



Polarización regional y FEDERALISMO

JUNIO, 2021

SIGNOS VITALES
EL PULSO DE MÉXICO

Polarización regional y FEDERALISMO

Aunque la Constitución mexicana de 1917 establece, en su artículo 40, que México es un Estado federal, durante la mayor parte del siglo XX este ordenamiento fue un mero formalismo, ya que las atribuciones políticas formales e informales estaban centralizadas, fundamentalmente, en la presidencia de la república. Fue con un conjunto de reformas democráticas progresivas que los estados subnacionales comenzaron a concentrar mayores atribuciones y empezaron a funcionar como un contrapeso territorial del poder ejecutivo federal.

El federalismo mexicano actual modificó las relaciones gubernamentales entre los distintos niveles de gobierno. Mientras que en el pasado los gobiernos estatales y municipales se comportaban como meros agentes de los poderes centrales, particularmente del poder ejecutivo, a partir de las reformas de 1983, las cuales consolidaron el estatus legal de los municipios al especificar sus atribuciones y fuentes de financiamiento, se fueron generando nuevas atribuciones y

designando recursos para los gobiernos subnacionales. Hoy por hoy, los estados y los municipios son niveles claramente diferenciados, con atribuciones y recursos propios, de esta manera dejaron de estar subordinados a los aparatos políticos federales, convirtiéndose así en actores con agendas políticas propias, poderes con un margen de independencia importante y en contrapesos activos capaces de influir en la dinámica del sistema político en su conjunto.

Con el proceso de descentralización, el sistema político mexicano comenzó a experimentar nuevos retos, particularmente en el terreno competencial. El federalismo que se construyó con el largo proceso de democratización no parece haber sido diseñado de manera deliberada, sino que es la consecuencia de un conjunto de cambios en el régimen político del país, así como de diversas coyunturas políticas. Entre los dos conflictos surgidos en el nuevo escenario federalista resaltan la distribución de responsabilidades de política pública y el reparto de recursos, mismos que se han agudizado durante la actual administración al quedar evidenciados por la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2.

Es cierto que en los últimos 20 años, el sistema político mexicano ha estado marcado por una tensión entre los distintos niveles de gobierno, en parte debido a que, a diferencia de la mayoría de las federaciones en el mundo, la mexicana se ha caracterizado por su falta de claridad competencial tanto a nivel constitucional como legal. Ha sido durante la presidencia de López Obrador cuando se han consolidado dos grupos de gobernadores que se han opuesto a la actuación del gobierno federal: por un lado la Asociación de Gobernadores de Acción Nacional, creada el 30 de agosto de 2019 (López, 2019) y por el otro, la Alianza Federalista creada el 10 de junio de 2019 por 10 gobernadores como

respuesta a lo que ellos consideraron una falta de cooperación por parte de la federación en temas de seguridad pública y en todo lo relativo al combate a la pandemia (Infobae, 2020).

LOS 10 GOBERNADORES DE LA ALIANZA FEDERALISTA



La Alianza Federalista creada el 10 de junio de 2019 por 10 gobernadores responde a una falta de cooperación de la federación en temas de seguridad pública y en todo lo relativo al combate a la pandemia.

Ambos grupos han entrado en un conflicto político con el presidente de la república y le han exigido, entre otras cosas, un nuevo pacto fiscal para que las entidades tengan dinero suficiente para cubrir con sus responsabilidades, un programa de apoyo inmediato a la economía y a los ingresos de los hogares debido a las afectaciones económicas de la pandemia, así como que la distribución de las vacunas se haga por medio de los 32 gobiernos estatales (Gobierno de Jalisco, 2020). Como primera respuesta, el presidente descalificó a estos gobernadores al tildar de politiquería lo que estaban haciendo (Impacto MX, 2020). La tensión se elevó a tal punto que los miembros de la Alianza Federalista renunciaron a permanecer en la CONAGO (*Animal Político*, 2020) y amagaron con romper el pacto federal (*El Universal*, 2020). Frente a las exigencias de los gobernadores, el presidente ha optado por ignorarlos y ha reafirmado que el gobierno federal no le debe nada a los estados, que no hay más dinero y que el pacto federal no se puede romper.

EN EL TERRENO COMPETENCIAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA, este enfrentamiento tiene lugar debido a que, de las veinte áreas de política pública enunciadas en la Carta Magna, seis tienen regulaciones que comparten los ámbitos federal, estatal y local que en muchas ocasiones no son precisas o se contradicen. Esos son los casos de las políticas de seguridad pública, medio ambiente, planeación urbana, política social, política de vivienda y lo concerniente a limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Asimismo, la política de justicia y lo relacionado al agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales son tareas compartidas por la federación y las entidades federativas. El transporte público, por su parte, es una tarea de los municipios y estados.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN MÉXICO


ÁREA DE POLÍTICA	RESPONSABLE DE LA REGULACIÓN			RESPONSABLE DE LA PROVISIÓN DE SERVICIOS		
	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL
DEFENSA	X			X		
POLÍTICA EXTERIOR	X			X		
POLÍTICAS DE MIGRACIÓN	X			X		
COMERCIO INTERNACIONAL	X			X		
REGULACIÓN DEL COMERCIO	X			N.A.		
POLÍTICA MONETARIA	X			X		
JUSTICIA	X	X		X	X	
EDUCACIÓN	X			X	X	X
SALUD	X			X	X	X
SEGURIDAD PÚBLICA	X	X	X	X	X	X
POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE	X	X	X	X	X	X
PLANEACIÓN URBANA	X	X	X	X	X	X
POLÍTICAS SOCIALES	X	X	X	X	X	X
POLÍTICA DE VIVIENDA	X	X	X	X	X	X
AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES	X	X			X	X
LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS	X	X	X			X
CALLES, PARQUE Y JARDINES Y SU EQUIPAMIENTO. MERCADOS, CENTRALES DE ABASTO, PANTEONES Y RASTROS			X			X
ALUMBRADO PÚBLICO			X			X
TRANSPORTE PÚBLICO		X	X			X

Fuente: Elaboración propia con información de Laura Flamand, 2010.

Durante todo el siglo XXI, este desbarajuste competencial se había abordado a través de múltiples negociaciones, cesiones y conciliaciones, pero debido a la correlación de fuerzas actual en un sistema federal asimétrico y poco claro, esas rutas han quedado en desuso. Desde la conformación del Congreso de 1997, México no había experimentado un gobierno unificado, por lo que la elección de 2018 dio paso a una nueva etapa caracterizada por la ausencia de un contrapeso legislativo para el presidente de México, quien además ha hecho un esfuerzo sistemático para debilitar a los demás contrapesos institucionales, como el Poder Judicial, los órganos constitucionales autónomos y, claro, los gobiernos estatales. Estas pugnas adquirieron una atención mediática muy relevante, quizá porque fue la única vía que los gobernadores encontraron para hacer creíbles sus exigencias y amenazas.

EN LO CONCERNIENTE A LA SEGURIDAD PÚBLICA, la federación no ha explicado cuáles son los criterios para desplegar a la Guardia Nacional, que como se sabe, ha suplido un conjunto de tareas propias de las policías estatales y municipales, así como de la extinta Policía Federal. Durante el primer año de gobierno, esta administración desplegó la mayor cantidad de elementos, en términos absolutos, en el Estado de México (8,579), Michoacán (4,362), Oaxaca (4,323), Veracruz (4,198) y Jalisco (3,848). Al analizar el despliegue en función de la población, se observó que Quintana Roo, Colima, Zacatecas y Oaxaca son los estados con mayor apoyo de la Guardia Nacional, a pesar de que las tasas más altas de homicidio por cada cien mil habitantes las tienen Colima, Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Morelos.

TABLA 2. ESTADOS CON MAYOR TASA DE HOMICIDIO POR CADA 100 MIL HABITANTES

	COLIMA	81.5
	BAJA CALIFORNIA	78.8
	GUANAJUATO	74.7
	CHIHUAHUA	70.0
	ZACATECAS	65.8

Fuente: SESNSP, enero 2021

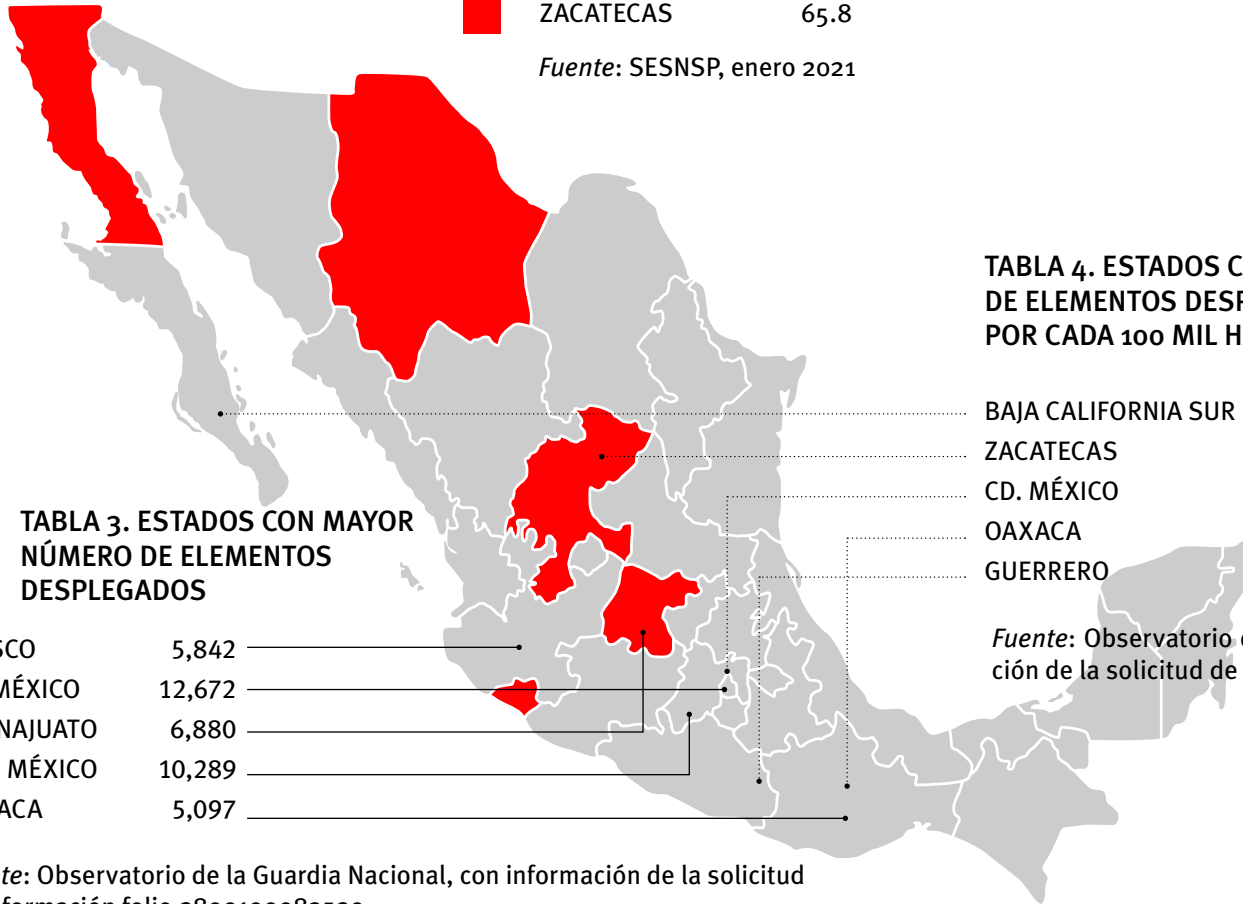


TABLA 3. ESTADOS CON MAYOR NÚMERO DE ELEMENTOS DESPLEGADOS

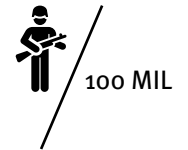


JALISCO	5,842
CD. MÉXICO	12,672
GUANAJUATO	6,880
EDO. MÉXICO	10,289
OAXACA	5,097

Fuente: Observatorio de la Guardia Nacional, con información de la solicitud de información folio 2800100083520

TABLA 4. ESTADOS CON MAYOR NÚMERO DE ELEMENTOS DESPLEGADOS POR CADA 100 MIL HABITANTES

BAJA CALIFORNIA SUR	1.22
ZACATECAS	1.30
CD. MÉXICO	1.45
OAXACA	1.23
GUERRERO	1.17



Fuente: Observatorio de la Guardia Nacional, con información de la solicitud de información folio 2800100083520

EN EL TERRENO FISCAL, los gobernadores han exigido que el gobierno central no reduzca los montos que la federación le traslada ya que, en sus palabras, los gobiernos están operando al día. Entre 2020 y 2021 los gobiernos subnacionales de México han experimentado una reducción del 5.5% en términos reales. Esta es la reducción más amplia del gasto federalizado en los últimos 8 años. Entre 2013 y 2021, se observó una reducción real del 7%. Tan solo por la vía de las participaciones, los gobiernos estatales y municipales han pasado de recibir 919 mil millones de pesos en 2019, a 921 mil millones de pesos en 2020 y 869 mil millones de pesos en 2021, lo que representa una reducción real de 5.7% entre el penúltimo y último año. De igual manera, por la vía de las aportaciones, los montos también han experimentado acortamientos. Mientras que en 2019 el monto por este rubro equivalió a 735 mil millones y en 2021 fue de 733 mil millones. La reducción real entre 2020 y 2021 fue de 0.3%. Esto se explica, en parte, por la decisión del gobierno federal de no ocupar a los gobiernos subnacionales como intermediarios, y en parte por la caída de la recaudación en 2020.

TABLA 5. VARIACIÓN PRESUPUESTAL REAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS 2019-2021

RAMO	2019	2020	% VAR 20-19	2021	% VAR 21-20
RAMO 23: PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS	112,996,657,654	127,352,829,506	12.7%	120,296,357,089	-5.5%
RAMO 28: PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	919,817,447,799	921,609,834,565	0.2%	869,434,557,199	-5.7%
RAMO 33: APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	735,758,572,815	735,928,329,159	0.0%	733,971,719,047	-0.3%
TOTAL	1,768,572,678,268	1,784,890,993,230	4.3%	1,723,702,633,335	-3.8%

Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2019, 2020 y 2021.

POR LA VÍA DE LAS PARTICIPACIONES, todas las entidades tuvieron recortes. Nayarit (10%), Quintana Roo (9%), Ciudad de México (9%) y Sinaloa (9%) fueron los estados con mayores reducciones entre 2020 y 2021. En relación con las aportaciones, 11 entidades experimentaron un incremento respecto al año anterior (Tamaulipas, Zacatecas, Aguascalientes, Puebla, Colima, Quintana Roo, Durango, Campeche, Yucatán, Baja California y San Luis Potosí). Cabe destacar que, en 2021, los estados con mayor dependencia del gasto federalizado son Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Guerrero, ya que reciben por esa vía el 96.3%, 95.7%, 94.7 y 94.5% de todos sus ingresos respectivamente. Por el contrario, los estados con menor dependencia de estas transferencias son Quintana Roo, Ciudad de México y Nuevo León, cuyos ingresos propios componen el 28%, 25.6% y 25.2% del total de sus ingresos respectivamente.

Entre los fondos operados por los municipios que fueron desaparecidos, sobresale el FORTASEG, ya que era una bolsa de dinero equivalente a cerca de 4 mil millones de pesos dedicada a fortalecer a las policías municipales y que ahora han sido transferidos a la Guardia Nacional, lo que refleja, una vez más, la tendencia centralizadora del gobierno federal que ha optado por la nacionalización de las tareas de seguridad y no por el fortalecimiento de las corporaciones subnacionales que hasta ahora se encuentran en pésimas condiciones. De igual manera, el Programa Hidráulico es uno de los que tuvo mayores recortes, ya que las entidades recibirán, en términos reales, 20% menos recursos.

UN TERCER COMPONENTE de la discusión es la relativa al combate de la pandemia. Si bien es la federación la responsable del diseño de la política de salud, y en tiempos extraordinarios de contingencia sanitaria es el Consejo de Salubridad General la máxima autoridad en la materia, cuyas disposiciones generales

TABLA 6. VARIACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES ASIGNADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2020-2021

ENTIDAD	VARIACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES	VARIACIÓN DE LAS APORTACIONES	ENTIDAD	VARIACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES	VARIACIÓN DE LAS APORTACIONES
AGUASCALIENTES	-7	+3	MORELOS	-8	-1
BAJA CALIFORNIA	-6	+1	NAYARIT	-10	0
BAJA CALIFORNIA SUR	-8	-5	NUEVO LEÓN	-7	-4
CAMPECHE	-7	+2	OAXACA	-7	-1
CHIAPAS	-5	-1	PUEBLA	-7	+3
CHIHUAHUA	-6	-4	QUERÉTARO	-8	-2
CIUDAD DE MÉXICO	-9	-2	QUINTANA ROO	-9	+2
COAHUILA	-7	-3	SAN LUIS POTOSÍ	-6	+1
COLIMA	-8	+2	SINALOA	-9	0
DURANGO	-7	+2	SONORA	-8	-3
ESTADO DE MÉXICO	-5	-3	TABASCO	-5	-8
GUANAJUATO	-7	-4	TAMAULIPAS	-6	+7
GUERRERO	-5	-1	TLAXCALA	-3	-2
HIDALGO	-6	-2	VERACRUZ	-6	0
JALISCO	-6	-2	YUCATÁN	-6	+1
MICHOACÁN	-5	-2	ZACATECAS	-8	+7

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2020-2021.

son obligatorias en todo el país, el 29 de mayo de 2020, siete gobernadores comunicaron que aplicarían sus propias estrategias para salir de la emergencia por COVID-19. Esto generó un debate público sobre las competencias de cada orden de gobierno en materia de salud.

Si bien el artículo 134 de la Ley General de Salud habilita tanto al gobierno federal como a los gobiernos de las entidades federativas para llevar a cabo actividades de vigilancia epidemiológica para la prevención y control de un catálogo de enfermedades transmisibles, y los artículos 402 y 403 de la misma ley establecen que tanto la Secretaría de Salud como los gobiernos estatales son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad entre las que se encuentran decretar aislamiento, cuarentena y vacunación forzosa, el artículo 13 define que le corresponde de manera exclusiva al ejecutivo federal ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general. En este sentido, el gobierno federal tiene la facultad para encomendar a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares.¹



Imagen: Uso de cubrebocas obligatorio en algunos estados. Foto: José Luis González / Reuters en https://mexico.as.com/mexico/2020/04/24/actualidad/1587681261_969729.html

¹ Artículo 184 de la Ley General de Salud.

A pesar de esto, varios gobernadores no se alinearon rigurosamente al marco normativo y, a su vez, el presidente comentó que no entraría en un proceso de litigiosidad con los mandatarios locales, sino que cada entidad sería libre de tomar las medidas que considerara pertinentes. Un ejemplo fue que, aunque el acuerdo emitido por la Secretaría de Salud federal el 31 de marzo de 2020 (DOF, 2020) precisa el resguardo domiciliario y el uso de cubrebocas como medida necesaria, pero voluntaria, varios gobernadores establecieron como obligatorio el uso de cubrebocas, e incluso contemplaron castigos a su incumplimiento. Si bien el uso de cubrebocas parece ser la medida más sensata para reducir contagios, también es cierto que la disonancia entre las medidas de uno y otros vuelve a exponer uno de los muchos problemas competenciales del federalismo mexicano.



Imagen: “Alfredo del Mazo es el único que porta cubrebocas durante la conferencia mañanera” del 12 de mayo de 2020. Foto: captura de pantalla de la conferencia en Infobae en <https://tinyurl.com/e35x7xv5>

Como era de esperarse, a pesar de la negativa de las autoridades federales por incentivar el uso del cubrebocas, la evidencia internacional terminó por imponerse. Aun así, la sociedad mexicana ha sido la que más ha perdido con esta confrontación, ya que las contradicciones al interior del gobierno federal y entre los gobiernos federal y estatales pueden confundir a la sociedad respecto de las medidas idóneas que deben seguir, así como sobre la normativa válida en cada demarcación territorial.

UNA DE LAS ÚLTIMAS TENSIONES fue la relativa a los actores que están autorizados para comprar vacunas. Aunque los miembros de la Alianza Federalista solicitaron al presidente que los gobernadores y la iniciativa privada también pudieran comprar vacunas contra el COVID-19, López Obrador insistió, con razón, que solo el gobierno federal estaba facultado para hacer dichas compras, debido a que ninguna de las vacunas ha pasado la tercera fase de pruebas, por lo que solo el gobierno federal, que pidió a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) un permiso especial por urgencia



Imagen: Recibimiento de las primeras vacunas en México en *El Heraldo* en <https://tinyurl.com/4dh5tf9r>

sanitaria, podría obtener la vacuna. Pero debido a los problemas logísticos y la enorme tensión generada, el 22 de enero de 2021, el presidente comunicó que instruyó al secretario de salud para hacer lo que sea necesario para que tanto gobiernos locales como iniciativa privada puedan adquirir las vacunas (Forbes, 2021). Hasta ahora, dicha instrucción no ha tenido eco.

En conclusión, se observó que los conflictos entre los distintos niveles de gobierno son producto de la ambigüedad y falta de claridad respecto de las competencias de cada orden gubernamental, así como que el gobierno federal cuenta con instrumentos de control muy relevantes, sobre todo por la vía presupuestal y de seguridad. Además, se ha observado que muchas de las tensiones propias del federalismo mexicano se han resuelto al margen de la ley y en ocasiones violándola cabalmente. Tanto el presidente como los gobernadores han ido librando cada uno de sus enfrentamientos por vías que no necesariamente son las más adecuadas. En lugar de optar por el fortalecimiento institucional como forma para encauzar los conflictos competenciales entre los distintos niveles de gobierno, se siguen prefiriendo caminos discrecionales, poco claros y en muchas ocasiones arbitrarios para conciliar temporalmente las atribuciones de cada cual. Aunque no es deseable, el desenlace de esta pelea puede tener costos enormes para el país.

Tanto el presidente como los gobernadores han ido librando cada uno de sus enfrentamientos por vías que no necesariamente son las más adecuadas.



REFERENCIAS

Animal Político (2020). *Gobernadores de oposición que integran la Alianza Federalista salen de la CONAGO*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/09/gobernadores-oposicion-alianza-conago/>

Animal Político (2020). *Gobernadores Opositores advierten separación con gobierno federal; el pacto no se puede romper, responde AMLO*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/10/amlo-responde-gobernadores-opositores-pacto-federal-alianza-federalista/>

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*. Disponible en: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 (www.gob.mx).

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020*. Disponible en: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020 (www.gob.mx).

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2020). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021*. Disponible en: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021 (diputados.gob.mx).

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020, 31 de marzo). *Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS CoV2*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020

El Universal (2020). *10 gobernadores amagan a AMLO con ruptura*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/10-gobernadores-amagan-amlo-con-ruptura>

El Universal Querétaro (2019). *PAN crea la Asociación de Gobiernos Estatales*. Disponible en: <https://www.eluniversalqueretaro.mx/politica/pan-crea-la-asociacion-de-gobiernos-estatales>

- Flamand, L. (2010). *Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales. Avances y retrocesos en el caso mexicano*. Colegio de México. Disponible en: [researchgate.net](https://www.researchgate.net).
- Forbes (2021). *Estados y empresas podrán comprar y aplicar vacunas: AMLO*. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/politica-estados-empresas-comprar-aplicar-vacunas-amlo/>
- Gobierno de Jalisco (2020). *A nombre de los 10 gobernadores de la Alianza Federalista, Enrique Alfaro pide que el gasto federalizado hacia los Estados no sea menor en 2021 con respecto a este año*. Disponible en: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/113351>
- Impacto MX (2020). *Dialogaría con gobernadores pero sin “politiquería”: AMLO*. Disponible en: <https://impacto.mx/nacional/dialogaria-con-gobernadores-pero-sin-politiqueria-amlo/>
- Infobae (2020). *Qué es y quiénes integran la Alianza Federalista* Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/08/20/que-es-y-quienes-integran-la-alianza-federalista/>
- López, Z. (2019). *PAN crea la Asociación de Gobiernos Estatales*. El Universal Querétaro. Disponible en: <https://www.eluniversalqueretaro.com>
- Observatorio de la Guardia Nacional (2020). *Informe sobre la Guardia Nacional*. Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/#!/informes>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021). *Paquete Económico y Presupuesto*. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

SIGNOS VITALES
EL PULSO DE MÉXICO

JUNIO 2021



