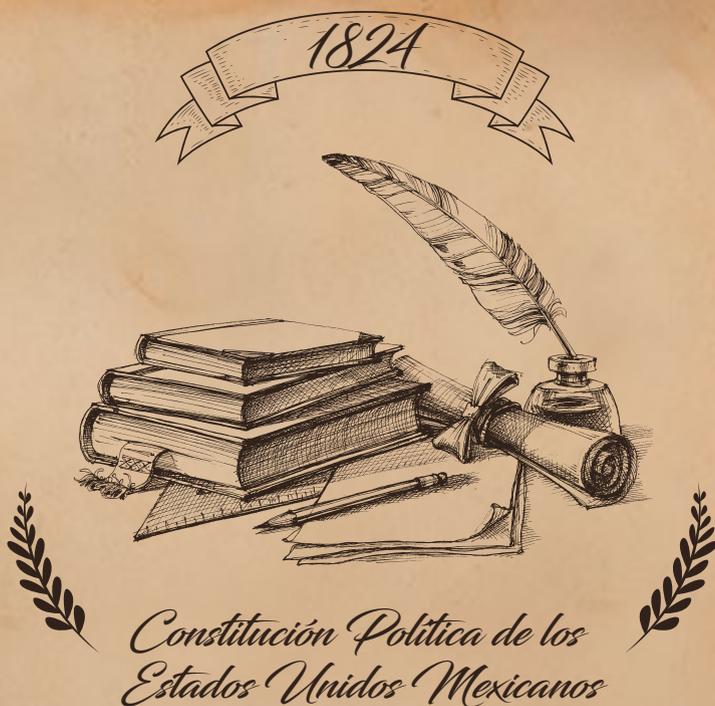


200 años del

Pacto Federal: Significado, actualidad y perspectivas



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Publicación a cargo de la Dirección
General de Difusión y Publicaciones

Comité Directivo

Senador Miguel Ángel Osorio Chong
Presidente

Secretario Técnico

Rodrigo Ávila Barreiro

200 Años del Pacto Federal: Significado, Actualidad y Perspectivas

ISBN:978-607-8620-47-0

Primera edición 2022

Coordinación:

Martha Patricia Patiño Fierro

Magda Olalde Martínez

Gerardo Cruz Reyes

Cuidado y edición

Danitza Morales Gómez

Diseño de portada e interiores:

Ana Laura Díaz Martínez

Información

Teléfono: 55-5722-4800 Ext. 4826

E-Mail: apoyotecnico.ibd@senado.gob.mx

Donceles #14, Col. Centro

Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06020,

Ciudad de México

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Las opiniones expresadas en esta obra son de exclusiva responsabilidad de las y los autores no necesariamente reflejan la postura del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES MEXICANAS A TRAVÉS DE SUS ETAPAS CONSTITUCIONALES

Joel Mendoza Ruiz *
Joel Mendoza Gómez **

INTRODUCCIÓN

La obra en la que se inserta el presente capítulo; *Doscientos años del Pacto Federal: significado, actualidad y perspectivas*, motivó a los autores a producir un nuevo orden histórico para proyectarlo como marco de análisis profundo de lo que llamó la atención de Watts (2006, p. 73): “el resurgimiento mexicano como sistema federal”. Ya habíamos dado un balance pesimista de la disciplina de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), al asegurar que, sobre el caso mexicano, existían estudios intuitivos polarizados entre la adaptación del enfoque clásico y otras visiones alternativas. Esto es, el hallazgo fue un campo disciplinar distinguido por el caos de la construcción “no acumulativa” (Aguilar et al, 2017, p. 411). Sin embargo, al regresar a la tradición jurídica del federalismo, la más acreditada en la academia mexicana, un desafío ha sido la construcción de una teoría particular desde el derecho constitucional (Fernández, 2002, p. 34), tal como surgió la disciplina en España. De ese modo, la integración disciplinar podría darse al operar el concepto de las RIG mediante un método fundado en el estudio de las fases constitucionales mexicanas y sus características.

65

Según Fernández (2002, p. 119), el derecho constitucional español concibe a las RIG como “el conjunto heterogéneo de técnicas legales y reglamentarias de distribución de funciones de gestión entre los gobiernos y sus administraciones públicas, inspirado en la jurisprudencia constitucional, en la experiencia federal comparada y en el principio de subsidiariedad”.

Con esos antecedentes, el objetivo del presente capítulo es desarrollar la evolución funcional de las RIG mexicanas, mediante la definición

* Profesor de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de México. Autor de textos de federalismo, relaciones intergubernamentales y principio de subsidiariedad. Actualmente trabaja en la comparativa de las federaciones latinoamericanas. Investigador Nacional Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores.

** Licenciado en Relaciones Internacionales. Actualmente investiga sobre Relaciones Intergubernamentales en América Latina y Nuevos Actores de las Relaciones Internacionales.

de equilibrios y sentidos resultantes en cada etapa constitucional, para inducir así una Teoría Constitucional de las RIG mexicanas. Además de la presente introducción y las conclusiones, el resto de este texto se organiza en siete apartados más: 1) Desde las fases de las RIG hacia una Teoría Constitucional, 2) Constitución Federal de 1824; 3) Leyes constitucionales de 1836 y bases de organización política de la República Mexicana de 1843; 4) Acta constitutiva y de reformas de 1847; 5) Constitución Política de 1857; 6) Constitución Política de 1917, etapa de corporatización financiera; y 7) Constitución Política de 1917, etapa de corporatización jurídica.

DESDE LAS FASES DE LAS RIG HACIA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL

Según Wright (1997, pp. 132-133), la delimitación de fases históricas de las RIG en los Estados Unidos consideró cinco aspectos de homogeneidad: problemas principales, percepciones de los participantes, mecanismos de RIG, metáfora de federalismo y periodo de clímax aproximado. Las siete fases resultantes iniciaron en el conflicto para contrastar con tres etapas subsecuentes de colaboración, luego retornaron hacia periodos de tensiones que concluyeron en la contracción de las RIG.

66

Fernández (2002, p. 35 y 48) hizo lo propio con España, que, en palabras Watts (2006, p. 73), es un Estado unitario que ha desarrollado todas las características de una federación compleja. Fernández partió de los conceptos de la administración pública y la naturaleza de las personas a las que se imputan las normas y actos descentralizados. Un segundo momento consistió en articular la historia constitucional sobre la ejecución de competencias estatales por administraciones territoriales descentralizadas. De ese modo, el desarrollo histórico-constitucional de las RIG españolas se resume en los siguientes párrafos.

La Constitución de Cádiz instituyó, en 1812, un Estado unitario descentralizado en provincias y desconcentrado en municipios. Coexistió así una burocracia central que debía satisfacer los nuevos principios ciudadanos y la autonomía real de los lejanos territorios americanos. El Jefe Superior actuaba, simultáneamente, como órgano del gobierno central y de la Diputación Provincial. Las RIG, movidas por los intereses provinciales, eran gestionadas por el Jefe Superior y los Intendentes con diplomacia, compromiso y consenso, lejos de toda decisión centralizada. La distribución presupuestal debía autorizarse por las Cortes de Cádiz durante los tres meses que sesionaba, a menos que se argumentara urgencia. En esto se fundó la “asimetría mínima”, que otorgaba discrecionalidad decisoria a las provincias de ultramar en materia de obras públicas durante nueve meses (Fernández, 2002, pp. 54-59).

Las Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876 “desvanecieron” las RIG al centralizarse la ejecución de competencias administrativas. Los territorios de ultramar fueron sustraídos del régimen general (Fernández, 2002, p. 65). En la Constitución de 1931, las RIG concretaban las posibilidades de transferencia competencial en virtud de la cláusula residual: “Artículo 18. Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autonómica se reputarán propias de la competencia del Estado; pero este podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de Ley” (Fernández, 2002, p. 68).

La Constitución de 1978 desarrolló tres niveles de RIG. El primer nivel es la interacción de la administración periférica del Estado con los entes territoriales, se basa en la prestación de servicios y se realiza entre las delegaciones del gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales. El segundo nivel son las relaciones entre el gobierno nacional y los autonómicos, establece controles y límites materiales y funcionales en la descentralización y la delegación extracomunitarias. El tercer nivel se da entre los gobiernos autonómicos y los locales, es análogo al anterior para la descentralización intracomunitaria (Fernández, 2002, pp. 322-331).

Con base en lo expuesto, la metodología del presente capítulo se basó en desarrollar, a través de la síntesis bibliográfica, el siguiente esquema analítico.

CUADRO 1. ESQUEMA ANALÍTICO DEL PRESENTE TEXTO



Fuente: Elaboración propia.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Durante la primera etapa constitucional, el equilibrio y sentido de las RIG fue descentralizado y vertical. La coexistencia de un gobierno nacional débil con gobiernos sub-nacionales empoderados desde el momento de su formación arrojó como resultado un “Federalismo desbocado”, metáfora que resume las decisiones “no estratégicas” que orientó el unilateralismo decisorio de los poderes sub-nacionales.

La distribución federal de los conceptos impositivos creó una asimetría vertical en detrimento de la autonomía del gobierno nacional. Al procurar el complemento de los recursos faltantes en la exigua recaudación federal, el impuesto “Contingente” instauró la participación de cada gobierno sub-nacional. Para su implementación, el *Decreto del 21 de septiembre de 1824* instituyó la figura de Comisario General Encargado de los Ramos de Hacienda, Crédito Público y Guerra (Dublán y Lozano, 1876, pp. 715-717). Los mecanismos de RIG eran cuentas anuales específicas para cubrirse en efectivo. Las percepciones cooperativas de los participantes se centraron en consensar soluciones prácticas. Como caso ejemplar, se hizo exclusiva la recaudación de la clavería de la Catedral de Monterrey para la liquidación del impuesto contingente. Esta solución fue común para los Estados de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila y Texas; los tres integrados a una sola diócesis (Jáuregui, 2018, pp. 516, 523 y 528). Al registrarse “gastos de guerra” las percepciones regularmente fueron adversas. Tal fue el caso de los gobernadores de Chihuahua y Querétaro que solicitaron devoluciones y deducciones por haber pagado de tropas y otros gastos de campaña (Castañeda, 2001, p. 144).

Una segunda tarea coordinada fue el reclutamiento de los reemplazos del ejército permanente o “contingente de sangre”, cuyo fundamento jurídico no especificó mecanismos de RIG. La *Ley del 25 de agosto de 1824* estipuló únicamente la distribución del contingente de sangre entre estados y territorios (Hernández, 2006, pp. 139-140). Se propiciaron así criterios divergentes, las autoridades nacionales recomendaban seleccionar por sorteo a hombres sanos entre 18 y 50 años, solteros y con profesión. Las autoridades sub-nacionales protegían a su población productiva, por lo que optaban por la leva, un mecanismo que sentenciaba a vagos y viciosos al servicio militar obligatorio. La divergencia decisoria no experimentó cambios significativos pese a la reglamentación del sorteo en 1834 (Serrano, 1993, p. 15-16).

En la frontera sub-nacional-local, los constituyentes sub-nacionales consideraron la “administración de los pueblos” como una rama del Ejecutivo Estatal, por lo que dispusieron de autoridades intermedias.

En Chiapas, los Prefectos presidían los ayuntamientos sin derecho a voto. En Querétaro cuidaban la instalación y revocación de los ayuntamientos. En Oaxaca calificaban las elecciones locales. En el Estado de México fiscalizaban la buena inversión de los fondos públicos, similar función desarrolló el Gobierno del Estado de Jalisco a través de Juntas Cantonales. En Michoacán la comunicación intergubernamental era ejecutada por Prefectos y Sub-prefectos, en San Luis Potosí tal función correspondía a los Jefes Interiores (Acedo, 2009, p. 29). De ese modo, las RIG implementaron el control local.

LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 Y BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

Al cese de la primera fase federal, según la Ley del 3 de octubre de 1835, las funciones fiscales continuaron fundadas en los ordenamientos sub-nacionales existentes en lo que fuera compatible con la nueva organización hacendaria centralista. Más adelante, la *Ley del 17 de abril de 1837* dispuso que funcionarios nacionales, denominados Jefes Superiores de Hacienda, ejercieran directamente la recaudación en las demarcaciones territoriales y, a través de las tesorerías departamentales, distribuyeran las participaciones a los gobiernos de departamentos y partidos. El esquema centralista aumentó la autonomía fiscal y militar de las administraciones departamentales, al no contar con legislaturas locales que pusieran coto a la autoridad departamental (Sánchez, 2001, pp. 203-205).

Hacia 1844, la elevación del sorteo a la categoría de Ley puso fin a las divergencias decisorias en el reclutamiento del ejército permanente (Serrano, 1993, p. 17). Por su parte, la división territorial en departamentos, distritos y partidos formalizó y estandarizó la intermediación del segundo de los niveles anteriores sobre el tercero.

ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Con el restablecimiento de la República Federal, el *Decreto del gobierno sobre clasificación de rentas del 7 de septiembre de 1846* reordenó los conceptos impositivos nacionales y sub-nacionales, además de restituir la operación del impuesto contingente. En esta nueva etapa los gastos de guerra reiteraron el sentido de las negociaciones. Como ejemplo, el Gobernador de Oaxaca, Benito Juárez, solicitó al Ministro de Hacienda, Luis de la Rosa, que las erogaciones de campaña no fueran pagadas por la tesorería de su gobierno, lo que le fue concedido (Castañeda, 2001, pp. 152-153).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857

El Decreto del gobierno del 16 de diciembre de 1861 sustituyó al impuesto contingente por la “contribución federal”, la modificación de denominación y tasa no alteró significativamente el mecanismo de RIG (Dublán y Lozano, 1876, p. 338). Este mecanismo de gravamen sobrevivió hasta la etapa constitucional siguiente, decayendo la recaudación relativa y desapareciendo finalmente por un transitorio de la *Ley de ingresos para 1949* (Aboites, 2003, p. 264). El contingente de sangre fue implementado hasta 1862, su terminación anuló las RIG del ramo (Serrano, 1993, p. 17). A su vez, la mayoría de las constituciones sub-nacionales perpetraron el control local a través de autoridades intermedias. La Constitución de Puebla, por ejemplo, depositó el ejercicio del Poder Ejecutivo en el gobernador e incluyó, en secuencia jerárquica, sus secretarios de despacho, jefes políticos, ayuntamientos y juntas auxiliares (Acedo, 2009, p. 38).

Más allá de las inercias de esta etapa, un evento específico contrastó el equilibrio y sentido a las RIG, su descentralización horizontal alcanza a metaforsizarse como “gobernanza coordinada”. El problema inicial fue que la educación mexicana estaba fragmentada, primero, por la organización disímil de cada gobierno sub-nacional y, segundo, por la coexistencia de varias instituciones facultadas para prestar servicios de educación primaria, preparatoria y profesional. El gobierno nacional, en la iniciativa de normalizar capacidades individuales y lealtades estatales, convocó a los gobiernos sub-nacionales a que enviaran representantes al Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública, a celebrarse en la Ciudad de México del 1° de diciembre de 1889 al 28 de febrero de 1890. Ese congreso debía resolver un cuestionario de 60 preguntas clasificadas en 19 incisos, para esto, el reglamento respectivo consideró la integración de 19 comisiones dictaminadoras. Al no concluirse la resolución del cuestionario, las preguntas pendientes precisaron convocar para un segundo congreso en periodo similar entre 1890 y 1891. El debate principal fue la “no afectación” de la autonomía sub-nacional y las potestades familiares, en contraposición de la iniciativa integradora nacional. Una segunda línea de controversias fueron especificidades de contenidos, conceptos y calendarios (Mendoza, 2017^a, pp. 112-113 y 125).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917, ETAPA DE CORPORATIZACIÓN FINANCIERA

La Revolución Mexicana logró la quiebra financiera de los gobiernos sub-nacionales, lo que dirigió el equilibrio y sentido de las RIG hacia la centralización vertical. El suceso y la consecuencia proyectaron, como metáfora del federalismo, “el caudillo con soluciones financieras”.

En el ramo de la educación surgió la imposibilidad de que los gobiernos sub-nacionales continuaran construyendo escuelas rurales. El 8 de julio de 1921 se promulgó la *Reforma a la fracción XXVII del artículo 73 constitucional* (IJ, s/f, p. 210-211). Ese fue el fundamento para la subrogación de funciones educativas mediante convenios celebrados entre la nueva Secretaría de Educación Pública (SEP) y las autoridades educativas sub-nacionales. Los funcionarios actuaron por conveniencia circunstancial. El Gobierno del Estado de México, por ejemplo, convino con la SEP en 1922 la construcción de 200 escuelas rurales o “casas del pueblo”, dos escuelas normales, becas para normalistas y la manutención de bibliotecas públicas. En 1925, un segundo convenio pactó la división administrativa de escuelas rurales a cargo del gobierno nacional y de escuelas de las cabeceras municipales atendidas por el gobierno mexiquense. En 1928, el tercer convenio amplió el ámbito de acción del gobierno nacional en las escuelas rurales y redujo el inventario del gobierno sub-nacional. En 1932, 1935 y 1936, tres nuevos convenios anticiparon participaciones nacionales diversas para resolver conflictos con el gremio magisterial mexiquense (López, 2008, pp. 294-313).

En materia de carreteras, la imposibilidad de que los gobiernos sub-nacionales financiaran su construcción tuvo, como modelo antecedente, la construcción social de caminos de terracería a iniciativa de gobiernos locales y el eventual subsidio financiero del gobierno nacional. El 22 de diciembre de 1932 se decretó un esquema para que los gobiernos sub-nacionales y el nacional cofinanciaran en partes iguales los proyectos carreteros. El requisito para que la autoridad sub-nacional participara del financiamiento intergubernamental fue la aprobación por parte de la autoridad nacional de un primer proyecto carretero, así como la fundación de un organismo descentralizado denominado Junta Local de Caminos. El financiamiento sub-nacional fue resuelto mediante la creación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos el 20 de febrero de 1933. La respuesta inmediata de 21 gobiernos sub-nacionales motivó la publicación de la *Ley sobre construcción de caminos en cooperación con los Estados el 8 de mayo de 1934*, y del *Reglamento sobre construcción de caminos en cooperación con los Estados* el 15 de enero de 1936. La conveniencia del esquema propició que, para 1945, sólo el territorio federal norte de Baja California se quedara sin asignación presupuestal (Mendoza, 2017^b, pp. 87-92).

El sector salud manifestó carencias sub-nacionales y antecedentes similares a los anteriores. La experiencia previa fue la instalación de unidades sanitarias cooperativas antes de 1927 (Bustamante, 1988, p. 743), lo que fue apoyado por el gobierno nacional mediante la promoción de mil unidades que atendían enfermeras voluntarias (Castelazo, 2011, p. 131). El 18 de enero de 1934 fue publicada la *Reforma a la fracción XVI del artículo 73 constitucional* (IIJ, s/f, p. 212), de la que derivó, el 25 de agosto de 1934, la *Ley de cooperación y coordinación de servicios sanitarios de la República Mexicana*. Con tales fundamentos, ese mismo año inició la suscripción de convenios entre el gobierno nacional y los sub-nacionales para la instalación de los servicios sanitarios integrados (FENL, 2005, p. 211), lo que permitió la implementación del programa nacional de higiene rural durante el sexenio 1934-1940 (Sánchez, 2006, 60-66).

En materia fiscal, la armonización recaudatoria se consideró factible sólo mediante la centralización de esa función. El 28 de diciembre de 1953 se promulgó la *Ley de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados*. Esa fue la base de un proceso prolongado, los gobiernos sub-nacionales debían transferir sus facultades tributarias al gobierno nacional para que este recaudara los principales impuestos y les participara de los rendimientos. Los instrumentos para concretar estas premisas fueron convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, incentivados por esquemas incrementales de rendimientos. En 1948 el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), cuya tasa era del 3%, ofertó el 40% de sus rendimientos para los gobiernos sub-nacionales. En 1953 se introdujo el Impuesto sobre la Renta (ISR), los gobiernos sub-nacionales debían suscribir la sustitución de contribuciones locales a cambio sus rendimientos. En 1972 el ISIM cambió su tasa al 4% para que el punto porcentual adicional fuera distribuido entre los entes sub-nacionales. En 1980 se creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sustitución de 18 impuestos nacionales y 458 sub-nacionales. Para esa época, la nueva *Ley de Coordinación Fiscal*, publicada el 27 de diciembre de 1978, así como la Ley Federal de Derechos, estandarizaron la participación de los distintos impuestos y adicionaron la distribución de los derechos petroleros, respectivamente (Díaz-Cayeros, 1995, pp. 81-82).

Las relaciones entre los gobiernos sub-nacionales y locales continuaron en la subordinación. Si bien la Constitución de 1917 suprimió las autoridades intermedias, los constituyentes sub-nacionales dispusieron el control municipal directo de los gobernadores (Acedo, 2009, p. 97).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917, ETAPA DE CORPORATIZACIÓN JURÍDICA

El proceso de centralización vertical ha consolidado en una nueva metáfora del federalismo, “el caudillo con soluciones de política pública”.

En los años setenta, los problemas públicos se diversificaron y las soluciones exigieron la coordinación intersectorial e intergubernamental. Surgió entonces, en paralelo a las participaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, un sistema de aportaciones nacionales para la inversión local diversificada bajo criterios y normas centrales. La denominación de los instrumentos cambió sexenio a sexenio: Convenio Único de Coordinación (CUC) en 1976, Convenio Único de Desarrollo (CUD) en 1983, Convenio de Desarrollo Social (CDS) en 1992. En 1997, la reforma a la *Ley de Coordinación Fiscal* instituyó las aportaciones nacionales como derecho de los entes sub-nacionales, operadas ahora con fórmulas de distribución que tomaron distancia de decisiones discrecionales. Hacia la primera década del siglo XXI, los gobiernos sub-nacionales recibieron gradualmente nuevos rubros de gasto sectorial descentralizado por convenio, principalmente en la política de desarrollo social. La diversificación financiera condujo a la tramitación intergubernamental en oficinas desconcentradas del gobierno nacional, que constituyó rutinas anuales como la generación de expedientes técnicos y la gestión de oficios de autorización.

La necesidad de fortalecer la recaudación nacional introdujo en la materia la descentralización controlada. La *Ley de Coordinación Fiscal* del 27 de diciembre de 1978 incluyó el concepto “colaboración administrativa”, a implementarse mediante convenios para que los gobiernos sub-nacionales coadyuvaran en el cobro de los conceptos impositivos nacionalizados.

La reglamentación nacional de las RIG instituyó dos categorías asimétricas de consejos intergubernamentales. Diez esquemas sectoriales o especiales evidencian una coordinación estratégica con participación minoritaria de funcionarios sub-nacionales. Se trata de órganos colegiados centrados en las políticas nacionales, en los cuales, la participación de representantes subnacionales se suma a otras minorías, como la nacional sectorial, los gobiernos locales, los técnicos especialistas e, incluso, la representación legislativa. En orden cronológico, y con citas referidas a su fundamento jurídico, estos esquemas son los siguientes: 1) los Organismos de Cuenca (Cámara de Diputados, 1992); 2) la Junta Directiva del Instituto Mexicano de la Juventud (Cámara de Diputados, 1999); 3) los Consejos Asesores de Áreas Naturales

Protegidas (SEMARNAT, 2000); 4) la Comisión Nacional Forestal (Cámara de Diputados, 2003); 5) la Comisión Nacional de Desarrollo Social (Cámara de Diputados, 2004); 6) el Consejo Consultivo Nacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como los Comités Técnicos Especializados (Cámara de Diputados, 2008); 7) el Consejo Peninsular de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (SAGARPA, 2015); 8) la Comisión de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA, 2016); el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria (Cámara de Diputados, 2018); y 10) el Consejo de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Península de Baja California (SAGARPA, 2018).

Una minoría de cinco consejos o sistemas intergubernamentales integra a los representantes sub-nacionales bajo la directiva de funcionarios nacionales: 1) el Consejo Nacional de Salud (SSA, 1986); 2) la Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Cámara de Diputados, 2002); 3) el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (SEP, 2004); 4) el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que incluye un Consejo Nacional de Seguridad Pública y cuatro conferencias nacionales -de procuración de justicia, de secretarios de seguridad pública, del sistema penitenciario y de seguridad pública municipal- (Cámara de Diputados, 2009); y 5) el Consejo Nacional de Protección Civil y su Consejo Consultivo (Cámara de Diputados, 2012).

74

La Conferencia Nacional de Gobernadores fue creada por la *Declaratoria de Cancún*, Estado de Quintana Roo, el 13 de julio de 2002. Su origen fue la sólida lucha opositora de los gobiernos sub-nacionales al sentirse afectados por virtuales recortes de transferencias que había realizado el gobierno nacional. Los logros de la CONAGO han sido: 1) la gestión de nuevos rubros descentralizados de financiamiento, como el gasto federal reasignado y la distribución de excedentes petroleros; 2) el consenso de una nueva agenda de políticas públicas verticales y algunas horizontales; y 3) una agenda en situación de la pandemia COVID 19, como la continuación del semáforo preventivo y el consenso de la agenda turística con el Consejo Coordinador Empresarial (Mendoza, 2021).

Los proyectos de desarrollo regional han sido iniciativas particulares de algunos gobiernos sub-nacionales, aparejada a la intermitencia del gobierno nacional en la materia. Las plataformas logísticas de transferencia de cargas tuvieron auge reciente, algunas alcanzaron a realizarse con relativo éxito como Guanajuato Puerto Interior y el Puerto Ferroviario de Tepeji del Río en el Estado de Hidalgo. Otros fracasaron como Punta Colonet en Baja California y la Plataforma Logística de Tizayuca, Estado de Hidalgo. Las RIG fueron esenciales para el logro de los proyectos, al depender de autorizaciones del gobierno nacional

en materias aduanales y de comunicaciones (Mendoza, 2010, pp. 135-138; Mendoza, 2013, pp. 89-98).

Otro fenómeno reciente son RIG establecidas fuera de la formalidad del funcionamiento federal. Como mejor ejemplo, el Instituto Politécnico Nacional, la universidad popular adscrita directamente a la SEP, actúa como asesor y gestor del conocimiento en 24 comités intergubernamentales de los ámbitos sub-nacional y local (Mendoza, 2020, pp. 342-345).

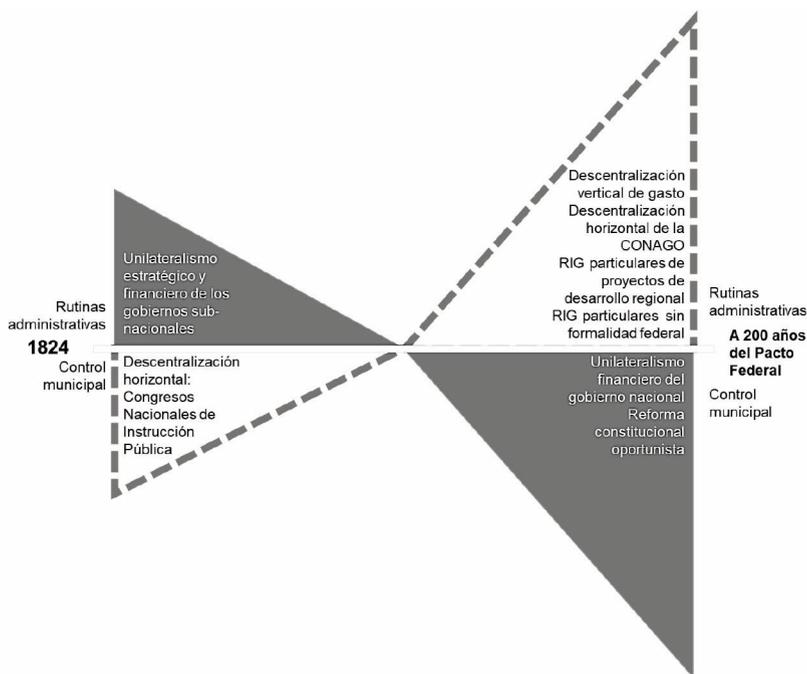
Finalmente, la *Reforma al artículo 115 constitucional* para fortalecer las atribuciones municipales ha enfrentado la renuencia tácita de los gobiernos sub-nacionales. El control municipal resurge regularmente a través de instrumentos administrativos: a) el dictamen de congruencia de la autoridad sub-nacional antes de la publicación de los Planes de desarrollo urbano Municipal, b) los dictámenes de impacto como requisito para la licencia municipal de construcción, y c) la sugerencia latente de convenir la prestación de los servicios públicos municipales. En otros casos, el control municipal ha reinstalado autoridades intermedias, como lo gabinetes regionales en el Estado de México, “cuarteles de trabajo” en los años setenta.

CONCLUSIONES

Una primera propuesta de Teoría Constitucional de las RIG mexicanas obliga a destacar un especial contraste de la descentralización. El siglo XIX se caracterizó por el unilateralismo estratégico y financiero de los gobiernos sub-nacionales. El siglo XX por el unilateralismo financiero del gobierno nacional, seguido de la Reforma constitucional oportunista. El punto de inflexión fue la promulgación de la Constitución general vigente. Ambas “cuñas de poder”, asimétricas en virtud del simplismo administrativo del pasado y la complejidad contemporánea, han tenido reivindicaciones federativas. En el siglo XIX se hizo notoria la descentralización horizontal de los Congresos Nacionales de Instrucción Pública. Hacia la actualidad existen cuatro capacidades políticas: 1) la descentralización vertical de gasto, 2) la descentralización horizontal de la CONAGO, 3) las RIG particulares de los proyectos de desarrollo regional, y 4) las RIG particulares fuera de la formalidad federal.

Las constantes se han dado en dos niveles más. La tramitación intergubernamental en oficinas desconcentradas del gobierno nacional se ha basado en las finanzas coordinadas. El control municipal ha reincidido en la intermediación de autoridades, con episodios recientes de bloqueo a la reforma constitucional. En general, se propone el siguiente esquema:

CUADRO 2. *ESQUEMA PARA UNA PRIMERA PROPUESTA DE TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LAS RIG MEXICANAS*



76

Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Aboites, L. (2003). *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. El Colegio de México.
- Acedo, B. (2009). *La libertad municipal en México, 1824-1928*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Bustamante, E. (1988). *La coordinación de servicios sanitarios federales y locales como factor de progreso higiénico en México*. *Gaceta Médica de México*, 30(5), 739-754.
- Cámara de Diputados. (1992). *Ley de aguas nacionales*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_060120.pdf
- Cámara de Diputados. (1999). *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf
- Cámara de Diputados. (2002). *Ley de ciencia y tecnología*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242_061120.pdf

- Cámara de Diputados. (2003). *Ley general de desarrollo forestal sustentable*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgdfs_2003/LGDFS_orig_25feb03.pdf
- Cámara de Diputados. (2004). *Ley general de desarrollo social*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- Cámara de Diputados. (2008). *Ley del sistema nacional de información estadística y geográfica*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG_200521.pdf
- Cámara de Diputados. (2009). *Ley general del sistema nacional de seguridad pública*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_300621.pdf
- Cámara de Diputados. (2012). *Ley general de protección civil*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf
- Cámara de Diputados. (2018). *Ley general de mejora regulatoria*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_200521.pdf
- Castañeda, J. (2001). “El contingente fiscal de la nueva nación mexicana, 1824-1861”. En C. Marichal y D. Marino. *De colonia a nación; impuestos y política en México 1750-1860* (pp. 135-188). El Colegio de México.
- Castelazo, J. (2011). *La administración pública a través de los informes presidenciales. Volumen 2. Serie 200 años de la administración pública en México*. Tomo V. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Díaz-Cayeros, A. (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. Miguel Ángel Porrúa.
- Dublán, M, y Lozano, J. (1876). *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. Imprenta del Comercio a Cargo de Dublán y Lozano.
- Fernández, J. (2002). *Las relaciones intergubernamentales en el derecho constitucional español*. Universidad de Cádiz.
- Fondo Editorial de Nuevo León. (2005). *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*. FENL.
- Hernández, C. (2006). *Espíritu de cuerpo y el papel del ejército permanente en el surgimiento del Estado-nación, 1821-1860*. Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura, (8) 129-154.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (IIJ, s/f). *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>

- Jáuregui, L. (2018). *Una nueva perspectiva sobre la fiscalidad de la primera república federal mexicana: el caso de la comisaría de Nuevo León 1824-1835*. Historia mexicana, LXVIII(2), pp. 509-555.
- López, N. (2008). “El gasto educativo: de Agustín Millán a Isidro Fabela”. En A. Civera. *Experiencias educativas en el Estado de México, un recorrido histórico* (pp. 265-326). El colegio Mexiquense.
- Mendoza, J. (2010). *El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo mexicano*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- (2013). *Las capacidades subsidiarias del gobierno estatal y de los ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el contexto federal: finanzas públicas, políticas públicas, organización social*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2017). *Los congresos nacionales de instrucción pública: el inicio rezagado de las relaciones intergubernamentales mexicanas durante el siglo XIX*. RIESED. Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos, 2(6), 110-129.
- (2017). *Relaciones intergubernamentales en México: la construcción de carreteras*. Revista IAPEM, (97), 73-116.
- (2020). “El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia de jerarquía en México”. En J. Mendoza y E. J. Grin, *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 295-376). Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2021). *La Conferencia Nacional de Gobernadores de México: su aportación como salvaguarda federal [manuscrito presentado para publicación]*. Centro Universitario UAEM Zumpango. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sánchez, M. (2001). “Política fiscal y organización de la hacienda pública durante la República Centralista en México”. En C. Marichal y D. Marino. *De colonia a nación; impuestos y política en México 1750-1860* (pp. 189-214). El Colegio de México.
- Sánchez, F. (2006). *La administración pública y los programas de combate a la pobreza en México: 1989-2005*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (2015). *Acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos generales de operación del Consejo Peninsular de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/228649/Lineamientos_Generales_de_Operaci_n_del_Consejo_Peninsular_de_Sanidad_e_Inocuidad_Agroalimentaria.pdf

- (2018). *Acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos generales de operación del Consejo de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Península de Baja California*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317932/ACUERDO_por_el_que_se_dan_a_conocer_los_Lineamientos_Generales_de_Operaci_n_del_Consejo_de_Sanidad_e_Inocuidad_Agroalimentaria.pdf
- Secretaría de Educación Pública. (2004). *Convenio de coordinación que suscriben la autoridad educativa federal y las autoridades educativas de los estados de la república para establecer las bases conforme a las cuales funcionará el Consejo Nacional de Autoridades Educativas*. Recuperado de http://normateca.edugem.gob.mx/normateca/wp-content/uploads/2016/07/CONV_033.pdf
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2000). *Reglamento de la ley general del equilibrio ecológico y protección al ambiente en materia de áreas naturales protegidas*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_ANP.pdf
- Secretaría de Salud. (1986). *Acuerdo sobre la integración del Consejo Nacional de Salud*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4789198&fecha=25/03/1986&cod_diario=206182
- Serrano, A. (1993). *El contingente de sangre: los gobiernos estatales y departamentales y los métodos de reclutamiento del ejército permanente mexicano, 1824-1844*. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. (2016). *Acuerdo 04/2016 por el que se crea la Comisión de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/325017/Acuerdo_de_creaci_n_04_2016.pdf
- Watts, L. (2006). *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons.
- Wright, S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.