

SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES

XXXI Congreso Internacional de Estudios Electorales

LOS DILEMAS DE LA

DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

FEDERALISMO Y CUARTA TRANSFORMACIÓN

Por Ernesto Soto Reyes Garmendia¹

Introducción

El primero de julio de 2018 la ciudadanía se volcó en las urnas para apoyar la candidatura de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su proyecto de gobierno. La llamada cuarta transformación (4t), en la visión de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y de sus seguidores, corresponde a una nueva gran transformación, hacia un nuevo régimen, en el plano económico, político y social que tendría tres referentes históricos anteriores: la Independencia, la Reforma y la Revolución de 1910.

Entre las muchas interrogantes de la 4t está la del tipo de federalismo que esta se propone emprender. Esta es la pregunta que pretende contestar el presente trabajo. Para lo anterior, el artículo se divide en dos apartados, el primero, tiene como propósito establecer algunos conceptos teóricos que nos permitan ubicar el federalismo como forma de gobierno. El segundo apartado se dedica al análisis del federalismo en México y la cuarta transformación; aquí se discute el federalismo electoral como resultado de las elecciones federales de 1918, así como algunas variables del federalismo fiscal del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. El trabajo concluye con algunas reflexiones sobre la cuarta transformación en México.

I-El Estado Federal: una construcción histórica

El Estado federal no es un modelo único; presenta diferencias nacionales y locales en sus instituciones, en sus competencias, en la relación entre la federación y los estados, en el nivel económico de desarrollo de sus estados y en la complejidad de

¹ Departamento de Política y Cultura, UAM-X, email: esotorey@correo.xoc.uam.mx

sus sociedades, así como en sus diferentes antecedentes históricos, lo que lleva a algunos teóricos a distinguir entre federalismo de tipo americano y el de tipo europeo, al que agrego el de los países de América Latina. Quizá uno de los elementos que nos permiten explicar esta paradoja conceptual y comprender los matices de funcionamiento y gobernabilidad de las federaciones nacionales, es el análisis histórico de su fundación.

Etimológicamente, el vocablo federal proviene del Latín *foedus-oris*: pacto, alianza, y hace referencia a la distribución funcional y territorial del poder. La, práctica del federalismo se remonta a la antigüedad grecolatina. Las ligas entre las ciudades en los *foedus*, para formar las *Koina* o las *Sympolities*, su antecedente más remoto. Estos tratados entre ciudades se realizaban formando instituciones para defender sus intereses comunes y para arbitrar los conflictos entre sus asociados. La liga Latina, antes de disolverse, asociaba una treintena de pueblos romanos ². En un contexto muy diferente, en 1235 encontramos los orígenes de la Confederación Helvética con la unión de tres cantones con propósitos de paz y defensa en contra de los Hasburgo. Otras sociedades antiguas como la iroqués en América del Norte forman la liga de cinco naciones. En la zona que hoy comprenden México y Guatemala, otro ejemplo es la liga Maya Quiché entre los pueblos mayas y la mal lograda del Imperio azteca en el centro de México.

Esta diversidad en las formas que se presenta el federalismo dificulto durante mucho tiempo la elaboración de un cuerpo teórico consistente que explicara la unidad de aquella diversidad.

Hubo que esperar hasta la segunda mitad del siglo XVI, con Johannes Althusius para encontrar una explicación teórica global a la forma de organización federal.

Los historiadores de las ideas políticas le atribuyen, en general, a Johannes Althusius (1562-1638) la calidad de primer teórico del federalismo. En su contribución sobre el Estado, trata de transformar la jerarquía feudal en una forma moderna de federalismo constitucional. Esta reposaba sobre la autonomía de las comunidades y su asociación en un conjunto extendido de familias, de

² Kelsen, Hans (1979). *Teoría general del Estado*. México, ed. E.N., 15. Edición, p68.

corporaciones, de oficios, de las villas, provincias y estados, para formar un Estado³.

Montesquieu es otro de los grandes precursores teóricos del Estado en general y del federalismo en particular. Montesquieu habla de una República Federal en estos términos: “Esta forma de gobierno es una convención mediante la cual varios cuerpos políticos consienten convertirse ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar. Esta es una sociedad de sociedades que encuentran otra nueva que puede agrandarse por nuevos socios que se unen”⁴.

Recordemos que Montesquieu consideraba la división de poderes como una condición esencial de la libertad de los ciudadanos, debido a que ella les protegía contra el posible despotismo de los gobernantes; esto es: “el poder detiene el poder”, según su expresión”⁵,

A pesar de las elaboraciones teóricas y prácticas acumuladas, la Revolución Francesa no instauró el federalismo moderno; su resultante es la de un gobierno unitario.

Fue con la Revolución de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, cuando se inicia la historia moderna del federalismo. La Constitución fundadora de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 establece que las 13 colonias independizadas de Inglaterra desde 1776 se organicen en un sistema federal en el que cada colonia tenía su Constitución, su Parlamento, su gobierno y sus tribunales; a ellos le superpusieron un Parlamento, un gobierno y un Tribunal Supremo federales, comunes a todos los Estados. “La federación decidiría sobre los problemas comunes (defensa, relaciones internacionales, moneda, comercio exterior, etc.) y cada Estado seguiría gobernando sus problemas particulares (comercio interior, educación, familia, etc.)”⁶.

La extensión del federalismo fue lenta, y proliferó entre estados previamente independientes que deseaban unirse para alcanzar mayor potencia, sin perder sus

³ Croisat, Maurice (1999). *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, ed. Montchrestien, p 13.

⁴ Montesquieu, Carlos (1961). *De l'esprit des lois*. París, Editions Garnier, T1. p 137.

⁵Ibidem.

⁶ Aja, Eliseo (2000). *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, segunda edición, Madrid. Alianza editorial S.A., p.25.

formas específicas ; y la de Australia (1900), cuyo conjunto de estados dependía también de Inglaterra. La utilidad del sistema federal para descentralizar un Estado anteriormente unitario se demostró con el nacimiento de Austria (1920), tras el hundimiento del Imperio austro-húngaro y en México durante el siglo XIX.

En Europa existe una gran tradición de autonomía, que se remonta al final de la Edad Media, cuando las parroquias (como fue el caso de Alemania y España) se ocupaban de la enseñanza y la beneficencia. La influencia de la Revolución francesa introdujo la distinción entre las tareas propias de los municipios y las de los sectores que gestionaban por delegación del gobierno. La legislación de mitad del siglo XIX separó a los municipios de las iglesias y consolidó su autonomía. La posterior democratización y la extensión del Estado de bienestar incrementaron sus competencias, que van mucho más allá de los problemas estrictamente locales. En todos los países federales, igual en Alemania que en Estados Unidos, el paso *del laissez-faire* y del liberalismo decimonónico a la democracia y al Estado social ha transformado profundamente los mecanismos institucionales del federalismo ⁷.

En el siglo XIX la economía de mercado existente y la escasa intervención de los poderes públicos en la sociedad permitían que la federación y los estados miembros actuaran de manera separada, sin apenas contacto entre sí, gobernando cada uno en el ámbito de sus competencias; por ejemplo, la federación sobre la moneda y el comercio internacional y los gobiernos locales sobre los estatutos de la agricultura y el comercio interno de cada uno. Éste era un federalismo dual: cada instancia de poder, la federación y cada uno de los estados, decidía por sí misma sobre sus propios asuntos; gobernaba de manera separada y unida a la federación.

Sin embargo, el desarrollo de la economía capitalista en la primera parte del siglo XX (el protagonismo de los grandes monopolios, el predominio del comercio internacional, el crecimiento de las comunicaciones y de los transportes, etc.)

⁷ Para una explicación más extensa sobre las transformaciones del federalismo de posguerra ver Enoch, Albertí (1986). *El federalismo cooperativo alemán*, Madrid. C.E.C.; y sobre las causas que han potenciado la colaboración en los años noventa, véase Garda Morales María J. (1997). "Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada", España, ed. Cuadernos de Derecho Público, núm. 2.

impidió mantener la incomunicación de los poderes en el sistema federal. La gran crisis económica de 1929 demostró en el federalismo americano que los estados solos, eran incapaces de resolver los problemas económico-sociales que se presentaban y obligó a intervenir en ellos a la federación. El *New Deal* de Roosevelt fue el primer plan importante de intervención de la federación para reanimar la economía, tanto federal como de los estados, que introdujo las relaciones y la colaboración entre los dos niveles de gobierno. Se inicia la etapa del “federalismo cooperativo”. Quizá el principal cambio que ha experimentado el federalismo decimonónico desde la segunda mitad del siglo XX es el paso del “federalismo dual” al “federalismo cooperativo” o de relaciones Intergubernamentales (*intergovernmental relations*).

Para comprender el fenómeno político del Estado federal resulta interesante la advertencia que formula Maurice Croisat: “No existe una definición universal de federalismo. Igual que para los términos de democracia o de paz, la diversidad de percepciones y de enfoques es la regla”⁸.

Dentro de las múltiples definiciones que pueden encontrarse de federalismo, quiero retener la de Thomas Anton quien lo define como: “...un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”⁹.

De hecho, sería más correcto afirmar, como propone Kelsen que entre los dos polos extremos de máximo centralismo y máxima descentralización se pueden ir colocando todos los Estados existentes.¹⁰

En todo caso es necesario reconocer algunos rasgos comunes a la mayoría de los estados federales y que Eliseo Aja resume de la siguiente manera:

...la mayoría de los expertos se inclina por considerar Federal al Estado que reúne una serie de elementos que esencialmente son: el reconocimiento constitucional de la estructura federal; la distribución de competencias entre la federación y los

⁸ Croisat, Maurice (1999). *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, ed. Montchrestien, P.11.

⁹ Thomas, J. Anton (1993). *American Federalism and Public Policy: How the system works*, Nueva York, USA, ed. Random House, p.3.

¹⁰ Kelsen, Hans (1979). *Teoría general del Estado*. México, ed. E.N., 15. Edición, pp. 274-275.

Estados, también garantizada constitucionalmente; la resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un Tribunal Constitucional; unas instituciones representativas en los Estados que actúan políticamente sin dependencia de la federación; una forma de financiación objetiva y garantizada; y un sistema de relaciones entre la federación y los Estados.¹¹

Por otra parte, el federalismo se ha modificado en los siglos XX y XXI en los derechos políticos y sociales. Hoy los derechos fundamentales de la persona son iguales en todo el territorio de un sistema federal, al menos en su núcleo duro y resulta inaceptable, por ejemplo, el mantenimiento de una discriminación de la mujer en una parte del territorio, como resultaría inadmisibles me parece, la situación americana que permite la pena de muerte en algunos estados de la federación. En la misma línea de primacía de la democracia sobre las particularidades territoriales se ha impuesto la idea de que los ciudadanos tienen también derecho a una mínima igualdad social, de manera que las políticas públicas de cada entidad regional son distintas pero deben cubrir un mínimo común y en su caso se encarga a la federación su garantía, como se recoge en la cláusula alemana de “uniformidad de condiciones de vida” que ha sido reformada por la redacción de “condiciones de vida equivalentes en el territorio federal” o su equivalente “federalismo cooperativo” de Canadá.

En Europa occidental, el surgimiento de la Comunidad Económica Europea y su reforzamiento después como Unión Europea, ha generado cambios importantes y aún provocará muchos más; de entrada porque a los tres niveles tradicionales de gobierno (federación, estados y gobierno local) hay que añadir uno nuevo, La Unión Europea, que asume competencias importantes, tanto de la federación (por ejemplo, moneda, especialmente visible desde la implantación del euro) como de los estados o *Lander* y de los municipios (agricultura, pesca, medio ambiente, etc.), lo que provoca la pérdida correspondiente de poder local; pero además está en juego aún la configuración de los órganos propios de la futura Unión, más allá del

¹¹ Aja, Eliseo (2000). *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, segunda edición, Madrid. Alianza editorial S.A., p.44.

Parlamento y de la Comisión. En los próximos años, especialmente tras la ampliación de la Unión a 25 miembros, los *Lander y Regiones* así como los municipios deberán encontrar un espacio de influencia que compense el protagonismo actual de los gobiernos federales o nacionales. Es evidente que todos los Estados, tanto federales como unitarios en Europa tendrán un sistema de poder dual y diferente del actual, que funcionará en gran parte dependiendo de los procesos de decisión de la Unión Europea. El reciente rechazo en 2005 de franceses y holandeses a la Constitución Europea es una muestra sin embargo de lo inacabado de éste proceso.

En otros casos, muy diferentes, como la India, Rusia o Sudáfrica, la fórmula federal ha servido igualmente para descentralizar políticamente un Estado previamente unitario. La enormidad y complejidad cultural de la India parece conducir de forma natural al federalismo, pero tanto Rusia (tras la desaparición de la federación soviética) como Sudáfrica (una vez derrotado el *apartheid*) han optado por el federalismo para organizarse políticamente; entre otras razones, por la diversidad de los grupos nacionales que las integran. En Europa occidental, el último caso de transformación de Estado unitario en federal se ha producido en Bélgica, al aprobarse la Constitución de 1993.

II-Federalismo en México y cuarta transformación

Un fenómeno característico del federalismo mexicano desde la segunda mitad del siglo XX y hasta nuestros días es el tránsito hacia un creciente centralismo en la toma de decisiones. A pesar de la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1983, que otorga autonomía al orden de gobierno municipal, y a pesar que el artículo 124 de la Carta Magna establece la existencia de una relación igualitaria entre el gobierno federal y los estados, se ha visto operando un proceso de centralización económica (Ley de Coordinación fiscal) y política (presidencialismo) que aleja al federalismo mexicano de su de origen igualitario ante la ley para la federación, los estados, las municipios y sus ciudadanos.

Es un hecho que el federalismo mexicano ha devenido en una forma de gobierno centralista y autoritario, contrario a los principios federalistas. Sin embargo, también

es cierto que la ciudadanía ha rescatado su vigencia y su fortaleza, planteando la necesidad del cambio. Prueba de ello son los cambios políticos y constitucionales ocurridos en las formas electorales y de gobierno de la capital de la República y el reciente resultado de las elecciones del 1º de julio de 2018 en las que la ciudadanía claramente planteó la necesidad de cambios de paradigmas. De ello dependerá la futura correlación de fuerzas políticas en el país y la gobernabilidad del sistema político mexicano. Ahora bien, el mandato popular que llevó a Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la república con más de 30 millones de votos (% de la votación total) no se ha traducido en un cambio de aquellas tendencias centralistas y de un presidencialismo autoritario sino en u democratización. Veamos algunos de los principales rasgos y tendencias del federalismo en la Cuarta Transformación.

1-Federalismo electoral:

Federalismo presidencial: Un primer elemento para discutir es el federalismo electoral. Como se puede ver en cuadro 1, el resultado electoral del 1 de julio de 2018 muestra que AMLO gana en todos los estados de la república excepto en Guanajuato, este es, la base social es amplia, homogénea. Puede afirmarse que en todos los estados y mayoría de municipios la propuesta de la cuarte transformación fue bien aceptada.

CUADRO 1
RESULTADOS ELECTORALES PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Entidad	Obrador	Anaya	Meade	Zavala^a	Rodríguez	Otros	Nulos
Aguascalientes	39.65%	31.89%	18.47%	0.09%	7.18%	0.06%	2.62%
Baja California	63.88%	19.15%	8.63%	0.03%	6.24%	0.08%	1.96%
Baja California Sur	63.99%	18.75%	9.31%	0.13%	5.53%	0.07%	2.19%
Campeche	61.23%	12.10%	21.48%	0.04%	2.49%	0.03%	2.61%
Coahuila	44.42%	22.42%	26.11%	0.05%	5.17%	0.03%	1.77%

Colima	57.84%	16.54%	18.17%	0.10%	4.61%	0.05%	2.65%
Chiapas	61.24%	8.16%	23.20%	0.06%	1.63%	0.02%	5.65%
Chihuahua	43.06%	28.49%	16.10%	0.10%	8.84%	0.11%	3.26%
Ciudad de México	57.68%	23.91%	12.06%	0.05%	4.12%	0.08%	2.06%
Durango	46.45%	25.61%	19.25%	0.08%	6.27%	0.02%	2.28%
Guanajuato	30.41%	40.43%	16.41%	0.07%	9.60%	0.07%	2.97%
Guerrero	63.11%	13.50%	17.71%	0.01%	1.52%	0.02%	4.10%
Hidalgo	60.99%	13.47%	18.46%	0.03%	4.27%	0.03%	2.71%
Jalisco	41.75%	33.69%	14.54%	0.09%	7.05%	0.08%	2.77%
Estado de México	54.39%	19.27%	19.26%	0.03%	4.77%	0.05%	2.20%
Michoacán	50.03%	22.40%	16.95%	0.05%	6.18%	0.05%	4.31%
Morelos	65.96%	14.72%	10.27%	0.07%	6.20%	0.05%	2.70%
Nayarit	65.16%	16.46%	13.70%	0.05%	2.14%	0.03%	2.42%
Nuevo León	34.33%	32.30%	14.47%	0.09%	16.52%	0.08%	2.17%
Oaxaca	65.33%	11.48%	17.73%	0.04%	2.02%	0.02%	3.34%
Puebla	56.91%	20.05%	15.91%	0.05%	3.68%	0.04%	3.32%
Querétaro	41.36%	33.90%	14.71%	0.13%	7.11%	0.08%	2.68%
Quintana Roo	67.12%	15.94%	10.54%	0.04%	4.04%	0.05%	2.22%
San Luis Potosí	41.91%	26.59%	20.67%	0.05%	6.59%	0.05%	4.10%
Sinaloa	64.43%	12.66%	18.11%	0.03%	2.25%	0.03%	2.45%
Sonora	59.70%	15.32%	16.58%	0.07%	5.84%	0.04%	2.41%
Tabasco	80.08%	7.60%	8.95%	0.03%	0.08%	0.02%	2.48%
Tamaulipas	48.06%	29.05%	13.96%	0.06%	6.74%	0.03%	2.07%
Tlaxcala	70.60%	10.87%	12.18%	0.03%	4.22%	0.04%	2.02%
Veracruz	53.98%	27.54%	12.35%	0.03%	3.47%	0.03%	2.57%
Yucatán	39.08%	27.48%	27.82%	0.03%	3.35%	0.02%	2.19%
Zacatecas	48.10%						

Federalismo parlamentario: Esta amplia aceptación se convirtió en mayoría parlamentaria, muy útil para cualquier proyecto federal. Así sucedió tanto en la conformación de la cámara de diputados como la de senadores, lo que puede verse en los cuadros 22 y 23, respectivamente.

CUADRO 2 DIPUTADOS FEDERALES			
PAN	39	39	78
PRI	9	38	47
PRD	6	5	11
PT	30	3	33
PVEM	6	7	13
MC	17	11	28
MORENA	166	93	259
PES	26	0	26
Sin partido	0	4	4
Total	299	200	499
Fuente: H. Cámara de Diputados. ²² https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Resultados_de_las_elecciones_federales_de_M%C3%A9xico_de_2018			

CUADRO 3				
ELECCIÓN DE SENADORES POR PARTIDO				
PAN	7	11	6	24
PRI	1	7	6	14

PRD	0	2	1	3
PT	5	0	1	6
PVEM	2	2	3	7
MC	4	3	2	9
MORENA	44	5	10	59
PES	1	1	3	5
Sin partido	0	1	0	1
Total	64	32	32	128
Fuentes: Instituto Nacional Electoral. ³ Senado de la República. ⁴ https://es.wikipedia.org/wiki/LXIV_Legislatura_del_Congreso_de_la_Uni%C3%B3n_de_M%C3%A9xico				

Federalismo ejecutivo: la llamo federalismo ejecutivo o de gestión a la composición del poder ejecutivo federal, de los gobernadores y presidentes municipales /alcaldes en todo el país.

La filiación partidaria resulta relevante para la gestión y buena marcha del Estado Federal y del federalismo como un todo. Aquí la cuarta transformación que encabeza AMLO tienen franca desventaja empezando por los gobernadores donde Morena cuenta apenas con 6 de 32, según puede verse en el cuadro 4.

CUADRO 4

GOBERNADORES POR ESTADO Y PARTIDO POLÍTICO

Partido	Entidades Gobierna
Partido Revolucionario Institucional	11
Partido Acción Nacional	9
Movimiento Regeneración Nacional	6
Partido de la Revolución Democrática	2
Movimiento Ciudadano	1

Partido Encuentro Social	1
<i>Independiente</i>	1
<i>Gobernadores interinos o sustitutos</i>	1

s://eskipedia.org/wiki/Anexo:Gobernadores_de_M%C3%A9xico_en_funciones

Esta situación es atenuada en función de los gobiernos divididos, esto es, gobiernos donde la mayoría es de un partido diferente al del gobernador además de las alianzas que modifican la correlación de fuerzas. Sin embargo, debe considerarse que varios congresos locales tienen mayoría de oposición (12 del PR 9 del PAN, etc.)

La correlación de gobernadores puede modificarse si consideramos que 2 gobernadores cambiara durante el segundo año de gobierno de AMLO, 14 durante el tercero, 4 durante el cuarto, 2 durante el quinto y 9 durante el sexto como puede verse en el cuadro 5.

CUADRO 5
GOBERNADORES Y PERIODOS DE GOBIERNO

<u>ESTADO</u>	<u>GOBERNADOR</u>	<u>PARTIDO</u>	<u>INICIA</u>	<u>TERMINA</u>
AGUASCALIENTES	MARTIN OROZCO	PAN	1/12/2016	30/09/2022
BAJA CALIFORNIA	JAVIER BONILLA	MORENA	1/11/2019	31/10/21
B. CALIFORNIA SUR	CARL. MENDOZA	PAN	10/09/2015	9/09/2021
CAMPECHE	CARLOS AYSA	PRI	13/06/2019	15/09/2021
CHIAPAS	RUTIL. SCANDON	MORENA	8/12/2018	07/12/2024
CHIHUAHUA	JAVIER CORRAL	PAN	4/10/2016	7/09/2021

CDMX	CLAUDIA SHEINB.	MORENA	5/12/2018	4/10/2024
COAHUILA	MIG. RIQUELME	PRI	1/12/2017	30/11/2023
COLIMA	JOSE PERALTA	PRI	11/02/2016	13/10/2021
DURANGO	JOSÉ ROSAS	PAN	15/09/2016	14/09/2022
GUANAJUATO	DIEG. RODRÍGUEZ	PAN	26/09/2018	25/09/2024
GUERRERO	HECT. ASTUDILLO	PRI	27/10/2015	26/10/2021
HIDALGO	OMAR FAYAD	PRI	5/09/2016	4/09/2022
JALISCO	ENRIQUE ALFARO	MOV. CIUD	6/12/2018	5/12/2024
EDOMEXG	ALFR. DEL MAZO	PRI	16/09/2017	15/09/2023
MICHOACÁN	SILV. AUREOLES	PRD	1/10/2015	30/09/2021
MORELOS	CUAUHT. BLANCO	ENC.SOCI.	1/10/2018	30/098/2024
NAYARIT	ANT. ECHEVERRÍA	PAN	19/09/2017	18/09/2021
NUEVO LEON	JAIM. RODRIGUEZ	INDEPEN.	4/10/2015	3/10/2021
OAXACA	ALEJAND. MURAT	PRI	1/12/2016	30/11/2022
PUEBLA	MIGUEL BARBOSA	MORENA	1/08/2019	13/12/2024
QUERÉTARO	FRA. DOMÍNGUEZ	PAN	1/10/2015	30/09/2021

QUINTANA ROO	CARL. GONZALEZ	PRD	25/09/2016	24/09/2022
SAN LUIS POTOSI	J.M. CARRERAS	PRI	26/09/2015	25/09/2021
SINALOA	QUIRINO ORDAZ	PRI	1/01/2017	31/10/2021
SONORA	CLA. PAVLOVICH	PRI	13/09/2015	12/09/2021
TABASCO	ADÁN LÓPEZ	MORENA	1/01/2019	30/09/2024
TAMAULIPAS	FCO. GARCÍA	PAN	1/10/2016	30/09/2022
TLAXCALA	MARCO MENA	PRI	1/01/2017	30/08/2021
VERACRUZ	CUITLÁH. GARCÍA	MORENA	1/12/2018	30/11/2024
YUCATAN	MAURICIO VILA	PAN	1/10/2018	30/09/2024
ZACATECAS	ALEJAND. TELLO	PRI	12/09/2016	11/09/2021

Elaboración propia de :[https:// es.wikipedia .org/wiki/Anexo: Gobernadores_de_](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Gobernadores_de_M%C3%A9xico_en_funciones)
M%C3%A9xico_en_ funciones

2- Federalismo Fiscal y Administrativo¹²

El Federalismo Fiscal

El federalismo fiscal define la forma como se distribuyen los recursos entre los diversos órdenes de gobierno de un Estado Federal. En el caso de México, los gobiernos locales (estados y municipios) reciben entre el 80 y 90 por ciento de sus ingresos del gobierno federal. Hay dos vías principales para recibir estos recursos: las participaciones y las aportaciones. Las primeras están reglamentadas desde

¹² En este apartado se utilizan principalmente datos de Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) <https://imco.org.mx/hablemos-de-ingresos-en-los-estados/>

1987 por la Ley de Coordinación fiscal y son no condicionadas; esto es el órgano de gobierno local (congreso local o alcaldía) quien define su destino. La segunda fuente de financiamiento son las aportaciones que son decididas por el Estado Federa y cuyo destino es condicionado a un uso específico (educación, salud, infraestructura social, fomento municipal, tecnología o seguridad). Una tercera fuente de financiamiento son los ingresos propios que apenas representa un 12 por ciento de los ingresos locales, en promedio.

La novedad de la 4T en cuanto al financiamiento fiscal se presenta en las aportaciones debido a una creciente centralización de los recursos en la federación. Las entidades federativas tienen poca autonomía fiscal, alta dependencia de las transferencias federales y baja recaudación. Del total de ingresos estimados para 2020 en más de dos billones totales de las entidades federativas. De estos los ingresos propios como dijimos son de alrededor del 12% mientras que el 80% al 90% de sus recursos provienen del acuerdo de coordinación fiscal con la Federación.

Participaciones: Están estimadas en el ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Buscan incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio. Sin embargo, las fórmulas usadas para distribuir estas transferencias generan desincentivos en las entidades con pocas capacidades recaudatorias. Estos recursos no se encuentran etiquetados y pueden ser usados libremente por los gobiernos estatales, por lo que existe una clara dependencia de los recursos distribuidos a través del pacto de coordinación fiscal con el Gobierno federal. En 2020, se estiman 948 mil 747 millones de pesos en participaciones.

Aportaciones: Están contempladas en el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, tienen como propósito fortalecer la capacidad de respuesta de las entidades federativas en temas como salud, educación, seguridad, entre otros. Estos recursos se encuentran etiquetados, es decir, tienen un objetivo en específico. El Gobierno federal transfiere el 80% de estos recursos (1.7 billones de pesos), lo que equivale al 28% del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ingresos propios: Son los recursos que las entidades federativas generan a través de sus facultades tributarias (impuestos) o por el manejo de sus bienes patrimoniales.

Los impuestos estatales son el ingreso propio más importante para las entidades federativas. No obstante, solo representan el 4.7% de la recaudación total del país. El Gobierno federal recauda el 93.6%.

La baja recaudación se debe a que las entidades desaprovechan sus facultades tributarias. Los cuatro impuestos más recaudados por las entidades fueron:

Nómina (Representa el 72% de los ingresos por impuestos), Hospedaje y Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos.

Los tres impuestos menos recaudados fueron el impuesto por actividades mercantiles, actividades industriales y por explotación de minas.

El actual arreglo de coordinación genera un escenario complicado para las finanzas subnacionales. Las entidades federativas presentan poca autonomía fiscal, alta dependencia de las transferencias federales y baja recaudación. Actualmente miembros de la CONAGO discuten con el Ejecutivo las bases para una nueva reforma fiscal.

El gobierno austero.

Una primera medida tomada dentro de la 4T fue la de establecer un gobierno austero en el que los salarios de los altos funcionarios bajen (teniendo como límite superior el salario del Presidente de la República). La austeridad abarca otras medidas como eliminación o disminución de seguro de gastos médicos mayores, aviones y helicópteros de uso personal, viajes al extranjero y/o boletos de primera clase, restaurantes y otros gastos de representación, etc.

La austeridad republicana hace referencia a un nuevo código de ética como forma de conducta y forma de gobierno.

La lucha contra la corrupción

Quizá la principal tarea emprendida por AMLO y la cuarta transformación es la lucha contra la corrupción que tiene influencia en la propuesta de nuevo federalismo de la 4T y que tiene repercusión directa en el federalismo fiscal es el de la lucha contra la corrupción. Se manifiesta en transformaciones legales al artículo 19 constitucional que convierte a la corrupción en delito grave (sin derecho a fianza) y en un referente para explicar y combatir muchos de los problemas del país y que influye en todas las acciones de gobierno.

La lucha contra la corrupción no modifica los términos del pacto federal; pero igual que la austeridad se convierte en un paradigma para todas las acciones de gobierno y por lo tanto regula (o pretende regular) la relación entre los órdenes de gobierno, base del federalismo cooperativo.

La 4T y el federalismo administrativo

La transformación de la 4T alcanza las acciones de la comunicación intergubernamental. Así, el Ejecutivo nombró un representante para cada uno de los estados cuya función es administrar los programas federales. Esto es una novedad en las relaciones intergubernamentales y son consideradas por la oposición como violatorias del pacto federal.

Otra medida administrativa, esta descentralizadora, es la de enviar las oficinas de las secretarías de estado a lugares que en opinión del Ejecutivo estarían cercanas a sus funciones. De esta manera Cultura a va a Tlaxcala, Bienestar a Oaxaca, Educación a Puebla, Medio ambiente a Mérida, Energía a Villahermosa, CFE a Tuxtla Gutiérrez, la Comisión Nacional del Agua a Veracruz, ISSSTE a Colima, Ganadería a Guadalajara, Función Pública a Querétaro, Trabajo a León, Desarrollo Urbano a **Pachuca**, Minería a Chihuahua, Aduanas a Nuevo Laredo, Conacyt a La Paz, Migración a Tijuana, Agricultura a Ciudad Obregón entre las que se han anunciado. La ciudad de México albergará la Defensa, Marina, Hacienda y Relaciones Exteriores. Esta es una medida descentralizadora cuyos **efectos** económicos y administrativos están por evaluarse.

Comentado [P1]:

Comentado [P2]:

Los programas sociales.

Los programas sociales están concebidos en una forma particular de “centralismo paternalista” y son entregados directamente a los beneficiados (adultos mayores, apoyos a campesinos, becas de estudio y trabajo para jóvenes y estudiante, personas discapacitadas, etc.) que rompe con prácticas federalistas que propiciaban “cacicazgos corporativos”, bien a traves de los gobiernos estatales y su burocracia, bien a través de corporaciones sociales que perpetuaban su poder e influencia mediante la mediación de recursos de dichos programas.

Cabe señalar que en esta nueva practica reside en gran medida la aprobación que mantiene el gobierno de AMLO y el malestar de muchos de sus opositores.

IV-Palabras Finales

La Cuarta Transformación ha venido a replantear algunos de los fundamentos del sistema federal mexicano. En primer lugar, estamos en el umbral de un régimen electoral y de partido de Estado inéditos en México, toda vez que el predominio de Morena se ha venido dando mediante la ciudadanización del presidencialismo y de la hegemonía política.

Por otra parte, la cuarta transformación ha puesto en cuestión la autonomía de estados y municipios a partir del establecimiento de interlocutores intermedios ente los gobernadores y el ejecutivo. La 4T ha significado también la centralización o ciudadanización centralizada de los recursos que antes se asignaban por negociación del gobierno federal con los gobiernos locales y organizaciones corporativas. La aplicación de los programas sociales directamente desde el nivel federal, pone a prueba el pacto federal. La apuesta de la 4T en su lucha contra la corrupción y por la austeridad republicana, también pone a prueba y trata de superar las prácticas heredadas por un sistema federal neoliberal incapaz de atender las necesidades de las mayorías, y que hoy se encuentra en tensión, y quizás, en proceso de transición.

Comentado [P3]:

Bibliografía

- Aja, Eliseo (2000). *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, segunda edición, Madrid. Alianza editorial S.A.

- Burgoa, Ignacio (1970). *El Estado*, México .Porrúa.
- Croisat, Maurice (1999). *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, ed. Montchrestien.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente), artículo 2.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Artículo 40.
- Enoch, Albertí (1986). *El federalismo cooperativo alemán*, Madrid. C.E.C.
- Garda Morales María J. (1997). "Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada", España, ed. Cuadernos de Derecho Público, núm. 2.
- Kelsen, Hans (1979). *Teoría general del Estado*. México, ed. E.N., 15. Edición.
- Morales Flores, Melquiades (2009). "Fortalecimiento municipal, tarea de todos". México. [<https://docplayer.es/45949-712-El-federalismo-en-mexico.html>], fecha de consulta: 5 de septiembre de 2018.
- Montesquieu, Carlos (1961). *De l'esprit des lois*. París, Editions Garnier, T1.
- Quezada, Sergio (2010). *Historia breve de Yucatán*, México, Colmex-Fondo de Cultura Económica.
- Reyes Heroles, Jesús (1974). *El Liberalismo Mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Sanzone, Michel y Reagan, John (1981). *The New Federalism*, USA, ed. Oxford University Press.
- Thomas, J. Anton (1993). *American Federalism and Public Policy: How the system works*, Nueva York, USA, ed. Random House.