

En contexto

**El federalismo en
México.
La relación del
gobierno federal
con los ejecutivos de
los estados**

Núm. 173
Sep. 2021



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El federalismo en México. La relación del gobierno federal con los ejecutivos de los estados

Salvador Moreno Pérez¹

Introducción

En México tenemos una república federalista donde la característica distintiva es la división de poderes y la organización en una Federación integrada por estados y municipios, con una delimitación de competencias y responsabilidades entre la esfera local y nacional; durante los siglos XIX y XX predominó el centralismo.

En esa dinámica el papel de los estados en la etapa centralista sólo fungía como apéndices del gobierno federal. En 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y en el 2000 la Presidencia de la República. Esos cambios influyeron en la organización de las entidades federativas. Los gobernadores de los estados al no depender directamente del Presidente adquieren una fuerza y capacidad política que no tenían en el pasado; en la actualidad tienen más capacidad política frente al titular del Poder Ejecutivo y los otros Poderes de la Unión; con ello aumentó su capacidad para darle un sentido diferente al federalismo.²

La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) por más de 19 años se convirtió en un espacio de interlocución entre los estados y la Federación. Al respecto, Preciado y Hernández consideran que dicha organización fue creada como contrapeso al primer gobierno de alternancia en el siglo XXI.³ En 2020 la Conferencia tuvo una importante escisión, ya que 10 gobernadores de oposición optaron por integrar la llamada Alianza Federalista integrada por 10 mandatarios del PRI, PAN, PRD, MC e independientes.

¹ Estudios de maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México. Licenciado en Sociología por la UAM. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@diputados.gob.mx

² Jaime Preciado y Jorge Hernández, "Conago y el nuevo federalismo mexicano", *Estudios Jaliscienses*, núm. 62, México, 2005, p. 16.

³ *Ibid.*, p. 4.

Los gobernadores electos de Morena en la elección de 2021 han planteado revisar la Conago,⁴ consideran necesario un nuevo modelo de relación entre gobiernos de los estados con la Federación; entre ellos existe la percepción de que la Conferencia sirvió como instrumento para exigir recursos al gobierno federal.

En ese contexto, el artículo tiene como objetivo bosquejar un panorama general de las nuevas relaciones entre el Poder Ejecutivo con las entidades federativas. Para ello, en primer lugar se mencionan algunos antecedentes sobre la conformación del Sistema Federal Mexicano; en segundo lugar se describe el papel de la Conago en el federalismo mexicano; en tercer lugar se describen los problemas y desafíos del federalismo en el contexto de la 4T y, finalmente, se cierra el documento con algunas reflexiones finales.

Antecedentes

Luis F. Aguilar Villanueva sintetiza el origen del federalismo en México y lo sitúa en los inicios de la vida independiente en los debates entre liberales y conservadores, cuyo propósito fue instaurar su respectivo proyecto de nación.⁵ Según su visión, los liberales insistían en una república federal basada en el reconocimiento y la garantía de las libertades individuales, en tanto que los conservadores consideraban que el Estado debía construirse en continuidad con las instituciones coloniales y las corporaciones sociales establecidas.

La lucha entre liberales y conservadores finalizó con la guerra de reforma y el triunfo de los liberales. Con ello, afirma Aguilar Villanueva, el federalismo se consideró como la única solución para preservar la unidad nacional y detener el ánimo separatista de algunas provincias del territorio mexicano.⁶

La Constitución de 1857 respetó la existencia de dos esferas soberanas, federación y estados conforme a lo establecido en la Constitución de 1824; sin embargo, explica Aguilar Villanueva, “La práctica política y administrativa fue adquiriendo cada vez más rasgos **centralistas** con la intención de consolidar la integridad territorial y la identidad nacional”.⁷ Serna de la Garza explica que la **lógica centralizadora** lleva a una situación paradójica: “No obstante tener una estructura federal, nuestro sistema tiene problemas típicos de un

⁴ Jorge Ricardo, “Perfilan morenistas desaparición de la Conago”, *Reforma*, 16 junio de 2021, México, en [REFORMA | Periodismo independiente](#) (consulta: 21 de septiembre de 2021).

⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México, jul-sep., 1996, vol. 58, núm. 3, México, 1996, p. 3.

⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁷ *Idem.*

Estado unitario. La excesiva centralización ha llevado a dificultades de saturación y sobrecarga, de distanciamiento, o pérdida de visibilidad y de responsabilidad, eficacia e inmediatez, en la relación entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública”.⁸

Aguilar Villanueva considera que a partir de la década de 1970 se dieron los primeros pasos administrativos para aminorar la tendencia centralista y reactivar el federalismo mexicano; entre los más importantes se pueden destacar: los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (Coprodes); el Convenio Único de Coordinación (1980); el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) orientado a promover el uso racional y la distribución equitativa de los recursos públicos; en 1983 se reformó el artículo 115 constitucional en el cual se redefinió el papel asignado al municipio en la estructura del sistema federal mexicano; la reforma al artículo 26 de la Constitución estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo y la descentralización de servicios de educación primaria y normal a las entidades federativas, entre las más destacadas.⁹

El sistema político formado en México a lo largo del siglo XX tuvo como pieza fundamental una Presidencia de la República sumamente fuerte que, a partir de un sistema de partido hegemónico, desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante sobre la política local, el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia. Dicho sistema se encargó de introducir en el diseño institucional federal del país una lógica centralizadora, por medio de la cual se consolidó la subordinación de los estados a los poderes federales y, en particular, a la institución de la Presidencia de la República.¹⁰

A partir de la alternancia en el poder al inicio del siglo XX, según Magali Modoux, el Poder Ejecutivo experimenta un repliegue relativo cuya autoridad y poder se ven fragilizados por la pérdida de recursos y por la presencia de los gobernadores estatales en el escenario político nacional.¹¹

Se trata de encontrar un diseño institucional que devuelva facultades a los estados y municipios, pero que también genere las condiciones para lograr la coherencia en el actuar

⁸ José Ma. Serna de la Garza, *El Sistema Federal Mexicano. Un análisis jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2009, p. XV.

⁹ Aguilar Villanueva, “El federalismo mexicano: funcionamiento...”, *op. cit.*, pp. 4-5.

¹⁰ José Ma. Serna de la Garza, “Introducción” y “La distribución de competencias legislativas en el sistema constitucional mexicano”, en José Ma. Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2016, p. 42.

¹¹ Magali Modoux, “Geografía de la gobernanza: ¿alternancia partidaria como factor de consolidación de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?”, *Foro Internacional*, 185, XLVI, México, 2006, p. 513.

público. En una perspectiva político institucional, José Ma. Serna de la Garza¹² en 2007 opina que el Estado federal mexicano se puede caracterizar de la siguiente forma:

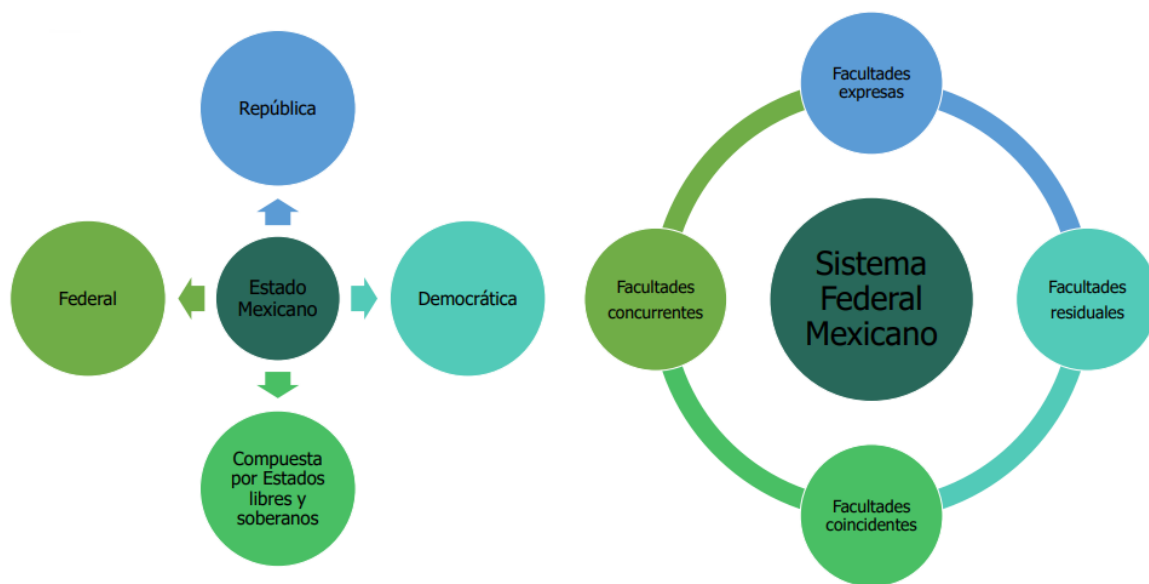
- 1) La existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución.
- 2) La distribución constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales.
- 3) La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal.

En los esquemas 1 y 2, elaborados por César Balcázar,¹³ se puede visualizar mejor lo expresado en los párrafos anteriores.

¹² Serna de la Garza, *El Sistema...*, *op. cit.*, p. 4.

¹³ César Balcázar, “Compromisos del Estado mexicano para la igualdad sustantiva y el papel parlamentario”, Curso sobre Igualdad de Género, Derechos Humanos para la Igualdad Sustantiva y Legislar con Perspectiva de Género, Cámara de Diputados, México, 9 de septiembre de 2021.

Esquema 1. Sistema Federal Mexicano



Fuente: César Balcázar, “Compromisos del Estado Mexicano para la igualdad sustantiva y el papel parlamentario”, Curso sobre Igualdad de Género, Derechos Humanos para la Igualdad Sustantiva y Legislar con Perspectiva de Género, Cámara de Diputados, México, 9 de septiembre de 2021.

El primer diagrama del Esquema 1 es la representación del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos, y por la Ciudad de México unidos en una Federación.

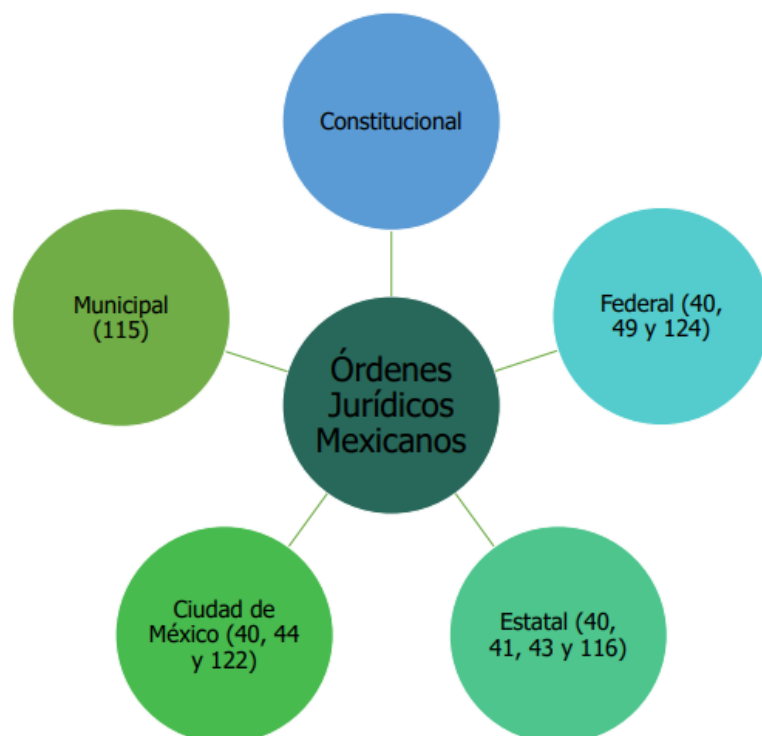
En tanto que en el segundo diagrama del Esquema 1 están representadas las facultades de la Federación, las cuales se encuentran en varios artículos de la Carta Magna. El artículo 124 constitucional establece que las facultades no concedidas expresamente a la Federación se entienden reservadas a los estados. Por tanto, la Federación tiene facultades expresas y los estados las facultades residuales.

Las áreas constitucionales donde concurren ambos órdenes de gobierno son educación (artículo 3°); sistema penitenciario (artículo 18); administración de la reforma agraria (artículo 27); tratamiento de los asentamientos humanos (artículo 73) y vigilancia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas (artículo 28).¹⁴

¹⁴ Aguilar Villanueva, “El federalismo mexicano: funcionamiento...”, *op. cit.*, p. 8.

Las facultades coincidentes son aquellas en las que todos los niveles de gobierno pueden ejercer la misma competencia en alguna determinada materia y no está reservada para alguno de ellos; se dice que está es una excepción del federalismo.¹⁵

Esquema 2. Sistema Federal Mexicano en la Carta Magna (Artículos)



Fuente: César Balcázar, “Compromisos del Estado mexicano para la igualdad sustantiva y el papel parlamentario”, Curso sobre Igualdad de Género, Derechos Humanos para la Igualdad Sustantiva y Legislar con Perspectiva de Género, Cámara de Diputados, México, 9 de septiembre de 2021.

De forma más general, Rodolfo Téllez-Cuevas¹⁶ visualiza el federalismo mediante diferentes categorizaciones para su estudio e investigación, mismas que van desde los

¹⁵ Julio César Zapata Cruz, “Facultades coincidentes y facultades implícitas en México, hechos y derechos”, UNAM, núm. 42, noviembre-diciembre 2017, México, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11753> (20 de septiembre de 2021).

¹⁶ Rodolfo Téllez-Cuevas, “La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y el federalismo a más de 10 años de su creación”, *Buen Gobierno*, núm. 17, julio-diciembre, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., 2014, pp. 36-59.

ámbitos jurídico y político, pasando por el publiadministrativo, entre otros más, como se visualiza en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Categorización del federalismo

Categorías				
Administrativa	Política	ideológica	Económica	Jurídica
Reparto de competencias Estructura publiadministrativa División administrativa Planeación descentralización y desconcentración Autonomía estatal Organización gubernamental	Forma estatal Integración nacional Autodeterminación política Pacto social Forma republicana Dualidad del Poder Ejecutivo Autonomía política	Idea liberal de Estado Es parte del proyecto nacional Sustantivamente asociada a la soberanía popular Una de las bases del republicanismo Forma estatal	Asociación con el sistema capitalista Formación de un mercado nacional Federaliza la función hacendaria Concretiza un sistema tributario nacional Descentralización fiscal	Sistema normativo Jerarquización jurídica federal, estatal y municipal Posibilita libertades jurídicas Integración jurídica del Estado Autonomía jurídica Normas centrales generales y normas locales específicas

Fuente: Rodolfo Téllez-Cuevas, “La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y el federalismo a más de 10 años de su creación”, *Buen Gobierno*, núm. 17, julio-diciembre, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., 2014, p. 40.

Esto quiere decir que el federalismo se puede estudiar desde diferentes enfoques, aunque todos están interconectados o interrelacionados.

El papel de la Conago en el federalismo mexicano

En 1999 se constituye la primera organización formal de gobernadores para defender sus intereses: la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago), impulsada por los gobernadores del PRD (Zacatecas y Tlaxcala), y por Rosario Robles, que sustituyó a Cuauhtémoc Cárdenas en la capital y Leonel Cota, de Baja California. La Anago fue un movimiento articulado alrededor de las reivindicaciones financieras sin un proyecto global que asegurara continuidad, según Magali Modoux.¹⁷

La Conago oficialmente tuvo su origen el 13 de julio de 2002, en Cancún, Quintana Roo, con los gobernadores que pertenecían al Partido Revolucionario Institucional (PRI), y al Partido de la Revolución Democrática (PRD), partidos de oposición al Partido Acción

¹⁷ Modoux, “Geografía de la gobernanza: ¿alternancia...”, *op. cit.*, p. 521.

Nacional (PAN), durante la Presidencia de la República de Vicente Fox. Entre los fundadores estaban Andrés Manuel López Obrador, entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y Ricardo Monreal, entonces gobernador de Zacatecas. La Conago quedó conformada por todos los gobernadores de México en 2003 después de que los mandatarios del PAN acordaron unirse al grupo.¹⁸

La Conago funciona como un foro de carácter permanente con el objetivo de fortalecer el federalismo, mediante mecanismos democráticos y pleno respeto institucional. Es un espacio abierto a todas las entidades del país sin distinción de partidos políticos.¹⁹

De los fundamentos descritos en su propio portal institucional, se pueden destacar los siguientes: **primero**, funciona como un espacio institucional permanente para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal; **segundo**, busca fortalecer a las entidades federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y capacidad de respuesta de las demandas de sus comunidades; **tercero**, reafirma el compromiso de las entidades federativas con el pacto federal; **cuarto**, propone el diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia; **y quinto**, promueve la consolidación de una nueva relación de colaboración entre los órdenes de gobierno.²⁰

De entre los objetivos destacan: realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.²¹

La dinámica de funcionamiento se lleva a cabo mediante reuniones ordinarias entre los titulares de los ejecutivos estatales donde se discuten, analizan, se toman decisiones y

¹⁸ *El Financiero*, junio 17, 2021, en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/17/morena-quiere-desaparecer-la-conago-cuando-amlo-y-monreal-son-dos-de-sus-fundadores/> (consulta: 10 de septiembre de 2021).

¹⁹ Sobre la Conago, en www.conago.org.mx/acercade/sobre-la-conago (consulta: 9 de septiembre de 2021).

²⁰ Lineamientos de la Conago, en: www.conago.org.mx/acercade/lineamientos (consulta: 9 de septiembre de 2021).

²¹ Sobre la Conago, en www.conago.org.mx/acercade/sobre-la-conago (consulta: 9 de septiembre de 2021).

acuerdos sobre la agenda nacional. Las reuniones se celebran en el estado del presidente de la Conferencia en turno.²²

Para llevar a buen término su labor, la Conago cuenta con una Secretaría Técnica y un Consejo integrado por el presidente y vicepresidente de la Conferencia, ambos de carácter permanente.

Para Preciado y Hernández la Conago es un factor de poder novedoso en las relaciones entre la Federación y los estados.²³ En esas circunstancias destacan: la alternancia partidista en las gubernaturas de los estados; la conformación pluralista del Poder Legislativo federal y de los congresos estatales, y la importancia de las gubernaturas como plataformas hacia la candidatura presidencial, entre las más importantes.

Ya en 2006, Magali Modoux señalaba algunas de las limitaciones de la Conago, entre las cuales se pueden destacar: la incapacidad para conseguir una revisión profunda del sistema nacional de coordinación fiscal; ausencia de resultados en objetivos clave (fiscalidad, inmigración reforma del Estado); fragilidad en la cohesión interna; ausencia de una propuesta de verdadero federalismo renovado; diferencias entre los intereses económicos y fiscales de cada estado; ausencia de un estatus institucional; el incremento de reivindicaciones municipales como rivales de los gobernadores en sus propios estados.²⁴

La Alianza Federalista

En la página oficial de la Alianza Federalista se consigna que ante las deficiencias del gobierno federal para atender la pandemia de Covid-19, y las tentaciones centralistas, surge la Alianza Federalista como un espacio de encuentro, deliberación y acuerdos de 10 Estados preocupados por atender las necesidades y exigencias de sus poblaciones en un contexto marcado por el distanciamiento, displicencia y polarización en el trato de la Federación hacia los estados de la república.²⁵

²² *Idem.*

²³ Jaime Preciado y Jorge Hernández, *op. cit.*, p. 14.

²⁴ Modoux, "Geografía de la gobernanza: ¿alternancia...", *op. cit.*, pp. 525-526.

²⁵ Alianza Federalista, en <https://alianzafederalista.org/nosotros/index.html> (consulta: 10 de septiembre de 2021).

La Alianza Federalista surge en 2020 a partir de la escisión de 10 gobernadores de la Conago y está integrada por los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Tamaulipas.

De los compromisos establecidos por la Alianza Federalista se pueden destacar: la atención coordinada y eficiente de la pandemia Covid-19; el fortalecimiento de la infraestructura y servicios de salud; impulso del federalismo mediante el Sistema de Coordinación Fiscal, la Convención Nacional Hacendaria, Federalismo Político y la coordinación de atribuciones exclusivas y concurrentes; revertir el centralismo y el impulso de acciones de fomento económico y atracción de inversiones.²⁶

La más reciente reunión de la Alianza Federalista se llevó a cabo el 12 de septiembre de 2021 en Tamaulipas. Asistieron sólo los gobernadores Miguel Ángel Riquelme, Silvano Aureoles y Francisco Cabeza de Vaca, de Coahuila, Michoacán y Tamaulipas, respectivamente, con la idea de fortalecer el federalismo.

Varias entidades federativas que formaban parte de la Alianza Federalista tendrán cambio de gobierno, como Chihuahua, Colima, Michoacán y Nuevo León.

El federalismo en el contexto de la 4T, problemas y desafíos

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024²⁷ no se mencionan acciones específicas para fortalecer el federalismo, más bien se centra en proyectos regionales para subsanar las desigualdades como:

- Tren maya (120 a 150 millones de pesos, inversión pública y privada).
- Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (Corredor Multimodal Interoceánico, inversión inicial 8 mil millones de pesos).
- Programa Zona Libre de la Frontera Norte (43 municipios fronterizos, reducción de IVA, ISR y combustibles).
- Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles”, Santa Lucía.

Además de seis programas de autosuficiencia alimentaria y rescate del campo: Programa Producción para el Bienestar; Programa de apoyo a cafetaleros y cañeros del país; Programa de precios de garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y

²⁶ *Idem.*

²⁷ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, 2019.

leche; Crédito ganadero a la palabra; Distribución de fertilizantes químicos y biológicos y la Creación de un organismo de seguridad alimentaria mexicana (Sagalmex).

Respecto al federalismo fiscal, que fue lo que detonó el nacimiento de la Conago, diferentes análisis en la materia han señalado algunos problemas en materia de ingresos, gastos y repartición a las entidades federativas y municipios.²⁸

El Estado tiene la tarea fundamental de lograr el desarrollo económico; la mejor distribución de la riqueza, el combate a la pobreza y la desigualdad. Entre los instrumentos de los que se vale el gobierno para cumplir con ese objetivo está la política hacendaria, mediante la cual define prioridades en el ejercicio del gasto y señala por qué se ejerce de determinada manera.²⁹

La reforma fiscal en los países en desarrollo no es reciente, ya desde la segunda mitad del siglo XX se ha discutido cómo incrementar la recaudación de los gobiernos en un contexto de desigualdad. Para el caso de México, explica Horacio Sobarzo, se modificó la estructura fiscal intergubernamental, de un sistema muy centralizado a un panorama distorsionado en el que los gobiernos estatales obtuvieron considerables funciones de gasto y la mayor parte de las responsabilidades impositivas han permanecido en el gobierno federal.³⁰

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (artículo 1).³¹

²⁸ José Ma. Serna de la Garza, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, México, IJ-UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, 2016, en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1325-las-convenciones-nacionales-fiscales-y-el-federalismo-en-mexico> (consulta: 20 de septiembre de 2021).

²⁹ Carlos Tello Macías, “Reforma hacendaria para el bienestar social”, *Economía*, UNAM, 2013, vol. 10, núm. 30, México, 2013, pp. 31-57, en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S1665-952X2013000300003&lng=es&tlng=es (consulta: 20 de septiembre de 2021).

³⁰ Horacio Sobarzo, “Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México. Un sistema fiscal representativo”, *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre, vol. 73, núm. 292(4), México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 809-861.

³¹ Cámara de Diputados, *Ley de Coordinación Fiscal*, México, en [Ley de Coordinación Fiscal \(diputados.gob.mx\)](http://leydecoordinacionfiscal.diputados.gob.mx) (consulta: 12 de septiembre de 2020).

De esa forma, Miguel Carbonell planteó que el gobierno federal ha dispuesto del 85% del total de los recursos públicos, los estados han administrado 12% y a los municipios les ha tocado un 3 por ciento.³²

Asimismo, por medio del gasto federalizado, la Federación transfiere recursos a las entidades y municipios del país mediante las participaciones, los fondos del ramo 33 y convenios para que los mismos puedan realizar sus gastos en materia de educación, salud, infraestructura, seguridad, pensiones y deuda pública, entre otros rublos.³³

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF 2022)³⁴ para 2022 muestra un incremento en términos reales de 8.6%, al pasar de 6 billones 295 mil millones de pesos en 2021³⁵ a 7 billones 088 mil millones, que representa un incremento de 792 mil 514 millones en términos nominales, ello implica un incremento tanto en los ingresos como en el gasto y se aleja del postulado inicial de austeridad republicana.

El proyecto de PPEF 2022 enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados establece que los recursos federales para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como el de los recursos federales que se ejerzan de manera concurrente con recursos de dichos órdenes de gobierno, se sujetará a las disposiciones legales, al principio de anualidad y a lo siguiente: los fondos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados; los fondos del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas.

En el Ramo 28 (Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios) se observa un incremento de 6.7% que representa alrededor de 100 mil millones de pesos adicionales con relación al PPEF 2021, en tanto que el ramo 28, “Participaciones a las

³² Miguel Carbonell, “El Estado federal en la Constitución mexicana: una introducción a su problemática”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, en [El Estado federal en la Constitución mexicana: Una introducción a su problemática | Carbonell | Boletín Mexicano de Derecho Comparado \(unam.mx\)](#) (12 de septiembre de 2021).

³³ Segob-INADEF, *Presupuesto federalizado e indicadores*, México, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225601/Gasto_federalizado_e_indicadores.pdf (20 de septiembre de 2021).

³⁴ Presidencia de la República, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022*, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, miércoles 8 de septiembre de 2021, México.

³⁵ DOF, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021*, México, 30 de noviembre de 2020.

entidades federativas y municipios”, presenta un incremento de 10.6%, al pasar de 921 mil millones a poco más de 1 billón de pesos (véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Recursos federales y estatales

Ramos generales	PEF 2021 (Millones de pesos)	PPEF 2022 (Millones de pesos)	Incremento %
Ramo 23. Previsiones salariales y económicas	127,487	134,623	5.6
Ramo 33. Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios	777,843	830,300	6.7
Ramo 28. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	921,403	1,019,490	10.6

Fuente: Elaboración propia con base en DOF, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021*, México, 30 de noviembre de 2020, Presidencia de la República, “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, miércoles 8 de septiembre de 2021, México.

Otro elemento relacionado con el federalismo nacional en la administración de la 4T es la figura de los coordinadores generales de programas estatales, los llamados superdelegados, quienes fungen como un enlace entre las secretarías federales y los gobiernos estatales con el propósito de coordinar la implementación de las acciones gubernamentales en los tres niveles de gobierno.³⁶

Comentarios finales

El futuro tanto de la Conago como de la Alianza Federalista es incierto. Una vez que concluyó el proceso electoral de 2021, el mapa electoral en lo que corresponde a gubernaturas muestra un predominio de Morena y aliados con 16 entidades federativas y la Ciudad de México; el PAN gobernará ocho entidades federativas, el PRI gobierna en 4 entidades, Movimiento Ciudadano en dos, y una gubernatura para el PVEM-PT.³⁷

³⁶ Ifigenia Martínez Hernández “Los retos del federalismo mexicano desde la perspectiva de la Cuarta Transformación”, *Revista Pluralidad y Consenso*, vol. 9, núm. 40, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2019.

³⁷ *Aristegui Noticias*, Presume AMLO mapa con 17 estados “morenos”; abre puerta al PRI en San Lázaro, en <https://aristeguinoticias.com/0806/mexico/presume-amlo-mapa-con-17-estados-morenos-abre-puerta-al-pri-en-san-lazaro/> (20 de septiembre de 2020).

La Conago tuvo una gran capacidad de negociación de la agenda legislativa nacional en aspectos fiscales y políticos, aunque después de la elección de 2021 el nuevo mapa electoral en los estados provocó una crisis y escisión que replantea la relación del Ejecutivo con los gobernadores de oposición.

Es posible que la mayoría de los gobernadores de Morena den continuidad a la Conago, aunque seguramente se matizaría su papel de contrapeso al Poder Ejecutivo; seguramente los gobernadores del PAN tomarán la decisión de continuar en la Conago o bien unirse como oposición en la Alianza Federalista.

Tanto la Conago como la Alianza Federalista se constituyeron tratando de no contravenir el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 117 constitucional, fracción I, que indica que los “Estados no podrán en ningún caso celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras”.³⁸ Ello implica que no tienen un sustento constitucional. Al respecto, en la Legislatura LXIV se presentaron por lo menos dos iniciativas, que buscan elevar a rango constitucional las asociaciones de gobernadores.³⁹

Una iniciativa la presentó el Congreso de Jalisco a la Cámara de Diputados en noviembre de 2020; tiene por objeto reformar el artículo 120 de la Constitución Política para crear la Asamblea General de Gobernadores.

La segunda iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones del artículo 117 y 120 de la Constitución con la finalidad de constituir un Consejo de Gobernadores para el Federalismo la presentó el senador Samuel Alejandro García Sepúlveda de Movimiento Ciudadano en noviembre de 2020. Ambas iniciativas se encuentran con dictamen pendiente.

³⁸ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](https://www.diputados.gob.mx) (consulta: 20 de septiembre de 2021).

³⁹ Segob, *Sistema de Información Legislativa* en www.gobernacion.gob.mx (20 de septiembre de 2021).