



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS**  
**VI (SEXTA) PROMOCIÓN**

**EI SISTEMA FEDERAL Y LA RECENTRALIZACIÓN EN**  
**MÉXICO**

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas  
presenta

**FRANCISCO JAVIER FONSECA CORONA**

Director de tesis: Mario Torrico Terán

Seminario de tesis: Elecciones, Transparencia y Corrupción

Ciudad de México, marzo de 2016

Expreso mi Agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la beca otorgada para cursar los últimos 5 meses de esta Maestría



**Resumen:** La presente investigación aborda una serie de decisiones legislativas tomadas entre 2012 y 2015 que implican medidas de recentralización en materia educativa, electoral, de disciplina financiera y de seguridad pública. El trabajo analiza las posibles causas que motivaron tales medidas, así como su impacto en el Sistema Federal en el marco de las Relaciones Intergubernamentales. El estudio demuestra que, si bien existían determinados problemas focalizados en algunas entidades federativas, las medidas recentralizadoras fueron aplicadas por igual a todas las entidades, cuando muchos de los problemas requerían, más que modificaciones constitucionales y legales, coordinación de políticas públicas entre diversos ámbitos gubernamentales.

**Palabras clave:** Recentralización, Federalismo, Relaciones Intergubernamentales.

**Abstract:** This research addresses a number of legislative decisions taken between 2012 and 2015 involving recentralizing measures in diverse áreas: electoral, financial discipline, education and public security. The paper analyzes the possible causes that led to such measures and their impact on the Federal System within the framework of Intergovernmental Relations. The study shows that, although there were certain problems focused in some states, the recentralizing measures were applied equally to all of them, when many of the problems required more than constitutional and legal changes, public policy coordination between spheres of government.

**Keywords:** Recentralization, Federalism, Intergovernmental Relations.

**A Dios sea la honra, la gloria  
y el honor por siempre**

**A mis padres Francisco Javier  
y María Cristina**

**A la compañera de mi vida  
Mariana Viruega**

**A mis Hijos Paulina y Gerardo**

## Agradecimientos

Este trabajo culmina una etapa de grandes esfuerzos en mi vida. Es un logro que no hubiera sido posible sin los conocimientos que me han aportado los profesores por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, a quienes les expreso mi más amplio reconocimiento y gratitud. Hago una mención especial del Dr. Mario Torrico, quien fue mi tutor, el director de mi tesis y el director del seminario en el cual desarrollé esta investigación.

Agradezco también el trabajo de mis sinodales: a la Dra. Marcela Astudillo Moya, Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, por su amistad y su orientación. Asimismo al Dr. Luis Daniel Vázquez Valencia por sus atinadas observaciones.

No omito mencionar al excelente equipo de trabajo de la FLACSO-México que en todo momento me brindó sus atenciones durante mis estudios, especialmente a Dorothy Okumura Nagay, Secretaria Técnica de la Maestría, por su invaluable apoyo y amabilidad.

Asimismo conté con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que, gracias al nivel de excelencia del programa de Maestría en Políticas Públicas Comparadas, me otorgó una beca que cubrió los últimos cinco meses de mis estudios.

No puedo dejar pasar la memoria de gratos momentos y el apoyo incondicional de mis compañeras y compañeros de la VI promoción de la Maestría. Desearía mencionarlos uno a uno, pero por razones de espacio debo recordarlos aquí de manera colectiva.

## ÍNDICE

Introducción.....	8
Justificación.....	8
Problema de Investigación y Casos de Análisis.....	9
Preguntas de Investigación.....	11
Objetivos.....	11
Hipótesis de Investigación .....	12
Diseño Metodológico.....	12
 Capítulo 1. Revisión de la Literatura y Marco Teórico.....	 15
1.1 Revisión de la Literatura.....	15
1.2 Marco Teórico. El Federalismo y las RIG.....	21
1.3 Centralización, Descentralización y Economías de Escala.....	24
 Capítulo 2. El Sistema Federal Mexicano y las Reformas Recentralizadoras.....	 26
2.1 Marco Jurídico del Sistema Federal Mexicano.....	26
2.2 El Sistema Federal Antes y Después de la Transición.....	28
2.3 La Reforma Educativa.....	30
2.4 La Reforma Política Electoral.....	36
2.5 La Reforma en materia de Disciplina Financiera.....	42
2.6 Iniciativas y Reformas en Materia de Seguridad.....	46
2.7 Balance de las Reformas.....	51
 Capítulo 3. Federalismo Mexicano a Prueba.....	 54
3.1 La Calidad Educativa y la Escasez de Indicadores.....	55
3.2 La Reforma Electoral y las Impugnaciones en los Estados.....	59
3.3 El Incremento de la Deuda de los Estados.....	62
3.4 Los Delitos de Alto Impacto Ayer y Hoy.....	63
3.5 ¿Hay un Antes y un Después de la Alternancia Partidista?.....	67
3.6 La Recentralización Mexicana Frente a la Teoría.....	68
3.7 La Recentralización y Su Impacto en las Políticas Públicas.....	72

Conclusiones y Recomendaciones.....74

Bibliografía.....82

## INTRODUCCIÓN

### Justificación

La estructura Constitucional de un Estado federal plantea una serie de supuestos acerca del funcionamiento institucional de los gobiernos subnacionales. Tal estructura descansa sobre la base fundamental de la soberanía interna de los estados (Carpizo, 1973:15). En el caso de México, el desarrollo democrático del país y la alternancia partidista desde mediados de la década de los 90' del siglo pasado, puso a prueba las instituciones federales y, hacia finales de la primera década de nuestro siglo, hizo evidente la necesidad de replantear diversos aspectos del sistema federal. Al respecto se han tomado algunas medidas pragmáticas, abandonando en ocasiones el manto ideológico que ha envuelto la noción de la soberanía estatal, a fin de hacer frente a problemas en los que la población y las necesidades del desarrollo nacional, demandan inmediata atención. Así, hemos visto cómo algunos servicios que se encontraban descentralizados tienden a centralizarse o a re-centralizarse.

Cuando observamos que la base de sistema federal en un país, como había sido concebido originalmente —al menos en el plano teórico—, se ha ido minando, cabe preguntarse cómo y por qué se ha presentado este fenómeno. Esto nos lleva a un análisis de los acontecimientos recientes, que han provocado reformas más o menos bruscas en el ámbito legislativo. Pero más allá de los cambios formales, se advierte la necesidad de hacer una reflexión más profunda, que invita a un estudio de las relaciones intergubernamentales dentro del sistema federal mexicano.

La literatura ha explorado ampliamente tanto al sistema federal como a los procesos de descentralización, pero existen pocos trabajos en torno al tema de la recentralización (Dickovik, 2001:9), especialmente en el contexto de los sistemas federales. Si a ello sumamos que el fenómeno aquí estudiado se refiere a un proceso reciente en México, se evidencia la necesidad de realizar un estudio en la materia.



## Problema de Investigación y Casos de Análisis

El problema de investigación se ubica en las causas de la recentralización en México. El fenómeno de la recentralización, en términos de Eaton y Dickovick, consiste una serie de cambios diseñados para revertir reformas previas que expandían la autonomía subnacional y limitaban las potestades del gobierno nacional (Eaton y Dickovick, 2004:94). La recentralización implica un *comportamiento anormal* del federalismo en el contexto de su propio diseño constitucional e institucional. A continuación explico lo que entiendo por un *comportamiento anormal*.

Como se ha mencionado, la construcción de un Sistema Federal necesariamente parte del supuesto fundamental de la soberanía interna de los estados que conforman la federación o cuasi-soberanía en términos de Wright (1978:6). Ahora bien, los sistemas federales presentan distintas modalidades (Stepan, 1999), lo que lleva a decir que, *“la realidad de cada estado federal es muy dispar y se encuentra en constante evolución”* (Fernández, 2002:106). Sin embargo el diseño Constitucional del federalismo implica al menos cierto grado de descentralización de atribuciones, acciones y decisiones<sup>1</sup> (Elazar, 1987 y Ostrom, 1994, cit. por Tavares, 2006:3). Derivado de lo anterior, el proceso de políticas públicas debería tener lugar principalmente en y desde los estados en todo lo que atañe a perseguir sus fines y enfrentar sus problemas. Ese es un *comportamiento normal* del Sistema. Es *normal* siguiendo las dos acepciones de la palabra: es normal porque se comporta conforme a su naturaleza institucional, y es normal porque sigue la *norma* constitucional que da origen al sistema mismo. Por el contrario, cuando nos encontramos en un Sistema Federal en el que las Políticas Públicas surgen, se deciden, se diseñan, se ejecutan y aún se evalúan desde el

---

<sup>1</sup> Existen críticos de este punto de vista, por ejemplo Riker (1975, cit. por Tavares, 2006:3), quien describe al sistema federal como un proceso centralizador. Sin embargo no es el caso mexicano, en el que se partió de una unidad política —el Virreinato de la Nueva España— a un conjunto de estados federados (Tena, 1967:114), lo que implicó una descentralización de funciones. El fuerte vínculo entre federalismo y descentralización aún se mantiene en el sistema mexicano; muestra de ello es el precepto contenido en el artículo 2º, fracción V, de la Ley de Planeación, el cual contempla, entre los principios de la planeación, *“El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional”*.

centro, nos encontramos en presencia de un *comportamiento anormal*, pues tal panorama contradice los supuestos básicos del federalismo y también las normas fundamentales (constitucionales) que han creado el sistema, si bien esto último, en lo formal, queda en manos de la decisión de la interpretación de los tribunales (art. 94, décimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Ahora bien, sería demasiado superficial afirmar *a priori* que el federalismo se comporta de manera *normal* si “*la mayor parte*” de las políticas públicas se originan y se desarrollan en y desde los ámbitos subnacionales. Si bien todo problema público es importante, existen algunos que ocupan un lugar preponderante de tal manera que avanzan en la agenda del Estado hasta considerarse *problemas estatales prioritarios* (Méndez, 2014:13) y para ellos se diseñan políticas específicas. De modo que para hablar de recentralización no se trata de ponderar la cantidad de políticas que se implantan desde el centro hacia los gobierno subnacionales, sino de ciertas políticas que resultan especialmente relevantes por atender problemas estatales prioritarios. Para efectos de esta investigación se han seleccionado decisiones fundamentales en materia legislativa –casos de análisis– que derivan de problemas públicos para resolver las preguntas de investigación. Tales casos son: 1) el problema de la calidad educativa; 2) el problema de la organización de las elecciones; 3) el problema de la deuda de los estados y 4) el problema de la inseguridad. Se han seleccionado como problemas paradigmáticos por su preeminencia en la agenda pública.

El porqué de la selección de tales problemas y el cómo determinar si son *problemas estatales prioritarios*, se deriva de su ubicación en la agenda estatal a través de tres fuentes principales: el *Pacto por México*, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la agenda legislativa.

Cabe mencionar que todas las decisiones aquí analizadas se han tomado en un breve lapso que corre desde principios del sexenio del Presidente Peña, hasta la fecha en que se redacta este trabajo (2015). Esto de ninguna manera implica que no haya otros antecedentes más lejanos, ni tampoco que sean las únicas decisiones que impliquen recentralización de funciones. Sin embargo nos concentramos en

éstas, pues llama la atención el fenómeno de su relativamente ágil aprobación y puesta en marcha.

Antes de continuar es necesario aclarar lo siguiente: en términos de políticas públicas, la recentralización no es un problema *per se*. La recentralización es una solución de carácter más bien pragmática que busca solucionar determinados problemas públicos —coyunturales o no— y, en todo caso, llega a convertirse en un problema si, y sólo si, su instauración provoca más problemas que los que busca solucionar. Ello puede suceder cuando la recentralización se convierte en un conjunto de medidas permanentes que sirven como un medio para la concentración del poder, a la vez que contradicen el diseño constitucional propio del Estado.

### **Preguntas de Investigación**

La investigación gira esencialmente en torno a dos preguntas: 1) ¿Cuáles son las causas de que se tomen decisiones a nivel constitucional y legal, que recentralizan el diseño del federalismo mexicano? Aquí se acudirá a la *ratio legis* de las reformas, analizando los antecedentes inmediatos y las exposiciones de motivos de iniciativas y dictámenes. Asimismo se utilizará el análisis comparado de casos de recentralización en otros países y las construcciones teóricas que se han derivado de esos estudios, y se determinará si tales construcciones teóricas sirven para explicar las causas de la recentralización en México. 2) ¿Qué efectos tiene la recentralización en términos de políticas públicas? La respuesta a esta pregunta nos lleva a confrontar la realidad —la práctica de las políticas públicas— en el marco del Sistema Federal Mexicano, con el diseño originario —constitucional— del mismo. También trataremos de proyectar cuáles pueden ser las consecuencias de estas decisiones en el campo de las políticas públicas.

### **Objetivos**

El propósito de esta investigación es determinar las causas por las que recientemente se han tomado decisiones a nivel legal y constitucional que

recentralizan el diseño del federalismo mexicano y evaluar qué efectos tiene este fenómeno en términos de políticas públicas.

### **Hipótesis de Investigación**

- El sistema federal mexicano observa un comportamiento anormal que se demuestra a partir de la recentralización de decisiones fundamentales.
- La recentralización es causada por el mal desempeño alcanzado a nivel estatal, en temas de importancia estratégica para el país.
- Ese comportamiento se debe a que el Sistema Federal, desde su origen existió como una construcción teórico-jurídica, pero en los hechos las decisiones fundamentales estaban centralizadas.
- La alternancia de partidos en el poder y el debilitamiento del gobierno central puso a prueba si en verdad es funcional el Sistema Federal Mexicano, y tal sistema simplemente demostró ser disfuncional.

### **Diseño Metodológico**

Para determinar si existe un comportamiento anormal del sistema federal mexicano, se abordarán cuatro decisiones legislativas fundamentales, derivadas de problemas públicos, que han llevado a cuatro reformas legislativas y una iniciativa aún en proceso de discusión y dictamen:

1. El problema de la falta de calidad educativa, que condujo a la reforma educativa de 2012-2013 en la cual se centraliza la nómina educativa, así como la capacitación, el ingreso y promoción del personal docente.
2. El problema de la organización de las elecciones, entendiendo por éste la presunta manipulación de los procesos electorales por parte de algunos gobernadores, que indujo la reforma político-electoral de 2013-2014, la cual centraliza la designación de los integrantes de los órganos político electorales locales y la capacitación en la materia, además de que abre la posibilidad de que

las elecciones locales, bajo determinadas circunstancias, sean completamente organizadas desde el centro.

3. El problema de la deuda de los Estados, que se refleja en el incremento del monto de endeudamiento público y que condujo a la reforma constitucional de 2014-2015. Esta reforma establece limitaciones para que los estados contraigan deuda y deja en manos del Congreso Federal la emisión de la legislación secundaria en materia de disciplina financiera de las entidades federativas.

4. El problema de la inseguridad pública, que llevó a acciones como la aprobación del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014 y a la presentación de la iniciativa presidencial en materia de mando único policial en diciembre del mismo año. Si bien al momento de redactar este trabajo no se ha aprobado la iniciativa para instaurar el mando único, el proyecto del Ejecutivo Federal traslada facultades en materia de seguridad pública de los municipios, hacia los estados y contempla la posibilidad de que la Federación asuma directamente las funciones policiales en determinados casos, como se explicará más adelante.

En cada uno de estos cuatro aspectos, se procederá de acuerdo con el método que se describe a continuación:

En primer lugar, se definirá el marco teórico que explica diversos procesos de recentralización que han tenido lugar en el mundo. En segundo lugar, se localizarán los argumentos que buscaron justificar las reformas. Luego se confrontarán cada uno de esos argumentos con datos duros.

Para determinar si realmente existió un problema de falta de calidad educativa, se acudirá a datos de fuentes como el examen PISA, así como a cifras históricas de la prueba ENLACE.

Para constatar si realmente existe el problema la manipulación de elecciones locales, se buscarán datos sobre impugnaciones de dichas elecciones. Así mismo se verificarán datos sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos, con la democracia.

En el caso de la deuda de los Estados, para verificar la presencia del fenómeno del endeudamiento excesivo, a partir de datos de la Secretaría de Hacienda, se obtendrá la razón deuda/PIB de cada estado.

Por lo que hace al problema de inseguridad pública será verificado a través de la tasa de incidencia delictiva y las cifras de delitos de alto impacto, lo cual será definido en su momento.

Una vez que se confronten los datos con los argumentos esgrimidos como motivos de las reformas, se analizará el proceso de recentralización frente al marco teórico. De ahí se buscará resolver las preguntas de investigación. Por último, se elaborarán las conclusiones y las recomendaciones en el ámbito de las políticas públicas.

## Capítulo 1. Revisión de la Literatura y Marco Teórico

### 1.1 Revisión de la Literatura

Mucho se ha escrito a lo largo de la historia sobre el federalismo. Desde las reflexiones clásicas de “*el Federalista*” (Maddison, 1787), múltiples autores han analizado aspectos históricos, económicos, políticos, jurídicos, fiscales y sociales del federalismo (Wechsler, 1954; Friedrich, 1968; Oates, 1972; Riker 1964, Wright, 1978; Weingast 1995; Gibson 2004, entre otros). Sin embargo existe escasa literatura acerca del fenómeno de la *recentralización* (Dickovick, 2011:1,9), sobre todo en el marco del sistema federal. Como lo hemos mencionado, el fenómeno de la recentralización consiste en una serie de cambios diseñados para revertir reformas previas que expandían la autonomía subnacional y limitaban las potestades del gobierno nacional (Eaton y Dickovick, 2004:94).

Así, debe mencionarse que el fenómeno de la recentralización constituye la contracara o la reacción a la política pública de la *descentralización* (Dickovick, 2011:182), entendiendo por ésta la transferencia de responsabilidades para la planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus agencias hacia gobiernos subnacionales (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983:13). El anterior es un concepto general, pues la descentralización se puede definir también en términos de su aplicación a determinadas políticas en lo particular, como la descentralización fiscal o la educativa. Treisman, por ejemplo, estudia seis diferentes tipos de descentralización: la descentralización vertical (por el número de niveles en que se divide la administración), la de toma de decisiones, la descentralización de nombramientos (de funcionarios), la electoral, la fiscal y la de personal administrativo (Treisman, 2002).

Para efectos de esta investigación, nos interesa tratar, al menos brevemente, el tema de la descentralización, pues el fenómeno de la recentralización —tema principal de este estudio—, necesariamente supone una descentralización previa, ya sea porque ésta se haya presentado originalmente desde el proceso de diseño Constitucional, o bien mediante una serie de normas y políticas posteriores.

Además, en este trabajo sostenemos que, pese a la diversidad que presentan los sistemas federales en el mundo, todos suponen cierto grado de descentralización<sup>2</sup>, pues de lo contrario sería imposible el ejercicio de la soberanía interna de los estados y, por tanto, se caería en una sorda contradicción.

Lo anterior no quiere decir que la descentralización defina al sistema federal ni sea un fenómeno exclusivo de éste, sino más bien que el sistema federal, si bien adquiere diferentes modalidades en distintos países (Tavares 2006:3-4; Fernández, 2002:106), en mayor o menor medida, implica la descentralización. En otras palabras la descentralización es una característica del Estado Federal por cuanto, en su concepción y diseño constitucional, es un sistema que distribuye competencias entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales (Rodden, 2004:489; Tena, 1967:105).

Oates (1972), elaboró un conjunto de principios, conocidos como el *teorema de la descentralización*, en el que afirma que el gobierno central debe ocuparse de tareas como la estabilización macroeconómica y la redistribución del ingreso. Los gobiernos locales no pueden cumplir con esas funciones dado que carecen de instrumentos de política monetaria y su impacto en política fiscal es limitado. Adicionalmente, el gobierno central debe proporcionar ciertos servicios de carácter “nacional” como el de defensa nacional. Por su parte, los gobiernos locales deberían proveer bienes y servicios públicos cuyo consumo está limitado a sus propias jurisdicciones, pues su cercanía con la población del lugar, les permite conocer e instrumentar de mejor manera la distribución de esos bienes y servicios según las preferencias y las circunstancias de esa población.

Si bien el teorema de Oates tiene un sustento de carácter económico, la literatura ha estudiado la descentralización desde perspectivas distintas, por ejemplo, desde el punto de vista político. La tabla 1.1, por ejemplo, muestra que la descentralización puede originarse en el gobierno central (enfoque top-down) o desde los gobiernos subnacionales (enfoque bottom-up), por distintas razones:

---

<sup>2</sup> Cfr. nota 1 de la introducción.



Tabla 1.1 Enfoques sobre la descentralización en Latinoamérica

	Enfoques “Top-Down”	Enfoques “Bottom-Up”
O’Neill (2005) Dickovick (2011)	Debilitamiento del gobierno nacional (casos venezolano y sudafricano)	
Rodríguez (1997)	Decisiones tácticas del gobierno para ganar respaldo popular y legitimidad (Caso mexicano)	
Eaton y Dickovick (2004) Tavares (2006)		Procesos conducidos por agentes subnacionales poderosos (caso brasileño)

Enrique Cabrero (1996:72) encuentra que las políticas descentralizadoras constituyen esfuerzos dirigidos a, por lo menos, dos grandes objetivos: por un lado, imprimir una mayor eficiencia y agilidad al aparato estatal, y por otro legitimar la acción del Estado ante la sociedad.

La descentralización en el mundo en desarrollo cobró un gran auge en los años 80’s y 90’ de la mano de procesos de democratización y liberalización comercial (Dickovick, 2011:1; Willis, Garman y Haggard, 1999:7) y, en buena parte, fue impulsada por el Banco Mundial (Fernández, V. 2002:58). Resulta curioso que, aun cuando la descentralización ha sido promovida, incluso deseada, en muchos lugares del orbe, en varios de esos países han tenido lugar procesos de recentralización.

*La descentralización significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen. La revisión de diversas experiencias nacionales de descentralización muestra que, salvo en contados casos, es muy difícil que dicha transferencia de poder y autoridad se realice (Cabrero, 1996:73).*

Es necesario mencionar además que la descentralización tiene sus críticos. Rodden, por ejemplo, específicamente en el terreno fiscal, señala que aquella no necesariamente se traduce en eficiencia y rendición de cuentas como se suponía originalmente, e incluso menciona que varios estudios recientes indican una creciente decepción con el tema, sobre todo en los países en vías de desarrollo, en los que el federalismo y la descentralización se encuentran asociados con altos niveles de corrupción, inestabilidad macroeconómica y condiciones de bajo crecimiento (Rodden: 2004:491, 482 y 498). Prud'homme inclusive dedica un artículo completo a hablar de los “*peligros de la descentralización*”, que en el terreno fiscal, puede conducir a disparidades en la redistribución del ingreso dentro de los países; poner en riesgo la estabilidad macroeconómica, así como debilitar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos (Prud'homme, 1995).

Por otro lado debemos señalar que la centralización-descentralización-recentralización, son fenómenos diacrónicos: existe una dinámica permanente en la cual tales fenómenos se alternan (Cabrero, 1996:72), y no necesariamente existe un patrón que pueda predecir cada etapa. Inclusive, puede haber diferencias en las políticas de centralización en un mismo país, en una misma etapa, entre diferentes sectores (salud, educación, seguridad, etc.) Cabrero señala que, más que ser una debilidad, esto constituye una virtud, pues:

*Muchos han sido los fracasos en el diseño y gestión de todo tipo de políticas públicas al pretender la estandarización de procesos y el funcionamiento monolítico del aparato gubernamental. Cada vez más, la evidencia empírica de los procesos exitosos de cambio gubernamental apunta en el sentido de la diversificación de soluciones, la innovación por sectores de actividad e incluso por tipo de agencia gubernamental, así como la recuperación del factor humano y las capacidades directivas —más que las recetas administrativas— como componentes estratégicos de reformas organizacionales (Cabrero et al., 1997:376).*

Cabe señalar que la recentralización no es un fenómeno exclusivo de los Estados Federales (Dickovick, 2011:2) y que en muchos de los textos se aborda el tema de la recentralización de manera indistinta respecto a la forma de Estado, sino que el tema generalmente se enfoca desde determinados campos como la salud (Saltman, 2008), la educación (Hawkins, 2000) o el sistema fiscal (Chen, Hillman y Gu, 2002)<sup>3</sup>.

En el tema de la salud, por ejemplo, Saltman concluye que las razones de la recentralización de los sistemas de salud europeos, se puede encontrar en varios factores, tales como la preocupación por el envejecimiento poblacional, el rápido crecimiento de nuevas y costosas tecnologías y la problemática que implican las restricciones al fondeo del sector salud a nivel regional. Aun así, en Europa pueden verse casos como España e Italia en los que, a contracorriente y por su pasado, en el que existieron soberanías regionales, los sistemas parecen avanzar más hacia la descentralización (Saltman 2008:105).

Hawkins por su parte aborda el tema de la educación en China, y encuentra que, mientras el liderazgo político chino mantiene un discurso comprometido con la descentralización educativa, el centro, caracterizado por el régimen corporativo de un partido dominante, conserva una preocupación constante por mantener el control (Hawkins 2000:442,452).

En otro estudio sobre China, pero respecto al ámbito fiscal, Chen, Hillman y Gu (2002), se ocupan de demostrar cómo el gobierno nacional se ha beneficiado de la recentralización fiscal a expensas de los gobiernos locales.

Empero, la literatura actual tiene escasas aportaciones sobre el por qué de los procesos de recentralización como fenómeno en sí —si es que puede haber una generalización—, cuál es su implicación en cuanto a los sistemas federales, así como sobre impacto en las políticas públicas.

Dickovick —analizando el ámbito fiscal—, sostiene que los presidentes (o jefes de gobierno en los sistemas parlamentarios), típicamente buscan limitar la autonomía local, mientras que los gobiernos subnacionales tratan de expandirla. En

---

<sup>3</sup> La temática de estos estudios es variada y no busca encontrar causas o efectos generalizados del fenómeno de la recentralización per se, sino que se trata de estudios más bien descriptivos sobre la situación en países, sectores gubernamentales y momentos específicos.

el juego de poder, solamente la debilidad de los titulares del ejecutivo (o jefes de gobierno) forzan a incrementar la autonomía subnacional, pero el proceso puede revertirse. La oportunidad para que el gobierno central recentralice las funciones, según Dickovick, es la resolución de crisis económicas (Dickovick, 2011:6). El mismo autor, en otro estudio realizado junto con Kent Eaton, describe cómo por un lado el Partido Peronista en Argentina —de la mano del Presidente Menem—, y el Presidente Fernando Henrique Cardoso en Brasil, lograron, a través de las medidas para enfrentar crisis en sus países, acrecentar el poder del gobierno nacional en detrimento de los ámbitos subnacionales (Eaton y Dickovick, 2004).

Por su parte, al analizar el caso de la recentralización en Rusia, Konitzer y Wegren (2006) se enfocan en el factor del poder de los partidos, en el caso en particular, del Partido *Rusia Unida*, para explicar la recentralización en ese país en la era de Putin. Los autores concluyen que el partido pro-presidencial se convierte en un factor fundamental que facilita la recentralización y trastoca la estructura federalista del país, dirigiéndolo más bien hacia un estado unitario.

Wunsch observó patrones similares en varios países africanos Uganda, Kenya, Botswana, Zimbawe y Gahana, en los que se presentó una simulada “descentralización de la planeación”. En tales países las doctrinas, los intereses personales y políticos del centro, prevalecieron sobre el fortalecimiento de los ámbitos locales. El *centro*, dice Wunsch, retiene su control histórico sobre los recursos que fluyen hacia la periferia, y en ambientes de severa escasez y turbulencia, se facilitan los arreglos clientelares y de balance de poder que sostienen el control centralizado (Wunsch, 2001:278).

En suma podemos decir que, en el marco del federalismo, la literatura ha explorado ampliamente los procesos de descentralización y escasamente los de recentralización. En cuanto a este fenómeno —que es el objeto de nuestro estudio en el contexto del Sistema Federal Mexicano—, encontramos que los autores lo han atribuido principalmente a los factores que se muestran en la tabla 1.2

Tabla 1.2 Factores que conducen a o facilitan la recentralización

Factores	Países
Resolución de crisis económicas	Dickovick (casos de Brasil y Sudáfrica) Eaton y Dickovick (casos de Brasil y Argentina)
Poder de un partido hegemónico	Konitzer y Wegren (caso de Rusia)
Control histórico del centro y clientelismo en ambientes de escasez y turbulencia política	Wunsch (Casos de Uganda, Kenya, Botswana, Zimbawe y Gahana)

En resumen, del análisis de la literatura, se advierte que el fenómeno de la recentralización puede encontrar su causa en las crisis económicas —y su resolución—, en el peso que tiene en un país un partido hegemónico, o bien en el centralismo histórico y el clientelismo político en una nación determinada. En este trabajo buscaremos descubrir, a través del análisis de los casos de estudio, si cualquiera de estas hipótesis resulta válida para el caso de México.

## 1.2 Marco Teórico. El Federalismo y las RIG

En este trabajo se analiza el fenómeno de la recentralización dentro del contexto de un sistema federal, bajo la perspectiva de políticas públicas de las *Relaciones Intergubernamentales* (RIG), como un medio para comprender las interacciones que se presentan entre distintas instancias de gobierno.

Cabe mencionar que el concepto de RIG nació del análisis de los ámbitos de gobierno en el federalismo norteamericano. Así, Anderson (1960, citado por Wright, 1974:2), señaló que *RIG* es un término que intenta delinear un importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal de los Estados Unidos.

Deil S. Wright (1974:2-3) distingue cinco características de las RIG:

- 1) El federalismo es el contexto, más no la totalidad de las RIG, pues este concepto abarca no solo las relaciones gobierno nacional-gobiernos

estatales o relaciones interestatales, sino también relaciones gobierno nacional-local, estatal-local, nacional-estatal-local e interlocal<sup>4</sup>.

2) De acuerdo con Anderson, el concepto de RIG debe ser formulado, en su mayor parte, en términos de relaciones y conductas humanas, es decir, según explica Wright, lo que hay son relaciones entre funcionarios de diferentes unidades de gobierno. Esas relaciones se encuentran en el núcleo de las RIG, de modo que se podría decir que el federalismo trata con la anatomía del sistema, mientras las RIG se encargan de su fisiología.

3) En las RIG las relaciones no son esporádicas, de una sola ocasión, ni establecidas de maneras rígidas o convalidadas formalmente en acuerdos, estatutos o decisiones judiciales, sino que se trata de un patrón de contactos, conocimiento y evaluación continuos y cotidianos de funcionarios gubernamentales, por lo que existe un gran interés no sólo en las relaciones formales, sino también en las informales, en las prácticas y no sólo en los principios.

4) Las RIG se interesan en los roles que juegan todos los funcionarios públicos, con una creciente atención en los administradores.

5) Las RIG tienen un especial enfoque en las políticas. Una expresión muy clara de ello se presenta en el campo fiscal: ¿Quién tiene que recaudar, qué cantidades, por qué vías, de cuáles ciudadanos?, y ¿Quién debe gastar, qué tanto, en beneficio de quiénes con qué resultados?

Méndez (en Wright, 1997:9), señala que el concepto de RIG tiene dos dimensiones básicas: la primera hace referencia a relaciones establecidas entre instancias u órdenes territoriales de gobierno distintos. La segunda dimensión se refiere a que estas relaciones no sólo suceden entre distintos órdenes de gobierno, sino también entre entidades gubernamentales que se encuentran en el mismo nivel territorial. De este modo, podríamos imaginar a la primera en un eje vertical y a la segunda en uno horizontal.

Martínez y Méndez (1996:5) mencionan que el estudio del federalismo y el de las RIG no son mutuamente excluyentes, sino que, por el contrario, se

---

<sup>4</sup> En nuestro contexto podría entenderse como “municipal”

complementan. Mientras que el primero se dedica a observar los principios de organización política del Estado, el segundo estudia la dinámica de las relaciones y los patrones de conducta de y entre los funcionarios de los tres niveles de gobierno.

Ahora bien, debemos mencionar que el Federalismo no puede verse como algo estático y puede presentarse en formas diversas de acuerdo a circunstancias históricas y políticas concretas (Fernández, 2002:105; Wright 1978:27-28). Grodzins (1960:85), por ejemplo, en su famosa metáfora culinaria, describe dos clases de federalismo: uno en el que las autoridades federales se encuentran separadas (pastel de tres capas), y otro en el que cada uno de esos ámbitos conserva sus características, pero mantienen relaciones dinámicas y sus relaciones se asemejan a un panqué marmoleado.

Otra forma tradicional de categorizar a los Estados Federales, es como sistemas duales o cooperativos (Braun, 2000, citado en Happaerts, Schunz y Bruyninckx, 2012:442-443). En los primeros las facultades y atribuciones se encuentran claramente divididas entre un ámbito federal y un subnacional, y cada uno opera de forma autónoma respecto al otro; en cambio en los sistemas cooperativos las facultades y atribuciones no están divididas, sino que se encuentran compartidas por los ámbitos de gobierno. Por su parte Wright (1978:25), expone tres modelos para explicar las RIG en el marco del federalismo: a) autoridades coordinadas, en las que existe autonomía entre el gobierno federal y estatal, pero no así del municipal, que se encuentra subordinado a éste último; b) autoridad inclusiva, en el que existe una relación vertical jerárquica entre los tres ámbitos de gobierno; c) autoridades superpuestas, en el que existen relaciones de interdependencia y negociación.

En el caso mexicano, en el marco del sistema federal, las RIG han sido, formalmente de tipo coordinado, pero en los hechos, por lo menos hasta mediados de la década de los 90' del siglo pasado, han sido de carácter inclusivo y, a partir de esa etapa—con la llegada de la ola democratizadora y el pluripartidismo— y hasta la fecha, de forma superpuesta y más parecida, en términos de Grodzins, al *panqué marmoleado* que al *pastel de tres capas* que inicialmente operaba en los hechos.

Ahora bien, en relación con el tema de estudio de este trabajo, podemos decir que la recentralización, en el marco de las RIG, implica una forma en la que las unidades de gobierno —en el contexto federal, los ámbitos de gobierno— y quienes las encabezan, establecen un tipo de relación en la que, luego de un periodo de coordinación y cooperación entre tales ámbitos, se recurre a soluciones de tipo vertical, esto es, se regresa a un vínculo de tipo más bien jerárquico en el que el Gobierno Federal prima sobre el estatal. Puede darse, asimismo, el caso de que los gobiernos estatales recobren un predominio sobre los municipales.

### **1.3 Centralización, Descentralización y Economías de Escala**

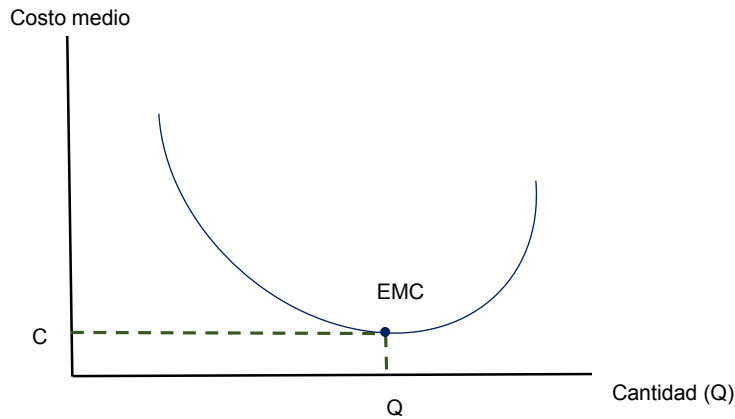
Ya hemos mencionado que la literatura aborda la descentralización desde diversos aspectos y que tal fenómeno, así como el de la recentralización, puede deberse a distintas razones (políticas, culturales, ideológicas, etc.). Sin embargo merece la pena mencionar un aspecto teórico de gran importancia y que puede incidir en las políticas públicas sobre el tema de la descentralización-recentralización.

Se trata de las *economías de escala*, las cuales se presentan cuando los costos medios de largo plazo disminuyen con el incremento de la producción. Por el contrario, hay *deseconomías de escala* cuando tales costos suben con el aumento de la producción. En el primer caso, la consecuencia económica es que conviene producir grandes volúmenes, dado que se prorratan mejor los costos totales (Ferro y Lentini, 2010:11). En el caso de los bienes y servicios públicos pueden presentarse tanto economías como deseconomías de escala. La gráfica 1.1 ilustra la presencia de economías de escala en la prestación de un bien público. En el eje de las abscisas se encuentran las posibles cantidades del bien público (Q) y en el eje de las ordenadas, el costo promedio (C). Como puede verse, la función de producción con economías de escala tiene la forma de una U. Conforme se aumenta la cantidad producida disminuyen los costos. Sin embargo el proceso no es infinito. El punto más bajo de la curva, donde intersectan  $C'$  y  $Q'$ , se denomina escala



mínima eficiente (EMC). En él se logran las máximas economías de escala. Si la producción sigue aumentando la producción, el costo medio se incrementará.

Gráfica 1.1 Economías de Escala



¿Por qué es relevante para nuestra investigación tratar el tema de las economías de escala? Resulta que las decisiones de centralizar o descentralizar pueden estar fundadas en la necesidad de producir más a menores costos. Un ejemplo claro de ello son las compras consolidadas del gobierno. En general si cada entidad federativa comprara por separado medicamentos o equipos médicos muy especializados, los costos serían más altos que si el gobierno nacional compra grandes volúmenes para todos los hospitales del país. También puede darse el caso contrario. El servicio de bomberos (que por su naturaleza implica cercanía física con los lugares en los que se presentan siniestros) sería muy ineficiente si se prestara por el gobierno nacional.

Ahora bien, los costos y las cantidades producidas (inclusive los beneficios obtenidos por la población) pueden no ser tan perceptibles a primera vista. Por ejemplo en el caso de la seguridad pública, más que medir la cantidad que se gasta en armamento, vehículos o sueldos de policías, acaso haya costos más importantes, como la percepción de la ciudadanía sobre la inseguridad en un territorio o los costos en vidas humanas. Así, las decisiones sobre mantener centralizado, descentralizar o recentralizar determinado servicio o la producción de un bien público, debería tomar en cuenta las economías y deseconomías de escala.

## CAPÍTULO 2. EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO Y LAS REFORMAS RECENTRALIZADORAS

### 2.1 Marco Jurídico del Sistema Federal Mexicano

De acuerdo con Jorge Carpizo (1973:15), el sistema federal se distingue del unitario en que el orden constitucional crea dos ámbitos de gobierno, el federal y las entidades federativas. Fernández Segado (2002:107) enlista siete rasgos que identifican al Estado federal:

- a) Una Constitución federal rígida en cuya reforma participan las entidades territoriales que conforman la federación;
- b) El principio de autonomía política interna de las entidades, que tiene como manifestación primigenia la existencia de sus propias constituciones, siempre dentro del marco delimitado por la Constitución federal;
- c) La existencia de un órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos entre la Federación y las entidades, y que resguarda la primacía de la Constitución federal;
- d) Un cauce de participación de las entidades en la formación de la voluntad federal, generalmente a través de la estructura bicameral del Poder Legislativo de la federación en la que existe una “cámara de los estados” (comúnmente el senado).
- e) El reparto constitucional de competencias entre la federación y las entidades;
- f) Facultades tributarias para cada uno de los ámbitos de gobierno;
- g) La “intervención federal”, que consiste en la posibilidad de tomar acciones para mantener, en casos emergentes, la integridad territorial, política y constitucional de la Federación.

En México el Sistema Federal quedó consagrado en el artículo 4° de la constitución de 1824: *“La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”*. La constitución vigente, de 1917, en su

texto original, estableció en el artículo 40, que *“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*<sup>5</sup>. El artículo 41 consagró que el pueblo mexicano ejercería su soberanía por medio de *“los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”*. Los artículos 42 al 48 contienen las disposiciones relativas a las partes integrantes de la Federación.

Por su parte, el artículo 49 establece el principio de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y, de acuerdo con el artículo 50 vigente, el Poder Legislativo está dividido, a su vez, en dos Cámaras, la de Diputados, que se compone de representantes de la Nación (art. 51), y la de Senadores, que son electos por cada estado y por la Ciudad de México (art. 56)<sup>6</sup>.

Es importante mencionar el régimen de facultades explícitas para la Federación e implícitas para los Estados, consagrado en el artículo 124 constitucional, cuyo complemento se encuentra en las restricciones que a los Estados se imponen a través de los artículos 117 y 118. En cuanto a los gobiernos subestatales, el artículo 115 establece el principio del *Municipio Libre* y ahí mismo se plasma una serie de principios sobre su organización política y sus facultades hacendarias.

Además de los principios fundamentales del Sistema Federal ya mencionados, existen diversas normas a nivel constitucional que establecen relaciones intergubernamentales entre los distintos ámbitos de gobierno; por ejemplo, en el ámbito fiscal, las bases para la participación de los gobiernos subnacionales en las contribuciones especiales (art. 73, fr. XXIX); los fundamentos de la unidad y coordinación de los servicios de educación pública (art. 3°, fr. VIII) y

---

<sup>5</sup> En noviembre de 2012, únicamente se añadió al texto original la palabra “laica”.

<sup>6</sup> Este y otros artículos fueron recientemente modificados en la llamada “reforma política de la Ciudad de México”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

la participación de los tres ámbitos de gobierno en la garantía de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos (art. 4°, párrafo sexto), entre otros.

En legislación secundaria también encontramos múltiples cuerpos normativos que establecen relaciones intergubernamentales, especialmente en las Leyes Generales que, por definición, establecen una distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno<sup>7</sup>. Sin embargo, para efectos de este trabajo, nos centraremos en cuatro aspectos específicos —derivados de reformas recientes— que han implicado decisiones a nivel legislativo y que implican la recentralización de funciones en favor de la Federación: la reforma educativa; la reforma político-electoral; la reforma en materia de seguridad pública y la reforma en materia de disciplina financiera de los estados.

## 2.2 El Sistema Federal Antes y Después de la Transición

En la sección anterior hemos colocado en contexto, de manera sintética, los principales aspectos formales del sistema federal mexicano. Es necesario enfatizar el término “*formales*”, pues el sistema federal no ha funcionado como tal en los hechos. Al respecto, el constitucionalista Diego Valadés, de manera atinada, lo ha denominado un “federalismo centralizado”, y explica:

*México es a la vez una república federal y una república unitaria o central...En la actualidad se observa la paradoja de que en Estados unitarios como España, Francia, Italia y el Reino Unido, los entes territoriales tienen más facultades normativas y tributarias que en el sistema federal mexicano... En México el sistema federal se planteó...para atenuar la tradición centralizadora virreinal pero sin construir un sistema democrático que impidiera la formación de dictaduras y cacicazgos. El rápido ascenso de figuras dominantes locales se tradujo en una tensión creciente entre gobernadores y presidentes en la*

---

<sup>7</sup> “LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES”, Tesis: P./J. 5/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010, pág. 2322.

*que éstos acabaron por dominar la escena. El federalismo mexicano, por ende, no fue un instrumento para el control de los presidentes, sino un vehículo para el control por los presidentes. Durante la hegemonía de partido esos mecanismos se acentuaron con la postulación vertical de los candidatos a los gobiernos estatales y, si algo fallaba, se echaba mano de la llamada desaparición de poderes, hoy en desuso pero hasta hace unas décadas muy frecuentada. Cuando esa hegemonía llegó a su fin, la democracia de baja intensidad y el proceso centralizador entraron en sinergia. La reforma constitucional se convirtió en el procedimiento sustitutivo para ensanchar las facultades federales y estrechar las locales. En lugar de una solución local democrática para contar con gobernadores responsables y controlados, se ha optado por el oxímoron constitucional de un peculiar federalismo centralizado (Valadés, 2014).*

El Sistema Federal Mexicano se encontraba afectado por un presidencialismo prácticamente omnímodo cuyos antecedentes datan desde la dictadura de Porfirio Díaz y que se caracterizan por un acentuado centralismo (Coatsworth, 1975: 222-224). Sin embargo las crisis económicas de los años 80' del siglo pasado fueron minando el régimen presidencialista (Schettino, 2014: 228-232) y con ello, hasta cierto punto, también el centralismo. En 1989 tiene lugar la elección del primer gobernador no priísta en Baja California, y en enero 1995, en un hecho inusitado, el Gobernador electo de Tabasco se rebela contra el Presidente de la República (ambos priístas) y se niega a renunciar ante el escándalo de excesos en los gastos de campaña en las elecciones locales. La revuelta zapatista, los magnicidios y la crisis de 94'-95' dieron fin (por lo menos de manera temporal) a aquel longevo régimen presidencialista con la elección de Vicente Fox en 2000.

Cabe señalar que la transición democrática no implicó cambios sustantivos al diseño constitucional del sistema federal. Tampoco hubo grandes procesos de descentralización formales. Tales procesos, en todo caso, fueron prolegómenos de la transición democrática. Los antecedentes principales son: la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980; el *Acuerdo Nacional para la*

*Modernización de la Educación Básica* de 1992 y la descentralización de los servicios de salud, iniciados en una primera etapa en 1983 y continuados en 1995, si bien hubo aún una tercera etapa en 2003 (Sales 2012:5, 7 y 8). Muchos de los procesos de descentralización provinieron de la necesidad de legitimación del gobierno federal frente a las crisis, así como de la presión generada por la oposición que se fue posicionando en los gobiernos locales y en el Congreso Federal. Sin embargo los estados continuaron dependiendo del centro por la necesidad de las políticas públicas federales, los presupuestos y los subsidios, con todo y que los gobernadores se convirtieron paulatinamente en actores cada vez más relevantes en el ámbito nacional, logrando incluso constituir una estructura de representación conjunta, la CONAGO, en 2002 (Modoux, 2006: 518-519).

Por otra parte, el vacío que dejó el centralismo presidencial provocó que en varios de los estados y municipios se reprodujeran prácticas autoritarias o bien que, ante la debilidad de los gobiernos estatales, el poder fuera tomado por grupos fácticos, algunos incluso del crimen organizado (Schettino 2014:246-249).

Este es el escenario que enmarca el regreso al Ejecutivo Federal del PRI en 2012. Es también el contexto de las reformas que a continuación estudiaremos y que tienen dos características importantes: por un lado, su carácter recentralizador; por el otro, el hecho de que no fueron impulsadas de manera exclusiva por el Presidente y su partido, como podremos verlo más adelante.

### **2.3 La Reforma Educativa**

La necesidad de una reforma educativa apareció desde el inicio de la administración del Presidente Peña, en su primer mensaje a la nación:

*México es un país joven y de jóvenes, quienes muchas veces ven frustradas sus aspiraciones por no tener medios para prepararse, por tener, o por no tener una educación de calidad... Vamos a impulsar nuestra fuente de riqueza, que es el talento, la capacidad y creatividad de nuestra gente. Por*

*eso, el tercer eje de mi Gobierno será lograr un México con educación de calidad para todos. Ese país que podemos ser, hará frente a los rezagos educativos, para estar al nivel de las naciones desarrolladas... Ha llegado el momento de la Reforma Educativa. Una nación basa su desarrollo en la educación. El capital humano es la base del desarrollo y progreso de un país; ésta es la razón por la que corresponde al Estado la rectoría de la política educativa (Presidencia, 2012).*

Ese planteamiento se incluyó entre los acuerdos del *Pacto por México*, firmado en 2012, en el apartado 1.3 “*Educación de Calidad y con Equidad*” (Pacto, 2012:4). El 10 de diciembre de 2012, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de Reforma constitucional en materia educativa (Ejecutivo Federal, 2012), misma que fue aprobada por el Constituyente Permanente y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, y de la cual derivarían reformas a la legislación secundaria y nuevos ordenamientos federales.

Tanto en el *Mensaje a la Nación*, como en el *Pacto* y en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, se menciona que la prioridad es lograr una educación de calidad. Para ello, se establecen una serie de medidas, algunas de las cuales son de especial interés para este trabajo por su carácter recentralizador.

Antes de mencionarlas, es necesario recordar que en mayo de 1992 se había firmado el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, por el cual la Secretaría de Educación Pública (SEP) transfirió a los gobiernos de los estados la responsabilidad, facultades y recursos para operar de manera descentralizada los servicios de educación básica, acción que fue acompañada por la una reforma al artículo 3° constitucional y la expedición de la Ley General de Educación de 1993. Las tablas 2.1 y 2.2 dan cuenta de algunos resultados de la reforma educativa de los años 90.

Ya para 2013, el 98.8% de la población entre 6 y 11 años y el 93.3% de la población entre 12 y 14 años, acudía a la escuela (INEE, 2013). Como puede verse,

el acceso y la cobertura dejaron de ser los principales problemas del sector educación.

Tabla 2.1 Resultados de la Reforma Educativa de los 90'.- Diversos indicadores.

Indicador	1990	1995	1997	1998
Tasa de Absorción*				
Secundaria	82.3	87.0	87.8	90.0
Medio superior	75.4	89.6	94.4	94.5
Superior	69.7	80.5	87.6	86.5
Eficiencia terminal				
Primaria	70.1	80.0	84.9	85.8
Secundaria	73.9	75.8	75.3	76.1
Bachillerato	60.1	58.1	59.0	58.1
Promedio de alumnos por maestro				
Preescolar	26	24	23	22
Primaria	31	28	28	27
Secundaria	18	18	17	17
Gasto por estudiante**				
Preescolar	561	987	1,096	1,265
Primaria	493	1,036	972	1,141
Secundaria	1,030	1,550	1,575	1,768
Bachillerato	2,239	2,942	2,441	2,924
Normal licenciatura	5,950	6,971	5,502	5,557
Licenciatura universitaria y tecnológica	2,969	5,497	4,536	4,931
Posgrado	22,687	30,396	22,489	25,269

\* Número de alumnos de nuevo ingreso al primer grado de secundaria, media superior o superior en un determinado ciclo escolar por cada cien egresados del nivel educativo precedente del ciclo escolar previo.

\*\* Pesos a precios constantes de 1990. Los datos del último año corresponden a 1999.

Fuente: INEGI. Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000).

Tabla 2.2 Resultados de la Reforma Educativa de los 90'.- Porcentaje de la Población que Asiste a la Escuela

Edades/años	1970	1990	1995	1997	2000
5	N.D.	57.1	78.5	83.2	N.D.
6 a 14	64.4	85.8	92.2	92.2	92.1
15 a 19	N.D.	41.9	42.3	44.7	46.7
20 a 24	N.D.	15.8	15.5	17.4	17.7

n.d. Información no disponible

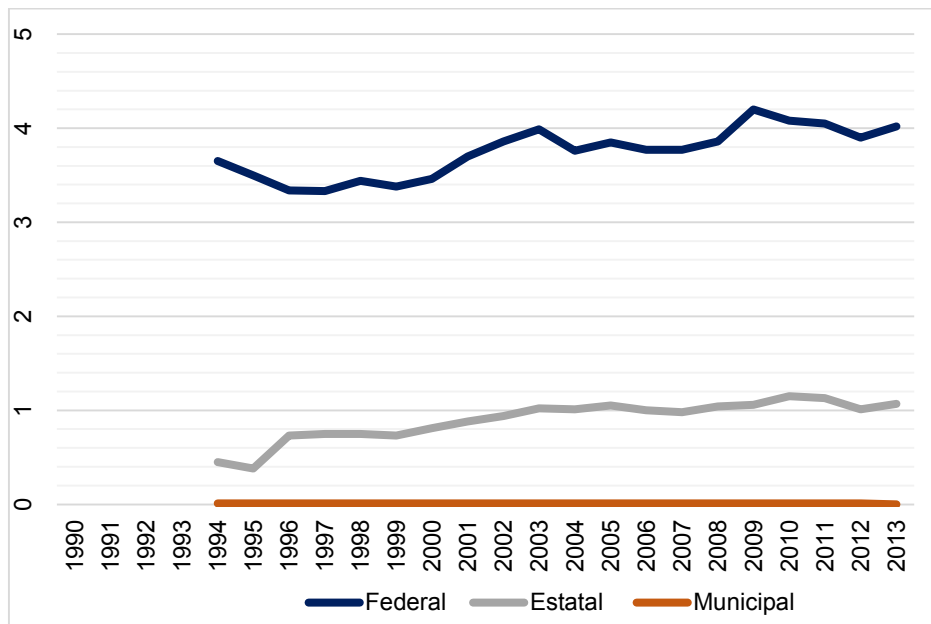
Fuente: INEGI. Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000).



Ahora bien, tanto en el Pacto por México (apartado 1.3) como en el dictamen de la Cámara de Senadores a la iniciativa de reforma constitucional en materia educativa, encontramos como una justificación para dicha reforma los magros resultados obtenidos por estudiantes mexicanos en el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA por sus siglas en inglés) de la OCDE.

En efecto, no obstante los avances del sector educativo que se pueden observar en la década de los 90, a partir del año 2000, con la aplicación de la llamada *prueba PISA*, comienza a evidenciarse un problema en el ámbito del rendimiento escolar, aún a pesar del aumento en el gasto en educación. La gráfica 2.1 refleja un aumento en el gasto público — si bien ligero— a nivel federal y estatal desde mediados de los noventa hasta 2013, mientras que la tabla 2.3 indica que, desde que inició la aplicación de la prueba PISA, México se encuentra por debajo del promedio de la OCDE.

Gráfica 2.1 Gasto en Educación como porcentaje del PIB, 1994-2013.



Elaboración Propia con datos de: INEE (2013) Panorama Educativo de México.

Tabla 2.3 Resultados de México en la Evaluación PISA, 2000-2012.

	Matemáticas			Ciencias			Lectura		
	Lugar	Puntaje	Promedio OCDE	Lugar	Puntaje	Promedio OCDE	Lugar*	Puntaje	Promedio OCDE
2000	35 de 41	387	500	34 de 41	422	500	34 de 41	422	500
2003	37 de 40	385	500	37 de 40	405	500	37 de 40	400	494
2006	48 de 57	406	498	49 de 57	410	500	43 de 57	410	492
2009	53 de 74	419	496	55 de 74	416	501	50 de 74	425	493
2012	53 de 65	413	494	55 de 65	415	501	52 de 65	424	496

Elaboración propia con datos de la OCDE.

No obstante lo anterior, ante la falta de indicadores adecuados, resulta imposible determinar si la falta de calidad educativa tiene que ver con una disfuncionalidad del sistema federal y si era necesaria una reforma centralizadora para hacer frente a tal problema, aspectos sobre los cuales se abundará en el capítulo 3.

Por lo pronto, habrá que señalar que, de la reforma Constitucional de febrero de 2013, derivaron reformas a las leyes de Coordinación Fiscal, General de Contabilidad Gubernamental (DOF 09/12/13) y General de Educación (DOF 11/09/13). Asimismo se expidieron dos nuevos ordenamientos: La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente (DOF 11/09/13).

La reforma constitucional y las normas secundarias tienen pues, como propósito principal, cumplir el objetivo planteado desde el inicio del sexenio de elevar la calidad de la educación en México. Sin embargo es del interés de este trabajo señalar algunos de sus aspectos que impactan el sistema federal y las relaciones intergubernamentales entre los ámbitos de gobierno, a saber:

1) Centralización de la nómina magisterial. De conformidad con las nuevas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, los estados elaboran cada nómina de acuerdo con el registro de plazas conciliado con el Gobierno Federal y será éste el que efectuará el pago al personal de conformidad con la nómina preparada por los estados y con cargo al recurso que tengan asignado en *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo*. Anteriormente el pago lo realizaban

directamente los Estados, con recursos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, específicamente, del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)<sup>8</sup>.

2) Centralización de la Evaluación educativa. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), creado en 2002 como órgano desconcentrado de la SEP, se convierte ahora en un organismo autónomo y en la máxima autoridad en el país en materia de evaluación educativa, con facultades para expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas —federal y locales— para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden.

3) Centralización de los mecanismos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente, de dirección y supervisión. En la materia, el INEE se encargará de definir procedimientos, emitir lineamientos y establecer parámetros, a los cuales deberán sujetarse las autoridades educativas de todos los ámbitos de gobierno. El ingreso y promoción del personal docente será a través de concursos de oposición. Anteriormente se presentaban prácticas como la venta y la herencia de plazas a través del sindicato. Asimismo, en contubernio con algunos gobernadores, quienes gracias a la descentralización en los años 90', tenían en sus manos la nómina magisterial, había maestros que no desempeñaban labores en el aula, sino que ocupaban plazas injustificadas como “comisionados” y en realidad desempeñaban tareas burocráticas en los gobiernos estatales o en el propio sindicato<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Un amplio análisis del uso político que se dio al gasto descentralizado para la educación en México, se puede encontrar en la Tesis de Doctorado de Marco Antonio Fernández Martínez: *From the Streets to the Classrooms: The Politics of Education Spending in Mexico*, consultada en: <http://dukespace.lib.duke.edu/dspace/handle/10161/5611> [Acceso: noviembre de 2015]. Adicionalmente, se puede encontrar el punto de vista de ese autor sobre la recentralización de la nómina magisterial en el artículo: *Claroscuros de la Centralización de la Nómina Magisterial*. Consultado en: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/10/Claroscuros-de-la-centralizacion-de-la-nomina-magisterial\\_Marco-Antonio-Fernandez-Mexico-Evalua-Oct-25-2013.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/10/Claroscuros-de-la-centralizacion-de-la-nomina-magisterial_Marco-Antonio-Fernandez-Mexico-Evalua-Oct-25-2013.pdf) [Acceso: noviembre de 2015].

<sup>9</sup> *El largo camino en busca de un buen maestro y el negocio de las plazas*. CNN México 18 de junio de 2010. Consultado en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/07/18/el-largo-camino-en-busca-de-un-buen-maestro-y-el-negocio-de-las-plazas> [Acceso: 23 de noviembre de 2015].

## 2.4 La Reforma Política-Electoral

Antes de iniciar esta sección es necesario advertir que en esta materia se presentó un paquete amplio de reformas que abarca una multiplicidad de temas (gobierno de coalición, Fiscalía General de la República, reelección de legisladores y presidentes municipales, etc.); sin embargo aquí nos enfocaremos en los aspectos centralizadores que conlleva la reforma electoral.

Como antecedente, *en el Pacto por México* se acordó impulsar una reforma electoral. Ahí aparece la propuesta de “*crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales*”<sup>10</sup>.

Ya una vez ubicados en el proceso legislativo, encontramos que la Cámara de Senadores comprendió en su dictamen un total 56 iniciativas de distintos legisladores; sin embargo fueron dos las que tuvieron una mayor influencia en el texto final de la reforma: una iniciativa presentada en conjunto por los grupos parlamentarios del PAN y el PRD en el Senado el 24 de julio de 2013, y otra presentada por senadores y diputados del PAN el 24 de septiembre del mismo año<sup>11</sup>. Ambas iniciativas resultan de interés para este trabajo, la primera porque en ella que podemos encontrar un sustento, más allá del mero discurso político, para tratar de justificar la reforma. La segunda por la gran cantidad de elementos centralizadores, pese a que en su exposición de motivos se trata de negar tal situación.

En la exposición de motivos de la primera iniciativa, los senadores aducen problemas de “desencanto” de la ciudadanía con la democracia, lo cual intentan sustentar con resultados de la encuesta *Latinobarómetro* (PAN-PRD 2013:74). En la gráfica 2.2 se muestran los datos considerados por los legisladores (corroborados

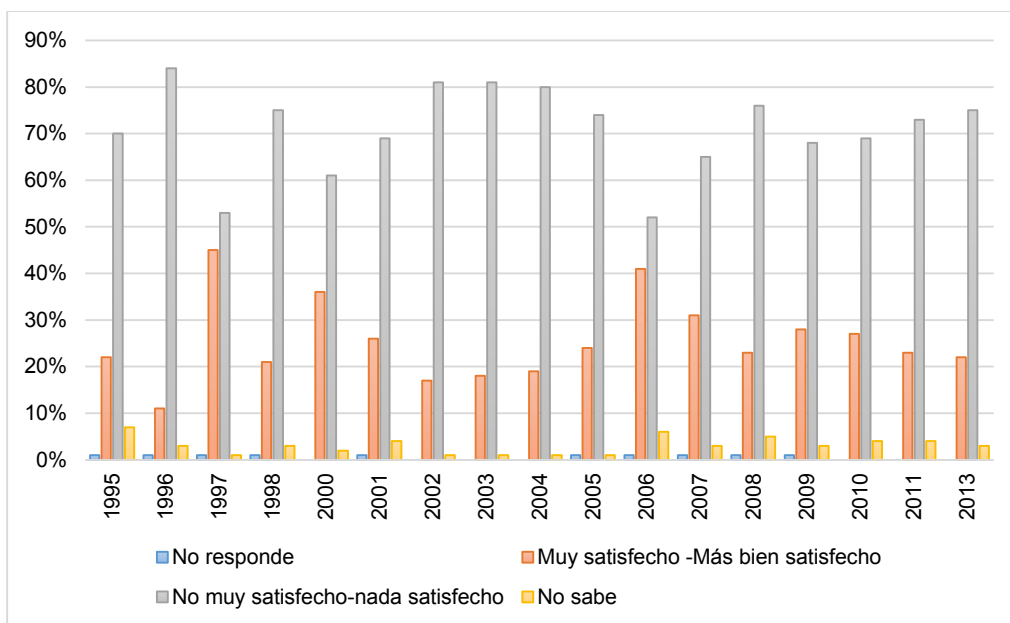
---

<sup>10</sup> Sección 5 “*Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática*”, apartado 5.3 “*Partidos Políticos y Elecciones*”. Pag. 20.

<sup>11</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Política-Electoral, pag. 3.

con el banco de datos de *Latinobarómetro*), pero abarcando más años<sup>12</sup> y presentados en forma de gráfica. Asimismo, para hacer más claro a la vista el comportamiento del grado de satisfacción, hemos sumado los rubros “más bien satisfecho” y “muy satisfecho”; lo mismo hicimos con las clasificaciones “no muy satisfecho y nada satisfecho”. Como podemos ver, el grado de satisfacción con la democracia ha tenido altibajos, independientemente del partido que se encuentre en el poder.

Gráfica 2.2 Satisfacción con la democracia de acuerdo con Latinobarómetro



Elaboración propia con datos de Latinobarómetro consultados en <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> [acceso, 16/12/15]

Notas: No hay datos para 1999. Aquí se sumaron los datos de “más bien satisfecho” con los de “muy satisfecho”; lo mismo hicimos con las clasificaciones “no muy satisfecho y nada satisfecho”. Lo anterior para hacer más claro a la vista si hay o no el presunto “desencanto” con la democracia”.

Respecto a la segunda iniciativa, vemos que ésta contiene una buena cantidad de elementos centralizadores. Uno de los tres “*grandes ejes*” que señala la iniciativa, es “*tener elecciones libres y justas que terminen con las inequidades...sobre todo en las entidades federativas*”. Por tanto, se propone la

<sup>12</sup> La iniciativa únicamente muestra, en una tabla, los datos para 1995, 1998, 2000 a 2002, 2005 y 2010. En la gráfica presentamos los datos completos desde 1995 hasta 2013.

creación de un órgano electoral nacional, esto es, centralizado, “ajeno a intereses políticos y cacicazgos locales”<sup>13</sup>. En la exposición de motivos se reconoce una democratización a nivel federal en los últimos 20 años, sin embargo menciona que no todas las entidades federativas han experimentado esa democratización, como se expresa en el siguiente párrafo del documento:

*... en algunos casos podemos incluso hablar de auténticas involuciones autoritarias, La democratización nacional no ha ido a la par de la subnacional. En muchos estados del país se ha recurrido desde hace tiempo a la manipulación de actores, pues muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales...*<sup>14</sup>

La iniciativa señala anomalías en varios estados en específico, y agrega que las irregularidades contaron “con el aval del organismo estatal encargados (sic) del desarrollo de las elecciones”<sup>15</sup>. Llama la atención de manera especial, que el proyecto aduzca cierta superioridad al nivel federal sobre los ámbitos estatales:

*En este caso, se aplica el principio de subsidiariedad...cuando un ente inferior no pueda desempeñar adecuadamente su función, es obligación que el ente superior entre subsidiariamente a auxiliarlo. En este caso, es evidente que los institutos electorales locales hoy no garantizan la democracia, por lo que es necesario que desde la Federación se tomen medidas*<sup>16</sup>.

El documento continúa con su virulenta crítica a los organismos electorales locales, diciendo que “en no pocos de ellos reina el amateurismo y poco profesionalismo”<sup>17</sup> y agrega el argumento de que la duplicidad entre los institutos

---

<sup>13</sup> Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2, 3, 25, 26, 35, 40, 41, 52, 54, 55, 56, 59, 60, 69, 73, 74, 76, 78, 81, 89, 90, 99, 102, 105, 111, 115, 116 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos p.p. 3-4.

<sup>14</sup> Ibid. p. 6

<sup>15</sup> Loc. cit.

<sup>16</sup> Ibid. p. 7

<sup>17</sup> Ibid p. 8

locales y el federal se traduce en un alto costo para la democracia. Por lo tanto, la iniciativa plantea la desaparición de los 32 organismos locales y la creación del Instituto Nacional Electoral. Asimismo propone la desaparición de las legislaciones locales en materia electoral para contar con un ordenamiento único que regule los procesos electorales en todo el país. Asimismo propone la extinción de los treinta y dos tribunales electorales locales para contar con una instancia judicial única en la materia a nivel nacional<sup>18</sup>.

En la iniciativa se encuentran varias frases destinadas a deslindar la propuesta de un afán centralista<sup>19</sup>. En una de ellas se sostiene que *“más allá de un espíritu centralista, se trata de fortalecer el federalismo, a partir del reconocimiento de instituciones que organicen los procesos electorales, en un marco de cooperación democrática, entre la Federación y las entidades federativas”* (PAN, 2013:7,10 y 12). Sin embargo, como se ha visto claramente, la iniciativa tiene rasgos centralizadores.

La iniciativa antes comentada no prosperó en sus términos pero, como ya se mencionó, fue tomada en consideración en el dictamen final, y el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral. El 23 de mayo fueron publicados los decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En la reforma, tanto los organismos como los tribunales y las legislaciones locales en materia electoral, se mantienen. No obstante es posible ubicar en la versión final de la reforma electoral varios elementos centralizadores<sup>20</sup>. El artículo 41 constitucional, en su fracción V, apartado B, inciso a), establece que el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) tiene facultades, tanto a nivel federal como local para:

---

<sup>18</sup> Ibid p. 10.

<sup>19</sup> Ibid p.p 7,10 y 12

<sup>20</sup> Por la amplitud de la reforma, aquí nos centramos en las medidas centralizadoras a nivel constitucional.

1. *La capacitación electoral;*
2. *La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;*
3. *El padrón y la lista de electores;*
4. *La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;*
5. *Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;*
6. *La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y*
7. *Las demás que determine la ley.*

Antes de la reforma los órganos político electorales podían realizar, respecto a los procesos electorales locales, labores de capacitación, geografía electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios, emisión de lineamientos y fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos<sup>21</sup>. La única labor de las enlistadas previamente, que desde antes de la reforma estaba centralizada, es la de elaborar el padrón y la lista de electores<sup>22</sup>.

Asimismo, antes de la reforma, el entonces Instituto Federal Electoral podía asumir la organización de elecciones locales sólo mediante convenio<sup>23</sup>. En cambio el artículo 41 Constitucional ya reformado, dispone en la fracción V, apartado C, que con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el INE podrá asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales y atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales

---

<sup>21</sup> Como ejemplo pueden consultarse las tareas que establecía para el Órgano Electoral Local, el Código Electoral del Estado de México (ya abrogado), artículos 35, fr. XXXVIII; 62; 78; 107, fr. I; 166; 146, inciso b), y 242, inciso b).

<sup>22</sup> Ver artículos 128, 137, 171, 177, 191 y 192, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (ya abrogado).

<sup>23</sup> Antes de la reforma: art. 41 Constitucional fracción V, último párrafo.



locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación. Asimismo corresponde a ese Instituto designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales.

En el apartado D de la fracción V del artículo mencionado, se reserva para el INE la regulación de la organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral, que comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral.

En el artículo 73 constitucional se estableció como facultad del Congreso Federal, expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales.

Por lo que hace a los organismos públicos locales electorales, la Constitución Federal, en su artículo 116, fracción IV, inciso c), determina cómo se integran y el tiempo de duración de los consejeros, quienes serán nombrados y pueden ser removidos por el INE. Ese mismo artículo define cómo se integrarán las autoridades electorales jurisdiccionales locales, cuyos miembros serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública. También se establece que las impugnaciones en contra de actos que realice el INE con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el propio artículo 116 se contempla que las normas locales garanticen que se realice al menos una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales.

Finalmente, el 23 de mayo de 2014 se publicó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, legislación secundaria en la que se recogieron los principios constitucionales ya explicados.

## 2.5 La Reforma en Materia de Disciplina Financiera

El 2 de diciembre de 2011, el entonces Presidente del Partido Revolucionario Institucional, Humberto Moreira, se ve obligado a renunciar a su cargo pese a las victorias electorales que había obtenido su partido en un corto lapso. El motivo: un fuerte escándalo relacionado con la deuda que heredó tras su gestión como Gobernador de Coahuila. Esa entidad en diciembre de 2005, año en que asumió el poder, tenía una deuda de 323 millones de pesos, y a su salida, en enero de 2011, ya era de 33 mil 867 millones de pesos, es decir, se incrementó en más de 10 mil por ciento<sup>24</sup>. Este hecho, junto con las crecientes cifras en materia de deuda de algunas entidades y municipios, configuró el escenario para la reforma en materia de disciplina financiera.

En su *Primer Mensaje a la Nación*, el Presidente Peña expresó su preocupación por el crecimiento de la deuda pública en los niveles subnacionales:

*La deuda de algunos estados y municipios ha llegado a niveles inaceptables, lo que pone en riesgo a las finanzas públicas de las presentes y futuras generaciones.*

*Con el objeto de encontrar una solución inmediata para revertir esta tendencia, en los siguientes días enviaré al Honorable Congreso de la Unión un proyecto de Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública. Esta ley pondrá orden al endeudamiento de los gobiernos locales (Presidencia, 2012).*

También en el Pacto por México encontramos, en el apartado 2.10, una breve referencia al tema:

*Se expedirá una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar*

---

<sup>24</sup> *Escándalo por deuda en Coahuila obliga a Moreira a renunciar en el PRI*. El Informador, 3 de diciembre de 2011. Consultado en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/341991/6/escandalo-por-deuda-en-coahuila-obliga-a-moreira-a-renunciar-en-el-pri.htm>

*el exceso de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios regulando el acceso a la fuente de pago y a las garantías de la Federación para el endeudamiento subnacional (Pacto, 2012:16).*

Lo que pretendía ser una iniciativa presidencial de legislación secundaria, se convirtió, primeramente, en una marea de 11 iniciativas de reforma constitucional presentadas en la Cámara de Diputados por legisladores de distintas bancadas en diversas fechas. Las iniciativas fueron dictaminadas el 17 de julio de 2013. Sin embargo el proyecto de decreto quedó entrampado entre las dos Cámaras del Congreso. La discordia se presentó porque la Cámara Baja proponía que una comisión de la Cámara de Diputados debía sancionar u objetar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados. El motivo de la controversia no fue el tinte centralizador de la propuesta, sino que el Senado insistió en que fuera una comisión bicameral la que se encargara del asunto. Esta última propuesta prosperó al cabo de varios meses.

Al final lo que se hizo fue presentar una nueva iniciativa de reforma constitucional —esta vez signada por Diputados y Senadores de todos los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión— el 22 de diciembre de 2014 a la Comisión Permanente. En la exposición de motivos de la iniciativa no existen elementos que justifiquen las reformas, simplemente se hace una descripción del proyecto de decreto (Congreso de la Unión, 2014). Sin embargo en el dictamen de Cámara de Diputados (2015), se encuentran los siguientes datos que respaldan la voluntad de los legisladores de realizar modificaciones a la Carta Magna en materia de disciplina financiera:

*De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:*

*> Entre 2003 y 2013, las Entidades Federativas incrementaron su deuda en 1% del Producto Interno Bruto, encontrándose Coahuila, Nayarit, Chiapas, Quintana Roo y Veracruz entre los Estados que más aumentaron su deuda.*

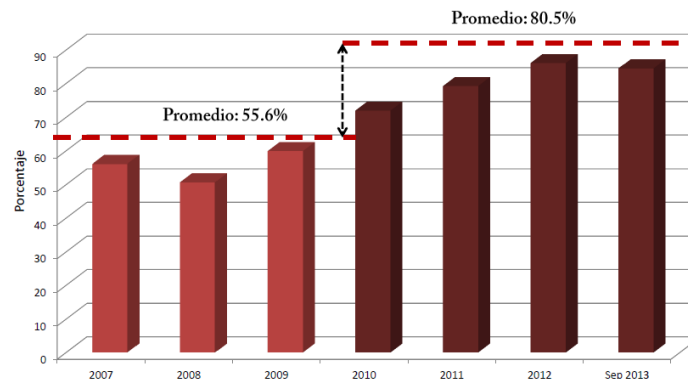
> En 2013, el saldo de la deuda local representó 2.6 veces más que el monto de 2007 o un incremento nominal de 158.91% durante la pasada administración.

> En 2013, la deuda de Entidades Federativas y Municipios como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), representó 3.0% al cierre del año pasado, su mayor nivel desde 1994.

> Como proporción del PIB por entidad federativa, las que registraron los niveles más altos al cierre de 2013 fueron Chihuahua con 9.0%, Quintana Roo con 7.5, Chiapas con 7.2, Coahuila con 6.8 y Nayarit con 6.1%.

La gráfica 2.3 muestra el crecimiento de la deuda de las entidades federativas en el periodo 2010-2013 respecto al 2007-2009. Como puede verse, hay un enorme salto en el promedio de la relación deuda/participaciones federales; en menos de 10 años el promedio creció en alrededor de un 25%. Sin embargo, como se verá en el capítulo 3, no todas las entidades federativas han manejado su deuda de forma irresponsable; es más es una minoría la que ha incurrido en deudas excesivas.

Gráfica 2.3 Porcentaje de la Deuda de los Estados respecto a las Participaciones Federales



Tomada de Secretaría de Hacienda y crédito Público (2013). *La Deuda Pública en Entidades Federativas y Municipios*.

La reforma constitucional habrá de ser complementada con reformas a la legislación secundaria que, al momento de escribirse estas líneas, no se han

aprobado<sup>25</sup>. Sin embargo, interesa a este trabajo destacar algunas decisiones del Constituyente Permanente, que tienen rasgos recentralizadores.

En primer lugar, se establece la facultad del Congreso Federal para expedir leyes que establezcan bases generales sobre las cuales: a) los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; b) se fijen límites y modalidades bajo los cuales esos órdenes de gobierno puedan afectar sus participaciones<sup>26</sup> para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan. c) se obligue a esos órdenes de gobierno a inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único; d) se contemplen sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan con sus obligaciones (art. 73, fr. VIII, base 3°). Anteriormente la Constitución, en estos aspectos, no hacía mención alguna a la deuda de los estados y los municipios.

En segundo lugar, como ya se indicó, el Congreso Federal estará facultado, a través de una comisión legislativa bicameral, para analizar las estrategias de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados y municipios que sean planteadas en el marco de los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, para emitir las observaciones que estime pertinentes (art. 73, fr. VIII, base 4°). Adicionalmente, los recursos derivados de empréstitos que cuenten con garantía de la Federación, serán fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación (art. 79, fracción I, párrafo segundo). Antes de la reforma, el Congreso de la Unión no tenía injerencia alguna en la forma en que los estados pactaran con la federación el otorgamiento de garantías.

En tercer lugar, se faculta al Congreso Federal para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas tanto en la Federación como en los Estados, los Municipios y el Distrito Federal (art. 73, fr. XXIX-V). Antes de la reforma esa facultad no aparecía entre las que el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión.

---

<sup>25</sup> El 25 de agosto de 2015, el Congreso de la Unión recibió la iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman las Leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental.

<sup>26</sup> Cabe señalar que por definición, las participaciones son transferencias no condicionadas (Astudillo y Fonseca, 2015:151)

En cuarto lugar se prohíbe expresamente a los Estados y Municipios destinar empréstitos para cubrir gasto corriente y se establece en la Constitución Federal la necesidad de una mayoría calificada en las legislaturas locales para contratar los empréstitos (art. 117, fr. VIII párrafos segundo y tercero). Previo a la reforma, tales restricciones no existían.

## 2.6 Iniciativas y Reformas en Materia de Seguridad

Nuevamente acudimos al Primer Mensaje a la Nación del Presidente Peña, en el que se dibujan las primeras acciones de su sexenio en materia de combate a la inseguridad:

*El Estado ha cedido importantes espacios. La inseguridad y la violencia han robado la paz y libertad de diversas comunidades del territorio nacional... El bien mayor y el bien último, es la vida humana. Por eso, el primer eje de mi Gobierno es lograr un México en paz...Para lograr resultados, trabajaremos...con una real y eficaz coordinación entre los órdenes de Gobierno, a fin de combatir la impunidad y hacer que prevalezca la justicia y la paz.*

*... Hay, en el país 33 códigos penales, sin considerar el Código Penal del Ejército, o de fuero militar, que castigan de manera distinta los mismos delitos. Ello dificulta la acción de la justicia. Por ello, **habré de presentar al Honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma constitucional, que permita contar con un solo Código Penal, y otro de Procedimientos Penales, únicos y de aplicación nacional.** En caso de aprobarse esta reforma por el Constituyente Permanente, se dará un importante paso contra la impunidad (Presidencia, 2012).*

Por otro lado, en el *Pacto por México* se establecieron los acuerdos para la seguridad y la justicia. En ello se determinó que las políticas se enfocarían en “*los tres delitos que más lastiman a la población: asesinatos, secuestros y extorsiones*” (Pacto 2012:17).

En el Pacto por México también se planteó un esquema de *policías estatales coordinadas*, en el que las policías municipales se convertirían en *policías de proximidad* para cuidar los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y otros espacios públicos, mientras que las policías estatales asumirían todas las labores de seguridad pública “*bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades*” (Pacto, 2012:17). Otro de los acuerdos en materia de seguridad y justicia fue el de Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales únicos.

En cuanto a la legislación única en materia procedimental penal, se publicó una adición al artículo 73 constitucional que faculta al Congreso de la Unión para expedirla<sup>27</sup>. Posteriormente se publicaría el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>28</sup>. Las iniciativas que dieron lugar tanto a la reforma constitucional como a la expedición del Código, vinculan los problemas de inseguridad del país con la impunidad que deriva de una ineficaz actuación de los órganos de procuración e impartición de justicia<sup>29</sup>. Asimismo, se focaliza la problemática derivada de la dispersión de normas adjetivas en materia penal.

Un hecho interesante relacionado con el problema de la inseguridad es la inédita creación de una *Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán*<sup>30</sup>. Se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, destinado a “*ejercer la coordinación de todas las autoridades federales para el restablecimiento del orden y la seguridad en el Estado de Michoacán y su desarrollo integral, bajo un enfoque amplio que abarque los aspectos políticos, sociales, económicos y de seguridad pública de dicha entidad federativa*”. Tal comisión surge de un convenio celebrado entre el Estado de Michoacán y el Gobierno Federal el 13 de enero de 2014 ante la grave situación de

---

<sup>27</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2013.

<sup>28</sup> Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo de 2014.

<sup>29</sup> Véase por ejemplo el Anteproyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales. p. 13.

<sup>30</sup> Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2014.

inseguridad que enfrentaba la administración del Gobernador Fausto Vallejo<sup>31</sup>. La comisión sigue funcionando hasta la fecha en que se escribió este trabajo.

Por otro lado, para la materia de estudio de este trabajo, resulta de gran interés el proyecto de reforma constitucional enviado por el Ejecutivo al Senado de la República el 2 de diciembre de 2014<sup>32</sup> en materia de mando único policial. Si bien al momento en que se redactan estas líneas no se ha dictaminado la iniciativa, es notable que en la exposición de motivos se utilizan abiertamente términos como “centralización” y “un nuevo tipo de federalismo”. La iniciativa parte de la premisa de que la responsabilidad de brindar el servicio de seguridad pública, ha recaído fundamentalmente en los municipios los cuales, se argumenta, generalmente cuentan con débiles estructuras policiales que son fácilmente superadas —e incluso corrompidas e infiltradas— por organizaciones criminales.

*La centralización de las tareas de seguridad pública es una cuestión que responde a consideraciones propias de las necesidades de un país en determinado momento histórico, más que a una distribución competencial predeterminada en la que se pueda considerar que existen funciones que naturalmente corresponden a un orden de gobierno<sup>33</sup>.*

La tabla 2.4 da cuenta de varios datos utilizados en la exposición de motivos de la iniciativa para apoyar el argumento de la debilidad institucional de los municipios en materia de seguridad pública.

---

<sup>31</sup> Llama la atención que no se hayan tomado medidas similares en estados con problemas semejantes de inseguridad como Tamaulipas y Guerrero.

<sup>32</sup> Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21 , 73, 104, 105, 115, 116 Y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>33</sup> Ibid. p. 3



Tabla 2.4 Panorama de los municipios frente al problema de la Inseguridad de acuerdo con la Iniciativa del Ejecutivo Federal

Confianza de la población en:		
	Policías municipales:	39.2%
	Policía Federal:	55%
	Ejército:	80.1%
	Marina:	83.1%
Concentración de cuerpos policiales		
	Estados que cuentan con cuerpos policiales en todos sus municipios:	14 de 31.
	Porcentaje de corporaciones municipales con menos de 100 elementos:	86%
	Las 20 corporaciones más grandes concentran:	25% del total de elementos del país
	1,110 Municipios tienen:	10% del total de elementos del país
	Promedio de elementos en los 1,110 municipios:	12 policías cada uno
Perfil educativo del personal policiaco de los municipios		
	Analfabetas:	0.6%
	Sin educación básica:	3%
	Hasta educación básica:	11.9%
	Hasta educación media:	52%
Remuneración mensual de los policías municipales		
	Porcentaje de policías municipales con sueldo base mensual menor a \$4,600:	40%
	Porcentaje de policías municipales con sueldo superior a los \$12,000:	4%

*Fuente: Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 Y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Por lo anterior, la iniciativa propone establecer un mando policial único a nivel estatal y se contempla la posibilidad de que la federación asuma total o parcialmente las funciones municipales cuando éstas se encuentren infiltradas por el crimen organizado.

*...se propone pasar de más de 1,800 corporaciones de policías municipales débiles a 32 sólidas instituciones de seguridad de las entidades federativas, las cuales estarán homologadas, según los lineamientos que para tal efecto se emitan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus niveles de selección, ingreso, permanencia, formación, remuneración*

*mínima, régimen disciplinario, protocolos de actuación, operación y equipamiento, a efecto de hacer eficiente la función policial en todo el país*<sup>34</sup>.

Cabe señalar que, a pesar de que aún no se aprueban las reformas en materia de mando único policial, la centralización se ha puesto en marcha a través de convenios entre los municipios y estados, con la cercana supervisión del Gobierno Federal. De hecho, el Secretario de Gobernación amenazó con retirar el apoyo a las entidades que no integren los cuerpos policiales del mando único, ni los certifiquen<sup>35</sup>.

Por otra parte, la idea inicial de un Código Penal único para todo el país, fue abandonada en el camino, y la iniciativa, en cambio, propone facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que distribuya competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno y pueda, en su caso, establecer facultades concurrentes.

*Esta reconfiguración competencial permitirá, por un lado, homogeneizar ciertos tipos penales y sanciones para todas las entidades federativas, pero sin que cada entidad pierda su competencia para definir los tipos penales que estimen convenientes en atención a sus propias realidades. Asimismo, se propone que en dichas leyes generales, la Federación determine las competencias para la investigación, persecución y sanción de los tipos penales que en las mismas se regulen, con lo que se pretende definir con absoluta precisión las competencias de cada autoridad tomando en consideración las fortalezas institucionales de cada uno de los órdenes de gobierno*<sup>36</sup>.

Es conveniente recordar que el servicio de seguridad pública en el país en la actualidad, es una labor de los tres órdenes de gobierno, los cuales deben coordinarse entre sí y conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública (art. 21,

---

<sup>34</sup> Ibid. p. 6

<sup>35</sup> CNN. La Federación retirará respaldo a estados que no tengan mando único: SEGOB. Lunes 9 de noviembre de 2015.

<sup>36</sup> Ibid. p. 11

noveno párrafo, de la CPEUM). El artículo 4° de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública establece que *“La coordinación en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública”*.

## 2.7 Balance de las Reformas

Como se mencionó al final del apartado 2.2, las reformas que hemos estudiado tienen dos características importantes: por un lado, su carácter recentralizador; por el otro, el hecho de que no fueron impulsadas de manera exclusiva por el Presidente y su partido. La tabla 2.5 da cuenta sobre el origen de las iniciativas, tanto a nivel constitucional como de legislación secundaria, así como el apoyo que recibieron por los tres principales partidos representados en el Congreso de la Unión.

Tabla 2.5 Origen de las Reformas y apoyo en el Congreso de la Unión

Reforma	Constitucional	Secundaria	Apoyo en el Congreso
<b>Educación</b>	Ejecutivo	Ejecutivo	PAN, PRI y mayoría del PRD
<b>Política-Electoral</b>	Varias iniciativas. Principales: Senadores del PAN y PRD Senadores del PAN	PAN y PRD	PAN, PRI y mayoría del PRD
<b>Disciplina Financiera</b>	Legisladores de todas las bancadas	Ejecutivo (pendiente de aprobar)	Todas las bancadas
<b>Seguridad</b>	Ejecutivo	Pendiente	Pendiente

Asimismo, del examen realizado en este capítulo, se puede observar que las reformas y la iniciativa analizadas, contienen diversos elementos que, en mayor o menor medida, recentralizan funciones en el gobierno nacional con la pérdida de facultades y atribuciones de los gobiernos subnacionales.

La reforma educativa ha provocado diversas controversias, que han ido desde el bloqueo de carreteras y la toma violenta de instalaciones gubernamentales por grupos del magisterio que se sienten afectados, hasta a recursos judiciales contra la reforma por parte de gobiernos locales fuertemente presionados por ese tipo de grupos. Lo anterior evidencia que la descentralización de los servicios educativos había facilitado la formación de algunos cotos de poder que impidieron, o al menos dificultaron, el avance en la calidad educativa. Sin embargo esos problemas se presentan mayormente en ciertas entidades, especialmente en las del Pacífico-Sur (Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas).

La reforma político-electoral respondió a un clamor especialmente elevado por el Partido Acción Nacional y que quedó respondido a medias. No se aprobó su propuesta de contar con un solo órgano político electoral para todos los procesos electorales del país. Sin embargo se recentralizaron algunos aspectos de los órganos y procesos electorales locales.

La reforma en materia de disciplina financiera, hasta ahora únicamente a nivel constitucional, da amplias facultades al Congreso de la Unión para regular la deuda de los estados e incluso deja abierta la posibilidad de que emita una ley general en materia de responsabilidad hacendaria.

Finalmente, la reforma en materia de seguridad, aún inacabada y muy discutida, en especial por lo que hace al mando único policial, en realidad no centraliza de manera directa funciones en el ámbito nacional, sino, más bien, traslada funciones de las policías municipales a las corporaciones estatales.

En la tabla 2.6 se hace un recuento de las reformas, sus aspectos principales y sus alcances en materia de recentralización.

Tabla 2.6 Balance General de las Reformas

Reforma	Principales razones	Componentes de la recentralización	Alcance
<b>Educativa</b>	Falta de calidad en la educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nómina magisterial.</li> <li>Evaluación educativa.</li> <li>Mecanismos de ingreso y promoción del personal.</li> </ul>	Recentralización amplia
<b>Electoral</b>	Manipulación de las elecciones por algunos gobernadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Designación de consejeros de los órganos político electorales y de las autoridades electorales jurisdiccionales locales.</li> <li>Posibilidad de que el órgano nacional asuma directamente funciones propias de los órganos electorales locales.</li> <li>Capacitación electoral</li> <li>Definición de la geografía electoral</li> <li>Padrón y lista de electores</li> <li>Ubicación de casillas y designación de funcionarios electorales</li> <li>Emisión de reglas para programas de resultados preliminares, encuestas, observación electoral, conteos rápidos y producción de materiales electorales.</li> </ul>	Recentralización amplia
<b>Disciplina Financiera</b>	Deuda excesiva de algunas entidades federativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>El congreso fija en Leyes, bases límites y modalidades para la deuda de los niveles subnacionales; concentración de la información sobre la deuda en un registro público único, y sanciones a los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones.</li> <li>Congreso Federal analizará las estrategias de ajuste de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales cuando el gobierno federal otorgue garantías sobre la deuda de aquellos.</li> <li>Constitución Federal fija una mayoría calificada para que los estados puedan contratar empréstitos.</li> </ul>	Recentralización moderada*
<b>Seguridad Pública (iniciativa)</b>	Incapacidad de las policías municipales para enfrentar el crimen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mando único policial a nivel estatal.</li> <li>Posibilidad de que la Federación asuma directamente las funciones municipales.</li> <li>Se faculta al Congreso Federal para expedir leyes que distribuyan competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno.</li> </ul>	Recentralización moderada**

\* Hasta ahora las legislaturas locales aún pueden decidir sobre el monto de la deuda que contraigan los estados, pero habrá que esperar el contenido de la legislación secundaria.

\*\* La recentralización no es principalmente hacia el Gobierno Nacional, sino desde los gobiernos municipales hacia los gobiernos estatales.

### **CAPÍTULO 3. EL FEDERALISMO MEXICANO A PRUEBA**

En este momento es necesario volver a nuestras preguntas de investigación: 1) ¿Cuáles son las causas de que se tomen decisiones a nivel constitucional y legal, que recentralizan el diseño del federalismo mexicano? 2) ¿Qué efectos tiene la recentralización en términos de políticas públicas?

Para responder a la primera pregunta, buscaremos hacer un estudio sobre el funcionamiento del federalismo mexicano. Las reformas recentralizadoras estudiadas aquí son recientes y aún no pueden estudiarse sus resultados. Sin embargo lo que nos interesa saber — apoyados en datos estadísticos— es si hay razones que sustenten las decisiones recentralizadoras, es decir, si el sistema federal mexicano dejó de funcionar bien y, debido a eso, el gobierno nacional tuvo que asumir funciones que antes estaban descentralizadas hacia los gobiernos subnacionales.

Para ello resultaría útil establecer un punto de comparación entre el antes y el después. La marca divisoria no puede ser fijada arbitrariamente, sino que ha de responder a un momento histórico preciso. Para efectos del federalismo mexicano, existen dos momentos históricos recientes de gran relevancia. El primero de ellos consiste en las elecciones intermedias de 1997 en las que se consolida el pluripartidismo en la cámara de Diputados (la cual quedó con una mayoría de los partidos de oposición) y por primera vez se elige democráticamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, resultando triunfador un candidato de un partido distinto al del Presidente de la República. Aún con lo anterior, la Cámara de Senadores continuaba en manos del entonces partido oficial, lo mismo que la mayoría de las gubernaturas de los estados.

El segundo momento es en 2000, cuando finalmente llega a la Presidencia un candidato de un partido distinto al PRI. Este último será el punto de referencia que tomaremos en este capítulo para marcar el antes y el después, ya que históricamente el presidencialismo y su relación con el partido hegemónico, había tenido como consecuencia un federalismo meramente nominal, en el que el presidente gozaba de facultades extraconstitucionales (Carpizo, 2001:89). En el año

2000, una vez eliminada la simbiosis presidencialismo-partido hegemónico, llega la verdadera “prueba del ácido” para el federalismo, es decir, se puede ver si el federalismo realmente funciona tal como fue diseñado constitucionalmente. Y si funciona bien, las recientes reformas recentralizadoras habrían sido en vano. De lo contrario, habría que reconocer que el sistema federal en sí nunca funcionó bien y ese sería el origen de las reformas recentralizadoras, las cuales vendrían a cubrir lagunas y solventar deficiencias de los que adolecía el propio sistema.

Antes de comenzar el análisis es necesario advertir que en algunos casos la información anterior al 2000, cuando la hay, es escueta. Se hizo un esfuerzo, en todo caso, por recabar la información disponible de los años 90’, década en la que, como se ha mencionado, cobró un gran auge la descentralización.

### 3.1 La Calidad Educativa y la Escasez de Indicadores

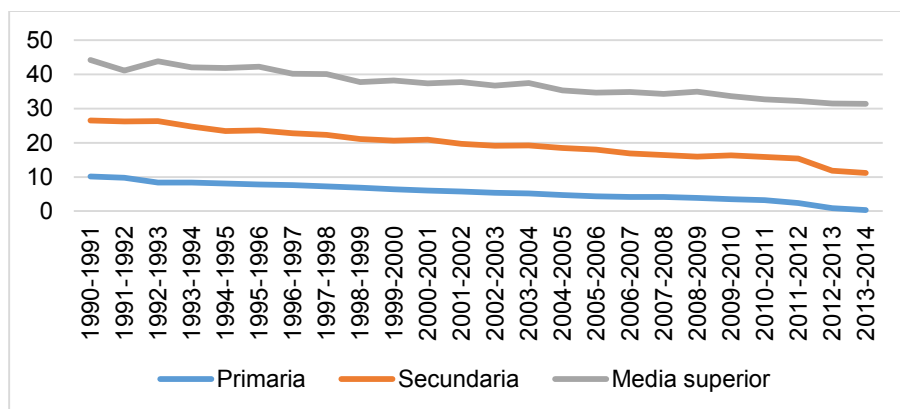
Partiendo del punto de referencia que acabamos de señalar —año 2000—, el primer problema que enfrentamos es la escasez de indicadores sobre la calidad de la educación. La primera prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés), de la OCDE, fue aplicada en ese mismo año. El primer *Examen de la Calidad y el Logro Educativo* (EXCALE) y el primer *Examen Nacional de Logro Académico en Centros Escolares* (ENLACE) se aplicaron en los años 2005 y 2006, respectivamente (Vidal, 2009:110; Martínez, 2015:9).

Sin hacer a un lado los resultados de tales evaluaciones, para buscar un comparativo entre el antes y el después, hemos tomado algunas series históricas de indicadores que pueden constituir variables *proxi* para la calidad educativa. En este caso utilizaremos los índices de reprobación y de la eficiencia terminal en educación primaria, secundaria y media superior reportados por la SEP, a nivel nacional<sup>37</sup>.

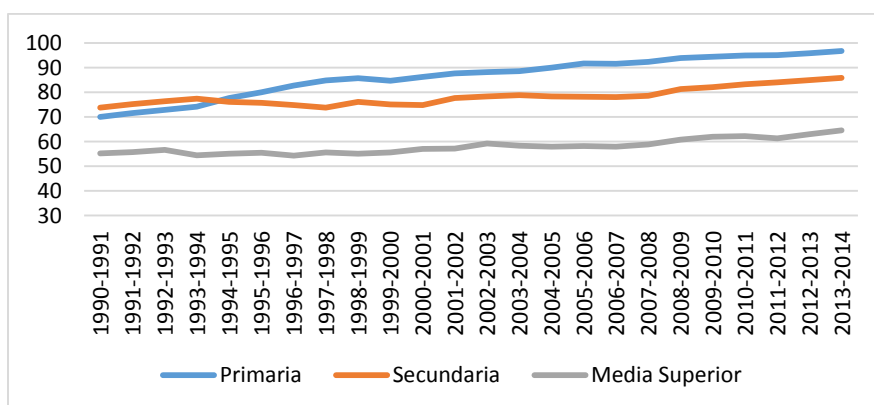
---

<sup>37</sup> Cabe mencionar que no se detectaron entidades federativas cuyos datos registrasen comportamientos disímboles a la tendencia nacional. La tabla completa por Estados puede ser consultada en el sitio web que aparece al pie de la gráfica 3.2.

Gráfica 3.1 Índice de Reprobación 1990-2014



Gráfica 3.2 Eficiencia Terminal 1990-2014



Para ambas gráficas: Elaboración propia con datos de la SEP, *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa*. Consultado en: [http://www.sniesep.gob.mx/indicadores\\_pronosticos.html](http://www.sniesep.gob.mx/indicadores_pronosticos.html) [acceso: 15/12/15].

Las gráficas 3.1 y 3.2 nos muestran que no hay un cambio en la situación antes y después del año 2000. Simplemente continuó una tendencia, descendente en el caso del índice de reprobación, y ascendente en el caso de la eficiencia terminal. Lo anterior puede implicar dos cosas: o las variables seleccionadas no reflejan adecuadamente la calidad de la educación en México<sup>38</sup>, o bien en realidad se ha tenido una mejora continua en la calidad educativa en el país —en todo caso,

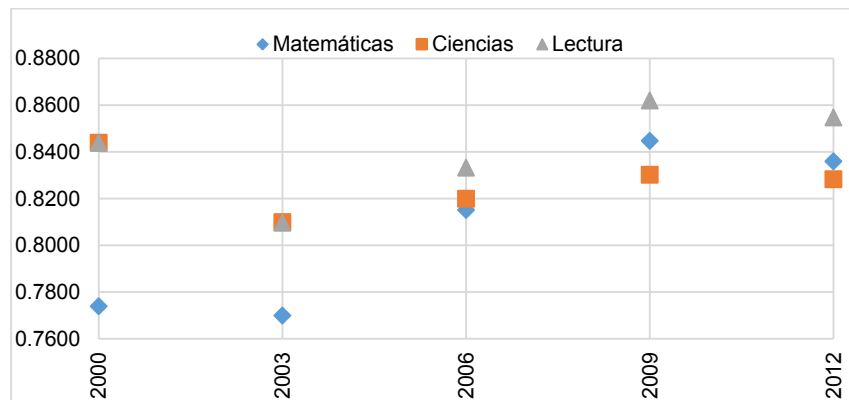
<sup>38</sup> Por ejemplo, en el transcurso de los años los criterios para aprobar materias o para graduarse en un nivel educativo, pudieran haberse vuelto más laxos.



no la suficiente—. El hecho es que el Presidente de la República, los líderes de los principales partidos representados en el Congreso de la Unión y una amplia mayoría de legisladores votaron por una reforma educativa recentralizadora que, como hemos visto, tuvo como principal argumento buscar una mejora en la educación. ¿Cuál fue entonces el sustento para determinar que era necesaria esa reforma? La única referencia a la que podemos acudir es la prueba PISA que, como lo mencionamos en el capítulo 2, fue aludida tanto en el apartado 1.3 del *Pacto por México*, como en el dictamen del Senado.

Tendremos que acudir, entonces, a ese indicador que, si bien no nos permite establecer un comparativo sobre el antes y el después del 2000, nos deja ver si existe o no un fundamento más o menos sólido para la reforma. Retomaremos los datos de la tabla 2.2 del capítulo sobre la prueba PISA, pero haremos algunos cálculos más precisos. A continuación dividiremos el puntaje obtenido por los estudiantes mexicanos en la prueba PISA, entre el promedio de la OCDE. Veamos, en la gráfica 3.3, lo que ha pasado a lo largo de poco más de una década.

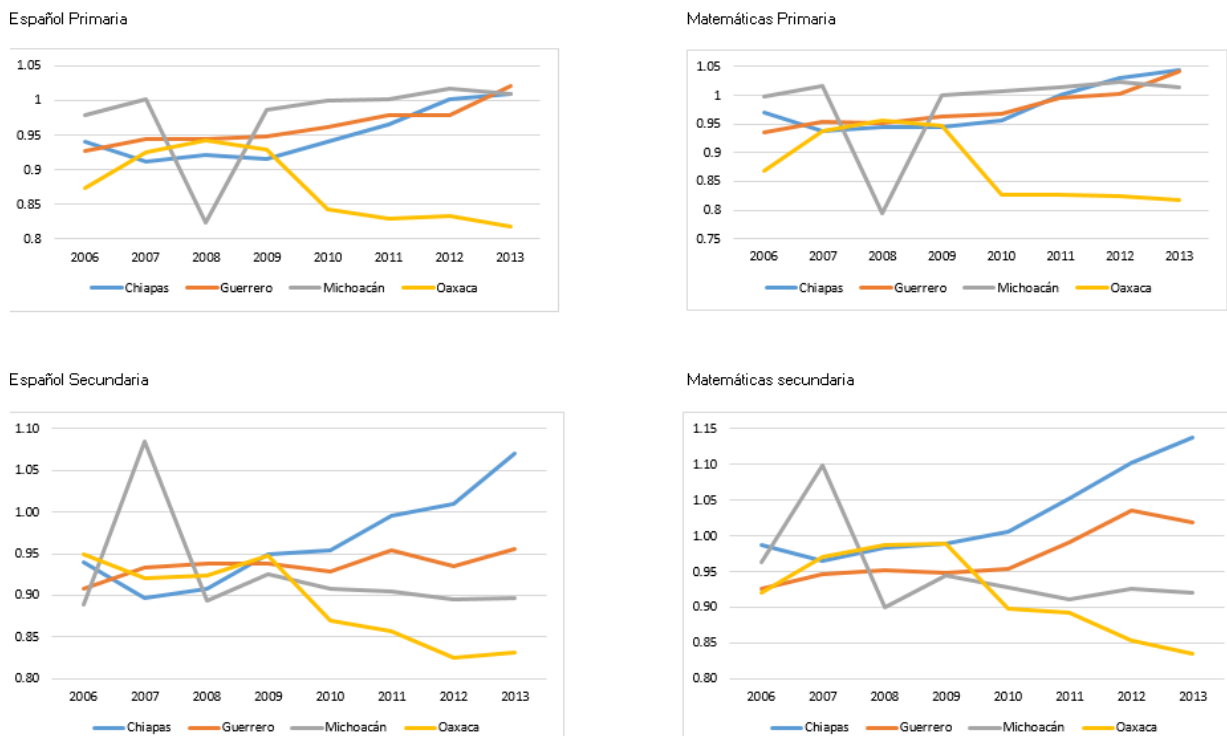
Gráfica 3.3 Prueba Pisa. Resultado de México como % del Promedio de la OCDE



Como podemos ver, en las tres áreas del conocimiento evaluadas, los resultados de la prueba en 2003 fueron peores que en 2000. Sin embargo en las ediciones 2006 y 2009 de la prueba hubo incrementos pronunciados en el puntaje, sólo para volver a caer ligeramente en 2012. Entonces tampoco podemos encontrar en estos indicadores una razón contundente para la reforma.

Cabe explorar otra posibilidad: la diferencia en la calidad educativa entre distintas zonas del país. Es necesario señalar que en la exposición de motivos de la iniciativa no se aportan datos que nos lleven a suponer que esa fue la verdadera razón de la reforma. Aquí, haremos un ejercicio. En la gráfica 3.4 utilizamos los resultados de la prueba Enlace<sup>39</sup> de 2006 a 2013. Seleccionamos una muestra de cuatro estados que fueron intencionalmente escogidos, pues se trata de las entidades en las que actualmente existen los mayores conflictos entre el gobierno federal y el magisterio. Para cada estado se dividió el resultado global de la Prueba Enlace en cada uno de los rubros que muestran los cuatro paneles de la gráfica 3.4, entre el resultado correspondiente a nivel nacional.

Gráfica 3.4. Diferencia en la calidad educativa con base en la Prueba Enlace. Estados seleccionados. 2006-2013



Elaboración Propia con datos de la SEP obtenidos en:

[http://www.enlace.sep.gob.mx/content/ba/pages/estadisticas/estadisticas\\_2013.html](http://www.enlace.sep.gob.mx/content/ba/pages/estadisticas/estadisticas_2013.html) [acceso: 15/12/15].

<sup>39</sup> Los resultados de la prueba Enlace son mencionados dentro de las consideraciones del dictamen del Senado de la Reforma Constitucional en materia educativa (pag. 24, pero sólo se habla de resultados generales en el país, no de diferencias entre entidades).

De la gráfica puede concluirse que la calidad educativa sí difiere de una entidad a otra. Llamamos la atención a casos dramáticos como los de Oaxaca o Michoacán (a nivel secundaria), en los que se advierten graves retrocesos.

Como reflexiones preliminares de este apartado, podemos mencionar las siguientes:

- a) No existe evidencia para suponer que la descentralización educativa iniciada en los años 90' haya fracasado.
- b) Los resultados de la *prueba Pisa* no conducen a evidencias contundentes sobre un deterioro reciente en la calidad educativa. Si bien —como lo pudimos observar en la tabla 2.3 y la gráfica 3.3— los puntajes obtenidos por los estudiantes mexicanos se mantienen por debajo del promedio de la OCDE, no existen razones para suponer que el modelo descentralizado tenga que ver con la falta de calidad educativa.
- c) Del ejercicio aquí realizado, se advierte que los resultados de la prueba Enlace sí muestran diferencias en la calidad educativa entre entidades federativas y evidencian casos de deterioro en algunas de ellas.

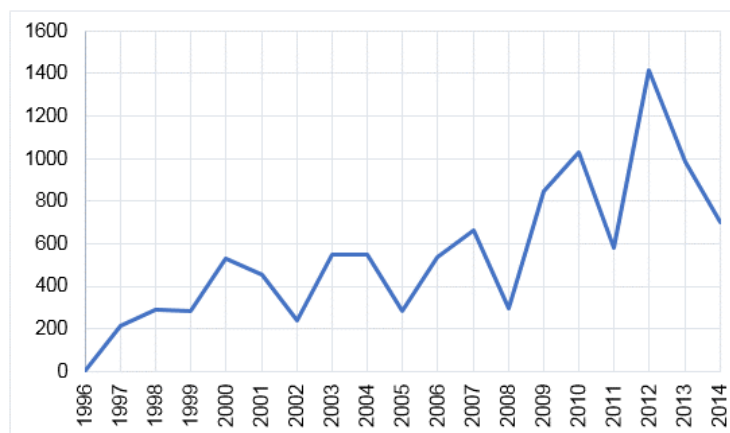
### **3.2 La Reforma Electoral y las Impugnaciones en los Estados**

Recordemos del capítulo 2, que la reforma electoral encontró su principal justificación en un supuesto “desencanto” de la ciudadanía con la democracia, lo cual se intentó sustentar con resultados de la encuesta *Latinobarómetro*. En su momento mostramos (gráfica 2.2), que el grado de satisfacción con la democracia ha tenido altibajos desde los años 90 y hasta la fecha. Por lo tanto no constituye una razón suficiente para una reforma, mucho menos para una que recentraliza varias de las funciones electorales.

Entonces, para encontrar datos más consistentes que pudieran revelar una disfuncionalidad real y sistemática en el aparato electoral en los estados, a continuación elaboramos un análisis propio en el que acudiremos a las estadísticas del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF). Nos enfocaremos en los juicios de revisión constitucional electoral ya que, de acuerdo con la Ley General

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>40</sup>, es el recurso para “*garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos*” (art. 3º, numeral 2, inciso d)). Lo anterior nos permitiría realizar, con datos duros, una ponderación numérica aproximada del grado de inconformidad con la actuación de las autoridades electorales locales. Afortunadamente existen estadísticas del Tribunal desde 1996, año en el que se publicó la Ley referida, lo cual nos permite tener una idea del antes y el después del 2000. La gráfica 3.5 muestra la cantidad de demandas de juicios de revisión constitucional recibidos por TEPJF cada año desde 1996 y hasta 2014.

Gráfica 3.5 Demandas de Juicios de Revisión Constitucional recibidos por el TEPJF (1996-2000)



Elaboración propia con datos del Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos. TEPJF. Consultados en: [http://www.te.gob.mx/informacion\\_juridiccional/estadistica/pdf/T001.pdf](http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T001.pdf) [acceso: 16/12/15].

Descartando el año 1996 (pues la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se publicó hasta finales de ese año), los juicios de revisión constitucional electoral, de 1997 a 2000, tuvieron una tasa de crecimiento de 146%, mientras que de 2001 a 2014 la tasa de crecimiento fue de 53% si bien en el último tramo de 2008 a 2012, dicha tasa alcanzó un 137%<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Vigente. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

<sup>41</sup> En términos de crecimiento promedio anual, las cifras son las siguientes: 1997-2000, 39.55%; 2001-2014, 23.42%; 2008-2012, 41.45%.

Así, vemos una ausencia de datos que permitan determinar de manera consistente un deterioro mayúsculo en las elecciones locales o el hecho de que existiera una subordinación *de facto*, de los órganos político electorales locales, respecto a los gobernadores. Tampoco existe información sólida que justifique una reforma centralizadora. Por otro lado, el hecho de que se observen en la gráfica ciertos picos, podría ser un indicativo de que las impugnaciones quizá se deban a estrategias de los partidos, que son los únicos actores reconocidos por la Ley para promover el juicio de revisión constitucional electoral<sup>42</sup>, si bien esta hipótesis requiere un estudio más profundo que rebasa los objetivos del presente trabajo.

Por otra parte, la tabla 3.1 muestra los asuntos recibidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desagregados por entidad federativa<sup>43</sup>. La lista muestra las entidades de mayor a menor de acuerdo a la cantidad de casos.

Tabla 3.1. Asuntos recibidos por el TEPJF por entidad, 2006-2016 (al 29 de enero).

Entidad	Asuntos recibidos	Entidad	Asuntos recibidos
Jalisco	18,211	Tlaxcala	380
Michoacán de Ocampo	5,404	Guerrero	372
Oaxaca	5,041	Campeche	324
Distrito Federal	3,267	Durango	320
Veracruz	1,195	Morelos	315
México	1,072	Baja California	310
Quintana Roo	1,038	Guanajuato	305
Sonora	910	Zacatecas	296
Puebla	851	Chihuahua	278
Aguascalientes	603	Querétaro	237
Chiapas	560	Colima	231
Coahuila de Zaragoza	509	Nayarit	230
Tabasco	494	Sinaloa	219
Nuevo León	454	Hidalgo	213
Tamaulipas	428	Yucatán	178
San Luis Potosí	395	Baja California Sur	134

Fuente: Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos. TEPJF. Datos consultados en: [http://www.te.gob.mx/informacion\\_juridiccional/estadistica/pdf/E25-Portal%20SGA.pdf](http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/E25-Portal%20SGA.pdf) [acceso: 29/01/16].

<sup>42</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, art. 88.

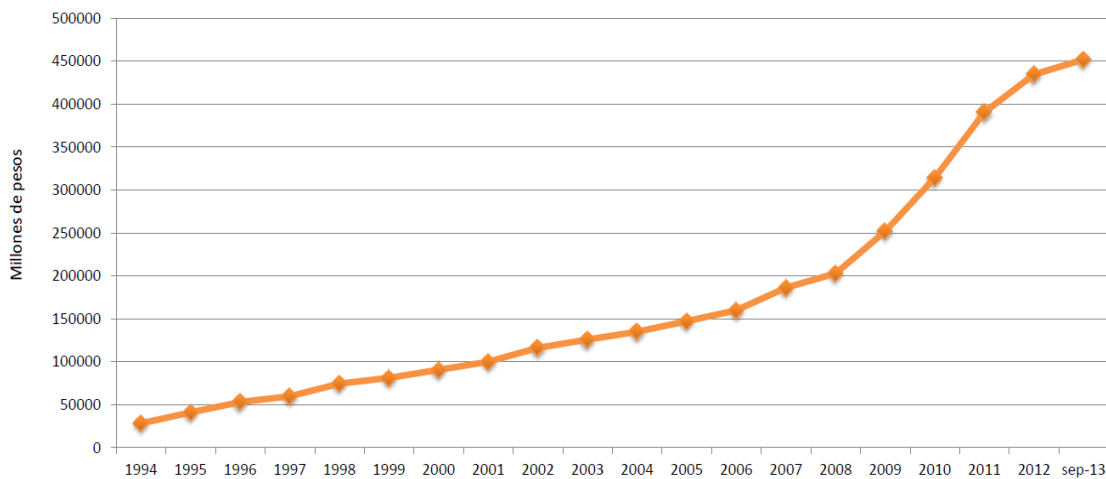
<sup>43</sup> En este caso las estadísticas del TEPJF muestran todos los asuntos, no sólo los juicios de revisión constitucional electoral interpuestos por los partidos.

La tabla 3.1 nos permite señalar que las inconformidades con las elecciones (en general, no sólo las de los estados), así como los conflictos poselectorales por la vía judicial, varían enormemente entre las entidades federativas.

### 3.3 El Incremento de la Deuda de los Estados

En esta sección trataremos de descubrir si el resquebrajamiento del régimen revolucionario tuvo algo que ver con el endeudamiento de los estados, por la mayor independencia del centro de la que dispusieron los gobernadores (Schettino, 2014:244). Para ello utilizaremos una serie histórica con el saldo total de la deuda de entidades federativas y municipios, la cual aparece representada en la gráfica 3.6.

Figura 3.6 Saldo total de la deuda de Entidades Federativas y Municipios 2013.



Tomada de Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *La Deuda Pública en Entidades Federativas y Municipios*. Consultado en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=943>. Datos a septiembre de 2013 [Acceso febrero de 2014].

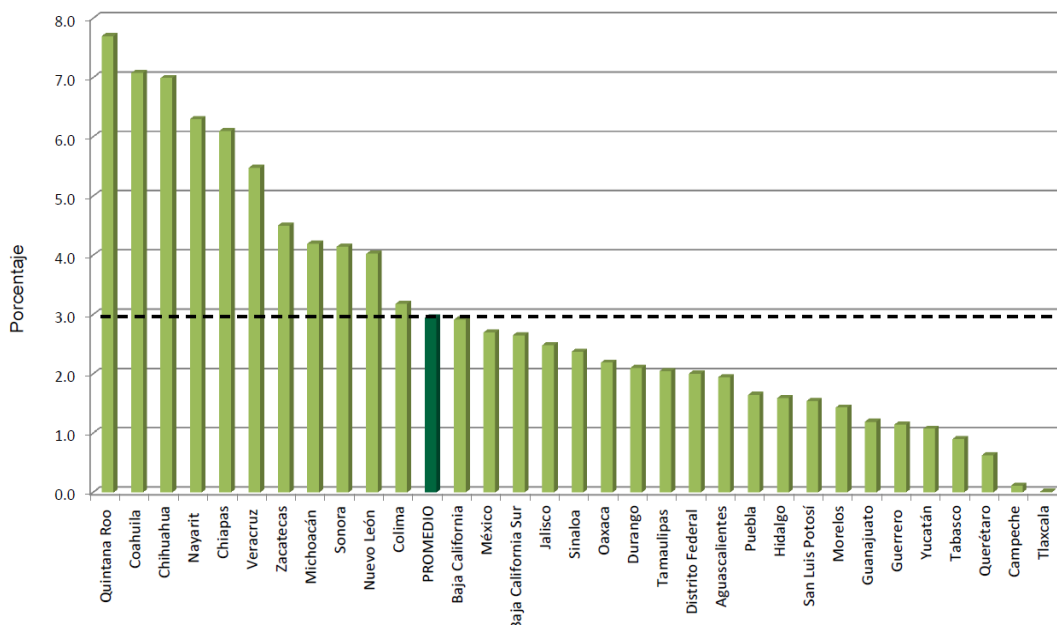
Aquí vemos que, si bien la tendencia al endeudamiento en los gobiernos subnacionales es ascendente, la pendiente se vuelve claramente más pronunciada a partir de 2006 y especialmente a partir de 2008.

Nuevamente, no se observa un punto de quiebre, un antes y un después de que el PRI perdiera las elecciones presidenciales en 2000, pero sí se observa un

crecimiento prácticamente exponencial de la deuda de los estados en el segundo periodo presidencial panista.

Ahora bien, es importante señalar que no todas las entidades se han endeudado de manera excesiva. En la gráfica 3.7 se puede apreciar cuáles son las entidades más endeudadas (corte al 2013), en este caso, respecto a su PIB. Ahí encontramos casos dramáticos como los de Quintana Roo, Coahuila y Chihuahua, los cuales más que duplican el promedio nacional, que equivale aproximadamente al 3% del PIB de una entidad. Pero también se observa que sólo un tercio de las entidades federativas están por encima del promedio nacional y que hay estados como Yucatán, Tabasco, Querétaro, Campeche y Tlaxcala, cuya deuda es bastante moderada, no rebasa el 1% de su PIB.

Gráfica 3.7 Deuda de las Entidades Federativas como % de su PIB 2013



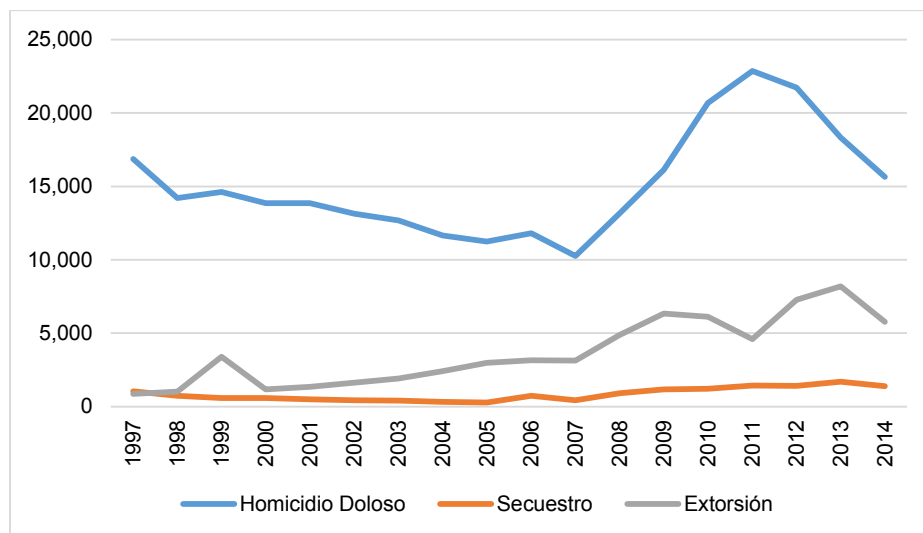
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *La Deuda Pública en Entidades Federativas y Municipios*. Consultado en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=943>. Datos a septiembre de 2013 [Acceso febrero de 2014].

### 3.4 Los Delitos de Alto Impacto Ayer y Hoy

Antes de iniciar con el estudio de las cifras relativas a la inseguridad en México, es necesario presentar algunas consideraciones. En primer lugar, el *dato*

*duro* con el que contamos es el número de delitos denunciados. Si bien existe lo que se llama *cifra negra* –delitos no denunciados–, y que no aparecen en las estadísticas oficiales, es difícil llegar a conocer las cifras reales de los delitos cometidos. En segundo lugar, como ya se explicó en el capítulo 2, las reformas en materia de seguridad tienen su origen principalmente en la preocupación por los delitos de alto impacto, esencialmente el homicidio doloso, el secuestro y la extorsión. En la gráfica 3.8 se observa la tendencia de la comisión de esos delitos a nivel nacional de 1997 a 2013. De acuerdo con los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el homicidio doloso tuvo un pronunciado aumento a partir de 2007, llegando a un pico en el 2011, año a partir del cual comenzó a disminuir. Sin embargo las cifras se mantienen en un nivel muy alto, cercano a los 20 mil casos en 2013. La extorsión y el secuestro, por su parte, muestran tendencias ascendentes hasta ese año.

Gráfica 3.8. Cifras de homicidios dolosos, secuestros, extorsiones 1997-2014



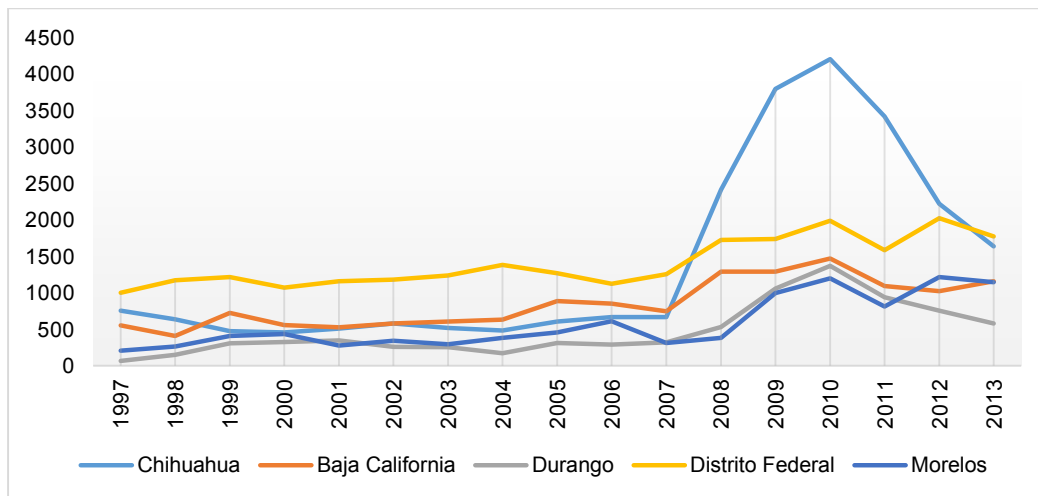
Elaboración propia con datos de: Secretaría de Gobernación (2015). Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015*.

La gráfica 3.9, por su parte, enfoca las cinco entidades con más altos índices de inseguridad de acuerdo con el estudio realizado por la Organización *México Evalúa* y se tomaron nuevamente datos oficiales del Secretariado Ejecutivo del



Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se sumaron, para cada entidad, las cifras de los tres delitos en que hace énfasis el *Pacto por México*. En todos los casos puede observarse un aumento de los delitos desde 2007, especialmente pronunciado en el caso del homicidio doloso, llegando a un pico entre 2010 y 2012, siendo notablemente afectado el Estado de Chihuahua, en el cual la cifra de los delitos estudiados comenzó a disminuir de forma pronunciada desde entonces. En el resto de los Estados que aparecen en el gráfico, se han presentado altibajos.

Gráfica 3.9. Las cinco entidades más peligrosas 1997-2013



Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia 2010

Como podemos ver, no existe una evidencia clara de que antes del año 2000 hubiese una menor incidencia en delitos de alto impacto, que después de ese año. Sin embargo, como ya se dijo, sí hay cierta tendencia ascendente hacia finales de la década pasada y principios de ésta. En cuanto a los principios de la presente década, podemos acudir a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), coordinada por el INEGI. Lamentablemente la primera encuesta disponible data de 2011 y por ello no se pueden establecer series de tiempo más prolongadas, pero nos ayuda a observar la tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes. La tabla 3.2 muestra las entidades ordenadas desde la más peligrosa a la menos peligrosa, de acuerdo con la encuesta.

Tabla 3.2. Incidencia Delictiva. Tasa por cada 100 mil habitantes por entidad.

Entidad	Tasa					Promedio 2010-2014
	2010	2011	2012	2013	2014	
Edo. de México	32,958	40,416	56,752	93,003	83,566	61,339
Distrito Federal	44,055	40,790	49,198	51,786	59,545	49,075
Baja California	31,791	29,446	39,297	57,066	56,632	42,846
Jalisco	32,980	29,351	49,083	47,278	43,076	40,354
Quintana Roo	41,093	37,725	40,279	35,245	41,381	39,145
San Luis Potosí	30,827	33,878	35,124	39,558	41,384	36,154
Aguascalientes	56,089	25,511	32,368	24,711	39,453	35,626
Nacional	30,535	29,200	35,139	41,563	41,655	35,618
Sonora	46,774	39,029	34,126	31,155	26,384	35,494
Guerrero	33,467	27,040	33,762	35,366	42,690	34,465
Morelos	28,491	25,775	35,750	36,524	43,584	34,025
Nuevo León	38,136	28,516	37,076	32,552	28,720	33,000
Chihuahua	41,903	30,562	35,952	31,669	24,295	32,876
Guanajuato	23,365	26,705	34,391	34,110	40,737	31,862
Sinaloa	34,254	29,838	33,231	30,287	29,139	31,350
Nayarit	31,741	28,751	26,006	26,609	32,936	29,209
Puebla	23,946	29,350	27,318	31,662	32,690	28,993
Baja California Sur	25,779	28,884	31,049	23,747	34,700	28,832
Tabasco	32,185	21,357	24,368	32,037	29,508	27,891
Yucatán	37,647	16,599	22,945	23,728	31,857	26,555
Campeche	20,922	21,704	29,097	30,597	29,306	26,325
Querétaro	19,516	22,860	27,197	27,975	31,572	25,824
Tlaxcala	26,065	22,387	18,530	26,660	33,700	25,468
Zacatecas	29,688	18,772	20,506	27,290	30,058	25,263
Tamaulipas	27,083	20,645	25,255	19,417	33,414	25,163
Durango	23,803	21,540	27,631	22,512	30,080	25,113
Colima	17,343	22,287	25,169	26,309	30,535	24,329
Coahuila	29,279	26,558	17,870	25,451	18,318	23,495
Hidalgo	22,662	25,106	21,874	23,468	23,211	23,264
Michoacán	15,469	24,346	24,362	25,126	26,340	23,129
Veracruz	19,867	22,579	23,411	28,101	20,832	22,958
Oaxaca	25,193	20,991	18,009	20,749	29,073	22,803
Chiapas	15,028	13,663	12,827	19,215	19,160	15,979

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Datos consultados en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/justicia/>

NOTA: Incluye todos los delitos, no únicamente los de alto impacto.

La iniciativa de reformas enviada por el Ejecutivo para instaurar el mando único policial incluye, entre sus argumentos, el notable incremento en las denuncias por delitos de alto impacto en el periodo que corre de 2006 a 2012. Las cifras del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública así lo corroboran. No obstante, a partir de este breve análisis, vemos que no en todas las entidades la inseguridad se manifiesta de la misma manera y con la misma intensidad.

### **3.5 ¿Hay un Antes y un Después de la Alternancia Partidista?**

De los resultados que hemos mostrado en las secciones anteriores podemos concluir que no hay evidencia contundente de que la situación de la educación, el clima poselectoral, la disciplina financiera o la inseguridad, hayan empeorado después del año 2000, punto que fijamos como referencia para evaluar el comportamiento del sistema federal mexicano.

Ahora bien, si eliminamos un punto de referencia fijo, lo que sí hemos constatado a partir de los datos utilizados en esta investigación es que, durante la década pasada y principios de ésta:

- 1) En materia educativa, hay una disparidad en la calidad educativa en los estados, con algunos casos muy claros de deterioro.
- 2) En materia electoral, existe una tendencia ascendente de los conflictos que llegan al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en determinados años.
- 3) En materia de finanzas públicas, se observa un pronunciado aumento de la deuda de las entidades federativas.
- 4) En materia de seguridad pública, altibajos y cierta tendencia creciente hacia finales de la década pasada, que se extiende hasta principios de ésta.

A pesar de lo anterior, retomando las exposiciones de motivos y considerandos de las iniciativas de ley y dictámenes, respectivamente, que consultamos en el capítulo 2, no vemos que se haya hecho un análisis detallado,

con datos como los que hemos presentado en este trabajo. Más bien se trató de documentos que fueron elaborados en un periodo más o menos corto (entre los dos primeros años del sexenio del Presidente Peña). Además de lo anterior, no es posible trazar tendencias generalizadas en todas las entidades federativas. Aun así, el gobierno emprendió una marcha hacia la recentralización que abarca a todo el país, con el apoyo mayoritario del Congreso y de los partidos políticos<sup>44</sup>.

Si las iniciativas no contienen datos y argumentos muy sólidos para emprender una serie de reformas recentralizadoras, veamos entonces si la teoría existente en la materia, nos puede ofrecer algunas explicaciones más plausibles sobre el proceso que se vive actualmente en México.

### **3.6 La Recentralización Mexicana Frente a la Teoría**

¿Es la recentralización mexicana un caso sui generis, o encuadra en alguno de los enfoques descritos por los autores que han estudiado fenómenos similares en otros países? En esta sección trataremos de confrontar tales enfoques con las características de la recentralización mexicana a partir de los casos que hemos estudiado.

En primer lugar, de lo aquí estudiado, podemos decir que la recentralización mexicana ha sido esencialmente un proceso top-down. Los planteamientos fundamentales de las reformas —ya aprobadas y las que están en vías de serlo—, se encuentran en (o se hacen públicos a partir de) dos documentos fundamentales elaborados desde el centro y no desde los gobiernos subnacionales: el *Primer Mensaje a la Nación* del Presidente Peña y el *Pacto por México*.

Teniendo claro lo anterior, retomemos ahora los principales postulados de la Teoría sobre la recentralización. Si volvemos al cuadro-resumen de la tabla 1.2, tenemos que la literatura atribuye el fenómeno de la recentralización a alguno de estos factores<sup>45</sup>:

---

<sup>44</sup> Cabe recordar que la reforma en materia electoral inclusive fue impulsada mayormente por el PAN.

<sup>45</sup> Cabe señalar que los estudios sobre recentralización son más bien estudios de caso y, salvo en el caso del de Dickovick (2001:6), no se advierte la intención de establecer principios o reglas de carácter universal, y ese último está referido únicamente al terreno fiscal.

a) La presencia de crisis económicas, que es aprovechada por el gobierno central para, al resolverlas, establecer medidas que centralicen el poder (Eaton y Dickovick, 2004; Dickovick 2011).

b) La presencia de un partido hegemónico, pro-presidencial, que trastoca la estructura de una federación y la acerca más hacia un estado unitario (Konitzer y Wegren (2006).

c) La existencia de un control y un clientelismo históricos que, en situaciones de escasez y de turbulencia política, facilitan el control centralizado del poder (Wunsch, 2001).

Para validar el fenómeno de la recentralización mexicana con la teoría –o bien descartar que pueda encuadrar en ella–, habremos de acudir a las circunstancias en las que el fenómeno se está desarrollando y comprobar si corresponden con cada una de las afirmaciones expuestas.

a) En el momento en que tienen lugar las decisiones recentralizadoras en México, no hay propiamente circunstancias de crisis económica. Si bien ese concepto puede ser bastante ambiguo, aquí nos referimos a situaciones graves de inestabilidad macroeconómica: altas tasas de inflación, depreciación profunda de la moneda, altas tasas de desempleo, quiebras bancarias, fuga de capitales, etc. Si bien las crisis *subprime* originada en 2008 y la de la Zona Euro, cuyo estallido se ubica en 2010, pueden tener efectos incluso al presente, bajo la tesis de Dickovick habría correspondido al gobierno del Presidente Peña resolverlas y, a partir de ello, emprender las medidas centralizadoras, lo cual no sucedió. En realidad las dos recientes crisis tienen un origen externo, y las medidas para enfrentarlas han sido también externas (por ejemplo, a través de medidas de política monetaria de la FED y del Banco Central Europeo). Asimismo, el impacto de esas crisis en el país ha sido contenido, hasta cierto grado, gracias a fundamentos macroeconómicos que tienen su origen en instituciones y medidas de política económica que se han ido forjando a lo largo de muchos años, especialmente a partir de las lecciones de las crisis de 1982 y de 1994-95.

b) Las medidas recentralizadoras coinciden con el regreso al poder de un partido que fue hegemónico durante 75 años. Debemos enfatizar la palabra “*fue*”.

No se descarta que en algún momento pueda volver a ser un partido hegemónico, pero en el momento de las reformas existía un Congreso plural, con mayoría del partido del Presidente, pero no mayoría absoluta, y no le hubiera sido posible al Titular del Ejecutivo realizar reformas constitucionales con el mero apoyo de su partido. Cabe agregar que los congresos estatales, que forman parte del Constituyente Permanente, también tenían diferentes composiciones políticas, de modo que no se puede hablar de la predominancia de un solo partido en el periodo que tuvieron lugar las reformas. Recordemos además que las decisiones fueron respaldadas, cuando no impulsadas, por la oposición.

c) Para abordar la tesis de Wunsch de mejor manera, podemos dividirla en dos secciones: por un lado el control y el clientelismo político como elementos históricos y, por el otro lado las posibles situaciones de escasez y/o turbulencias políticas como factores en el presente. El control del centro y el clientelismo político tienen profundas raíces históricas no sólo en México (Coatsworth, 1975), sino en toda Latinoamérica (Véliz, 1980), lo cual permite pensar que hay condiciones histórico-culturales propicias para la recentralización, salvo por una situación. Justamente una de las reformas, la educativa, lo que busca, entre otras cosas, es precisamente terminar con el clientelismo político del sindicato magisterial<sup>46</sup>. Algo semejante puede decirse de la reforma electoral, que trata de mitigar el clientelismo político de los gobernadores de los Estados. En el caso de la iniciativa en materia de mando único policial, se busca evitar el maridaje de algunos gobiernos municipales con el crimen organizado. Y, ¿Qué hay de las circunstancias presentes? ¿La recentralización en México se presenta en situaciones de escasez o turbulencia política? El país dista aún de ser considerado como de primer mundo; sin embargo, de acuerdo con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>47</sup>, se encuentra considerado entre los países con “alto desarrollo humano”, en contraste con los países estudiados por Wunsch, que se sitúan en el rango de países con “bajo desarrollo humano”, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano. En el periodo de las reformas no se presentan tampoco

---

<sup>46</sup> Recordemos que una de las primeras acciones del Gobierno del Presidente Peña Nieto, fue detener y acusar penalmente a la lideresa del sindicato magisterial Elba Esther Gordillo a principios de 2013.

<sup>47</sup> Consultados en: <http://hdr.undp.org/es/countries> [acceso: 17/12/15]

situaciones extraordinarias de crisis económicas, como ya se mencionó. En cuanto a la turbulencia política, en realidad las elecciones de 2012 no arrojaron fuertes conflictos poselectorales como sucedió en las de 1988 o 2006. Los recientes conflictos con algunos sectores del magisterio son resultado, y no causa, de las reformas.

De todo lo anterior podría deducirse que ninguno de los postulados de los principales autores contemporáneos que han estudiado procesos de recentralización en diferentes países, se cumplen en el caso mexicano. No obstante deseo regresar al estudio de Wunsch, quedarme con las variables históricas y sólo modificar las variables del presente. Y es que el estudio de Wunsch no pretende en principio fijar principios universales, sino que, como en su momento lo vimos, se aboca a una serie de Estados Africanos, por cierto ninguno de ellos federal.

Si bien en México no podemos aducir la escasez alimentaria o una situación grave de precariedad económica, ni circunstancias de turbulencia o confrontación política graves (que sí las ha habido en distintos momentos de la historia de México, desde la lucha armada entre liberales y conservadores en el siglo XIX, hasta las recientes crisis políticas de 1988 y 2006) como causa de las reformas, podemos hablar de otro tipo de turbulencias, algunas en potencia— y que las reformas tratan de evitar—, como una posible crisis económica provocada por la creciente deuda de los Estados y municipios, o eventuales rupturas políticas por presuntas manipulaciones de gobernadores, de las elecciones estatales; otras turbulencias ya están presentes, como la crisis de la inseguridad. En el caso de la reforma educativa la turbulencia ya se había desatado desde el conflicto magisterial con la Asamblea Popular del Estado de Oaxaca en 2007.

El enfoque de Wunsch sobre las causas de la recentralización, aún con los matices que hemos mencionado, resulta pues, el más plausible para el caso mexicano: en este país en efecto existe una fuerte tradición centralista —bien consolidada a lo largo del longevo régimen presidencialista emanado de la Revolución Mexicana—, sumada a turbulencias sociales y políticas, algunas en ciernes, otras ya en marcha.

### 3.7 La Recentralización y su Impacto en las Políticas Públicas

En esta sección responderemos a la segunda pregunta de investigación: ¿Qué efectos tiene la recentralización en términos de políticas públicas? Obviamente el tiempo habrá de arrojar datos duros no sólo sobre ello, sino también sobre la efectividad o ineffectividad de las reformas. Lo más que podemos hacer por el momento es formular alguna reflexión en términos de las relaciones intergubernamentales. Para ello debemos acudir a nuestro marco teórico y a la revisión de la literatura que realizamos en el Capítulo 1. Retomando a Wright (1978:25), en la sección 1.2 mencionamos que el autor propone tres modelos para explicar las RIG en el marco del federalismo: a) autoridades coordinadas, en las que existe autonomía entre el gobierno federal y estatal, pero no así del municipal, que se encuentra subordinado a éste último; b) autoridad inclusiva, en el que existe una relación vertical jerárquica entre los tres ámbitos de gobierno; c) autoridades superpuestas, en el que existen relaciones de interdependencia y negociación. Dijimos en su momento que, en el caso mexicano, las RIG, en el marco del sistema federal, han sido formalmente de tipo coordinado, pero en los hechos, por lo menos hasta mediados de la década de los 90' del siglo pasado, han sido de carácter inclusivo y, a partir de esa etapa—con la llegada de la ola democratizadora y el pluripartidismo— y hasta la fecha, de forma superpuesta y más parecida, en términos de Grodzins (1960:85), al *panqué marmoleado* que al *pastel de tres capas* que inicialmente operaba en los hechos.

El impacto esperado en las políticas públicas es que la recentralización reubique a las RIG en el modelo de autoridad inclusiva. Eso significa el triunfo del pragmatismo sobre el diseño teórico-constitucional del federalismo mexicano; del centro, sobre los ámbitos subnacionales, pero no necesariamente una vuelta al presidencialismo.

Vale la pena detenerse un poco en este último aspecto. Una característica que diferencia al centralismo mexicano del siglo XX de esta nueva ola recentralizadora, es que aquel se basaba en la simbiosis (ya mencionada) presidencialismo metaconstitucional-partido hegemónico, mientras que la



recentralización de este siglo corresponde más bien a una serie de medidas prácticas que, como hemos visto, son impulsadas desde el centro, pero no exclusivamente por el Presidente, sino que cuentan con el aval de la oposición y, de manera señalada en el caso de la reforma electoral, inducida por ésta.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente estudio muestra una serie de consideraciones sobre decisiones legislativas recientes que recentralizan funciones en materia de educación, disciplina financiera, manejo de las elecciones y seguridad pública. En este último ámbito, la reforma sobre el mando único policial está aún pendiente y al redactarse estas líneas el tema se encuentra en un punto álgido luego del reciente asesinato de la alcaldesa de Temixco, Morelos, el 2 de enero de 2016, y el posterior sainete protagonizado por el Gobernador del Estado y el Alcalde de Cuernavaca.

A continuación presentaré mis conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de recentralización aquí estudiado. Antes considero necesario señalar que esta es una modesta aportación que se limita al campo de las políticas públicas y a los cuatro aspectos de la recentralización en México, que he mencionado. No es todo. Existen otros aspectos por estudiar sobre este fenómeno<sup>48</sup>. Además el trabajo se puede complementar con indagaciones más profundas del contexto histórico, político y jurídico —por mencionar algunos campos— sobre el Sistema Federal Mexicano y el momento actual que vive el país. Plasmó pues, aquí, mis planteamientos:

1. La centralización o recentralización, no son, *per se*, problemas públicos. Cada proceso, ya sea de descentralización o de recentralización, debe ser estudiado en su contexto espacio-temporal, para revisar su impacto en materia de políticas públicas.
2. El problema público consiste, de ser el caso, en una disfuncionalidad del sistema federal la cual lleva a la centralización o recentralización de determinadas facultades y funciones de los ámbitos subnacionales.

---

<sup>48</sup> Por ejemplo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de mayo de 2015, contempla la Facultad del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de resolver los recursos de inconformidad que se interpongan contra las resoluciones de órganos garantes de la transparencia de los estados (art. 41, fr. III), e incluso la de atraer, de oficio, los recursos de revisión presentados ante dichos órganos (art. 181).

3. La centralización o recentralización, y aún la (poco probable) conversión de un Estado Federal a uno de corte unitario, no es, en sí mismo, un *mal público*. Sin embargo tampoco es necesariamente la solución a los problemas de un país o una región si no van acompañadas de otras medidas de acuerdo a los contextos históricos y regionales.

4. La recentralización se trata, en todo caso, de un conjunto de medias pragmáticas que buscan hacer frente a problemas públicos en un lugar y tiempo determinados, y que deberían limitarse única y exclusivamente a esas circunstancias espacio-temporales —preferentemente cortas—, para no minar la esencia del sistema federal que implica, en principio, la descentralización de funciones.

5. En este orden de ideas, la centralización o recentralización de facultades y funciones no debería resultar en medidas permanentes. Sin embargo, el hecho de que se establezcan en normas y, más aún a nivel constitucional (sobre todo en países con sistemas constitucionales “rígidos”) les da un alcance de largo aliento, lo cual impacta las bases de un Estado federal.

6. Refiriéndonos meramente al campo de las políticas públicas, se trata de estrategias (de tipo “top-bottom” en el caso mexicano) que buscan satisfacer una necesidad de cambio en la sociedad y que encuentran soluciones de tipo práctico —más que ideológico— para atacar problemas públicos de manera más o menos rápida, como los que se enfocaron en este trabajo: la falta de calidad en la educación, la inseguridad pública, el sobreendeudamiento de estados y municipios y una supuesta falta de credibilidad en las instituciones electorales locales.

7. Por lo que hace a los casos que hemos estudiado, vemos que se trata de un conjunto de decisiones que no cuentan con un respaldo sólido en cuanto a datos que evidenciaran la necesidad de ser tomadas, y que se plasmaron en iniciativas las cuales se elaboraron, presentaron y aprobaron (esto último salvo la iniciativa en

materia de mando único que sigue pendiente) en un periodo muy breve. En otras palabras, de esta investigación se desprende que las decisiones legislativas aquí analizadas, no contaron con evidencias que demostraran la necesidad de implementar medidas recentralizadoras. De ahí que el debate sigue.

8. Es aún más cuestionable el hecho de que tales medidas lleguen a trastocar los fundamentos mismos del Sistema Federal Mexicano. Lo que se requería era una mayor coordinación entre ámbitos de gobierno y atacar problemas específicos en los estados y regiones más afectados. Lo anterior no quiere decir que en ningún caso y en ningún momento se requiera recentralizar funciones. Lo que afirmo aquí, a partir de la investigación, es que en los casos estudiados no se justificaron suficientemente las reformas, especialmente a nivel constitucional.

9. Ahora bien, es necesario recordar que las medidas recentralizadoras no fueron una imposición del Gobierno Federal, sino que las reformas formaron parte de una agenda pública acordada en su momento por los tres partidos más grandes y con más arraigo en el país: PRI, PAN y PRD, y que fueron aprobadas mayoritariamente en el Congreso Federal y por el Constituyente Permanente, quedando pendiente, como ya se mencionó, la reforma en materia de mando único policial.

10. Hay un rol que debe jugar el gobierno central durante un periodo transicional que ayuda a mantener estabilidad y resolver inequidades regionales (Hawkins, 2000:452). Sin embargo debe ponerse atención en un aspecto muy importante: tras la centralización de funciones se aparece la temible sombra de la concentración del poder.

11. Me parece, entonces, peligroso, que reformas tal calado, como de las que hemos estudiado aquí, puedan poner la mesa para que en el futuro se presenten abusos en el poder y reencarne el pasado centralista.

12. De ahí que mi recomendación es que se evalúe periódicamente (de preferencia en lapsos que no coincidan con el término de sexenios o trienios) el resultado de las decisiones centralizadoras que se han tomado. Sólo la prueba del tiempo nos podrá decir qué tan eficaces habrán sido las medidas que se han tomado. Pero en un sistema federal también deberíamos esperar que las instituciones locales maduren y reasuman sus funciones. Y es deseable que esto suceda a la brevedad posible.

13. Otra recomendación es que el buen o mal funcionamiento del sistema federal no se vea como un bloque. En otras palabras, no en todas las áreas (p.e. las que se analizaron aquí: seguridad, calidad educativa, elecciones, disciplina financiera) ni en todas las regiones, el sistema federal ha funcionado de la misma manera. De lo anterior se puede afirmar que en diferentes momentos, áreas de aplicación y regiones, luego de hacerse la evaluación a que nos hemos referido anteriormente, se deberá determinar si es necesario mantener la centralización o si es posible realizar los cambios normativos conducentes a que los organismos locales vayan retomando sus tareas.

14. Algo que es posible prever, es que esas decisiones legislativas o servirán de mucho si es que no se fortalece el Estado de Derecho<sup>49</sup>. Con ello no tanto me refiero a la creación de nuevos instrumentos normativos, sino a la aplicación irrestricta e imparcial de los vigentes.

15. A guisa de ejemplo podemos decir que los reos se fugan de prisiones locales, pero también de penales de alta seguridad federales. Si resulta cierto que hay gobernadores que han sometido a los órganos político-electorales locales y que han manipulado elecciones en los estados ¿cuántos de ellos han sido sancionados? Si esos órganos eran integrados por agentes de los gobernadores, no podemos estar seguros que, a pesar de la reforma electoral, no haya algunos que logren ser cooptados; quizá sólo lo habremos hecho más difícil. Si hay gobernadores que han

---

<sup>49</sup> Vid. Fonseca, F. J. (2015). *Deficiencies of the Rule of Law and the Legal Culture, and Its relationship to Underdevelopment*. Asian Journal of Law and Economics, Vol. 6, no. 2. 231-248.

dejado en bancarrota a sus estados, ¿por qué no se les ha sometido a proceso penal? Si la calidad educativa se ve obstaculizada por un sindicato que está dispuesto a todo –saquear, destruir, bloquear vías de comunicación— en fin, chantajear al Gobierno Federal y los gobiernos locales, ¿por qué no se le aplica la ley? ¿Será por falta de legitimidad de aquellos a quienes les corresponde todo lo anterior? ¿Por ineficiencias del propio aparato gubernamental?...

16. Otra recomendación, entonces, es que las decisiones legislativas ya tomadas y las que están en camino, sean acompañadas por políticas públicas que apunten hacia la aplicación cabal tanto de los ordenamientos ya existentes (como el que está en proceso de dictamen en materia anticorrupción), a fin de que los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, los órganos fiscalizadores y de control en todos los niveles de gobierno, por fin cumplan con sus tareas.

17. Es importante señalar que, de lo aquí estudiado, no se puede deducir que la alternancia partidista haya provocado una disfuncionalidad en el Sistema Federal. No se puede hablar de un punto de quiebre, un antes y un después del 2000 en el funcionamiento de ese sistema. Lo que sí es posible afirmar es que en algunos estados funcionó mejor que en otros y que en algunos estados, una mayor autonomía de los gobernadores condujo a determinados abusos (v.g. el caso de la deuda de Coahuila) o al deterioro de la gobernabilidad (caso de la inseguridad en Chihuahua o el rezago educativo y los conflictos magisteriales en los estados del pacífico-sur).

18. Por lo que hace a esta investigación, lo que se cuestiona es que se apliquen medidas homogéneas a realidades distintas y se trastoque, así, la esencia del sistema federal. Las medidas aquí estudiadas aplicaron una tabla rasa a todas las entidades. Hemos demostrado aquí, con datos y cifras, que las circunstancias de cada entidad son diferentes. Cabe entonces cuestionar por qué se aplican medidas homogéneas a entes distintos.

19. Una recomendación más es que se implementen medidas de fortalecimiento del federalismo. Ya que existe el diseño constitucional y normativo de un sistema federal, y pese a que la adopción de dicho sistema pudo deberse a determinados accidentes históricos, es difícil e inconveniente a estas alturas cambiar la forma de Estado.

20. Creo entonces que deben reforzarse las instituciones federales. Como ejemplo, la descentralización en materia fiscal principios de los años 80' del siglo pasado (si bien mantiene aún trazas centralistas) tuvo que acompañarse de una estructura orgánica y una capacitación en la materia<sup>50</sup>, sobre todo para el ámbito de gobierno más pequeño, esto es, el municipio.

21. Así, considerando que México es un país con un territorio vasto y una población diversa, y que el sistema federal permite que el municipio sea un ámbito en el que se presenta una conveniente cercanía con la población, es necesario emprender medidas para fortalecerlo, especialmente en los ámbitos de la seguridad y la disciplina financiera. Se trata no sólo de la provisión de recursos, sino de un amplio proceso de capacitación de funcionarios y la implementación de estrictas medidas de control.

22. Nuevamente es necesario enfatizar que las políticas de centralización o descentralización son inútiles o, al menos poco útiles, si no se acompañan de otras. Aquí voy a referirme de manera específica a la política económica. De poco valen los diseños institucionales, constitucionales y normativos si prevalecen condiciones de pobreza y desigualdad. La falta de oportunidades laborales impacta la seguridad. Un ambiente de pobreza deteriora la calidad del proceso educativo. La desigualdad en el ingreso facilita la manipulación de las masas en las elecciones. Los desequilibrios financieros aumentan el apetito por la deuda.

---

<sup>50</sup> Ver Ley de Coordinación Fiscal. Dentro de los órganos de coordinación fiscal, por ejemplo, figura el Instituto para el Desarrollo Técnico para las Haciendas Públicas (INDETEC),

23. En suma, al principio de este trabajo se plantearon dos preguntas de investigación: 1) ¿Cuáles son las causas de que se tomen decisiones a nivel constitucional y legal, que recentralizan el diseño del federalismo mexicano?; 2) ¿Qué efectos tiene la recentralización en términos de políticas públicas? Las respuestas son las siguientes:

24. De la lectura de las exposiciones de motivos de las diversas iniciativas y de los dictámenes de las comisiones legislativas no se aprecian argumentos basados en datos sólidos para llevar a cabo las medidas recentralizadoras. Se advierte, en todo caso, una falta de confianza en los ámbitos de gobierno subnacionales para salvaguardar la legalidad y mantener en orden las arcas públicas.

25. Parece interesante para otro estudio, abundar en la manera en que un Estado como el mexicano, que se mantuvo por largo tiempo formalmente federal y centralista en los hechos (Serna 2005:548, 582), no puede acomodarse al pluripartidismo de la noche a la mañana. Ahí se crean nichos para que, ante la atomización del poder, haya grupos facticos que tomen el control de ciertas actividades propias del estado en ciertas regiones. También la forma en que algunos gobernadores y hasta presidentes municipales, muchas veces con el respaldo de esos grupos fácticos, logran aprovechar los vacíos de poder que dejó el anterior régimen centralista (Valadés, 2005: XIV) para instaurar nuevos feudos de poder.

26. En todo caso es necesario profundizar en causas distintas al ámbito de las políticas públicas para indagar sobre razones históricas, jurídicas (referidas al diseño constitucional y normativo), políticas (referidas al ámbito institucional y a los juegos de poder) y hasta sociológicas (llegando hasta las razones de índole cultural) para buscar las raíces más profundas de la recentralización.

27. El impacto de las decisiones legislativas aquí estudiadas, en materia de políticas públicas, está aún por verse, y seguramente tardará algunos años en sentirse su efecto. No obstante ya se ha visto que se han tenido que hacer ajustes sobre la



marcha (como en el caso de la evaluación educativa en guerrero<sup>51</sup> y las medidas — descentralizadoras— sobre el calendario escolar dictadas por la SEP<sup>52</sup>). También es previsible que continúen los debates sobre el papel de los niveles subnacionales y la constitucionalidad de las reformas actuales y las que han de venir en relación con medidas recentralizadoras.

---

<sup>51</sup> Vid: “Evaluación Docente fue suspendida...para algunos”, en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/12/03/inicia-evaluacion-de-maestros-en-guerrero-bajo-operativo> [Acceso: 20/01/16]

<sup>52</sup> Vid: *SEP Cambiará calendario escolar para hacerlo flexible*, en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/01/07/1067238> [acceso: 20/01/16].

## BIBLIOGRAFÍA

Astudillo, M. y F.J. Fonseca (2015). *Finanzas Públicas para Todos*. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM-Trillas. En imprenta.

Cabrero, E. (1996). *Las Políticas Descentralizadoras en el Ámbito Internacional. Retos y Experiencias*. Nueva Sociedad. No. 142, marzo-abril. P.p. 72-95.

\_\_\_\_\_ et al. (1997). *Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local*. *Gestión y política pública*, 6(2), 329-387.

Carpizo, J. (1973). *Federalismo en Latinoamérica*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

\_\_\_\_\_. (2001). *Veintidós Años de Presidencialismo Mexicano: 1978-2000. Una Recapitulación*. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIV, núm. 100, enero-abril.

CNN México (2010). *El largo camino en busca de un buen maestro y el negocio de las plazas*. Domingo 18 de julio. Consultado en:  
<http://mexico.cnn.com/nacional/2010/07/18/el-largo-camino-en-busca-de-un-buen-maestro-y-el-negocio-de-las-plazas>

\_\_\_\_\_ (2015). *La federación retirará respaldo a estados que no tengan mando único: SEGOB*. Lunes 9 de noviembre. Consultado en:  
<http://www.cnnmexico.com/nacional/2015/11/09/la-federacion-retirara-respaldo-a-estados-que-no-tengan-mando-unico-segob> [Acceso, 10 de noviembre de 2015].

Coatsworth, J. (1975). *Los Orígenes del Autoritarismo Moderno en México*. Foro Internacional, Vol. 16, No. 2 (62) (Oct. - Dec., 1975), pp. 205-232. El Colegio de México.

Chen, K., Hillman, A. L., & Gu, Q. Y. (2002). *Fiscal re-centralization and behavioral change of local governments: from the helping hand to the grabbing hand*. China Economic Quarterly, 2(1), 111-130.

Dickovick, J. T. (2011). *Decentralization and recentralization in the developing world: Comparative studies from Africa and Latin America*. Penn State Press.

Eaton, K y Tyler Dickovick (2004). *The Politics of Re-centralization in Argentina and Brazil*. Latin American Research Review, Vol. 39, No. 1. The University of Texas Press.

El Informador (2011). *Escándalo por deuda en Coahuila obliga a Moreira a renunciar en el PRI*. 3 de diciembre. Consultado en:  
<http://www.informador.com.mx/mexico/2011/341991/6/escandalo-por-deuda-en-coahuila-obliga-a-moreira-a-renunciar-en-el-pri.htm>

Fernández, F. S. (2002). *Reflexiones críticas en torno al federalismo en América latina. Federalismo y regionalismo*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Fernández M.A. (2012) *From the Streets to the Classrooms: The Politics of Education Spending in Mexico* (Doctoral dissertation, Duke University). Consultado en:  
<http://dukespace.lib.duke.edu/dspace/handle/10161/5611> [Acceso: noviembre de 2015].

\_\_\_\_\_. (2014) *Claroscuros de la Centralización de la Nómina Magisterial*. Consultado en:

[http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/10/Claroscuros-de-la-centralizacion-de-la-nomina-magisterial\\_Marco-Antonio-Fernandez-Mexico-Evalua-Oct-25-2013.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/10/Claroscuros-de-la-centralizacion-de-la-nomina-magisterial_Marco-Antonio-Fernandez-Mexico-Evalua-Oct-25-2013.pdf) [Acceso: noviembre de 2015].

Fernández, V. (2002). *Transformación del Estado y Procesos de Descentralización. La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global*. Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, vol. 33, núm. 128, México, IIEc-UNAM.

Ferro, G y Emilio Lentini (2010). *Economías de escala en los servicios de agua potable y alcantarillado*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.

Fonseca, F.J. (2015). *Deficiencies of the Rule of Law and the Legal Culture, and Its relationship to Underdevelopment*. Asian Journal of Law and Economics, Vol. 6, no. 2. 231-248.

Friedrich, C. J. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice* (Vol. 652). New York: Praeger.

Gibson, E. L. (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. JHU Press.

Grodzins, M. (1960). *The federal system. Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals*, 265-282.

Happaerts, S, Simon Schunz & Hans Bruyninckx (2012). *Federalism and Intergovernmental Relations: The Multi-Level Politics of Climate Change Policy in Belgium*. Journal of Contemporary European Studies, 20:4, 441-458

Hawkins, J. N. (2000). *Centralization, decentralization, recentralization-Educational reform in China*. *Journal of Educational Administration*, 38(5), 442-455.

Hernández, R. (2008). *El Centro Dividido. La Nueva Autonomía de los Gobernadores*. El Colegio de México.

INEE (2013). *Panorama Educativo de México 2013. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*.

INEGI (2001). *Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000)*. Consultados en:

[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/indisociodem/2001/indi2001.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/indisociodem/2001/indi2001.pdf) [acceso: septiembre de 2015].

\_\_\_\_\_ (2015). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Consultada en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/justicia/>, [acceso: febrero de 2016].

Konitzer, A. y Stephen Wegren (2006). *Federalism and Political Recentralization in the Russian Federation: United Russia as the Party of Power*. *Publius*, Vol. 36, No. 4. Oxford University Press.

Madison, J. (1787). *The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*. *The federalist* no. 10. November, 22, 1787-88.

Martínez, F. (2015), coordinador. *Las Pruebas ENLACE y EXCALE. Un estudio de Validación*. INEE. Cuaderno de Investigación No. 40

Martínez, H y A. Méndez (1996). *El estudio de las relaciones intergubernamentales. Una revisión bibliográfica*. CIDE. México.

Mecham, J. L. (1938). *The Origins of Federalism in Mexico*. The Hispanic American Historical Review, 18(2).

Méndez, J.L. (2014). *Guía de Estudio de la Materia: Formación de la Agenda en Política Pública. Primera Parte*. FLACSO, México.

Modoux, M. (2006). *Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?* Foro Internacional, Vol. 46, No. 3 (185). El Colegio de México.

OCDE (2000 a 2012), Informes de la Evaluación Pisa. Consultados en:  
<http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/> [acceso: 22/09/15].

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. New York.

O'Neill, K. (2005). *Decentralizing the State. Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. Cambridge University Press.

Pacto por México. Documento consultado en:  
<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> [acceso: 21/09/15].

Presidencia de la República (2012). *Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. Consultado en:  
<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos/> [acceso: 21/09/15].

Prud'homme, R. (1995). *The Dangers of Decentralization*. The World Bank Research Observer. Vol. 10, No. 2, pp. 201-220.

Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown.

\_\_\_\_\_ (1975). *Federalism*. En: Polsby, Nelson (ed). *Handbook of Political Science*, Berkeley: University of California Press.

Rodríguez, V. E. (1997). *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Westview Press.

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in developing countries*. World Bank staff working paper.

Rodden, J. (2004). *Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement*. *Comparative Politics*. Vol. 36, No. 4.

Sales, F. (2012) *A 30 Años de la Descentralización de los Servicios de Salud*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Documento de Trabajo No. 140.

Saltman, R. B. (2008). *Decentralization, re-centralization and future European health policy*. *The European Journal of Public Health*, 18(2), 104-106.

Schettino, M (2014). *El Fin de la Confusión*. Ed. Paidós. México.

Secretaría de Gobernación (2015). Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015*. Consultado en:

[http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV\\_082015.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_082015.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). *La Deuda Pública en Entidades Federativas y Municipios*. Consultado en:

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=943>. Datos a septiembre de 2013 [Acceso febrero de 2014].

Serna, J.M. (2005). *La Lógica Centralizadora del Sistema Federal Mexicano*, en Valadés, D y Serna J. Coord. *Federalismo y Regionalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla. México.

Stepan, A. (1999). *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model* *Journal of Democracy*. Vol. 10, No. 4. p.p. 19-34

Tena, F. (1967). *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México.

Tavares, MH (2006). *Decentralization and centralization in a federal system: the case of democratic Brazil*. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 1.

Treisman, D. (2002). *Defining and measuring decentralization: a global perspective*. Artículo inédito, consultado en: <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/treisman/> [consultado el 31/08/15].

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014). Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos. *Asuntos Recibidos por el Tribunal Electoral por Tipo de Asunto y Año*. Consultado en: [http://www.te.gob.mx/informacion\\_juridiccional/estadistica/pdf/T001.pdf](http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T001.pdf) [acceso: 16/12/15]

Véliz, C. (1980). *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton University Press. New Jersey.

Valadés, D. (2014). *Federalismo Centralizado*. Hechos y Derechos. *Revista Electrónica de Opinión Académica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/21/art88.htm> [acceso: febrero de 2016].



\_\_\_\_\_. (2005). *Consideraciones Preliminares*, en: Valadés, D y Serna J. Coord. *Federalismo y Regionalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla. México.

Vidal, R. (2009) *¿Enlace, Exani, Excale o PISA?* Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior.

Weingast, B. R. (1995). *The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development*. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1-31.

Wechsler, H. (1954). *Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*. *Colum. L. Rev.*, 54, 543.

Willis, E., da CB Garman, C., & Haggard, S. (1999). *The politics of decentralization in Latin America*. *Latin American Research Review*, 7-56.

Wright, D. S. (1978), *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*. *Revista de estudios políticos*, No. 6, nueva época, noviembre –diciembre.

Wunsch, J (2001), *Decentralization, Local Governance and “recentralization” in Africa*. *Public Administration and Development*, 21(4).

## **Iniciativas y Dictámenes**

Cámara de Diputados (2015). *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.*

Diputados y senadores de diversos grupos parlamentarios (2014). *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios*, suscrita por.

Ejecutivo Federal (2014). *Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21 , 73, 104, 105, 115, 116 Y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

\_\_\_\_\_ (2012). *Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa.*

Legisladores del Partido Acción Nacional (2013). *Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2, 3, 25, 26, 35, 40, 41, 52, 54, 55, 56, 59, 60, 69, 73, 74, 76, 78, 81, 89, 90, 99, 102, 105, 111, 115, 116 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Senado de la República (2013). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Política-Electoral.*

Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática (2013). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*