

CAPÍTULO SEGUNDO

EL FEDERALISMO A PRUEBA. EL CENTRALISMO SILENCIOSO

María del Pilar HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Planteamiento de principio*. II. *Excursus*. III. *Una mirada teórica*. IV. *La tendencial centralización competencial: las reformas constitucionales y las leyes generales*. V. *El federalismo en México: las proyecciones del pasado*. VI. *Un reclamo de renovación del pacto federal*. VII. *Andrés Manuel López Obrador: el gobierno de la “transformación”*. VIII. *Corolario*. IX. *Fuentes de consulta*.

I. PLANTEAMIENTO DE PRINCIPIO

La dicotomía federalismo/centralismo¹ ha estado presente en el debate teórico y político nacional desde el origen fundacional de la formación de la República temprana² en la forma de organización y gobierno de México.

El planteamiento de principio del presente documento es dejar sentado, primero, si se trata en realidad de un debate, y si, como tal, existen

¹ Se puede hablar propiamente de una dicotomía cuando nos encontramos frente a una distinción de la que es posible demostrar la idoneidad para: *a)* dividir un universo en dos esferas, donde todos los entes del universo quedan incluidos sin excluir a ninguno, y recíprocamente exclusivas, en el sentido de que un ente comprendido en la primera no puede ser al mismo tiempo comprendido en la segunda, y *b)* establecer una división que, al mismo tiempo, es total en cuanto a todos los entes a los que actual o potencialmente se refiere la disciplina, y deben entrar en ella. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, pp. 11 y 12.

² Potash, Robert, “Investigando la historia económica de la República mexicana temprana. Escritos recientes y adelantos tecnológicos”, *Revista Historia Mexicana*, México, vol. 35, núm. 137, julio-septiembre de 1985, p. 111; Vázquez, Zoraida Josefina, “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Revista Historia Mexicana*, México, vol. 42, núm. 3, enero-marzo de 1993, pp. 621-631.

elementos objetivos que abonen a la eventual “puridad” de un modelo —al caso, el norteamericano, de recibo en nuestro país en el siglo XIX— o si desde el origen se ha tratado de formas complejas o “mixtas de estado y de gobierno”.

Allá como aquí, la prevalencia de uno de los modelos se decanta, sin afán reduccionista y consciente de las variaciones, en dos modalidades, a saber: centralista; es decir, concentrador de las decisiones de gobierno hacia la periferia —a pesar del esquema formal federal consagrado en la Constitución del país que se analice como descentralizado—, y a la inversa, descentralizado, pese al modelo centralista constitucionalizado.

Metodológicamente me sirve de guía un análisis formal normativo sin obviar, desde luego, que los enfoques convergentes al tipo de análisis que realizo van desde el económico, en su vertiente del federalismo fiscal, y el regionalismo, así como los estudios con un enfoque sociológico (Hugo Concha Cantú), o asociado a la nueva gestión pública (Daniel Barceló Rojas), pero también con una perspectiva fiscal (Enrique Rabel García). Abordajes todos que se desarrollan en esta obra.³

En el caso del “federalismo mexicano” centralizado⁴ —y lo planteo como mi primera tesis—, son dos los elementos definitorios: el primero de ellos “metaconstitucional”, y me refiero a su marcado carácter presicrático⁵ (con mayorías o no en el Congreso nacional o en los estatales), y el segundo “geosociológico”,⁶ que suma una extensión vasta de territorio con poblaciones profundamente heterogéneas. Sin ambages, al “federalismo mexicano” lo considero, aún, un modelo “híbrido”.

³ Destacan las estructuras de gobierno que conforman los poderes Ejecutivos en sus tres niveles: el federal, las entidades federativas y los municipios. Aquí se ubican también los tres órdenes de gobierno en el nivel federal: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. “Las líneas del debate incluyen: 1) formas de gobierno; 2) fortalecimiento municipal; 3) distribución competencial; 4) acción de inconstitucionalidad y controversia, y 5) descentralización y regionalización de la justicia”.

⁴ Valadés, Diego, “Federalismo centralizado”, *Hechos y Derechos*, México, 26 de junio de 2014, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7078/9014>.

⁵ Categoría analítica elaborada y puesta al uso por Esteban Valenzuela a partir del 2007. Se entiende por tal el fenómeno centralista del poder en manos de los presidentes latinoamericanos, que trastoca cualquier tipo de esfuerzo de descentralización política y administrativa. Ver, entre otros, Valenzuela, Esteban, “Chile duro: presicracia centralista”, *Descentralización en Ecuador*, Quito, FLACSO, 2007, pp.119-141; Galván, Camila, “Novel de presicracia en los sistemas presidencialistas sudamericanos 1990-2010”, *Revista Encrucijada Latinoamericana*, Santiago de Chile, núm. 1, 2017, pp. 71-101.

⁶ Denominación genérica para el conjunto de geociencias en el campo de las ciencias sociales, tales como: geopolítica, geohistoria o geoeconomía, por citar algunas.

En la lógica anterior, la segunda tesis se nuclea en torno a que tales factores han mantenido, hasta el presente siglo y con sus respectivas atenuaciones, un centralismo silencioso que transita, en los últimos siete gobiernos, hacia su pleno reconocimiento constitucional. El instrumento: las reformas o enmiendas constitucionales y su desarrollo vía las leyes generales o nacionales, sinónimo éstas de aquellas.

Así, son planteamientos ambos que se ven constatados en el cuarto numeral del presente documento, que por su propio carácter me obliga a elegir prolegómenos en cada uno de los periodos sexenales a partir de Carlos Salinas de Gortari a la actualidad, que constatan mi tesis sin demérito de los logros alcanzados.

II. *EXCURSUS*

En pleno siglo XXI los diversos planteamientos en torno a las marcadas disfuncionalidades que el/los modelos de estados complejos evidencian frente a los fenómenos multifactoriales (sociológicos, económicos, culturales, étnicos, lingüísticos y religiosos; geosociológicos, en definitiva) que viven cada uno de los estados nacionales, ponen en claro un hecho irrefutable: la lucha constante de los entes territoriales frente a la acción concentradora de poder de las autoridades centrales.

Desde la concepción misma de un nuevo sistema de gobierno, más equilibrado en lo horizontal como en la estructura territorial vertical, se evidenció en la razón pura como en la práctica, la preocupación de atemperar las distorsiones en el ejercicio del poder. Así lo constatan los debates del modelo primigenio norteamericano⁷ que sucedieron a la Independencia de 1776 y que precedieron⁸ a la Constitución de 1787.

⁷ La República de las Provincias Unidas de los Países Bajos (Unión de Utrecht, 1579) es considerada el primer modelo de Estado complejo; la unión llega a su fin con la ocupación francesa en 1795. Ver *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Reino de los Países Bajos*, México, IFE, 2004, pp. 15-18.

⁸ La asunción de facultades legislativas por parte de los Congresos de los estados en materia de endeudamiento y emisión de papel moneda, después de la llamada “rebelión de Shays”, hizo posible el tránsito hacia la Convención, cuyo debate central fue, en principio, un sistema de pesos y contrapesos, y, en el genio de Madison: “1) el republicanismo, centrado en el control popular, en el protagonismo de «the people themselves», y el diseño institucional de un sistema parlamentario con supremacía del legislativo (*Virginia Plan* y *El Federalista* no. 10) y división de poderes (*El Federalista* no. 39 y 51), así como la cultura política que hace posible la república en un extenso país; 2) el federalismo entendido como solución republicana de equilibrio inestable y síntesis de autogobierno y gobierno compar-

Un modelo que fue de recibo en el derecho patrio en la Constitución mexicana de 1824,⁹ así como en países de Europa (Alemania, Austria, Bélgica, Federación Suiza); Asia (Emiratos Árabes Unidos, República de la India, Federación de Malasia, República Federal Democrática de Nepal); Eurasia, con la Federación Rusa, los países de Europa del Este (Bosnia y Herzegovina); América del Norte (Estados Unidos y Canadá); América Latina (México, Argentina, Brasil, Federación de San Cristóbal y Nieves y República Bolivariana de Venezuela); África (Unión de las Comoras, República Democrática Federal de Etiopía, Estado de Eritrea, República Federal de Nigeria, República Federal de Somalia), y Oceanía (Estados Federados de Micronesia).

Cada uno de los anteriores heredero de los sistemas normativos sincréticos¹⁰ que han adoptado y adaptado el sistema federal descentralizado a sus propias condiciones, pero con un rasgo común: todos ellos enfrentados a las siempre presentes influencias de los cambios de quienes acceden al poder y de cómo ejercen.

En cualquier caso, nunca exentos de las amenazas centralistas que, las más de las veces, a golpe de reformas constitucionales y legales trastocan la institucionalidad democrática en tanto conjunto de reglas que sirven para el ejercicio del poder público descentralizado y respetuoso de la soberanía de los entes federados y la plena vigencia de los mecanismos de garantía jurisdiccional, tanto del principio federativo como de lo orgánico competencial.

tido, unidad y diversidad; en sus propios términos: como gobierno «parcialmente nacional, parcialmente federal». A este respecto, quizás la lección más importante de Madison resida precisamente en esta «happy combination» (*El Federalista* no. 10), en el relieve y aún la necesidad del federalismo para la construcción de la democracia republicana en un país moderno”. Ver: Máiz, Ramon, “«Dividing sovereignty»: federalismo y republicanismo en la teoría de James Madison”, *Revista D’Estudis Autònoms i Federals*, Cataluña, núm. 19, abril de 2014, p. 13.

⁹ Como sucede en Estados Unidos entre federalistas y antifederalistas, en territorio patrio se generan las disputas entre federalismo y centralismo, claramente registradas en el periodo de 1824 a 1857, donde en apenas más de tres décadas se suceden de manera abrupta las Constituciones federalistas de 1824 (con sus reformas de 1847) y de 1857, así como las Constituciones centralistas de 1836 y 1843 (llamadas de Las 7 Leyes y Las Bases Orgánicas, respectivamente).

¹⁰ Ver por todos: Benson, Nattie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955; Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios de las Revoluciones de México-UNAM, 2016; Marván Laborde, Ignacio, “Reflexiones sobre el federalismo y sistema político en México”, *Política y Gobierno*, núm. 1, México, primer semestre de 1997, pp. 149-166.

Ni el tránsito hacia formas como la regional¹¹ o la autonómica¹² que, dicho sea de paso, también han sido cuestionadas, corregidas o mixtificadas, y todas ellas han tratado de dar una solución de continuidad en el esquema de distribución competencial entre los órganos centrales y los entes territoriales. Los debates teórico-prácticos dan cuenta de ello, tal como lo veremos más adelante. No me queda duda: el federalismo, en cualquiera de sus formulaciones, exige fuertes dosis de, primero, legitimidad política y operatividad de los controles inter-órganos, *rectius* de la distribución y control eficiente del poder, específicamente en la acción vertical, diluidos éstos, pero la única solución de continuidad es la necesaria reconstrucción del modelo, al caso del mexicano.

III. UNA MIRADA TEÓRICA

Más allá de la constatada pluralidad de modalidades federalistas, son insoslayables las notas comunes que son una constante a todos, bajo condición que, previstas constitucionalmente, por la vía de los hechos se cumplan, a saber:

Primera, la tensión política e institucional, clave en la práctica de todo el sistema federal y que se traduce en independencia entre el gobierno central y los gobiernos locales, con competencias constitucionales claramente asignadas; por tanto, el poder se distribuye funcional y territorialmente (cláusula federal). Así, conviven distintas unidades estrechamente entrelazadas que, en palabras del clásico del federalismo, Carl Joachim Friedrich, "... virtud del principio federal se da la posibilidad de combinar una determinada unidad con una determinada diversidad"¹³.

¹¹ Rolla, Giancarlo, "L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territorio", *Regioni: Bimestrale di Analisi Giuridica e Istituzionale*, Bologna, núm. 1, 2019; Groppi, Tania, "Lo stato regionale italiano nel siglo XXI secolo: tra globalizzazione e crisi económica", *REAF*, Cataluña, núm. 21, abril de 2015, pp. 35-72; Carboni, Giuliana Guiseppina, "Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario", *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Roma, núm. 2, 2014, pp. 1-20; Gambino, Silvio, "La transformación del Estado regional italiano. Las modificaciones introducidas por las últimas reformas constitucionales", *Revista de Derecho*, Coquimbo, núm. 2, 2005, pp. 93-130.

¹² Aragón, Manuel, "El modelo territorial del estado en España y sus problemas actuales", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, junio-diciembre de 1999, pp. 25-47, y "Sustituir o reformar el estado autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 108, septiembre-diciembre de 2016, pp. 359-373; Pérez-Díaz, Víctor *et al.*, *La crisis y las autonomías. La sociedad española ante la crisis y el sistema de las autonomías*, Madrid, FUNCAS, 2012.

¹³ Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Praeger, 1968.

Importa señalar que la independencia (autonomía/soberanía) real de los entes federados —titulares originarios del poder de decisión— es condición necesaria ahí donde hay intromisiones indebidas del gobierno central hacia los entes locales mediante actos o disposiciones generales; en su caso, mediante reformas constitucionales sustractoras de las potestades originarias,¹⁴ habrá un federalismo formal, no real. De ahí que eufemísticamente se hable de federalismo centralizado.¹⁵

Segunda, la unión entre esas entidades diversas. Históricamente, los sistemas federales surgen de la existencia de entes con alto grado de heterogeneidad y, por tanto, de la necesidad de conseguir la integración y la unión organizativa de unidades políticas que otrora se mantenían independientes. El esquema federal se ha mostrado como un instrumento *ad hoc*, al tiempo práctico y flexible, que posibilita el ejercicio y aseguramiento del poder en condiciones difíciles desde un punto de vista geográfico, étnico-cultural y económico, máxime cuando los entes territoriales que integran la Federación evidencian, en esa heterogeneidad mencionada, un alto grado de desigualdad y diferencia.

Así, el federalismo da vida a la idea del origen contractualista del poder y de la sociedad, a través del cual unidades autónomas se unen para integrar un todo, dejando en reserva para las mismas competencias que son intocables. Hemos apuntado que el federalismo tiene una fuerte dosis de legitimidad política de origen democrático en una doble manifestación, tanto la de los electores que ratifican los postulados constitucionales de una forma de estado —desde luego, de gobierno— y por parte de los órganos constitucionales de los entes federados, quienes materializan los derechos fundamentales, inalienables e imprescriptibles de quienes integran el elemento humano del estado; por virtud de la autonomía y, en su calidad de estados miembros, participar, decidir y recibir beneficios de manera “equitativa” en la vida económica, financiera, política y jurídica del Estado nacional.

In substantia, lo que da origen al o los modelos federales se mantiene permanentemente; me refiero a esta contradicción o dilema subyacente que marca la/las forma/s compleja/s, híbrida/s. En definitiva, en los diversos estados nacionales, entre “unidad *vs.* diversidad” o “centralización *vs.*

¹⁴ El caso paradigmático en México son las constantes reformas constitucionales que han dejado obeso al artículo 73 de la CPEUM, con 84 reformas de 1917 al 24 de diciembre de 2020.

¹⁵ Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano: relaciones entre poderes en Estados Unidos*, Madrid, IEAL, 1987, pp. 33 y ss.; Fernández Segado, Francisco, “El federalismo en América Latina”, *Cuadernos México-Centroamérica*, México, núm. 41, 2003, pp. 20, 24 y 30; Valadés, *op. cit.*

Descentralización”,¹⁶ las normas constitucionales como la realidad política, se ven impactadas por las decisiones en la acción de gobierno y, desde luego, en el desarrollo económico.

Diversidad *vs.* unidad marca de origen al federalismo, determinando la necesidad de nuclear a la solidaridad, como el principio de defensa (protección) y apoyo (económico) en la evidente diversidad de los entes federados. Una solidaridad que, sin embargo, no ha generado una fórmula de reconducción y desarrollo homogéneo, al menos por lo que hace a México. Las diferencias y los problemas continúan: en la poca claridad de las reglas constitucionales atributivas de competencias producto del reformismo incoherente y de ocurrencia; un sistema inconsistente de responsabilidades diluido en causales irreales; esquemas de control financiero sin mecanismos ciertos de cumplimiento; en el desarrollo económico-financiero, fiscal, educativo, ambiental, seguridad y, mucho menos, en igualdad e inclusión en el goce y ejercicio de los derechos individuales y/o colectivos. El listado sería interminable.

IV. LA TENDENCIAL CENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LAS LEYES GENERALES

Debido a la naturaleza y extensión del presente documento, abordaremos indicativamente las reformas que, como se asienta en el acápite, en su tendencia han devenido en centralismo puro.

1. *Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*

El aspecto más trascendente de las reformas constitucionales operadas determinó un proceso de naturaleza administrativa que, agotado el modelo de dominación política presidencial federalista y de desarrollo,¹⁷ a decir de

¹⁶ Véase, entre otros, Hofmeister, Wilhelm y Tudela Aranda, José, *Sistemas federales. Una comparación internacional*, Madrid, Fundación Konrad Adenauer-Fundación Manuel Giménez Abad, 2017.

¹⁷ En los terrenos social y político el panorama tampoco era favorable. En esos momentos el sistema político vivió una de las peores crisis de legitimidad de los últimos tiempos, derivada de las insatisfacciones sociales por los daños del ajuste económico, las dudas en torno a los procesos electorales —incluso el que llevó a Salinas a la Presidencia—, la corrupción gubernamental y política y el deterioro de las organizaciones corporativas como instancias de gestión y representación social. Ver Ordoñez Barba, Gerardo, “El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México”, *Polis*, México, vol. 8, núm. 1, nueva época, primer semestre de 2012.

Mauricio Merino,¹⁸ implicó una “descentralización” que puede ser evaluada en dos sentidos: primero, “exitosa” en tanto nuevo modelo de control del centro a la periferia; segundo, “fallida” en cuanto a los logros deficientes debido a la debilidad de infraestructura (física, institucional y de recursos humanos) de las entidades federativas y municipios: “...para recibir, con certidumbre, las nuevas responsabilidades que esa descentralización suponía...”. Paradójicamente, de las materias concurrentes que sufrieron la centralidad en la aparente descentralización fueron —como hoy lo son— educación,¹⁹ salud/seguridad social²⁰ y político-electoral.²¹

Por demás, los órganos centrales pusieron manos a la obra: leyes federales y generales que remplazaron

...las carencias con nuevas definiciones de alcance nacional [...] leyes *ad hoc* que tomaban en cuenta la participación creciente de las administraciones locales, pero que al mismo tiempo partían de un mirador centralista y tendían inevitablemente a la homogeneización. Más allá de las diferencias obvias entre cada estado de la República —y con mayor rigor, entre cada uno de los municipios—, la federación optó por aplicar políticas homogéneas.

Y sumadas al control de recursos y de poder político signaron el *contium* de la vida centralista de México.

2. Ernesto Zedillo Ponce de León y el “nuevo federalismo”

Bajo el propósito de romper con lo que él mismo llamó “centralismo insensible e ineficaz”, y al que identificó como la causa de la inhibición del

¹⁸ Merino, Mauricio, “La (des)centralización en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, México, Foro Internacional, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio de 1996, p. 376.

¹⁹ Se reforman los artículos 3o. y 31 (*DOF*, 15 de marzo de 1993) y se expide la Ley General de Educación del 13 julio de 1993.

²⁰ Durante el sexenio el presidente Salinas de Gortari prefirió no dar continuidad a la descentralización en materia de salubridad y promover, a través del Programa Nacional de Solidaridad, una base de legitimidad popular alejada de los viejos esquemas corporativos, al tiempo que crecía la expectativa de crecimiento de la privatización del sistema de pensiones.

²¹ En materia político-electoral se reformó la Constitución nacional en sus artículos 5o., 35. III, 36. I, 54, 60, 63, 73.VI base 3a., 74, 100, y se derogaron los diversos 17, 18 y 19. Asimismo, se expidió el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de julio de 1990 y se crearon el Instituto Federal Electoral (IFE, reforma al artículo 41, *DOF*, 6 de abril de 1990) y el Tribunal Federal Electoral (Trife, reforma al artículo 41, *DOF*, 6 de abril de 1990).

desarrollo de estados y municipios, dicho presidente impulsó algunas reformas constitucionales para propiciar la integración de los gobiernos estatales a algunas instancias federales.

La estrategia del nuevo federalismo no sólo fue pragmática, sino, además, paradigmática, específicamente en materia de modernización educativa y, en particular, de la descentralización de la educación. El 18 de mayo de 1992, cuando se verificó el Acuerdo Nacional para la Educación, dio inicio el llamado “nuevo federalismo”.

La evaluación de las acciones “descentralizadoras” es ambivalente. Me explico: primero, si bien se concretó la transferencia de activos educativos a las 31 entidades del país, los resultados fueron limitados; segundo, trabajaron en contra tanto la presión ejercida por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como la de los gobernadores opositores a Ernesto Zedillo —recuérdese que inicia la época de los “gobiernos divididos”—, sumados el margen de acción de los estados por demás reducido y, sobre todo, una Secretaría de Educación Pública que en los hechos como en la norma era preeminente. El resultado: el modelo impuesto se erigió en “modelo intermedio” entre la descentralización plena y el centralismo existente.

En la materia jurisdiccional electoral se perpetró otro acto más de centralismo: el otrora Tribunal Federal Electoral, “autónomo” por imperativo del artículo 41, párrafo octavo —*Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 6 de abril de 1990—, por reforma a los artículos 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) pasa a la estructura del Poder Judicial de la Federación; así los magistrados serían propuestos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El argumento de la asimilación fue la “unidad de jurisdicción”, y el yerro se evidenció en que la administración, la vigilancia y los conflictos laborales del órgano jurisdiccional electoral no fueron asumidos por el Consejo de la Judicatura, error que, hasta la reforma del 11 de marzo del 2021, se corrigió.

Dos aspectos negativos de la reforma: la pérdida de autonomía de la última instancia en materia contenciosa electoral, bajo el argumento baladí asentado, sometiéndolo *in toto* a la potestad de quien preside la SCJN; la segunda, aun cuando debo admitir que el modelo supera al anterior, que dejaba en manos del Ejecutivo federal la propuesta de los magistrados, es indudable la cercanía del referido servidor público al presidente de la República. La consecuencia: una centralidad injustificada.

3. Vicente Fox Quesada: el gobierno de la alternancia y la reforma del Estado

Entre las acciones de inicio de gobierno, el presidente Fox integró una Comisión especial para la reforma del Estado que habría de analizar nueve temas básicos, entre los que deseo resaltar el de federalismo y el fortalecimiento de las entidades del pacto federal,²² al lo que se sumó: 1) el Programa Especial para un Auténtico Federalismo (PEAF, por sus siglas) 2002-2006²³ que, con una importante agenda a favor de la descentralización, en acción coordinada y equitativa entre los ámbitos competenciales de gobierno, buscaba atacar la pobreza, la inseguridad pública, el acceso limitado a los servicios educativos y de salud, la carencia de infraestructura básica y el deterioro ambiental, y 2) se reformó el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y se convirtió en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).²⁴ Asimismo, los temas hacendarios (mayores transferencias y potestades tributarias y descentralización de funciones y recursos) concentraron la atención prioritaria de diversos actores. Incluso uno de los tres procesos clave del PEAF fue el “federalismo hacendario”.

Lo lamentable de todos esos proyectos fue la ausencia de apoyo de las mayorías en el Congreso, lo que llevó a una parálisis normativa (constitucional y legal). El resultado: el mantenimiento de la debilidad endémica de las entidades federativas y los municipios, ahora en manos de gobernadores de oposición,²⁵ tornaron aún más profunda la situación de los gobiernos locales.

El corolario de un sexenio que no concretó sus objetivos fue el resultado electoral de 2006 y la ya conocida derrota del entonces candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador.

²² Los otros temas fueron: equilibrio de poderes y órganos autónomos del Estado, sistema político, poder judicial, sistema electoral, reforma política del Distrito Federal, pueblos indios, medios de comunicación y derecho a la información, reforma económica y derechos humanos.

²³ Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, “Temas de la agenda nacional”, en *Federalismo*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 26 de mayo de 2006, disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop/.

²⁴ Con la publicación en el *DOF* del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y con el propósito de consolidar un auténtico federalismo en México, el 30 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun).

²⁵ Durante la segunda mitad de su sexenio el presidente Fox recurrió en nueve ocasiones a la Suprema Corte para promover controversias constitucionales en contra de tres entidades estatales en cinco ocasiones, y cuatro más en contra del Poder Legislativo, tres contra la Cámara de Diputados y una contra la Cámara de Senadores.

4. *Felipe Calderón Hinojosa*

Tres son las materias que signaron la acción centralista en el sexenio 2006-2012: seguridad pública, salud y educación, materias esencialmente concurrentes que se vieron centralizadas.

El 8 de junio de 2008 se publicaron en el *DOF* sendas reformas constitucionales en materia de justicia y seguridad pública, específicamente los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115, y la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

La reforma implicó la previsión de un Código Nacional de Procedimientos Penales —que, en el absurdo total, se dispuso en el artículo segundo transitorio entraría en vigor ocho años después, sin embargo se expide el 5 de marzo de 2014—. Asimismo: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (*DOF*, 2 de enero de 2009); Ley Federal de Extinción de Dominio (*DOF*, 29 de mayo de 2009, abrogada según el artículo segundo transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, *DOF*, 9 de agosto de 2019); Ley de la Policía Federal (*DOF*, 1o. de junio de 2009); Reforma a la Ley General de Salud (*DOF*, 20 de agosto de 2009) del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcome-nudeo, *DOF*, 20 de agosto de 2009); Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (*DOF*, 30 de noviembre de 2010). Para el Ejecutivo federal la implementación de estas nuevas reglas significó un interés concentrado; es decir, que en términos de rentabilidad política ante la sociedad le significaría cumplir con el objetivo de atender la demanda de seguridad.

A decir de Gerardo Hernández,²⁶ la implementación trajo consigo un serio cuestionamiento por el número de muertes acaecidas: 1) las fallas en el suministro burocrático; 2) las posturas de la opinión pública, y 3) los problemas inherentes a la descentralización.

Otros factores que contribuyeron al avance en las materias de seguridad, salud y trabajo fueron las fallidas reformas estructurales; a saber: los resultados de la tan anunciada reforma fiscal fueron pírricos para la recaudación tributaria, más allá del impuesto empresarial a tasa única (IETU), que ante los errores y efectos de su implementación no se incrementó el coeficiente de recaudación; la reforma energética se topó con la oposición

²⁶ “Análisis de la seguridad en México”, *Política y Cultura*, México, núm. 44, otoño de 2015, p. 166.

en el Congreso General, que obstaculizó la propuesta original: mayores facilidades a la inversión privada en las áreas de exploración, explotación, refinación y distribución, y más autonomía de gestión a Pemex.²⁷ Acciones y consecuencias, todas las anteriores, trascendentes en la integración de los ahora extintos fondos de participaciones federales.

La reforma al sistema de pensiones, que iniciara con la negociación de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), culminó en 2007 con la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a la cual se sumó la creación del Sistema Nacional de Pensiones, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y con la consolidación de una especie de aseguramiento en materia de salud para los no asalariados, lo que implicó, apenas, una parte de la seguridad social mediante la afiliación al Seguro Popular, creado en el sexenio de Vicente Fox en 2003, para aquellas personas no inscritas al IMSS ni al ISSSTE. En conclusión, en materia de salud la consolidación, “un sistema único y universal de salud”, no se cumplió pese al considerable número de hospitales y clínicas construidos.

La reforma a la Ley Federal de Competencia Económica se llevó a cabo con el fin de asegurar que México transitara de un Estado indiferente ante el poder de los monopolios y oligopolios a otro que ofreciera mayores oportunidades a las pequeñas compañías productoras de bienes y servicios mediante el juego equitativo de las fuerzas del mercado, sin incluir los monopolios estatales, como establece el artículo 28 constitucional.

Finalmente, la reforma en materia laboral consistió en la modificación de múltiples artículos de la Ley Federal del Trabajo (LFT) con objeto de abatir el costo de la mano de obra, aumentar la empleabilidad de jóvenes a costa de los trabajadores maduros, despenalizar la flexibilización funcional y numérica, reducir el peso de los sindicatos en las decisiones colectivas y desincentivar el expediente de las huelgas. Lo lamentable es que esta reforma si bien trajo consigo la flexibilización laboral, también generó una grave profundización del proceso de precarización de los trabajadores en el país y sus entidades federativas.²⁸

²⁷ Gutiérrez R., Roberto, “La reforma petrolera de México: ¿dos sexenios sin política energética?”, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, México, núm. 58, septiembre-diciembre de 2008, pp. 36-86.

²⁸ Se entiende por “precariedad laboral [...] la inestabilidad y a la falta de protección legal de las ocupaciones asalariadas, dentro de él intervienen múltiples elementos como inestabilidad laboral, falta de protección médica y social, inseguridad sobre la continuidad en el empleo, percepción de bajos salarios y vulnerabilidad social y económica”. Ver “La reforma laboral en México y sus impactos regionales”, *Boletín Ciudades y Regiones*, México,

5. Enrique Peña Nieto: la exaltación de la centralidad federativa

De los sexenios precedentes, el del presidente Enrique Peña Nieto se caracterizó tanto por el número sin precedente de reformas constitucionales (155 artículos modificados) como por aquellas que marcan el trastrocamiento de las facultades concurrentes y, por tanto, centralizadas que, a continuación, desarrollo cronológicamente.

A. 2013

Educación. Se reforma el artículo 3o. (*DOF*, 26 de febrero de 2013) para crear el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación.

Si bien por reforma del 27 de febrero de 2013, mediante la adición de una letra “R” a la fracción XXIX del artículo 73 (*DOF* de 5 de febrero de 2017), faculta al Congreso para expedir una ley general mediante la cual se homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, es hasta el 2021 que la Cámara de Diputados decidió dar el golpe de centralidad en la materia; en sesión del 30 de abril se aprobó el dictamen correspondiente. Se prevé la creación de una Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral, así como de un Consejo Nacional de Armonización y Homologación Registral y Catastral.

B. 2014

Acceso a la información y protección de datos personales, artículos 6o.; 73, fracción XXIX S, y 116, entre otros. Transformación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, *DOF*, 7 de febrero de 2014), cuyas facultades fueron potenciadas sustancialmente con la Ley General de Transparencia —a través del artículo 73, fracción S, se faculta al Congreso General para expedirla—. El nuevo organismo asumió una gran cantidad de tareas, entre otras, la integración del consejo del Sistema Nacional de Transparencia —instancia de coordinación y deliberación que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de

núm. 1, noviembre-diciembre 2012, disponible en: <http://www.saree.com.mx/unam/node/40#.YiZqEkUzZlo>.

cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales de los órganos garantes en las 32 entidades y representantes del Archivo General de la Nación, la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía—; la creación de la nueva Plataforma Nacional de Transparencia, y la elaboración de los lineamientos de actuación del instituto y de los sujetos obligados para dar vigencia a la ley.

Se creó en Sistema Nacional de Archivos mediante adición al artículo 73, XXIX de una letra S, motivo de reforma publicada en el *DOF* el 29 de enero de 2016. Reforma política/electoral, se transforma el Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral (*DOF*, 10 de febrero de 2014). Incorpora la reelección consecutiva de senadores y diputados federales, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos.

Dos de las reformas verdaderamente lesivas de la soberanía de los Ejecutivos y de los Congresos estatales en esta reforma de febrero de 2014 fueron, primero, la relativa a los consejeros y magistrados electorales estatales. Por lo que hace a los consejeros estatales de los denominados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), se le confiere facultad al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) para designarlos y removerlos (artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2o.). En el caso de los magistrados integrantes de los tribunales estatales electorales, corresponde al Senado su designación (artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o.). El argumento: la corrupción en la designación de estos funcionarios. Sin embargo, la experiencia no ha despejado la duda de la parcialidad.

La segunda lesión a las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en el artículo 116, fracción V, apartado B, inciso c), el INE puede ejercer facultades de “asunción”, “delegación” y “atracción”; se centralizaron así las facultades, despojando las que de origen y conforme al pacto federal correspondían a las autoridades estatales. Duro golpe y, hasta ahora, injustificado en tanto no se encuentre un procedimiento de designación verdaderamente objetivo y aséptico de quienes llegan a integrar el órgano “nacional” administrativo electoral. Me atrevo a proponer un método infalible: el de insaculación por entidad federativa, una vez que se satisfagan las exigencias constitucionales y la experiencia electoral.

Desde luego, la reforma constitucional se vio acompañada de sendos cuerpos normativos nuevos y otros reformados en la misma fecha del *DOF* (23 de mayo de 2014), “leyes generales”, sancionadas las siguientes: de instituciones y procedimientos electorales (LGIFE); de partidos políticos (LGPP), de delitos en materia electoral (LGDME). Asimismo, se reformaron otros ordenamientos: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

en Materia Electoral (LGSMIME); Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), y el Código Penal Federal (CPF).

Se creó la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo (*DOF*, 10 de febrero de 2014). La transición en México de procuradurías a fiscalías, desde el inicio y a siete años de verificada, no evidenció mejoras significativas en la procuración de justicia, ni siquiera tratándose de las fiscalías con un alto grado de autonomía. La reforma constitucional que miró al órgano federal, nuevamente, trastocó un diseño de las procuradurías estatales, con un modelo de procuración de justicia ineficiente y cuestionable.

Se dotó de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26, *DOF*, 10 de febrero de 2014), en tanto órgano a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

C. 2015

Se reformaron y adicionaron los artículos 25, 73-XXIX-W, 79, 108, 116 y 117 en materia de responsabilidades hacendarias, con la finalidad de constitucionalizar el “principio” de que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo; “principio” de observancia obligatorio para el Plan Nacional de Desarrollo, lo mismo que los estatales. Facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los estados, municipios y el antes Distrito Federal.

Por reforma publicada en el *DOF* del 27 de mayo de 2015, se previó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general que estableciera las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción (73-XIV), así como también expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas (XXIX-V).

D. 2016. *Todo se puede mediante leyes generales o nacionales*

Por decreto de 29 de enero se reformaron diversas letras a la fracción XXIX del artículo 73, con la finalidad que el Congreso General expida las

leyes generales respectivas en materias como: “C” asentamientos humanos; “G” protección del medio ambiente y restauración del equilibrio ecológico; “J” cultura y deporte; “K” turismo; “L” pesca y acuacultura; “N” constitución, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas, así como concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa; “Ñ” en materia de cultura, excepto lo previsto en la fracción XXV del propio artículo 73; se incluye la participación de lo social y lo privado (artículo 4o.); “P” derechos de los niños, niñas y adolescentes; “T” archivos y creación del Sistema Nacional de Archivos.

Por reforma al artículo 79, fracción I, contenida en el mismo decreto del 29 de enero de 2016, se ampliaron las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación en materia de participaciones federales y/o, en su caso, por empréstitos adquiridos por entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, extremando así los controles centrales hacia los gobiernos locales en materia de recursos. Al tiempo se reforma el artículo 134 en materia de disciplinas hacendaria y financiera, mayor control central a las entidades federativas y municipios.

El 27 de julio se publicó una nueva reforma constitucional al artículo 73, en esta ocasión para adicionar una letra “X” a la fracción XXIX, otorgando facultades al Congreso para expedir la legislación general en materia de derechos de las víctimas.

E. 2017

En este año se da una nueva acometida en contra de las facultades exclusivas de los Congresos estatales. Así, mediante leyes generales se habrán de regular:

- Se reforma la fracción XXI, inciso c), para sancionar la legislación única en materia procedimental penal de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes.
- Se reforma la letra “A” de la fracción XXIX, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, excepto la materia penal.
- Se modifica la letra “R”, en materia de armonización y homologación de la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales (ver año 2013).

- Se adiciona una letra “Y”, en materia regulatoria, ley general a la cual quedan sujetos principios y bases; los tres ámbitos competenciales de gobierno.
- Se adiciona una letra “Z”, en materia de justicia cívica e itinerante.

El corolario de la centralidad en la administración de justicia, competencia del fuero común, lo constituye la última reforma al artículo 73, intersticio por el cual, en el sexenio de Peña Nieto, sirvió para constitucionalizar los afanes centralistas, ahora nada silenciosos. Me refiero a la reforma en materia de justicia cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares) publicada en el *DOF* el 15 de septiembre de 2019. Se recorre el contenido de la fracción XXX para pasar a ser la XXXI, en aquella se asigna facultad al Poder Legislativo federal para legislar en materia procesal civil y familiar. Fracción XXXI, que prevé las facultades residuales que, en estricto sentido, han servido de fundamento para la expedición de las leyes generales.

No omito mencionar que los artículos transitorios de la reforma expuesta líneas arriba constituyen una regulación constitucional paralela, fuera de toda técnica legislativa, convirtiéndose los transitorios, desde entonces, en un instrumento de reforma constitucional subrepticia.

V. EL FEDERALISMO EN MÉXICO: LAS PROYECCIONES DEL PASADO

Formal y expresamente, la CPEUM contiene un bloque normativo de regulación del esquema federal con reglas como: determinación de ámbitos de competencias federal, estatal y municipal; existencia de un sistema judicial que garantiza el respeto de las normas constitucionales y sus derivadas, entre otras.

Sin embargo, las transformaciones que van del régimen de partido hegemónico a las transiciones partidarias en el ejercicio del poder se caracterizan por una gran coincidencia de intereses entre los órganos ejecutivos y legislativos, que adquirieron ciertos matices descentralizados en el periodo que corre entre el año 2000 al 2012 por, eventualmente, darse los gobiernos divididos,²⁹ tanto en la relación entre el Ejecutivo federal y las cámaras o con los gobernadores y congresos de las entidades federativas, asimismo, en el ámbito estadual entre los gobernadores y los congresos; fenómeno que

²⁹ Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “Baja California: reglas electorales y alternancia política”, *El federalismo electoral en México*, México, LX Legislatura-Cámara de Diputados-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, pp. 190 y ss.

redundó en la acción centrípeta del gobierno federal y, en su caso, de los Ejecutivos de los entes federados.

No paso por alto, desde luego, que la competencia política en los estados en el curso de los años noventa³⁰ otorgó centralidad a los actores y a las instituciones políticas locales dentro del escenario nacional, dando lugar a un “nuevo federalismo” con una orientación dual. La creciente energía competitiva abrió la posibilidad de que, al tomar distancia frente al gobierno central, no necesariamente se impulsara el pluralismo, sino se reafirmaran prácticas clientelares de las élites autoritarias, quienes encontraban ocasión para desafiar a la autoridad federal y para reforzar su control político estatal.³¹

Antes, como ahora, los mecanismos para asegurar esa centralidad, invariablemente, han sido las modificaciones constitucionales, como ya hemos asentado, o para dar una eventual autonomía federal, los convenios de colaboración entre los órganos centrales y las entidades federativas y entre éstas y los municipios en materia administrativa y, en especial, financiera-fiscal. Por lo que hace a los convenios con los municipios, los gobiernos de las entidades federativas han asumido desde la seguridad pública, pasando por la materia turística, pero en esencia el manejo de cobros por concepto de impuestos y aprovechamientos.

El triunfo del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en 2018, y su aplastante mayoría orgánica —a la cual se sumaron los partidos Encuentro Social, del Trabajo y Verde Ecologista de México— en ambas cámaras³² del Congreso General, han puesto en marcha, como una desafortunada regresión, los mejores tiempos de triunfo del Revolucionario Institucional y su orgánico legislativo avasallante y sin posibilidad de acción de la “oposición”.

A tres años de gobierno, la cooptación de cargos públicos de elección popular o de designación por los miembros del partido en el poder, el predo-

³⁰ Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal de la democratización electoral”, *El federalismo electoral en México*, México, LX Legislatura-Cámara de Diputados-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2008, pp. 41-43.

³¹ López Rosas, Moisés, “Gobiernos divididos horizontales en México”, *Sociológica*, México, vol. 16, núms. 45-46, 2001, pp. 201-232.

³² El 3 de junio del 2020 la presidenta de la Mesa Directiva a la Cámara de Senadores anunció la disolución de los grupos parlamentarios de los partidos Encuentro Social y de la Revolución Democrática por no cumplir con las exigencias tanto de la Ley Orgánica del Congreso General como del reglamento Interior del Senado. Así, en la eventualidad de que los ahora senadores independientes de los partidos disueltos pasen a engrosar las filas del Morena, éste sumaría 77 senadores; a uno de alcanzar la mayoría simple, digámoslo así, por sí mismo.

minio de la figura presidencial —como antaño—, la promoción de reformas constitucionales aún más centralizadoras —seguridad pública, educación y sistema anticorrupción— y anuladoras de la acción de los gobiernos y congresos de las entidades federativas, que a diferencia de la era priista que se concretaba *de facto* y por las facultades metaconstitucionales presidenciales, en la actualidad propician la existencia, *de iure*, de un sistema eminentemente centralista en el que las decisiones nacionales, trascendentales o no, son adoptadas de forma cupular sin consideración, *in toto*, de la opinión o intereses de los entes territoriales del pacto federal.

Lo anterior cambia el panorama del estado de la cuestión y, en particular, de la perspectiva de los estudios que, en materia de federalismo, en su sentido descentralizador, se vino generando durante las últimas décadas en busca de una vía para mejorar las estructuras del modelo federal mexicano.

Tales esfuerzos redundaron en el fortalecimiento de los mecanismos de garantía a su correcta funcionalidad, o maximizando el respeto efectivo de los ámbitos de competencia asignados; por desgracia, factores supervenientes en un *continuum* que afecta la eficacia de dichas garantías y, por tanto, tornan en un ciclo vicioso la recurrencia de las reformas constitucionales: sin diagnóstico y sin un referente en términos de diseño normativo, el sistema federal mexicano, cada día más, evidencia su desnaturalización y, desde luego, el explorado esquema de centralidad que doctrinarios han postulado críticamente, pero que los políticos han puesto en acción.

Se ha confundido la necesidad de un federalismo descentralizado con plenas garantías con modificaciones que se han enderezado para, primordialmente, mejorar el sistema político en una doble vertiente: primero, permitiendo una completa, libre y equitativa lucha por el poder público entre los diversos partidos políticos formados —con una evidente fragmentación—, y segundo, por cuanto hace al sistema electoral, incorporando nuevos instrumentos que redunden en mayores garantías de legalidad al momento de elegir a nuestros gobernantes.

A pesar de los cambios que se han dado en la vida institucional de nuestro país, no ha sido claro y palpable el avance para lograr el respeto y la asunción plena de las características federalistas que debieran regir la vida nacional. Hoy en día siguen existiendo una serie de factores u omisiones que sojuzgan el libre y verdadero accionar de algunas figuras contempladas en el marco federal de nuestra nación, sometiendo a gobernadores de las entidades federativas, específicamente a través de las participaciones y aportaciones, ramos generales 28 y 33, respectivamente, que in-

cluyen, desde luego a los municipios.³³ Existe un número de fondos federales —que son parte del ramo 33— que, en particular, son sensibles en su manejo, entre ellos: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; Fondo de Aportaciones Múltiples; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

VI. UN RECLAMO DE RENOVACIÓN DEL PACTO FEDERAL

El advenimiento de una situación por completo sorpresiva y sin precedente, como lo es la pandemia por el COVID-19, alteró el estado de cosas imperantes en el sistema federal mexicano.

No es desconocido que la evolución de las facultades constitucionales y políticas —me refiero a la acción del gobierno, puntualmente— de los gobernadores ha disminuido considerablemente, lo que coloca a los Ejecutivos estatales ante nuevas tensiones; la principal: actuar con menos recursos en lo fiscal y en la política social/asistencia pública.

Como he apuntado, la situación *hic et nunc* en la que se encuentran los gobernadores ha venido como un *continuum* en el punto más pronunciado en la historia de la sustracción de competencias que data de la época del ex presidente Salinas de Gortari: el Programa Nacional de Solidaridad, que redefinió el gasto y concentró los recursos en manos de la administración central, con lo que canceló la capacidad gestora y clientelar de muchos gobernadores con la posibilidad de generar sus propias políticas. Además, obligó a los Ejecutivos a competir por los recursos en un plano de igualdad y horizontalidad con los municipios, los partidos políticos y otras fuerzas locales.

Pero en este devenir, los gobernadores han realizado acciones que les permiten contrarrestar la acción centralizadora en manos de los Ejecutivos federales y sus mayorías congresuales, clara exponente es la Conferencia

³³ “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2020, de acuerdo a los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipio” (DOF, 3 de enero de 2020).

Nacional de Gobernadores (Conago), instituida en el 2001, y congregando, a partir de 2003, a la mayor parte de los Ejecutivos estatales del país.

Pero ante la emergencia sanitaria por COVID-19, y frente al cuestionamiento de las facultades que la CPEUM prevé —puntualmente en materia sanitaria y la adopción de medidas que incluyen la restricción de derechos fundamentales— en términos concurrentes entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, ahora entendemos la poco esclarecedora y necesaria redimensión del federalismo, que está nuevamente sobre la mesa de discusión.

En este marco surge la reivindicación, bajo la razón práctica, de algunos gobernadores en términos de un “nuevo pacto federal”, así como en términos del sistema de coordinación fiscal. Por ejemplo, el frente de gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN), abril de 2020, con Aguascalientes, Yucatán, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y Baja California Sur; al mismo tiempo, los gobernadores de Tamaulipas, Nuevo León (independiente), Coahuila (Partido Revolucionario Institucional, PRI), Durango, Michoacán (Partido de la Revolución Democrática-Partido del Trabajo, PRD-PT) y Jalisco (Movimiento Ciudadano) se unen para propiciar la reactivación económica y la generación de empleos frente a las decisiones del Ejecutivo federal.

Sí, en efecto, es menester la revisión a todo el andamiaje de nuestra forma de Estado federal, redefiniendo qué facultades sí corresponden a las entidades federativas y cuáles a la Federación —quizá no en un modelo puro al estilo norteamericano, sino en la conjunción de razón pura/razón práctica—, para determinar qué modelos que nos proporcionan comparación son más adecuados para México, sin ejercicios estériles de academicísimo, sino con el afán de concertar y concretar un modelo que concilie y no separe.

VII. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: EL GOBIERNO DE LA “TRANSFORMACIÓN”

Al 28 de mayo del 2021 se contaban 58 reformas constitucionales verificadas en el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. De ellas resaltaré las que, sentadas en el sexenio 2012-2018 y otras de nueva creación, mantienen la ruta del centralismo a golpe de modificaciones constitucionales y leyes generales, éstas vía el ya incomprensible artículo 73 y en manos de una mayoría que, minada en las recientes elecciones de 2021, transitan por los acuerdos para alcanzar las mayorías; con leyes generales siempre se puede, lo hace posible la fracción XXXI del virtuoso artículo 73.

A cuatro meses del inicio de su gobierno, el presidente López envió una iniciativa de reformas a los artículos 22 y fracción XXX del 73 (*DOF*, 14 de marzo de 2019), en materia de extinción de dominio y, desde luego, la expedición de una ley ahora adjetivada como “nacional” que, por cierto, se publicó el 9 de agosto del mismísimo 2019. La ley es muy prolija en relación con las causas de la extinción, ya previstas en el artículo 22, a saber: corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Vale la pena señalar antes y reflexionar después sobre estas “leyes nacionales”. Primero, hay que decir que, sintomáticamente, a partir del sexenio del ex presidente Peña Nieto³⁴ adquieren carta de naturalización; segundo, reflexionar que tales ordenamientos pueden ser generales por su naturaleza o, en su caso, se determinan como “leyes generales” que regulan “sistemas nacionales”. Como se les llame o utilicen implican, invariablemente, la ruptura de la estructura descentralizada de competencias; en una palabra: centralizadoras.

El 26 de marzo del 2019 se publicaron las reformas a diversos artículos de la Constitución, con las cuales inició la militarización de la seguridad pública;³⁵ se creó la Guardia Nacional, adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, a quien se le asignó la tarea de formular la denominada Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Y nuevamente se facultó al Congreso, artículo 73, fracción XXIII, la Ley de la Guardia Nacional, obvio de carácter centralista, y dos leyes nacionales, la del Uso de la Fuerza y la del Registro de Detenciones. Llama la atención la adición al artículo 76, fracción

³⁴ En el sitio “Leyes Federales de México”, Cámara de Diputados, son identificables bajo tal calificativo las siguientes, en su orden de aparición: Código Nacional de Procedimientos Penales (*DOF*, 16 de mayo de 2014); Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (*DOF*, 4 de febrero de 2018); Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (*DOF*, 18 de julio de 2016); Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (*DOF*, 17 de noviembre de 2012); Ley Nacional de Ejecución Penal (16 de junio de 2016); Ley Nacional de Extinción de Dominio (*DOF*, 09 de agosto de 2019); Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (*DOF*, 29 de diciembre de 2014); Ley Nacional del Registro de Detenciones (*DOF*, 27 de mayo de 2019); Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (*DOF*, 16 de junio de 2016); Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (*DOF*, 27 de mayo de 2019).

³⁵ Hernández, María del Pilar, “Distopía o ucronía: la militarización de la seguridad pública en México”, *Emergencia sanitaria por COVID-19: un acuerdo desconcertante, ¿emergencia por motivos de salud o de seguridad?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 123-129.

XI; se le confiere al Senado la facultad de analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, una facultad sólo de papel, ya que en la eventualidad de que no se pronuncie se entenderá aprobada.

Virtud la derogación de las reformas educativas de Peña Nieto, se emitieron las diversas a los artículos 3o., 31 y 73 (*DOF*, 15 de mayo de 2019); se previó la creación de los sistemas para la Carrera de las Maestras y los Maestros, el Nacional de Mejora Continua de la Educación, y se facultó al Congreso de la Unión para expedir la leyes del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación; la General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, y las generales de Educación Superior, y la de Ciencia y de Tecnología e Innovación.

El cambio de política en materia de salud: del Seguro Popular a la atención del Instituto Nacional de Salud y Bienestar (*Insabi*), que se concreta, al menos en su previsión constitucional, mediante el decreto de reformas publicado en el *DOF* del 8 de mayo de 2020.

El 18 y 24 de diciembre se publicaron decretos de reforma, nuevamente, al artículo 73, el primero a la letra “C” de la fracción XXIX, para que el Poder Legislativo federal legisle en materia de movilidad y seguridad vial, y el segundo a la letra “P” de la misma fracción, en lo relativo a formación y desarrollo integral de la juventud.

Finalmente, el 28 de mayo de 2021 se adicionó una fracción XXIII bis al artículo 73, para que el Congreso legisle, mediante ley general, lo relativo a la seguridad privada.

Deseo finalizar este apartado con la referencia al decreto publicado en el *DOF* del 6 de noviembre del 2020, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas, y se abrogó la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos.

Pero no ha bastado la cirugía jurídica mayor a la Constitución, en 2012 como en 2020;³⁶ se ha perpetrado una forma más sutil de sustraer recursos financieros a los gobiernos de los estados y someterlos, así, a los designios del gobierno central: primero vía los decretos del Ejecutivo federal mediante los cuales se

...establece[n] las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal, medida puesta en operación en el sexenio de Peña Nieto y que en el presente sexenio se han aplicado; segunda, la extinción de los fideicomisos que afecta: “a) el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y las económicas vinculadas al medio rural; b) la inversión física con impacto social, ambiental y de desarrollo urbano; proyectos de infraestructura y equipamiento educativo, de salud, de prevención social, prevención del delito y proyectos de capacitación y emprendimiento en las zonas de producción minera; c) la atención de los efectos de desastres naturales —dada la falta de capacidad financiera de las dependencias y entidades paraestatales, así como de las entidades federativas—; d) programas y proyectos de infraestructura pública y su equipamiento en materia de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos en entidades federativas; y e) el apoyo a 10 estados con menor índice de desarrollo humano, para programas y proyectos de inversión para acceso a servicios básicos de educación y salud e infraestructura básica.”³⁷

VIII. COROLARIO

El planteamiento de un nuevo pacto federal no es baladí; requiere de un mediato análisis de los que implican las facultades federales, la cláusula “residual” y, sobre todo, una revisión y limitación exhaustiva del artículo 73 constitucional, precepto que ha sido el instrumento normativo por excelencia para sustraer, paulatinamente, atribuciones del catálogo de las entidades federativas y pasarlas al estatus de, eufemísticamente, “nacionales” en el artículo 73, y desarrolladas por “leyes generales”.

Sumaría a estas líneas el necesario ejercicio pedagógico de la Auditoría Superior de la Federación, que año con año realiza análisis del Estado y que

³⁶ *DOF* de: 10 de diciembre de 2012, 30 de diciembre de 2013, 22 de septiembre de 2016, 6 de setiembre de 2018 y 26 de agosto de 2020.

³⁷ Álvarez, Lía, “No tapemos el pozo: el destino de los fideicomisos en proceso de extinción”, México Evalúa, disponible en: https://www.mexicoevalua.org/no-tapemos-el-pozo-el-destino-de-los-fideicomisos-en-proceso-de-extincion/#_ftn5m.

guarda el adecuado gasto de las entidades federativas por lo que hace a los ramos 28 y 33. Ha detectado en dónde están los yerros recurrentes. Los órganos de la administración pública federal deben ser, puntualmente, objeto de una fiscalización clara y transparente que permita exponer en dónde continúa el uso indiscriminado de dinero público, sin simulaciones.

Lo anoto en atención al tema del nuevo pacto fiscal, y sobre todo que haya un *quid pro quo* entre Federación, entidades federativas y municipios; éste es el núcleo duro que integra, además, la desproporción en las reformas constitucionales plenas de contenidos subrepticios en los artículos transitorios, tal como lo he constatado en un somero recorrido de seis de seis presidentes; seis años de cinco presidentes, y tres del actual en funciones, que corren de 2018 a 2021.

El federalismo es necesario que sea entendido como solución republicana de equilibrio estable y síntesis de autogobierno y de gobierno compartido; unidad y diversidad. En sus propios términos: como gobierno “parcialmente nacional y parcialmente federal”.

En la medida en que la reforma constitucional y los decretos de los Ejecutivos erijan los instrumentos “jurídico y técnicos” de menoscabo y sustracción de competencias y recursos financieros de las entidades federativas, transitamos de una centralidad silenciosa de precarización de la vida federativa y municipal a una expresa y preocupante centralización del poder. Nuestra historia del presente así lo constata.

IX. FUENTES DE CONSULTA

- ALVARADO SOURCE, Arturo, “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 3, julio-septiembre de 1996.
- ARAGÓN, Manuel, “El modelo territorial del estado en España y sus problemas actuales”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, junio-diciembre de 1999.
- ARAGÓN, Manuel, “Sustituir o reformar el estado autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 108, septiembre-diciembre de 2016.
- ARANGUREN, Eduardo, *El federalismo americano: relaciones entre poderes en Estados Unidos*, Madrid, IEAL, 1987.
- BENSON, Nattie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

- CARBONI, Giuliana Guiseppina, “Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario”, *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Roma, núm. 2, 2014.
- ESPIÑOZA VALLE, Víctor Alejandro, “Baja California: reglas electorales y alternancia política”, *El federalismo electoral en México*, México, LX Legislatura-Cámara de Diputados-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El federalismo en América Latina”, *Cuadernos México-Centroamérica*, México, núm. 41, 2003.
- FRIEDRICH, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Praeger, 1968.
- GALVÁN, Camila, “Novel de presicracia en los sistemas presidencialistas sudamericanos 1990-2010”, *Revista Encrucijada Latinoamericana*, Santiago de Chile, núm. 1, 2017.
- GAMBINO, Silvio, “La transformación del Estado regional italiano. Las modificaciones introducidas por las últimas reformas constitucionales”, *Revista de Derecho*, Coquimbo, núm. 2, 2005.
- GROPPI, Tania, “Lo stato regionale italiano nel siglo XXI secolo: tra globalizzazione e crisi económica”, *REAF*, Cataluña, núm. 21, abril de 2015.
- GUTIÉRREZ R., Roberto, “La reforma petrolera de México: ¿dos sexenios sin política energética?”, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, México, núm. 58, septiembre-diciembre de 2008.
- HERNÁNDEZ, Gerardo, “Análisis de la seguridad en México”, *Política y Cultura*, México, núm. 44, otoño de 2015.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Distopía o ucronía: la militarización de la seguridad pública en México”, *Emergencia sanitaria por COVID-19: un acuerdo desconcertante, ¿emergencia por motivos de salud o de seguridad?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- HOFMEISTER, Wilhelm y TUDELA ARANDA, José, *Sistemas federales. Una comparación internacional*, Madrid, Fundación Konrad Adenauer-Fundación Manuel Giménez Abad, 2017.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Reino de los Países Bajos*, México, IFE, 2004.
- LÓPEZ ROSAS, Moisés, “Gobiernos divididos horizontales en México”, *Sociológica*, México, vol. 16, núms. 45-46, 2001.
- MÁIZ, Ramon, “«Dividing sovereignty»: federalismo y republicanism en la teoría de James Madison”, *Revista D’Estudis Autònoms i Federals*, Cataluña, núm. 19, abril de 2014.

- MARVÁN LABORDE, Ignacio, “Reflexiones sobre el federalismo y sistema político en México”, *Política y Gobierno*, núm. 1, México, primer semestre de 1997.
- MERINO, Mauricio, “La (des)centralización en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, México, Foro Internacional, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio de 1996.
- ORDOÑEZ BARBA, Gerardo, “El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México”, *Polis*, México, vol. 8, núm. 1, nueva época, primer semestre de 2012.
- PÉREZ-DÍAZ, Víctor *et al.*, *La crisis y las autonomías. La sociedad española ante la crisis y el sistema de las autonomías*, Madrid, FUNCAS, 2012.
- PESCHARD, Jacqueline, “La dimensión federal de la democratización electoral”, *El federalismo electoral en México*, México, LX Legislatura-Cámara de Diputados-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2008.
- POTASH, Robert, “Investigando la historia económica de la República mexicana temprana. Escritos recientes y adelantos tecnológicos”, *Revista Historia Mexicana*, México, vol. 35, núm. 137, julio-septiembre de 1985.
- ROLLA, Giancarlo, “L’evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un’autonomia asimmetrica dei territorio”, *Regioni: Bimestrale di Analisi Giuridica e Istituzionale*, Bolonia, núm. 1, 2019.
- SCHUBERT, Klaus, “Federalismo: entre política y ciencia”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 96, abril-junio de 1997.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios de las Revoluciones de México-UNAM, 2016.
- VALADÉS, Diego, “Federalismo centralizado”, *Hechos y Derechos*, México, 26 de junio de 2014, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7078/9014>.
- VALENZUELA, Esteban, “Chile duro: presicracia centralista”, *Descentralización en Ecuador*, Quito, FLACSO, 2007.
- VÁZQUEZ, Zoraida Josefina, “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Revista Historia Mexicana*, México, vol. 42, núm. 3, enero-marzo de 1993.