Libro completo en https://tinyurl.com/4vvjexwm
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786075872117e.2025.c9

REFLEXIONES FINALES

Sergio LÓPEZ AYLLÓN
Pedro SALAZAR UGARTE

SUMARIO: I. *El problema*. II. *Un concepto de múltiples significados*. III. *La finalidad de los sistemas*. IV. *Las razones detrás de las decisiones*. V. *Las leyes generales*. VI. *Una diversidad de resultados*. VII. *¿Hacia una política de los sistemas nacionales?* VIII. *Los sistemas nacionales en tiempos de la 4T.*

I. EL PROBLEMA

En México, desde hace tiempo, se han creado varios "sistemas" como mecanismos para cooordinar las políticas y las acciones gubernamentales. Esto se debe a la muy compleja distribución de competencias en el Estado federal mexicano, que desde el siglo XIX se debate entre un auténtico sistema federal descentralizado y un Estado en donde la Federación concentra las facultades y los recursos en detrimento de entidades federativas y, desde hace relativamente poco, con los municipios.

El hoy artículo 124 constitucional[1] estableció una regla relativamente simple de distribución de competencias, según la cual la Federación solo tiene las facultades que expresamente le concede la Constitución. Las demás atribuciones se entienden reservadas a los estados. Pero detrás de esta regla se encuentra una realidad más compleja, resultado de la zigzagueante evolución del federalismo mexicano.

La primera y más evidente es la ampliación de las facultades de la Federación (explícitas o implícitas), que se refleja mayormente en las 85 reformas que acumula el artículo 73, y que implica el crecimiento exponencial de com-

[1] El texto del actual artículo 124 (que ha sido reformado solamente una vez en 2016) sigue la fórmula utilizada por el artículo 117 de la Constitución de 1857 y se inspira claramente en el texto de la 10a. Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América. Véase Serna de la Garza, José María, "Comentario al artículo 124", en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9a. ed., vol. XI, México, IIJ-M. A. Porrúa, 2016, pp. 396 y 397.

petencias federales sin aparante resistencia de los estados. Anotamos que este proceso no es nuevo, y que sus orígenes se remontan a la segunda mitad del siglo XIX.[2]

La segunda dinámica es la creación constitucional, a finales del siglo XX, del municipio como una entidad política a parte entera, con facultades competenciales constitucionales exclusivas (obviamente, en detrimento de aquellas de los estados).

El tercer movimiento, claramente el más complejo y aún en evolución, es el de las llamadas genéricamente "facultades concurrentes" o "coexistentes", es decir, materias en las que mediante una modificación a la Constitución (principalmente al artículo 73) se permite que el legislador ordinario distribuya las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno a través de las llamadas leyes generales o leyes marco. Materias tan importantes como la salud, la educación, los asentamientos humanos, la seguridad pública o la protección del medio ambiente son ejemplos paradigmáticos de esta situación.

Estas facultades han tenido una evolución posterior, que es la expedición de leyes generales, cuyo contenido no se limita a una mera distribución de competencias, o el establecimiento de principios o bases generales, sino que constituyen en realidad minuciosas leyes reglamentarias que reducen a su mínima expresión las facultades normativas de las legislaturas de las entidades federativas.

En realidad, convendría reconocer sin rubor que tenemos un federalismo dinámico y móvil, que responde a las tendencias expansivas de los poderes centrales, en el que cada materia ha creado sus propias reglas de distribución competencial, que por cierto (y hay que subrayarlo) no pueden entenderse cabalmente sin recurrir a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia ha hecho de ellas.[3] Por ello, resulta muy difícil establecer con claridad "qué" le correponde a "quién" en este país, y cuando es posible decirlo para una materia específica, es imposible generalizar para las demás.

Todo lo anterior tiene su explicación en los diferentes problemas que hemos enfrentado a lo largo de las útimas décadas y en los más variados intentos de encontrar arreglos institucionales que permitan resolver los problemas nacionales. Puede parecer anómala, pero en realidad podemos reconocer que bajo el concepto de federalismo existen una gran variedad de arreglos institucionales, y uno de ellos es la creación de los "sistemas nacionales".

---

[2] *Ibidem*, pp. 396 y ss.

[3] Mejía Garza, Raúl y Laura Rojas Zamudio, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018.

II. Un concepto de múltiples significados

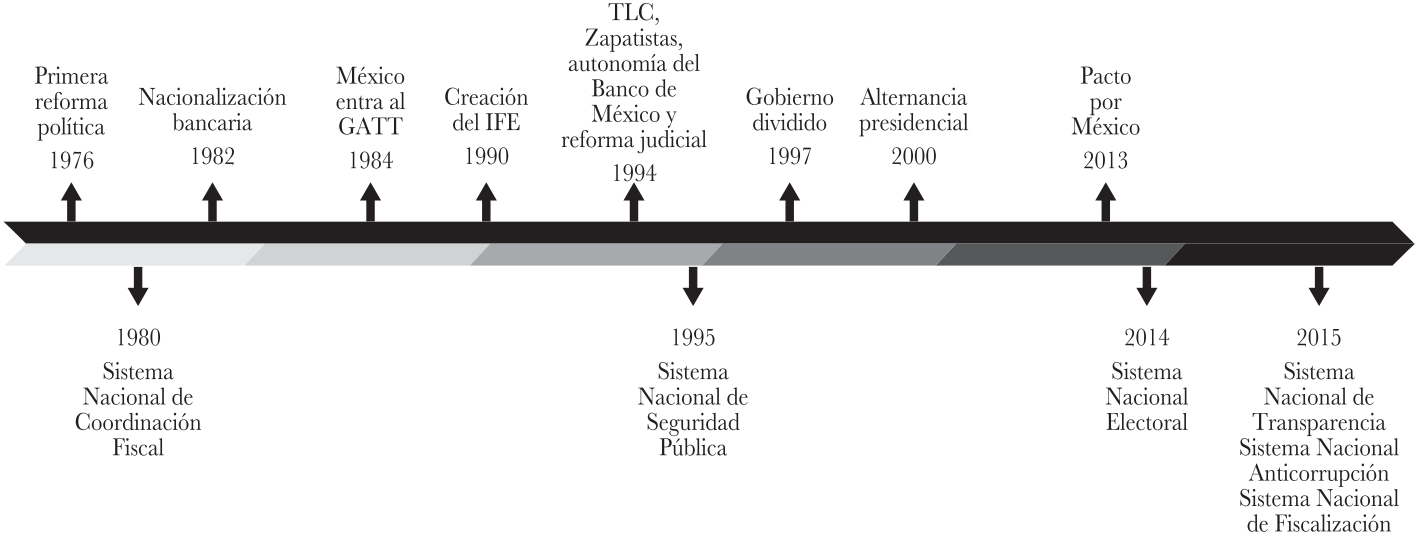
En la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicano la palabra "sistema" aparece en setenta ocasiones (119 si incluimos los artículos transitorios), y se utiliza en muy diversos contextos. Así, por ejemplo, se refiere al sistema eléctrico nacional, a los sistemas de abasto o comercialización, o a los sistemas normativos de los pueblos indígenas. Dentro de esta diversidad, existe un tipo de "sistema" que se refiere a los espacios institucionales de coordinación cuando existen competencias concurrentes o coexistentes.

Así, la Constitución se refiere explícitamente al Sistema Educativo Nacional (artículo 3), Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (artículo 3), el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (artículo 3), el Sistema de Salud para el Bienestar (artículo 4), el Sistema Penitenciario (artículo 18), el Sistema Integral de Justicia para los Adolescentes (artículo 18), el Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículo 21), el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública (artículo 21), el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional (artículo 26), el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (artículo 26), el Sistema Nacional Anticorrupción (artículos 73-XXIV y 113), el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación (artículo 73-XXIX-F) y el Sistema Nacional de Archivos (artículo 73 XXIX-T), el Sistema de Seguridad Social del Personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales (artículo 123-XIII).

Junto con los anteriores, otros "sistemas" de este tipo se crean a partir de leyes generales; por ejemplo de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Adolescentes y Adultos; de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Sistema Nacional de Transparencia; de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización; de la Ley General de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; de la Ley de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de la Ley General de Desarrollo Social, el Sistema Nacional de Desarrollo Social.

A lo largo de esta obra hemos examinado seis de estos sistemas. Fueron creados en distintos momentos y con propósitos diversos. Algunos derivan directamente de la Constitución; otros, de leyes generales, e incluso de una simple ley federal. La línea de tiempo que sigue ilustra esta situación.

LÍNEA DE TIEMPO



FUENTE: elaboración propia.

En el capítulo primero de esta obra, los sistemas constitucionales o nacionales se conceptualizan como mecanismos de coordinación y gestión de algunas funciones del Estado en las que existen facultades concurrentes entre la federación, las entidades federativas y, algunas veces, los municipios.[4] Quizá una definición más precisa y completa sería considerar a los sistemas nacionales[5] como un conjunto de normas e instituciones que regulan funciones del Estado en cuya ejecución participan autoridades de distintos órdenes de gobierno —y en ocasiones poderes—, y cuyo objetivo es coordinar las políticas y acciones para el ejercicio de competencias concurrentes, y con ello garantizar el ejercicio de derechos, el cumplimiento de obligaciones y el desempeño eficaz de las políticas públicas que los soportan.[6]

Con base en esta aproximación, y a partir de los elementos aportados por los diferentes capítulos de esta obra, es posible derivar algunos de los elementos de estos sistemas. El siguiente cuadro muestra una visión comparada.

---

[4] Véase el capítulo I de Ezequiel González, *La construcción de los sistemas constitucionales en México: una visión de política pública*.

[5] Abandonamos el concepto de "sistemas constitucionales", pues, como es evidente, no todos se crean explícitamente en el texto de la Constitución.

[6] Los autores agradecen los comentarios del doctor Mauricio Sánchez Talanquer (Colmex) y su autorización para usarlos en este capítulo.

CUADRO 1. SISTEMAS NACIONALES COMPARADOS

	SNCF	*SNSP*	*SNT*	*SNE*	*SNA*	*SNF*
Preside	SHCP y un estado	Consejo General de Seguridad Pública, preside presidente de la República	Consejo Nacional, presidido por INAI	INE	Comité Coordinador, preside presidente CPC	Comité Rector, que presiden los titulares ASF y SFP
Niveles de gobierno involucrados	2	3	3	2	3	2
Poderes involucrados	PE	PE, fiscalías PJ*	OCAs**	OCAs	PE, PJ y OCAs	PE y PJ
Secretariado técnico o ejecutivo	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Mecanismos de coordinación	Convenios	Convenios y acuerdos	Acuerdos	Reglamentos y acuerdos del INE	Acuerdos	Acuerdos
Facultades normativas o reglamentarias externas	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Mecanismos de resolución de conflictos	Sí	No	No	No	No	No
Mecanismos de rendición de cuentas	No	Sí	No	No	Sí	No
Mecanismos de participación de la sociedad	No	No	No	No	Sí	No

*Participan a través de las conferencias nacionales de Fiscales y Poderes Judiciales
**Formalmente también participan el INEGI, la ASF y la AGN.
FUENTE: elaboración propia con datos de este libro.

A partir de esta caracterización, es evidente que los sistemas nacionales tienen una variedad de diseños que responden tanto a la evolución institucional, en particular la creación de los organismos constitucionales autónomos que tienen una competencia constitucional exclusiva de carácter nacional, como a las razones del contexto político en los que se crearon. También resulta relevante la claridad —o falta de— en la distribución de competencias normativas de origen, pues de ellas depende la flexibilidad de la operación del sistema.

En realidad, este estudio aporta más preguntas que respuestas y abre una agenda de investigación relevante, cuyas líneas exponemos a continuación.

III. La finalidad de los sistemas

Una primera consideración tiene que ver con la finalidad de los sistemas. Algunos tienen como propósito preponderante asegurar la garantía de derechos, como es el caso del SNT (derechos de acceso a la información y de protección de datos personales) y el SNE (derechos políticos). En otros casos, los sistemas están orientados a la coordinación de ciertas políticas públicas, como es la recaudación (SCF), la seguridad pública (SNSS), la rendición de cuentas y la supervisión del ejercicio de los recursos públicos (SNF) y el combate a la corrupción (SNA). Lo anterior abre varios problemas.

El primero es cuál debe ser el modelo de ejercicio y garantía de los derechos en un estado federal. Aquí existen varias concepciones subyacentes en conflicto. Una es reconocer la diferencia y permitir que cada entidad federativa genere sus propios estándares de ejercicio y cumplimiento, que al final del día estarían sujetos al control de constitucionalidad de última instancia que ejercería la SCJN. Una segunda posibilidad es generar estándares mínimos de garantía, una especie de piso común, en el que cada estado podría diferenciarse en su capacidad de ampliarlos. Una tercera vía es considerar que no puede haber estándares diferenciados, y los niveles de ejercicio y garantía deben ser iguales en todo el país.

El diseño de los sistemas debería entonces responder a la manera de concebir el ejercicio de los derechos. El problema es que no siempre existe una definición, ni normativa ni operativa, de lo que quiso el legislador al darle vida a cada sistema. Así, los resultados son más una consecuencia de su diseño y operación que de un propósito definido. Por ejemplo, el SNT nació con una pretensión de homogenizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos en todo el país a partir de los mínimos establecidos en las leyes (que como veremos, más que mínimos son estándares de garantía muy detallados). Por eso se le dio al INAI una competencia nacional que le permite revisar las decisiones de los órganos garantes estatales.

En cambio, en materia electoral, es claro que se trataba de generar una operación uniforme del sistema electoral en todo el país bajo la conducción del INE. Y en consecuencia, se le otorgaron facultades normativas muy amplias a este instituto, que le permiten subordinar *de facto* a los institutos lo-

cales. Por ejemplo, la facultad del Consejo General del INE para designar a quienes integran los consejos directivos de los organismos públicos locales electorales (Oples).

En cuanto a los sistemas que buscan coordinar una política pública, existe una gran variedad de diseños. Curiosamente, el más efectivo resulta ser el modelo de coordinación fiscal, en el que, mediante convenios, permitió resolver el problema de la doble tributación, y creó un sistema de distribución de la recaudación. Pero una vez dentro del sistema, los estados tienen poco margen de maniobra. De hecho, como dice el autor del capítulo respectivo, el sistema "ha generado una centralización excesiva de las potestades tributarias de la federación", y los estados han dejado de establecer otras fuentes de ingresos propias.[7]

Lo mismo sucede con el SNSP, aunque con variantes. Aquí también los convenios juegan un papel importante, sobre todo al inicio. Pero la ley tambien prevé que los "acuerdos" son instrumentos en los que participan todos los miembros del sistema y establecen las bases mínimas para una serie de actividades. Estos tomaron cada vez una mayor importancia. En todo caso, la eficacia de este sistema depende más de la generación de concensos y, en cierta medida, de la distribución de los fondos federales.[8]

En el caso del SNA y del SNF, al tratarse de instancias de coordinación tanto verticales como horizontales, los resultados concretos son menos claros, doblados por su relativa juventud y un ambiente adverso.

IV. Las razones detrás de las decisiones

¿Cuáles son las razones que están detrás de la construcción de estos sistemas? Una primera hipótesis es que evolucionan desde constituir mecanismos de consolidación del régimen presidencialista con partido hegemónico que subordinaba los estados a la Federación (en particular el SNCF y el SNSP) a convertirse en mecanismos para acotar al presidencialismo autoritario, para lo que era necesario generar espacios de coordinación capaces de dar respuesta en un entorno de mayor pluralidad política.

Pero existen otras razones que, aunque menos evidentes, muestran una realidad más compleja. Es importante señalar que las razones no se excluyen entre sí, sino que coexisten en diversos grados en cada sistema.

---

7 Véase el capítulo sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, *supra*.

8 Véase el capítulo sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública, *supra*.

Así, una segunda hipótesis es la debilidad institucional crónica y severa que existe entre las entidades federativas, su alto grado de dependencia de los gobernadores y la enorme desconfianza que generan entre las elites políticas centrales. Ello obliga a tratar de generar estándares de desempeño y una homologación de criterios dentro de los sistemas para "jalar" a las estructuras institucionales más débiles, al mismo tiempo que asegurar una cierta autonomía de los criterios políticos locales. Esto sin embargo da como resultado que en ciertos casos la jerarquía se imponga sobre la cooperación, y lo que debería ser un espacio de coordinación termina siendo una estructura vertical. Por otro lado, esto ha limitado la formación de instituciones robustas en las entidades federativas, pues la intervención federal o nacional suple en muchos casos estas deficiencias locales.

Otra hipótesis está vinculada con la creación de los organismos autónomos, que generó competencias constitucionales exclusivas, y que escapan al control de los ejecutivos. Dentro de estos ámbitos exclusivos, la existencia de instituciones autónomas equiparables en cada entidad federativa trajo como consecuencia la necesidad de crear nuevos espacios de coordinación intergubernamentales en los que el órgano "nacional" opera como cabeza del sistema. Este es claramente el caso de SNT y del SNE, encabezados respectivamente por el INAI y el INE. Sin embargo, el primero, por diseño normativo, es más plural, y los organismos estatales son claramente reconocidos como parte del sistema. No sucede así con el SNE, en el que el INE, al final del día, tiene una mayor capacidad normativa para subordinar a los institutos electorales estatales. El SNF es un híbrido, pues los órganos que los encabezan —la SFP y la ASF— no son en rigor órganos con autonomía constitucional ni tienen facultades normativas que les permitan incidir directamente sobre sus homólogos en los estados.

Los casos más complejos son aquellos sistemas que, en realidad, son sistemas de sistemas, como es el caso del SNSP y el SNA. En el primero se trata de coordinar a las policías estatales y municipales, la Guardia Nacional, los sistemas de reinserción social, las fiscalías y la interacción con una diversidad de autoridades de los tres niveles órdenes de gobierno que tienen que ver con temas relacionados con la seguridad pública. Esto hace que su operación sea muy compleja y que las acciones de coordinación se limiten, en el mejor de los casos, a los espacios de consenso que logren generar los liderazgos dentro del sistema o la distribución de recursos.

El SNA es el caso más extremo. Se trata de coordinar a una secretaría de Estado (la SFP), la Auditoría Superior de la Federación, un Poder (el Consejo de la Judicatura Federal), dos órganos constitucionales autónomos (el INAI y la FGR) y un tribunal administrativo, además de la función especial que se

le otorga a los ciudadanos a través del Comité de Participación Ciudadana. Esta coordinación se debe multiplicar además por la coordinación que se da entre los diferentes órganos y sus homólogos locales. Aunque el diseño constitucional le otorga amplias facultades ejecutivas, en realidad la dificultad de generarlas en la práctica ha tenido como consecuencia que su desarrollo haya sido fundamentalmente normativo, y, como señala el autor del capítulo correspondiente, difícilmente han incidido en su objetivo, que es combatir la corrupción.

V. Las leyes generales

Una cuestión que salta a la vista es que tan buen diseño tiene la distribución de competencias original y la función que han tenido respecto de los sistemas.

La leyes generales carecen de una conceptualización precisa y han evolucionado de manera significativa. Así, durante muchos años, estas leyes eran instrumentos que servían fundamentalmente para distribuir competencias entre los diversos órdenes de gobierno. Hasta los años noventa, la discusión versaba sobre si tenían o no jerarquía sobre las leyes federales y estatales ordinarias, pero finalmente se impuso el criterio de que se trataba de un problema competencial y no de orden jerárquico. Así, la Corte estableció que

> Las leyes generales son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.[9]

Pero a este ámbito de distribución de competencia se fue sumando con el tiempo la introducción de principios sustantivos que generaban estándares materiales uniformes. La pregunta era si éstos interfieren con las atribuciones

[9] Tesis aislada, registro digital 172739, disponible en: *https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172739*.

sustantivas que la ley otorgaba a los diferentes órdenes de gobierno. Una tesis del pleno de la Suprema Corte estableció que

> Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.[10]

Pero el contenido mínimo normativo que contenían las leyes generales se fue ampliando. En algunos casos, esta ampliación encontraba base constitucional. Por ejemplo, el artículo 73, fracción XXIX-S, estableció la facultad del Congreso de emitir *las leyes generales reglamentarias que desarrollarían los principios y bases* (énfasis añadido) en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de entidades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Una revisión del contenido de esas leyes hace evidente que esos principios y bases en realidad constituyen una regulación sustantiva dejando muy poco espacio a las legislaturas estatales para regular. Lo mismo sucede, por ejemplo, con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que es tan detallada que puede aplicarse directamente, como de hecho sucede en algunas entidades.

Esta línea de evolución dio origen a una nueva facultad del Congreso, que no estaba implícita en el artículo 124, que es la creación de los "Códigos Nacionales" que son normas de aplicación general en todo el país, pero aplicadas por las autoridades locales. Así, por ejemplo, en materia penal, en 2008 se estableció en la fracción XXI del artículo 73 la facultad del Congreso, de expedir "la *legislación única* (énfasis añadido) en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justica penal para adolescentes". En materia electo-

[10] Novena Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; t. XXXI, febrero de 2010, p. 2322 registro digital.

ral, aunque la fracción U del artículo 73 mantiene un lenguaje propio de una distribución de competencias en materia de partidos políticos, organismos y procesos electorales, las bases a que se refiere son desarrolladas en el artículo 41 de manera tan detallada, que generan un conjunto de leyes generales que en realidad son cuerpos normativos nacionales.

VI. Una diversidad de resultados

De este modo, la evolución de los sistemas pasa por convenios de coordinación (SNCF), por leyes generales que en efecto distribuyen competencias, pero que dejan al sistema su operación (SNSP), por leyes generales que contienen principios y bases tan detallados que en realidad se constituyen como sistemas con facultades cuasi reglamentarias a nivel nacional (SNT, SNA) hasta leyes generales con normas aplicables en todo el territorio nacional por autoridades estatales agrupadas en el sistema (el SNE). Es decir, existe una clara tendencia a la homologación de reglas y procedimientos. Pero el problema competencial subsite, pues las fórmulas generales de distribución de competencias en realidad no existen.

De la lectura de los diferentes capítulos que integran la obra es posible inferir que hay fuertes contrastes entre los sistemas respecto a su eficacia para lograr los propósitos para los que fueron creados. Una primera lectura muestra que los sistemas asociados a dos tareas fundamentales del Estado, que son la tributación y la seguridad, fueron creados antes de la transición democrática, y en ellos prevalece más una lógica de subordinación desde el centro que de coordinación entre iguales. En este sentido, no responden a la lógica "democratizante" de los otros, aunque la pluralidad del Estado se ha impuesto, y los ha obligado a negociar y generar nuevos medios de coordinación. En cierto sentido estos sistemas requieren de un rediseño integral para redireccionarlos.

Probablemente los dos sistemas con mayor "éxito" han sido el de transparencia y el electoral. En buena medida estos han logrado sus objetivos, son robustos en su estructura institucional y han sido eficaces en garantizar el ejercicio de los derechos. Esto no quiere decir que estén libres de tensiones permanentes, de arreglos políticos, y de oscilar entre la subordinación y la coordinación como modelos de gobernanza. En este sentido, por ejemplo, como señalan los autores, el sistema nacional electoral ha tomado más una deriva jerárquica y vertical, mientras que el de transparencia ha logrado mayor coordinación.

El SNA y el SNF, que nacen juntos, son sistemas de sistemas, donde la coordinación no solo se da verticalmente, sino también horizontalmente entre los diferentes actores que los integran. En ambos casos los resultados han generado muchas disposiciones de organización y procedimiento, pero pocos resultados sustantivos.

Todo este entramado deja ver con claridad cómo cada sistema nacional está atravesado por las tensiones propias de un federalismo que no acaba de definir su rostro.

En efecto, la lógica de todo sistema federal supone un arreglo que permite resolver el problema del ejercicio territorial del poder político, particularmente en los estados que tienen territorios extensos y diversos. Así, "todas las democracias con poblaciones muy superiores a los cien millones de personas sean federales".[11] Se busca tener gobiernos cercanos y responsivos a las necesidades de la población adaptables a sus especificidades.

En México hemos transitado por diferentes modelos y tendencias, con frecuencia contradictorios, que se muestran con toda claridad en el diseño de los sistemas nacionales. Así, se pone de manifiesto la tensión entre el ejercicio de derechos ciudadanos universales iguales para todos, con la diversidad que supone su ejercicio en un territorio tan amplio; las tendencias hacia un marco normativo único y homogéneo para todo el país, que con frecuencia es inaplicable, por las condiciones locales específicas, por la rigidez contra la flexibilidad, por la jerarquía contra la cooperación y el consenso. Estos son los dilemas que enfrentan los sistemas día con día, y quizá, la necesidad de contar con una política pública para los sistemas.

VII. ¿Hacia una política de los sistemas nacionales?

De la lectura de los capítulos que conforman esta obra el lector podrá concluir que bajo el concepto de "sistemas nacionales" conviven una enorme diversidad de formas de organización que se crearon con la intención de resolver tanto el problema del ejercicio de competencias (normalmente mal diseñadas) como la coordinación de políticas públicas en cierto sectores específicos. Esta creación de sistemas resulta problemática a la luz de los resultados y obliga a preguntarse si debería existir una "política" para los sistemas nacionales.

Una alternativa sería desandar la ruta de la creación de los sistemas nacionales para retornar a un esquema de federalismo tradicional. Por ejemplo, en materia electoral o de transparencia, devolver todas las facultades, que en

[11] George Anderso, *Una introducción al federalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 31.

su momento fueron centralizadas en manos de los institutos nacionales, a las autoridades correspondientes de las entidades federativas. Asimismo, tendrán que eliminarse las facultades de atracción de casos —que, por ejemplo, tiene el INAI respecto de asuntos a cargo de los institutos de transparencia estatales—. Esa decisión también supondría revisar los sistemas jurisdiccionales correspondientes —sobre todo, en materia electoral— y los mecanismos de control atinentes. En paralelo, tendrán que revisarse y ajustarse los marcos constitucionales y legislativos vigentes (por ejemplo, para determinar qué se hace con las leyes generales). Lo cierto es que avanzar en esta dirección supondría ajustes de gran calado al sistema constitucional e institucional nacional.

Aun si se concede que esa alternativa es políticamente viable e institucionalmente deseable, lo cierto es que no se lograría superar la exigencia de fondo que está detrás de la mayoría de los sistemas nacionales. Nos referimos a la profunda desconfianza por parte de la ciudadanía y de muchos actores políticos hacia las autoridades estatales. Fundada o no, esa desconfianza ha sido el resorte de la creación de sistemas que centralizan decisiones y controles a nivel nacional. Por eso y por las implicaciones que supondría desarmar cada uno de los sistemas, nos decantamos por revisarlos en lo individual, tanto desde el punto de vista institucional como del ejercicio de las competencias existentes —ejercicio que es una de las finalidades de este libro— para realizar ajustes que permitan lograr garantías homogéneas a los derechos humanos de todas las personas en todo el país con políticas públicas diferenciadas en función de las particularidades de cada entidad federativa.

Ese es el sentido de la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ya hemos referido, y nos parece apunta en la dirección correcta al reconocer que no es la vía de la homologación a rajatabla la que debe prevalecer, sino que las leyes generales pueden establecer las bases mínimas desde la que las entidades puedan darse sus propias normas ajustadas a sus realidades locales. Se deja así espacio para que los estados tengan su propio espacio de configuración y adapten las normas. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser y volveríamos al eterno problema de que las decisones centrales al final del día tempoco funcionan.

En otra dimensión, una mirada de conjunto muestra que institucionalmente los sistemas que mejor funcionan son aquellos que:

1. Federación y estados concurren en un espacio de relativa igualdad.
2. Tienen un secretariado "fuerte", con capacidad de acción y decisión, pero vinculado orgánicamente al órgano que preside el sistema.
3. Prevalece el consenso en la toma de decisiones.

4. Hay un mecanismo de financiamiento en donde todas las partes aportan, pero los fondos federales tienen una importancia crítica.
5. El financiamiento está ligado a objetivos evaluables y transparentes.
6. El sistema tiene facultades regulatorias que deben ser ejecutadas en cada estado a través de los mecanismos idóneos.

El otro aspecto, casi siempre olvidado, tiene que ver con que una política de los sistemas nacionales debería velar por el desarrollo de las capacidades institucionales locales. Si este flanco no se ataca, la desconfianza permanecerá, y cualquier solución normativa se hará inviable.

Así, una política pública nacional —obviamente, diferenciada por materias—, que sobre bases constitucionales claras articule un entramado legal de leyes generales sencillas y accesibles que sean deferentes con la libre configuración legislativa de las entidades federativas, nos parece la mejor alternativa para lograr los objetivos planteados. Si lo que se busca es desterrar la desconfianza, generar políticas públicas eficientes, contar con mecanismos de coordinación y control para respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, este diseño parece ser el idóneo.

Finalmente, esta política nacional también deberá tener en cuenta la interacción que, de hecho, existe entre los sistemas, y que podría generar sinergías complementarias en lugar de obstáculos entre las políticas que cada uno despliegue.

VIII. Los sistemas nacionales en tiempos de la 4T

Mucho se ha escrito, y seguramente mucho se escribirá, sobre la forma de gobernar del presidente Andrés Manuel López Obrador, y de las decisiones más polémicas de su gobierno que impactaron al diseño constitucional e institucional mexicano. Pero, para los fines que a nosotros nos interesan, existen dos tendencias constantes durante su gestión. La primera ha sido hacia la concentración del poder en manos en clave presidencialista, y la segunda, hacia una centralización de la gestión pública no necesariamente mediante la construcción de instituciones *ad hoc* —como sucedió y se ha documentado en este libro en el caso de algunos sistemas nacionales—, sino a través de acciones, decisiones y cooptaciones políticas.

La primera tendencia puede constatarse en su estrategia para desmantelar, neutralizar, cooptar o reformar a los órganos constitucionales autóno-

mos que se fueron creando desde los años noventa del siglo XX.[12] Para los efectos de este texto, es de particular relevancia el acoso sistemático al INE y al INAI. Desde el inicio de su gobierno, López Obrador emprendió una narrativa discursiva hostil y amenazante que derivó en propuestas de reformas para desaparecerlos y trasladar sus facultades a dependencias del gobierno.

Desde el punto de vista político, fue particularmente relevante el intento de reformas en materia electoral conocidos como el "Plan A" y el "Plan B", que no prosperaron, pero generaron tensiones y reacciones políticas inusitadas. La defensa de la autoridad —bajo la consigna "El INE no se toca"— se convirtió en una bandera opositora a la intentona del gobierno, que incrementó la polarización existente en el país. Ante el fracaso de su iniciativa, en febrero de 2024 el presidente presentó una serie de iniciativas de reformas constitucionales y legales, entre las que reaparece su propuesta en materia electoral. En caso de prosperar esta, el INE perdería su autonomía, desaparecerían los órganos electorales estatales (Oples), y, con ello, el sistema constitucional electoral existente desde los años noventa del siglo pasado dejaría de existir.

En el caso del INAI, a la estrategia discursiva peyorativa se le sumó una estrategia política orientada a neutralizarlo. La intentona consistió en mantener al pleno de ese instituto incompleto mediante la omisión de la mayoría en el Senado de la República para realizar el nombramiento de comisionados faltantes. En un principio la estrategia funcionó, y el instituto fue incapaz de atender las solicitudes y recursos presentados por la ciudadanía por no contar con el quórum necesario para sesionar. Sin embargo, gracias a un recurso presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el propio instituto, el bloque fue superado. En ese caso la Corte no ordenó —como sí lo haría en el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica— que el Senado designara a las personas comisionadas faltantes, pero sí autorizó al pleno del INAI para que sesionara y resolviera sin el número de comisionados establecidos en la ley. Sin embargo, el golpeteo y la confrontación desde el gobierno se mantuvo vigente y permanente. De esta manera, el acoso político al sistema nacional de transparencia fue una constante a lo largo del gobierno del presidente López Obrador.

En el caso del Sistema Nacional Anticorrupción, la estrategia gubernamental no fue la del acoso ni el golpeteo, sino simplemente la del desprecio. En realidad, esa tendencia la había marcado el gobierno anterior, porque desde su creación, el sistema fue abandonado e ignorado por Peña Nieto.

[12] Salazar Ugarte, Pedro, "El Estado constitucional mexicano: una constelación de autonomías", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 20, núm. 4, octubre 2022, pp. 1483-1497, disponible en: *https://doi.org/10.1093/icon/moac111*.

López Obrador hizo lo propio. Con el paso del tiempo, a lo largo de su sexenio, el sistema desapareció de la conversación pública, los nombramientos necesarios para hacerlo funcionar no se realizaron y las convocatorias para su funcionamiento tampoco se concretaron. Así las cosas, el sistema subsiste en la Constitución, pero no existe en la vida práctica. De hecho, es difícil avizorar un contexto político en que el sistema logre ponerse en funcionamiento y ofrezca los resultados para los que fue diseñado.

El SNSP ha sido suplantado en los hechos por la estrategia de seguridad nacional, orientada hacia la militarización del país. En los hechos, más allá de las disputas jurídicas que han implicado reformas constitucionales, legales y acciones y controversias de constitucionalidad que ha conocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la creación y el despliegue de la Guardia Nacional ha impuesto la política pública que impera en la materia. De nuevo, la tendencia ha sido hacia la centralización de las decisiones en el gobierno nacional, y en particular en las fuerzas armadas. De hecho, a pesar de formar parte del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana ha desempeñado una labor meramente simbólica a lo largo del sexenio del presidente López Obrador. En este caso la tendencia concentradora y centralizadora ha fortalecido a las instituciones castrenses, pero ha sido decidida por el titular del Poder Ejecutivo.

El caso de este sistema nacional es un buen ejemplo de la segunda tendencia que apuntamos al inicio de este apartado: la segunda hacia una centralización de la gestión pública a través de acciones, decisiones y cooptaciones políticas. Solo que en este caso sí se creó una institución *ad hoc*: la Guardia Nacional. Pero este último hecho no le resta tino a nuestra tesis, porque esa institución es en realidad una formalización de una decisión política que conlleva una simulación. En los hechos, son las fuerzas armadas las que realizan las tareas de seguridad pública a nivel nacional.

El SNF nunca se institucionalizó, y, por lo mismo, ha sido relativamente sencillo inmovilizarlo. En este caso la operación política no provino directamente del gobierno, sino de la Auditoría Superior de la Federación, que, como sabemos, es una institución que depende de la Cámara de Diputados. Para los fines que nos interesan, lo relevante es advertir que el titular de la ASF para el periodo 2018-2026 desde el inicio de su gestión mostró nulo interés por el SNF. Esa falta de voluntad, en contraste con el apoyo decidido que su antecesor le brindó a dicho sistema, ha sido suficiente para desarticularlo. Más allá de las lecturas políticas que esta situación pueda suscitar, lo que importa para los fines de este libro es que, en los hechos, la potestad fiscalizadora se fue concentrando en la federación.

El único sistema que ha subsistido sin mayores sobresaltos es el SNCF. Probablemente la razón que lo explica es que se trata de un sistema que, como consta en el artículo correspondiente de este libro, abona en la dinámica centralizadora. En los hechos, a través de los convenios de coordinación, las entidades federativas abdican de su poder recaudatorio en favor de la federación. Por lo mismo, no es un sistema que colisione con la lógica y con las dinámicas del gobierno nacional. Así que resulta atinado suponer que no fue acosado ni desmantelado, porque es funcional a las dinámicas de poder impulsadas por el gobierno de la llamada "Cuarta Transformación".