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.c1

NOTA INTRODUCTORIA

Alejandra CULLEN

SUMARIO: I. *El contexto 2018-2024*. II. *El origen*. III. *La importancia del contexto económico*. IV. *El surgimiento de un sistema de contrapesos*. V. *Ideas finales*. VI. *Bibliografía*.

Los sistemas constitucionales son sistemas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno: federación, estados y municipios. Este libro hace un recuento de la creación y evolución de seis de estos sistemas envueltos en la lógica de entender cómo México ha explorado mecanismos para mejorar la implementación de su política pública de manera coordinada entre órdenes de gobierno.

Hay muchos enfoques posibles para entender por qué estos mecanismos de "federalismo cooperativo" se consideraron necesarios y útiles. Desde la perspectiva de economía política, es posible explicar el contexto que obligó a rediseñar la interacción entre órdenes de gobierno, y llevó al uso recurrente de este tipo de sistemas como herramientas clave para mejorar el manejo de la hacienda pública, proteger los derechos humanos de los mexicanos y mejorar la provisión los servicios públicos. La revisión de estos sistemas muestra cómo el federalismo mexicano, lejos de ser una institución rígida e inamovible, es flexible y se adapta a la evolución de las demandas de los actores políticos y de la sociedad. La tensión permanente entre órdenes de gobierno lleva a ajustes constantes y moldea la relación. Así, al analizar los distintos sistemas, encontramos algunas limitaciones prácticas y restricciones operativas que a simple vista parecen errores de diseño, pero reflejan la compleja tensión de un auténtico sistema de contrapesos.

Los sistemas constitucionales no son producto de la negociación exclusiva entre el gobierno federal y los estados. Como se podrá apreciar en este texto, la sociedad civil y, en particular, los gobiernos municipales han participado activamente en la incorporación de cambios institucionales que acotan el poder de los otros dos órdenes de gobierno. Estos dos grupos de actores han mostrado tener posturas activas e independientes de los go-

biernos federal y estatales. Cada vez que hay ajustes en la relación entre los gobiernos federal y estatales, los gobiernos municipales se coordinan para reposicionarse: pelean su autonomía política y económica para protegerse del excesivo ejercicio de poder de los gobiernos estatales.

Por su parte, la sociedad civil, principalmente en zonas urbanas, se ha vuelto un actor vigoroso que presiona e influye para exigir mayor rendición de cuentas, mejor uso de los recursos públicos y más respeto de las autoridades hacia los ciudadanos. Desde distintas trincheras, presionan a los tres órdenes de gobierno en busca de mejorar el diseño institucional de los sistemas que rigen el federalismo. Su permanente lucha en diversos ámbitos de la vida pública es una clara expresión de la creciente pulsión democrática.

En este contexto, la compilación que aquí se presenta cobra particular relevancia. Ante la ausencia de una abierta discusión pública sobre federalismo, este libro hace un análisis profundo de los sistemas constitucionales que se han construido a lo largo de los últimos cuarenta años, en busca de un federalismo cooperativo y una mejor asignación de funciones para cada orden de gobierno (aunque no siempre se haya logrado un diseño óptimo).

Es una radiografía de algunos de los sistemas existentes, donde, en cada capítulo, se hace un recuento del proceso de su construcción. Se describe su evolución y se muestran resultados concretos. La revisión individual pone en evidencia los avances en materia de coordinación intergubernamental (hoy pausados), al tiempo que señala las limitaciones particulares para implementar y hacer realidad los objetivos finales.

Conocer la evolución de estos sistemas es útil para el diseño de una nueva agenda nacional del federalismo ante el inminente cambio de gobierno. Estos textos se vuelven cruciales para impulsar mejoras en cada uno de ellos, en función de la experiencia acumulada desde su creación y a sabiendas de la existencia de fuerzas centralizadoras y descentralizadoras que se disputan recursos y facultades.

Un elemento interesante de esta revisión es cómo, de manera recurrente, sobresale la forma en que la constante tensión entre órdenes de gobierno ha alterado sus modelos de interacción. Se muestran las ventajas y limitaciones de diseñar modelos teóricamente sólidos. En algunos casos, como la distribución de recursos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el rigor académico mejoró la cooperación de las partes: la incorporación de fórmulas concretas para la distribución de recursos redujo el margen de maniobra a negociaciones ocultas. En otros, como el Sistema Nacional Anticorrupción, los modelos teóricos resultan tan difíciles de implementar ante la heterogeneidad de los niveles de desarrollo institucional estatales que generan resultados deficientes. De hecho, la complejidad de algunos de estos

sistemas acaba por ampliar la brecha de desarrollo entre entidades, por la ausencia de mecanismos de compensación para homologar sus capacidades.

Cuando se analizan cambios institucionales profundos, es útil considerar el contexto económico en el que suceden, porque suele ser un detonador del impulso social que lleva a cambios políticos de gran calado. Con esa perspectiva, se presentan algunos elementos que han influido en la configuración del federalismo mexicano.

Mapear a los actores que afectan el diseño de estos sistemas y revisar el contexto económico y político en distintas etapas de la historia reciente puede darnos luz sobre las fuerzas que se enfrentan, y, eventualmente, influyen e influirán en su transformación. Como podrá apreciarse, el federalismo mexicano tiene ciclos de centralización y descentralización que se reflejan en las modificaciones constantes a las instituciones y reglas que lo rigen. Estas se dan a partir de la fuerza relativa del partido en el poder y de la configuración de fuerzas en el Poder Legislativo y en los estados.

Este texto busca mostrar los procesos de construcción del federalismo mexicano a través de evidenciar periodos de centralización y descentralización del poder. Sugiere que los ciclos económicos inciden en el desarrollo político, que a su vez moldea las relaciones intergubernamentales y las instituciones que los rigen. Muestra cómo los excesos centralistas de los años setenta y la gran crisis económica detonada en los ochenta por la pobre administración de recursos públicos terminaron por debilitar al Poder Ejecutivo Federal, empoderar a estados y municipios e impulsar la presión democrática de las décadas subsecuentes. Desde entonces, de manera recurrente, cada vez que un presidente tiene mayoría en el Poder Legislativo se retoma el impulso centralizador, que termina, de manera recurrente, en un colapso.

El texto parte del presente como punto de partida, porque en los últimos seis años ha prevalecido un regreso a la centralización del ejercicio de los recursos públicos y del poder político que no se había visto, en al menos treinta años. Andrés Manuel López Obrador ganó la presidencia con más de treinta millones de votos, que representaron 53.19% del total de los votos computados. Fue la primera vez, desde 1994, que una sola coalición ganaba más de 50% del voto popular; en el Congreso, entre ajustes e intercambios, obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Como resultado del abrumador triunfo electoral, y para sorpresa de muchos, el gobierno de Morena, lejos de fortalecer instituciones, ha reforzado e impulsado las acciones metaconstitucionales del presidente de la República a costa de los poderes Legislativo y Judicial y de los estados y municipios.

En el ejercicio del poder, entre 2018 y 2024 han predominado acciones presupuestales y políticas centralistas y se han minimizado las negociacio-

nes tanto con los gobiernos estatales como con los partidos de oposición y la sociedad civil. Esto explica la relevancia de revisar el origen de los sistemas constitucionales como antesala de una posible reacción de diversas fuerzas políticas ante el inminente cambio de gobierno.

En una segunda parte, de manera muy breve se explica el origen federal de la República mexicana y la evolución de la tensión permanente entre órdenes de gobierno.

Posteriormente, se hace una revisión del contexto económico a partir del cual se consolida el primer sistema constitucional formal: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se vuelve el ejemplo que se ha de replicar en otros ámbitos. Se plantea cómo el contexto económico detonó una transformación política, democrática; esta fue la que reforzó la tensión entre órdenes de gobierno y dio origen a otros sistemas nacionales, que hoy rigen parte de las relaciones intergubernamentales y la relación sociedad-gobierno. Se da pie a una breve cuarta parte que muestra la emergencia, la fuerza y los retos de los contrapesos del sistema federal.

Al final, en las conclusiones, se plantea la importancia de la revisión de estos sistemas nacionales ante su posible transformación, y se exhiben algunos retos en la interacción entre órdenes de gobierno.

I. El contexto 2018-2024

Han sido tantos y tan drásticos los cambios institucionales de los últimos seis años, que las discusiones en torno al federalismo, y las relaciones entre gobierno federal y estatales parecen haber desaparecido.

Los temas en los que los gobiernos federal y estatales tienen acciones concurrentes parecen estar fuera de la discusión pública. La fiscalización de recursos públicos, la transparencia de la información pública, la organización de las elecciones, y la lucha contra la corrupción, perdieron preponderancia en la agenda pública. La sociedad civil mantiene la elaboración de foros de discusión e intentos de presión, pero el gobierno federal ha cerrado sus puertas y sus arcas a la agenda.

La mayoría de los gobiernos estatales se han convertido en cajas de resonancia de la agenda federal y repiten sus vicios y sus aciertos. El rol de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y de las asociaciones municipales (AMMAC y FENAM) y los cuestionamientos públicos de los gobernadores y alcaldes se acabaron. La rebelión de las bancadas estatales, tan frecuentes en los últimos veinte años en el Congreso de la Unión, se erradicaron. Las discusiones, las tensiones entre órdenes de gobierno, las

modificaciones a las iniciativas del gobierno federal, producto de negociaciones con los gobiernos "subnacionales", desaparecieron. Las discusiones públicas sobre federalismo, coordinación entre órdenes de gobierno, transparencia, desarrollo regional, o fortalecimiento de instituciones estatales y municipales, quedaron en el tintero. Este panorama, que no se había vivido en al menos veinticinco años, a pesar de que las diferencias interestatales, las necesidades locales, y la capacidad de atención al ciudadano siguen sin estar resueltas.

El silencio no es síntoma de inexistencia de problemas; es sólo una forma de administrar la agenda pública. La falta de discusión abierta no es reflejo de resultados concretos ni de la armonización de la relación entre órdenes de gobierno. Se trata de una alineación política cuya permanencia es dudosa, porque al interior de los estados, los presidentes municipales, las organizaciones sociales, la sociedad en su conjunto, y hasta las organizaciones criminales, mantienen su presión política, y ahora disputan también el monopolio de la violencia. Todos estos actores cuentan con recursos propios y control de sus territorios, que les da margen de confrontación o cooperación con sus gobernantes y de vinculación con los gobernados. En función de la fuerza relativa del presidente de la República, definen su estrategia.

A lo largo de los últimos cuarenta años, el federalismo mexicano ha tenido progresos importantes. Se ha mejorado la distribución de recursos públicos (aunque quedan retos importantes en su manejo); se ha fortalecido el respeto a los derechos de los individuos, sobre todo en materia electoral, en la transparencia y el acceso a la información pública; pero actualmente todos estos avances se encuentran bajo acecho. Quedan retos importantes en materia de implementación de políticas públicas y la descripción de las limitaciones del Sistema Nacional de Seguridad y el Sistema Anticorrupción; lo ejemplifican con detalle. Sin embargo, este gobierno ha promovido un claro retroceso en todos los frentes.

Para entender hacia dónde tiende a evolucionar el federalismo mexicano y cómo reaccionan las distintas fuerzas, vale la pena revisar cómo ha sido moldeado aquel por el contexto económico y político en distintos momentos del tiempo.

II. El origen

Desde que México se independizó y optó por un modelo de República federal, se ha debatido y oscilado entre aumentar la autonomía a las entidades federativas y centralizar poder y recursos en el gobierno federal. El poder

relativo de los gobiernos regionales y los grupos de poder locales generaron incluso amenazas de ruptura en distintos momentos. Este dilema causó múltiples conflictos a lo largo del siglo XIX, que concluyó con un régimen democrático y federal, pero *de facto* autoritario y centralizado, bajo el general Porfirio Díaz.

Después de la Revolución, normativamente, la Constitución del 1917 mantuvo intacto al federalismo mexicano, aunque en la práctica resultó una aspiración difícil de implementar. En los años treinta, para pacificar al país y reducir la violencia se impuso un sistema político unipartidista que buscaba retirar a los militares del control político de los estados, al tiempo que promovía la construcción y consolidación institucional. Legalmente, se respetaba la soberanía estatal y municipal establecidas en los artículos 124 y 115 constitucionales, pero en la práctica, los mecanismos de control del partido mantenían la supremacía del poder político y económico en manos del Ejecutivo Federal. Los estados tenían el control de su hacienda pública (aunque de manera poco eficiente), pero su margen de negociación con el gobierno federal dependía de su relación con las autoridades del partido y de su fuerza económica relativa. La fuerza del partido central restringía el ejercicio del poder político. Sin embargo, durante todo el siglo veinte se dieron intentos de mejora en la relación fiscal entre órdenes de gobierno sin lograr mayores avances, al tiempo que aumentó la sumisión política.

Fue a partir de los años ochenta, y de manera más intensa a partir del llamado "periodo democrático" (que inicia en 1997), cuando se diseñaron nuevos mecanismos institucionales para facilitar la colaboración y el diálogo entre los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y para redistribuir las funciones del Estado en busca de ofrecer mejores resultados a sus ciudadanos.

A partir de la experiencia exitosa del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), y ante la creciente exigencia de la ciudadanía por mejores políticas públicas, se replica el modelo de sistemas constitucionales como herramienta de diálogo y consenso que faciliten la concurrencia entre órdenes de gobierno.

III. La importancia del contexto económico

Los años ochenta estuvieron marcados por una profunda crisis económica. A lo largo de los años setenta, México apostó por la inversión en el sector petrolero, ante el descubrimiento de nuevas reservas, específicamente del yacimiento de Cantarell (que era el segundo más grande del mundo). La deuda

externa pasó de 14.5 miles de millones de dólares (mmdd) en 1975 (16.4 por ciento del PIB), a 52.9 mmdd en 1981 (23.0 por ciento del PIB). En 1982, el precio del petróleo cayó de 39.5 dólares por barril (dpb) en abril de 1980, a 28.5 dpb en marzo de 1982 (-27.8 por ciento), lo que complicó el pago de la deuda, que era de corto plazo. En un contexto de altas tasas de interés internacionales, México declara la suspensión de pagos entre agosto de 1982 y enero de 1983.[1] El Estado estaba técnicamente quebrado. Para finales de 1982, la deuda pública era de 146% del Producto Interno Bruto.

El desastre económico de los años ochenta tiene que ver con que, durante la década anterior, el gobierno federal implementó una política de gasto expansiva y desmedida, que promovía el gasto social y se financiaba de la expectativa de crecimiento de los yacimientos de petróleo. En ese contexto, y ante la creciente necesidad de recursos propios, logró, después de muchos intentos, cambiar su relación fiscal con los gobiernos estatales. En 1973 modificaron la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) y la regulación del pago de las participaciones para convencer/obligar a todos los estados de firmar el convenio de coordinación fiscal que había sido propuesto, de manera parcialmente fallida, desde 1948. Con este convenio lograron, finalmente, eliminar los principales impuestos estatales y sustitirlos por participaciones federales.

Para dar una idea de la complejidad del problema, en 1940 había en México 250 distintos impuestos, que muchas veces recaían en la misma fuente. Como la Constitución no establece la obligatoriedad de la coordinación fiscal, en busca de evitar la doble tributación, y de fortalecer las finanzas públicas estatales y municipales, se buscó la construcción de un arreglo contractual entre los gobiernos federal, estatales y municipales. Hubo varios intentos en 1925, 1933 y en 1947, pero no fue hasta 1948 cuando se permitió que los estados pudieran financiarse con una combinación de ingresos propios y participaciones federales en caso de suscribir el convenio. Sin embargo, entre 1948 y 1970 solo la mitad de los estados habían aceptado suscribirlo.

En 1973, con la reforma de la ley del ISIM se estableció una tasa impositiva federal mayor aunada a un aumento en el porcentaje de los recursosque habían de distribuirse entre las entidades que aceptaran coordinarse. No fue hasta 1979 cuando finalmente todos los estados firmaron el convenio y cedieron la recaudación de sus impuestos a cambio de la repartición de participaciones federales.

---

[1] Comité de Fechado de Ciclos de la Economía de México, *Reporte de puntos de giro, recesiones y expansiones de 1980 a 2020*, disponible en: *https://comitefechadocicloseconomicos.mx/wp-content/uploads/2022/08/Reporte_CFCEM.pdf.*

En 1980, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con una regla general de distribución de participaciones que sustituyeron las reglas definidas para cada uno de los impuestos existentes en los estados. Se definió la creación de tres fondos de participaciones: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal, que se repartirían a partir de reglas claras de distribución (establecidas con fórmulas matemáticas), y serían regulados por la Ley de Coordinación Fiscal y constituidos en el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Para financiarlos se diseñó un mecanismo transparente basado en un porcentaje de la recaudación federal total (la recaudación federal participable).

De manera casi simultánea, y tras serias tensiones entre los gobiernos federal y estatales, en 1978[2] se creó la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con la restricción de retrazar su entrada en vigor hasta enero de 1980. La aplicación de este impuesto fue fundamental por su potencia y eficiencia recaudatoria, y, por ende, para la generación de recursos sujetos de distribución a través de la recaudación federal participable.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se consolidó en 1980, y se volvió el primer sistema nacional que rige de manera explícita y acordada la relación entre los gobiernos federal, estatales y, en menor medida, municipales. Inició una nueva relación de cooperación entre los gobiernos federal y estatales, que a la vez fortaleció una relación económica de dependencia. La redistribución de las potestades de recaudación buscaba principalmente mejorar la eficiencia de la recaudación, al tiempo que se respetaba el artículo 124 constitucional. El sistema funcionó de manera ordenada, pero también alteró el equilibrio de poderes al fortalecer económicamente al gobierno central.

A lo largo de los años ochenta, la falta de recursos provocada por la crisis de sobreendeudamiento debilitó *de facto* las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo federal. Lo obligó a reducir el tamaño del gobierno federal y a negociar más con los poderes locales para hacer frente a las obligaciones financieras, para lograr incrementos en la recaudación y para ceder potestades de gasto que no podía atender.

Bajo una óptica de economía política, la recaudación es uno de los mejores mecanismos para detonar la participación ciudadana. El votante, al ver afectados sus ingresos, se vuelve cada más exigente con su gobierno respecto al uso que hace de sus recursos. Funciona como detonador de la construc-

[2] Molina, María del Ángel, "El establecimiento del IVA en México: un problema político-económico, 1968-1980", *América Latina en la historia económica*, vol. 27, núm.1, 2020.

ción de ciudadanía. En México, el resultado no tardó en manifestarse. Para 1988, la presión democrática puso en jaque al sistema político unipartidista.

Con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980, la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado, y la crisis económica, se empoderaron varios gobernadores para romper con la "lealtad partidista obligada" hacia el presidente de la República; al tiempo, se fortalecieron otros dos frentes políticos.

Por un lado, se generó una mayor conciencia ciudadana, que eventualmente luchó por la defensa del voto y estableció los cimientos del hoy llamado Sistema Nacional Electoral.

Por otro, de la presión local en entidades con concentraciones urbanas emergió la organización de los gobiernos municipales que impulsaron una reforma constitucional municipalista. En 1983, se hizo la reforma más importante que había tenido el artículo 115 constitucional, que rige la autonomía municipal. Se garantizó la autonomía de gestión de la hacienda municipal y se restringieron las potestades de los gobiernos estatales.

Las facultades de los estados quedaron definidas por excepción restringidas a todas aquellas que no fueran exclusivas de los gobiernos federal o municipales.

La reforma al artículo 115 constitucional fue clave, por haber sido impulsada por los municipios urbanos donde se concentraba la ciudadanía que pagaba más impuestos. Con un sesgo panista, pero no de manera exclusiva, se fortaleció el espíritu municipalista y se gestó el eventual espíritu democrático y el fortalecimiento de la defensa del voto. Esta pulsión política urbana fomentó la creación de las redes de defensa de las elecciones en 1988; en 1996, logró la creación del Instituto Federal Electoral, hoy transformado en Sistema Nacional Electoral.

Ante el desbordamiento político, económico y social de finales de los años ochenta, entre 1988 y 1994 se dio un nuevo retroceso en la relación intergubernamental. En cuanto llegó el nuevo presidente, Carlos Salinas de Gortari, con serios cuestionamientos de legitimidad, el gobierno federal volvió a un modelo de concentración de poder metaconstitucional. La coordinación y el diálogo fueron reemplazados por el regreso a un presidencialismo exacerbado y omnipresente que invadió todas las esferas de la vida pública local. En el extremo, el presidente de la República intervenía hasta en la selección y definición de cambios en los poderes ejecutivos locales aun cuando sus plazos no habían terminado.

Esta dinámica se rompió abruptamente en 1994. El cambio de gobierno vino otra vez acompañado de una crisis económica y política que facilitó

la presión desde abajo de estados y municipios para recuperar y fortalecer las potestades perdidas.

En 1993, inició un proceso de descentralización parcial del gasto en educación, cuyo diseño buscaba más debilitar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que fortalecer a los gobiernos estatales. Después, se buscó hacer lo propio con el sector salud, y se hicieron algunos ejercicios de descentralización de gasto en seguridad pública. En cuanto al partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió el control del Poder Legislativo en 1997, y los estados arrebataron los recursos de gasto social federal e institucionalizaron su distribución y ejecución por parte de los gobiernos subnacionales. Se adicionó, entonces, el capítulo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal, que definió las reglas de distribución de aportaciones federales a estados y municipios.

Estos recursos se concentraron en ocho fondos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y se condicionó su uso al cumplimiento de objetivos concretos: educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa.

Teóricamente, las aportaciones tienen por objeto fortalecer a las haciendas estatales y municipales, y elevar su capacidad de respuesta en el ejercicio del gasto. La apuesta de su diseño era que los gobiernos subnacionales serían más eficientes en el ejercicio del gasto, por conocer mejor las necesidades y demandas de sus ciudadanos.

A diferencia de las participaciones federales, que buscan resarcir la eliminación de ingresos propios, las aportaciones son recursos de gasto federal que se entregan a los gobiernos subnacionales para que los ejerzan. Se distribuyen con fórmulas específicas y con una lógica redistributiva, pero legalmente pueden ser fiscalizados por los órganos de control federales. Los gobiernos estatales quedaron en control de la mayor parte del gasto social federal.

Simultáneamente, desde 1996, surgieron las asociaciones regionales de presidentes municipales, diseñadas para hacer alianzas entre alcaldes y defenderse del ejercicio metaconstitucional del poder de los gobiernos estatales. La Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), y posteriormente la Asociación de Municipios de México AC (AMMAC), consolidaron su fuerza en 1997. Ese año, la FENAMM sumó a más de 1,800 presidentes y dirigentes municipales en la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), que, de nuevo, prepararon la defensa municipal. La presión organizada de estas entidades llevó a que en 1999

se hiciera otra reforma al artículo 115 constitucional igual de relevante que la de 1983. Esta promovió la autonomía económica y política de los municipios, para restringir formalmente la injerencia jurídica, política y económica que muchos gobernadores ejercían sobre los alcaldes que pertenecían a un partido político distinto al suyo.

IV. El surgimiento de un sistema de contrapesos

La descentralización del ejercicio del gasto público entre estados y municipios pone en evidencia la profunda desconfianza que prevalece entre órdenes de gobierno y de la ciudadania sobre sus gobernantes. En 1999, se impulsó el Sistema Nacional de Fiscalización para contener los abusos sobre el gasto público de todos los órdenes de gobierno. Unos años más tarde, esta misma desconfianza promovió la creación del Sistema Nacional de Transparencia, y eventualmente un Sistema Nacional Anticorrupción.

Los Sistemas Nacionales se volvieron la herramienta fundamental para dar forma e institucionalizar la relación entre fuerzas políticas ante la inexistencia de mayorías en el Poder Legislativo.

El reto ha sido mayúsculo; en primer lugar, por la resistencia del centro a soltar el control político y económico, que conlleva a diseños institucionales híbridos y poco funcionales.

En segundo lugar, porque el proceso de democratización ha complicado la interacción entre órdenes de gobierno: los intereses político-partidistas se han contrapuesto con la búsqueda de mejores resultados para la ciudadanía.

Finalmente, la combinación de intereses políticos con la insaciable búsqueda de mayores recursos fiscales sin querer asumir los costos políticos de recaudar impuestos propios convirtió a los gobiernos subnacionales en entidades económicamente dependientes del gobierno federal, administrativamente ineficientes, pero, hasta 2018, políticamente poderosas por el control de los gobernadores sobre sus bancadas en el Congreso de la Unión. Los gobiernos estatales se volvieron difíciles de fiscalizar y de sancionar, al tiempo que, en muchos de ellos, creció el abuso sobre los gobiernos municipales, la corrupción y la infiltración del crimen organizado.

La lógica de diseñar sistemas de coordinación intergubernamental en un régimen federal era atender de mejor manera las necesidades de la ciudadanía a través de acuerdos entre las partes que pudieran ser institucionalizados. Estos debían ser capaces de respetar el mandato constitucional, y evolucionar con las necesidades de los tres órdenes de gobierno y de la ciudadanía.

En teoría, una adecuada distribución de funciones entre órdenes de gobierno promueve la efectividad en el uso de los recursos públicos y el respeto a los derechos de los ciudadanos. Además, teóricamente permite aprovechar al máximo el alcance geográfico y político de cada orden de gobierno. En principio, estos sistemas de coordinación también deben ser capaces adaptarse a los cambios tecnológicos para dar un trato igual a cada orden de gobierno.

Sin embargo, los resultados muestran que estos sistemas constitucionales de coordinación intergubernamental también tienen grandes desventajas.

Primero, en tiempos de división de poderes y de ausencia de mayorías en el Poder Legislativo, sus reformas requieren elevados niveles de consenso entre todos los actores. Ante la competencia electoral, son vulnerables a las estrategias partidistas que, en aras de mantener el poder político, promueven reformas para aumentar la concentración de recursos o de potestades en un determinado orden de gobierno, más allá de lo funcional. La mayoría de los gobiernos subnacionales, sin un contrapeso efectivo que los contenga, han abusado de sus facultades y desperdiciado parte de los recursos que reciben.

El resultado son políticas que afectan los incentivos de los gobiernos a actuar ordenadamente y convierten a los sistemas nacionales en instrumentos complejos y, muchas veces, poco efectivos en el cumplimiento de su objetivo original: proveer mejores servicios a la ciudadanía.

Segundo, los estados luchan por quitarle poder y recursos a la Federación; hacia abajo, los municipios buscan de manera permanente quitarle poder y recursos a los gobiernos estatales. Sin embargo, ni estados ni municipios quieren asumir la responsabilidad de mejorar la atención a las demandas de la ciudadanía. Mantienen serios atrasos en su administración pública, lo que les resta efectividad y garantiza la falta de transparencia y fiscalización de los recursos. Como no recaudan, ante las deficiencias de su gestión pública responsabilizan siempre a los otros órdenes de gobierno sin asumir los costos políticos de su pobre gestión.

En México, a principios del siglo veintiuno, la lucha entre órdenes de gobierno alteró la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia los ciudadanos y complicó los acuerdos parlamentarios. La aprobación de reformas legales o constitucionales en el Poder Legislativo se hicieron a costa del despilfarro de importantes recursos económicos, como los excedentes petroleros, o de restringir la posibilidad de fiscalizar la actuación política y económica de los gobiernos estatales. Estados y municipios acumularon poder político y económico, que fue escasamente invertido en mejoras para su población o en el desarrollo de sus instituciones.

El descuido institucional de los gobiernos subnacionales facilitó la penetración criminal en muchas estructuras administrativas. Los intereses partidistas, la creciente necesidad de financiamiento de campañas, los cacicazgos locales y la presencia del crimen organizado, han complicado aún más la coordinación entre órdenes de gobierno y debilitado la capacidad de gobernanza.

Finalmente, al tratar *de iure* igual a todos los estados o, en su caso, a los municipios, no se reconocen sus diferencias en niveles de desarrollo económico, político, institucional, ni se toman en cuenta las capacidades o incapacidades administrativas para implementar los acuerdos.

El costo de las brechas de desarrollo y de capacidad administrativa e institucional entre estados y entre municipios todavía se menosprecia. Las leyes promueven los mismos derechos y obligaciones de todas las entidades sin considerar su tamaño y su nivel de desarrollo. Se desestima el grado en que estas discrepancias generan atrasos en la implementación de los acuerdos federales, profundizan las diferencias y lastiman la efectividad de los sistemas constitucionales. En varios de los casos que se presentan a continuación se evidencian estas disparidades y sus consecuencias.

La combinación de la heterogeneidad en las capacidades de los gobiernos estatales y municipales combinadas con la rivalidad política de los partidos confunde las causas de los atrasos. La debilidad institucional de una entidad suele ser interpretada como falta de voluntad política para cumplir con los acuerdos. Sin embargo, las fallas de implementación suelen tener más que ver con auténticas limitaciones en acceso a recursos, en disponibilidad de capital humano, o simplemente, en atrasos en el desarrollo político de su gobierno.

V. Ideas finales

Revisar el origen de los sistemas constitucionales desde una óptica de economía política ayuda a entender su importancia y a visualizar la complejidad de su creación, implementación y sobrevivencia. Por la naturaleza metaconstitucional del ejercicio del poder presidencial, los ciclos económicos se volvieron, en tiempos del control unipartidista, detonadores de cambios institucionales que descentralizaron el poder.

La búsqueda de mayores recursos fiscales promovió acuerdos entre los gobiernos federal y estatales; pero estos terminaron por complementarse con el surgimiento del fortalecimiento municipal. La descentralización de recursos económicos sin controles y contrapesos generó abusos y despilfa-

rros, que volvieron a generar una inercia centralista del régimen federal en su conjunto.

La creación de sistemas nacionales ha sido una herramienta eficaz para mejorar el diálogo entre los tres poderes, los órdenes de gobierno, y la ciudadanía; pero mantiene vigente la tensión y desconfianza entre órdenes de gobierno, que oscila entre centralización y descentralización.

Los ciclos económicos contribuyeron también al florecimiento democrático. En tiempos de crisis, la ciudadanía reaccionó y exigió la defensa del voto y el respeto a la alternancia democrática. Dicha alternancia ha redefinido la relación de poder entre órdenes de gobierno y sus ciudadanos en cada vez más territorios de la república. Es cada vez más frecuente, a nivel local, ver una ciudadanía que exige, a través del voto, mejores servicios públicos, menor desvío de recursos y mayor transparencia en su uso. En paralelo, cuando hay masa crítica (como en zonas urbanas) la sociedad civil organizada impulsa y colabora en la creación y fortalecimiento institucional.

Sin embargo, la vulnerabilidad de los sistemas constitucionales ante una mayoría legislativa que promueve el regreso de los poderes metaconstitucionales del Ejecutivo federal muestra la inestabilidad del régimen federal y fomenta la desconfianza. Así ha sucedido en los últimos años, en los que el gobierno federal ha promovido un regreso a la centralización política a costa de los gobiernos subnacionales.

Los actores políticos saben que las reglas del federalismo mexicano dependen del poder relativo del partido dominante, y en particular del que detenta la Presidencia de la República o la mayoría legislativa. Para 2024, estados, municipios y Federación estarán atentos a los resultados electorales para implementar estrategias que les restablezcan el poder y los recursos perdidos.

Es inevitable mencionar que, además, existe un nuevo reto para el adecuado desempeño del federalismo: el crimen organizado. Este permea de manera transversal en todos los ámbitos de la vida nacional y vulnera de manera particular a los gobiernos subnacionales. El crimen organizado fortalece a las autoridades estatales y municipales que colaboran con ellos y promueve su autonomía (en detrimento de la ciudadanía).

De manera contraria, la crisis de seguridad puede convertirse en la excusa perfecta para impulsar un nuevo ímpetu de centralización sin siquiera revisar las verdaderas herramientas para atenderla.

Los elementos clave para enfrentar al crimen organizado son el fortalecimiento institucional de estados y municipios y una verdadera coordinación

entre los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, como puede verse a través de los siguientes ensayos, los sistemas nacionales son instrumentos complejos, y su implementación es más lenta que la evolución social e institucional de las entidades.

Finalmente, no existen mecanismos de compensación que den soporte a las entidades más pequeñas o más atrasadas.

Los sistemas constitucionales dan el mismo trato a los que *de iure* son iguales aunque *de facto* no lo sean. Como resultado, los estados más pobres no logran integrarse en la dinámica de desarrollo esperada y atrasan los resultados.

Los niveles de desarrollo económico, político e institucional tanto de estados como de municipios son muy heterogéneos. Equilibrar y dar trato igual a los desiguales es un reto mayúsculo. En consecuencia, la implementación de cualquier política genera resultados muy distintos entre entidades.

Los sistemas de capacitación o la búsqueda de mejora en este sentido han sido limitados y con pocos resultados. El mejor ejemplo es el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que a pesar de intensos esfuerzos y asignación de recursos no ha logrado generar criterios homogéneos, ni siquiera de capacitación de policías. Hay ejemplos internacionales exitosos y útiles para promover y diseñar mecanismos de compensación que busquen la homologación institucional. Será una tarea pendiente para futuras investigaciones.

Finalmente, la presente compilación es fundamental para entender la historia, las fortalezas y debilidades de los sistemas nacionales que son pilares del federalismo cooperativo. Bien utilizadas, son herramientas básicas para atender de manera más eficaz a la ciudadanía. La institucionalización de la relación entre órdenes de gobierno permite la búsqueda ordenada de esquemas que reduzcan las oscilaciones entre centralización y descentralización, acoten los abusos entre órdenes de gobierno y fomenten la confianza entre los actores para generar un mejor equilibrio de poder en la República.

Su estudio ayuda, además, a visualizar y prever las presiones políticas y posibles cambios institucionales que habrán de presentarse en los próximos años ante el inminente cambio de gobierno.

VI. Bibliografía

Carmona Dávila, Doralicia, "1979. La deuda exterior de México", *Memoria política de México*, disponible en: *https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1979DEM.html*.

Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, CIDAC, 1995.

MOLINA, María del Ángel, "El establecimiento del IVA en México: un problema político-económico, 1968-1980", *América Latina en la historia económica*, vol. 27, núm.1, 2020.

OATES E., Wallace, *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, España, 1977.

SZÉKELY, Gabriel, *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*, El Colegio de Mexico, 1983, disponible en: *https://doi.org/10.2307/j.ctv26d9rt.*

ZICCARDI, Alicia, "Reseña de «Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional» de Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (coords.)", *Gestión y Política Pública*, vol. XI, núm.1, 2002, disponible en: *https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13311108.*