los municipios del país habrán de ser los encargados exclusivos de la planeación y el desarrollo urbano de las ciudades y pueblos de México, incluyendo la provisión de infraestructura, el equipamiento y el mantenimiento de los servicios públicos, así como la regulación de la convivencia en esos lugares. Se requeriría, así, un reconocimiento explícito de parte de los gobiernos estatales y sus legislaturas de este ámbito municipal exclusivo (si bien la Constitución federal ya lo establece).

En el caso de los gobiernos de los estados, las áreas de competencia habrían de responder, de acuerdo con la experiencia internacional y la historia reciente de México, a dos principios generales: el de territorialidad y el de áreas de política de impacto directo en la población. El primer principio implica que todo problema público que no exceda la esfera territorial de los estados tendría, por esa sola razón, que ser competencia de los poderes locales. El segundo, por su parte, deviene en que las áreas de actividad de los estados deben estar orientadas a la gestión e implementación de políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. Dado lo anterior, se puede esbozar un listado de competencias de los gobiernos estatales:

1. Las políticas de “desarrollo social” y combate a la pobreza, incluyendo las políticas específicas de educación básica y la de provisión de servicios de salud para la población.
2. La política de “desarrollo económico” que conlleva la promoción económica, el desarrollo industrial, agropecuario y de servicios, así como todas las acciones públicas tendientes al crecimiento del producto interno de la entidad y el fortalecimiento de su mercado interno.
3. La construcción de “infraestructura para el desarrollo” (especialmente la relativa a comunicaciones, a la integración del mercado local, la que exceda el ámbito de competencia de los municipios y la necesaria para el transporte interestatal).

4. La política de protección del “medio ambiente”, conteniendo todas las acciones públicas de manejo responsable y preservación de recursos hídricos, forestales y la biodiversidad.

Estas cuatro áreas de especialización proveerían a los estados de competencias claras y, además, de un propósito definido: la gestión del crecimiento y el desarrollo sostenido y equitativo. En otras palabras, los gobiernos estatales se convertirían en los garantes de una mejor distribución del ingreso y del impulso al crecimiento económico de sus distintas poblaciones. Si a estas competencias y áreas de política pública se agregan las exclusivas del ámbito municipal, entonces se proveería a los gobiernos subnacionales de todo un entramado competencial, que sería igualmente complementario y coherente.

Sin embargo, este modelo de ámbitos de competencia reclamaría un “nuevo esquema de incentivos fiscales”. Este sistema habría de asignar transferencias federales en función de los propósitos establecidos por el nuevo sistema de competencias. En otras palabras, las transferencias fiscales premiarían a los gobiernos estatales que efectivamente logren mejorar la distribución del ingreso y que, además, consigan incrementar el crecimiento de su economía (medido esto último a través de la variación real del producto interno bruto estatal). Siendo así, se habrían de establecer con toda claridad fondos transferibles orientados a financiar las distintas áreas de competencia: desarrollo social, desarrollo económico,

CUADRO 1

<i>Gobierno</i>	<i>Áreas de competencia</i>	<i>Objetivo general</i>
Gobiernos municipales	• Planeación y desarrollo urbano • Servicios públicos • Regulación de la convivencia	• Mejorar la calidad de la convivencia
Gobiernos estatales	• Desarrollo social y combate a la pobreza • Desarrollo económico (promoción económica, desarrollo agropecuario, industrial y de servicios) • Construcción de infraestructura • Protección del medio ambiente	• Promover el crecimiento y el desarrollo sostenido y equitativo
Gobierno federal	• Soberanía nacional y seguridad • Cohesión interna • Coordinar políticas públicas de alcance nacional • Administrar el sistema fiscal	• Garantizar la gobernabilidad y la estabilidad económica

protección del medio ambiente y construcción de infraestructura. Pero, igualmente, estos fondos se complementarían con las participaciones que se asignarían tomando como base de cálculo el crecimiento de la población, aunque ponderando por la mejor distribución de la riqueza en el territorio y por el crecimiento económico sostenido. Ambas variables, entonces, funcionarían como criterios compensatorios que permitirían aminorar las brechas entre distintas regiones y disminuirían los desequilibrios de asignación del sistema de coordinación fiscal.

Para completar este paquete de reformas faltarían dos elementos: un renovado “sistema de rendición de cuentas” y un conjunto de acciones orientadas al “desarrollo institucional” de los gobiernos subnacionales. Estos dos elementos rebasan en estricto sentido el tema del federalismo, pero resultan imprescindibles para llevar a buen puerto la nueva institucionalidad. El primer rubro de acciones implicaría consolidar las reglas de asignación de recursos a través de los resultados de las distintas administraciones públicas (medidos a través de indicadores verificables) y, también, a unificar las metodologías de evaluación y fiscalización. Lo anterior supondría, entonces, mejores sistemas de evaluación por resultados (o su implementación donde no existan) y la modernización de los sistemas de transparencia gubernamental y acceso a la información pública que garanticen el registro de las actividades y productos concretos de la administración pública. De esta forma, al sistema de competencias inequívoco-

cas y al esquema de estímulos fiscales se añadiría una garantía de vigilancia tanto de la forma en que utilizan los dineros, como de los resultados fehacientes de cada nivel de gobierno.

Por último, se tendría que incluir una serie de acciones de desarrollo institucional que permitiesen a los gobiernos estatales mejorar sus capacidades de gobierno. Este paquete variaría en la medida de las necesidades específicas de cada caso, pero sí se pueden avisar al menos dos que cruzan a casi todos los gobiernos estatales y municipales.

En primer lugar, se encuentra la necesidad de implementar sistemas de profesionalización del empleo público (servicios civiles) en ambos niveles de gobierno. A través de una política deliberada de profesionalización se podrán revertir viejas prácticas perversas de administración de los cuerpos burocráticos, al tiempo que se reforzarían las capacidades de gobierno de estados y municipios y se robustecería el sistema de rendición de cuentas.

En segundo lugar, es necesario establecer mecanismos formales de coordinación en áreas cruciales que exceden los ámbitos territoriales de estados y municipios pero que demandan la participación concertada de los mismos y que, además, son responsabilidades concurrentes de distintos niveles de gobierno (seguridad pública y combate a la delincuencia, por ejemplo). Estos mecanismos habrían de incorporar, de la misma forma que el sistema competencial, responsabilidades claras y un sistema de estímulos fiscales que las respalde. De esta forma se mejorarían las capacidades institucionales de los

diferentes actores, se preservaría la coherencia del régimen federal y se abonaría en la integralidad del mismo.

En conjunto, estas reformas permitirían avanzar hacia un federalismo más eficaz, en donde las responsabilidades fuesen claras y los incentivos estuviesen alineados a ellas. Esta propuesta, aún planteada en términos muy generales, apunta hacia un federalismo como solución, como un instrumento orientado a resolver los problemas públicos con eficiencia, eficacia y respondiendo a las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Con un nuevo régimen de competencias que ofrezca orden y responsabilidades claras a cada nivel de gobierno, el gobierno federal mantendría el resto de las funciones que tiene actualmente y añadiría un criterio funcional más: la coordinación de las políticas públicas de alcance nacional (incluyendo la seguridad pública) y la regulación y el control del federalismo fiscal, sobre la base de la distribución ya apuntada y de la administración de incentivos favorables al crecimiento y la distribución del ingreso.

Una nota final. Las propuestas que aquí apenas se esbozan (los gobiernos municipales como responsables del desarrollo urbano y la calidad de la convivencia local; los gobiernos de los estados como directores del desarrollo social, el crecimiento económico y la distribución del ingreso, y el gobierno federal como el responsable de guardar la soberanía nacional y la cohesión interna, coordinador de las políticas públicas nacionales y del sistema fiscal), pueden parecer en

extremo audaces, en tanto que representarían la mayor reforma constitucional que se haya dado hasta ahora en la conformación de nuestro federalismo, y afectarían prácticamente a todo el conjunto de leyes reglamentarias vigentes. Sin duda, así sería. Pero cada una de estas propuestas recupera a la vez lo que, en la práctica, ha venido sucediendo en materia de federalismo. Paradójicamente, sería un cambio institucional de la mayor envergadura, solamente para poner al tiempo de las realidades políticas, económicas y sociales que ya están en vigor, el contenido formal de la Constitución y las leyes.

V. Nota bibliográfica

El contenido de este documento está basado en los resultados de varios años de investigaciones sobre el federalismo mexicano. Esta nota bibliográfica no pretende recuperar todas las fuentes relevantes, sino ofrecer una guía mínima sobre los textos fundamentales sobre el tema.

Bases para una reforma constitucional en materia municipal, México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) y Comisión de Fortalecimiento el Federalismo, Cámara de Diputados, 2004.

BEER, Caroline C., *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame Press, 2003.

- CABRERO MENDOZA, Enrique *et al.*, “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, *Gestión y Política Pública*, núm. VI, 1997, pp. 329-387.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.
- , “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria”, *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- , *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- , *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema: el reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*, México, CIDE, 2007.
- , *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- CASAR, María Amparo, “Nuevo mapa del poder político”, *Nexos*, agosto de 2006.
- CEJUDO, Guillermo, *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- *et al.*, “La calidad del gobierno en el ámbito estatal: una propuesta conceptual y un índice preliminar”, México, documento presentado en el V Congreso del IGLOM, 2007.
- , “Retos para un federalismo eficaz”, conferencia magistral presentada en el Foro sobre Federalismo en el marco de los Foros para la Reforma del Estado, Guadalajara, agosto de 2007.

- CONCHA CANTÚ, Hugo, y CABALLERO, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- CORNELIUS, Wayne *et al.* (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, University of California, Center for US-Mexican Studies, 1999.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Fundación Friedrich Naumann-Centro de Investigación para el Desarrollo- Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- , *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.
- FLAMAND, Laura, “Collective Action through Association: The Mexican National Conference of Governors”, Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, 12 de abril de 2007.
- FOLLESDAL, Andreas, “Federal Inequality Among Equals: A Contractualist Defense”, *Metaphilosophy*, 2000, pp. 236-55.
- GIBSON, Edward L., *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University, 2004.
- , “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”, *World Politics* 58 (1), 2005 pp. 101-132.
- HERNÁNDEZ, Fausto, *Tres trampas del federalismo fiscal mexicano*, México, CIDE, 2003, documento de trabajo núm. 281.
- y JARILLO-RABLING, Brenda, “Is Local Beautiful? Fiscal Decentralization in Mexico in the Presence of Elite Capture”,

- México, CIDE, Documento de trabajo, División de Economía, 2006, p. 360.
- y TORRES ROJO, Juan Manuel, “Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en México” *Revista Mexicana de Sociología*, 2006, pp. 68-91.
- HERNÁNDEZ, Rogelio, “The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, 45, 2003, pp. 97-127.
- Informe sobre Desarrollo Humano: México 2006-2007*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.
- INMAN, Robert P. y RUBINFELD, Daniel L., “Rethinking federalism”, *Journal of Economic Perspectives*, núm. 11, 1997, pp. 43-64.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, Aguascalientes, INEGI.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- , *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- MERINO, Mauricio, *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, México, 1992.
- , *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.
- , *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE-Secretaría de Desarrollo Social, 2006.

- , *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- MUSGRAVE, Richard, *The Theory of Public Finance: a Study in Public Economy*, Nueva York, McGraw-Hill, 1959.
- NIETO, Fernando, *Las posibilidades del cambio. Exploraciones sobre cambio y rutinas organizacionales*, México, Épica, 2008.
- OATES, Wallace, *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- ORDESHOOK, Peter y SHVETSOVA, Olga, “Federalism and Constitutional Design”, *Journal of Democracy*, 8 (1), 1997, pp. 27-42.
- RODRÍGUEZ, Victoria, *Descentralización en México: de la reforma municipal a la solidaridad y al nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- SEMPERE, Jaime y SOBRAZO, Horacio, *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1998.
- UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS, *Diagnóstico integral de la situación actual de las Haciendas públicas estatales y municipales 2006*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2006.
- WATTS, Ronald L., “Federalism, Federal Political Systems, and Federations”, *Annual Review of Political Science*, núm. 1, 1998, pp. 117-137.
- WRIGHT, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, trad. de María Antonia Neira Bigorra, estudio introductorio de José Luis Méndez, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima, 1997.

Resumen biográfico

DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana (campus ciudad de México); Maestro en Política y Gobierno por la Universidad de Essex (Inglaterra); Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España). Es investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México).

ENRIQUE CABRERO MENDOZA

Es director del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y profesor-investigador de la División de Administra-

ción Pública del CIDE. Estudió en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Escuela H.E.C en Francia. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, nivel 3. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos* que forma parte de la Serie Para Entender, *Acción pública y desarrollo local* publicado por el Fondo de Cultura Económica y el libro *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México* hecho en coautoría con el Dr. Sergio López y el Dr. Diego Valadés publicado por el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Es fundador del premio en Gobierno y Gestión Local y fundador de la Revista Gestión y Política Pública del CIDE.

GUILLERMO M. CEJUDO

Es profesor investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Estudió en El Colegio de México, la London School of Economics and Political Science y la Universidad de Boston. Fue funcionario en el Instituto Federal Electoral de 1998 a 2003. Sus temas de investigación son la gestión pública en nuevas democracias, los mecanismos institucionales de rendición de cuentas, la calidad del gobierno en los estados mexicanos y la metodología de la administración pública. Es coordinador académico del Diplomado en Gobierno y Gestión

Local del CIDE. Es autor del libro *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2007) y de varios artículos sobre reforma administrativa, rendición de cuentas y calidad de gobierno publicados en *Public Administration Review*, *International Public Management Journal*, *Foro Internacional*, e *International Review of Administrative Sciences*, entre otros.

JORGE CORDIO

Se graduó de abogado en el ITAM con mención honorífica y es candidato a Doctor por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente, es Director del Programa de Licenciatura en Derecho, Director del Centro de Acceso a la Justicia, Coordinador del Diplomado en Argumentación Jurídica del ITAM y profesor e investigador de tiempo completo del propio Instituto. Es autor de los libros *Poder judicial e inmunidad parlamentaria*, *Análisis de criterios de decisión judicial* y *Teoría general del Derecho* (en coautoría). Asimismo, ha escrito los siguientes artículos: “Metodología, lógica y derecho. El valor del método”, “Prueba y conocimiento, la racionalidad de las decisiones jurídicas”, “Interpretación y comprensión de normas”, “Lenguajes formales y representación de conocimiento jurídico”, “A propósito de Fuller y el uso lingüístico”. Ha sido distinguido con el Premio al Joven Investigador, por la Asociación Argentina de Filosofía del Derecho, y con el Premio Nacional Bob Cooter, por parte de la Asociación Mexicana de Derecho y Economía.

MAURICIO MERINO HUERTA

Es director de la División de Administración Pública y profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Entre 1996 y 2003 fue Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral, donde presidió las comisiones del Servicio Profesional Electoral y de Transparencia y Acceso a la Información. Autor de varios libros, entre los que destacan: *Gobierno Local, Poder Nacional*, publicado por El Colegio de México; *La ciencia política en México* y *La Transición Votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*, publicados por el Fondo de Cultura Económica y recientemente coordinó los libros *La Gestión Profesional de los Municipios en México. Diagnóstico Oportunidades y Desafíos* editado por el CIDE y *Los Desafíos de Servicio Profesional de Carretera en México*, junto con la Secretaría de la Función Pública.

FERNANDO NIETO MORALES

Licenciado en Política y Administración Pública por El Colegio de México, cuenta con estudios en comportamiento político por la Universidad Autónoma de Barcelona. Consultor en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y consultor externo en la empresa Civicus, Consultores en Gestión Pública y Social,

S.C. Fundador y director de la revista estudiantil del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, de 2004 a 2006. Miembro del Consejo Metropolitano de la Juventud del Instituto de la Juventud del Distrito Federal en 2005. Autor de diversos artículos entre los que destacan: “La estupidez burocrática. Ensayo sobre la patología burocrática” (Revista Ágora), “La consolidación del Servicio Profesional de Carrera como un problema de rutinización organizativa” (Revista Servicio Profesional de Carrera), además de su reciente libro “Las posibilidades del cambio. Exploraciones sobre cambio y rutinas organizacionales” (Editorial Épica).

FERNANDO PÉREZ CORREA

Es Licenciado en Derecho por la UNAM, Licenciado en Ciencias Políticas, en Filosofía y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Lovaina. Fue profesor en El Colegio de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Facultad de Filosofía de la UNAM y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la cual fue Director hasta abril de 2008.

JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA

Licenciado en Derecho por la UNAM (México), Maestro y Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex (Inglaterra).

Es Investigador Titular “B” de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México).

HORACIO ENRIQUE SOBARZO FIMBRES

Doctor en Economía, por la Universidad de Warwick, Inglaterra, en el año de 1990. Tiene la Maestría en Economía por El Colegio de México y la Licenciatura en Economía por la Universidad de Guadalajara. Con su tesis doctoral obtuvo el Premio Banamex de Economía, en 1990. Actualmente es profesor-investigador en el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, donde ha sido Director y Coordinador Académico. Imparte cursos en el posgrado en Economía, sobre temas de microeconomía, economía pública, comercio internacional y modelos económicos multisectoriales. Ha impartido cursos en diversas instituciones del país. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Notre Dame, en Estados Unidos y en la EGAP, en el Tec de Monterrey. Cuenta con numerosas publicaciones nacionales e internacionales, entre artículos, libros y capítulos de libros. Investigador Nacional Nivel II, del Sistema Nacional de Investigadores. Se ha especializado en temas como reforma fiscal, federalismo fiscal y apertura comercial, entre algunos otros.

Federalismo y descentralización

se terminó de imprimir en los talleres
de Litográfica Rimol, S.A., Virginia 361,
colonia Nativitas, c.p. 03500, México, D.F.,
en el mes de octubre de 2008.
Se tiraron dos mil ejemplares.

En este libro la Conago recoge y presenta las propuestas de diversas instituciones académicas de reconocido prestigio y de especialistas en federalismo, donde se delinearán los principales ejes de análisis y reflexión sobre el tema.

Confiamos que en sus páginas el lector encuentre motivos para renovar el optimismo y la confianza en las instituciones de la República Mexicana y en sus autoridades, cuya acción certera y constante se requiere hoy más que nunca.

