

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 17 - giugno 2018

EL PRIMER EJE DEL PODER PRESIDENCIAL
EN MÉXICO.

UN FEDERALISMO CENTRALIZADOR

Francisco Tortolero Cervantes

EL PRIMER EJE DEL PODER PRESIDENCIAL EN MÉXICO. UN FEDERALISMO CENTRALIZADOR¹

Francisco Tortolero Cervantes

*Ricercatore nell'Università Nacional Autónoma de México,
Città del Messico*

Il Messico è uno Stato federale fin dalla sua prima Costituzione, nel 1824. Tuttavia, questa classificazione è stata più formale che effettiva. Non si è mai smesso di concentrare poteri nella federazione, non tanto per avere governi efficienti, quanto per conservare lo *status quo*. Tanto a livello federale quanto a quello locale, la lotta politica e costituzionale non mirava all'uguaglianza dei diritti bensì alla ripartizione dei privilegi tra le élites. Il potere del Presidente della Repubblica continua a condizionare il funzionamento dei tre poteri a livello statale. La sfiducia nelle istituzioni locali fa sì che i meccanismi federali non riescano a controllare le autorità locali. Dal 2000, la rotazione dei partiti alla Presidenza ha comportato un aumento delle risorse dei governi locali, ma davvero pochi pesi e contrappesi. Sebbene forse, l'unica democratizzazione effettiva possa arrivare dagli Stati, attraverso la nascita di governi responsabili più vicini al cittadino.

Mexico has been a federation since its first constitution was promulgated, in 1824. Nevertheless, such a legal category has been formal rather than functional. Centralizing powers on the federal layers looks upon maintaining the status quo rather than the achievement of a good governance. Political and constitutional struggle, both state and federal, do not seek for the equality of rights, but for sharing privileges among the elites. The powers of the president are still determinant according to the functioning of the three branches of state governments. Distrust upon local agents turns federal mechanisms useless while controlling state authorities. Since 2000, rotation of parties at the presidency meant increasing revenues for states, but very few checks and balances. Even though, the only effective democratization may come from states, through the establishment of responsible rule at a proximity level upon the citizens.

Sommario:

1. Introducción
2. Una historia remota: los primeros desarrollos
 - 2.1. El difícil nacimiento de una federación
 - 2.2. Un modelo que nace con serias limitaciones
 - 2.3. Pero al final, se impone el postulado federal
3. Una historia reciente: la Constitución de 1917, hoy
 - 3.1. Predominio de la parte estática del federalismo; su flexibilización
 - 3.2. La subutilizada parte dinámica del federalismo mexicano
 - 3.3. La disfunción del federalismo mexicano actual
4. Reflexiones finales

¹ Quiero agradecer a los colegas el Dipartimento di Studi aziendali e giuridici e la Universidad de Siena por el interesante debate que tuvo lugar en el seminario del 25 de septiembre del año pasado organizado por Tania Groppi.

1. Introducción

En términos evolutivos, el sistema de gobierno en México no deja de avanzar como movimiento policéntrico o poliárquico (en términos de Robert Dahl), a la vez federal y presidencial; con un nodo central que coordina las partes integrantes, funcionando *en red*². Esta red es la que establece relaciones con el conjunto. Como consecuencia de lo anterior, la esfera federal y la local se complementan, de acuerdo a la actividad impulsada por un Presidente de la República, actuando frente a 32 gobernadores. Donde la segunda esfera (subnacional) no debe ser vista como subordinada a la primera. Una se coordina con la otra; aunque en ocasiones, como en cualquier federación, compite con ella.

Sabemos que mientras las sociedades se vuelven complejas por virtud de fenómenos como la migración o la multiculturalidad; donde se generan disparidades entre estados ricos y pobres; donde los intereses de todos los individuos parecen traslapados, surge el federalismo como esquema que garantiza una más amplia unidad y confianza respecto del pacto que mantiene integradas a todas las partes de un conjunto territorial. La pluralidad hace la fuerza.

Pero la cooperación no siempre ha sido posible; las pugnas por sentirse excluidos en el reparto de recursos y competencias podrían derivar un efecto divergente a la cooperación: el conflicto. Es en esta parte en la que los mexicanos no hemos sido capaces de conciliar al sistema presidencial con el esquema federal.

El esquema federal en el contexto mexicano actual, aunque normativamente, pretenda instaurar ingredientes para la cooperación (como los del federalismo fiscal), tampoco es que haya apuntalado un funcionamiento competitivo eficiente de su reparto competencial. Más bien diremos que la herramienta federal ha sido debilitada por acciones y por omisiones de los poderes.

Presentado hace un siglo como postulado constitucional de la unidad de un país tan plural³, el federalismo mexicano aparece hoy como una simple

² DAHL, *La Poliarquía*, en AA.VV., *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Madrid, 2014, 79.

³ «El federalismo fue el leve hilo que mantuvo unido lo que se estaba disgregando; sin él, nuestro rostro habría sido bien distinto. Y cuando en la larga sociedad fluctuante prescindimos del federalismo, la historia nos fue adversa», REYES HEROLE, *El liberalismo mexicano*, México, 1974, 335-414.

formalidad que esconde la concentración de atribuciones en la Federación; léase, en su Ejecutivo.

Este trabajo describe el primero de dos integrantes del sistema constitucional que se supone, habrían sido diseñados para mejorar la separación de poderes, pero que apuntan a generar un mayor predominio del Presidente de la República. Nos referimos en primer lugar a un federalismo paradójicamente centralizador.

Atendiendo a sus potencialidades institucionales, la herramienta federal podría aportar soluciones para hacer más equitativo el reparto de recursos, funciones y responsabilidades entre las tres esferas territoriales con las que, históricamente, los primeros mexicanos se dieron a la tarea de dividir el poder, entre la federación, los estados y los municipios (1). Dos siglos más tarde, los actores políticos de esta generación han actuado en dirección contraria, con mayor intensidad desde hace dos décadas, usando al postulado federal para ampliar la opacidad de los poderes federales, creando espacios de irresponsabilidad política a nivel subnacional (2)⁴.

2. Una historia remota: los primeros desarrollos

El primer federalismo de México contrasta con otros federalismos, como el norteamericano, surgido de negociaciones y cesiones entre partes desiguales de un todo. Como unidad celular, los primeros intentos de federación surgieron, en México, a final de la guerra de independencia contra España, en los 1820's, cuando se pretendió dar vida a un *pacto entre socios desiguales* que se asociaban para hacerse fuertes.

2.1. El difícil nacimiento de una federación

Durante los tres siglos que la Corona española gobernó la Nueva España, se habían ido instalando unidades administrativas en los territorios, como Capitanías y Diputaciones Provinciales, que pocas décadas antes de la independencia se transformaron en Intendencias⁵ (todos estos esquemas, operados bajo una lógica centralista).

⁴ GÁMIZ PARRAL, *Derecho Constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, 2003, 336-337.

⁵ Estas *intendencias* habían sido creadas como una esfera intermedia, para centralizar el mando en las Provincias. Como mecanismos de reparto de atribuciones en esferas concéntricas de territorio, pudieron ser útiles para encontrar soluciones institucionales para

Lo cierto es que los criollos novohispanos se separaron del esquema simbiótico, concebido por Johannes Althusius en los 1600's⁶. Al final, nuestros pactos confederados de los orígenes no incluyeron a tribus que buscaban una ley común.

La ley común la habíamos encontrado durante el período colonial en las Leyes de Indias. Y las tribus conformadas por los antiguos pobladores (mexicas, tlaxcaltecas, otomíes e infinidad de otras etnias) habían sido absorbidas por el mestizaje y la evangelización. Una sociedad dividida en castas, gobernada en provincias virreynales, cuyas autoridades estaban conformadas por administradores profesionales (que contrariamente a lo que se piensa, eran bastante experimentados). Pero los puestos superiores eran reservados a los nacidos en España⁷. Casi todos estos funcionarios, con capacidad de gestión probada en la metrópoli y en otras colonias, ejercían sus tareas (representando al imperio español), desapegados de los intereses de los pobladores que gobernaban⁸, al no existir mecanismos de representación en las colonias.

Cuando establecimos en 1824 nuestra primera constitución como país independiente, la búsqueda de legitimidad implicaba que la soberanía fuera atribuida a cada parte del territorio, si bien, la dificultad de dar solidez al pacto constitucional consistía en lograr que todas sus partes terminaran ligadas uniformemente.

Pero no volteamos a ver el modelo simbiótico de Althusius: ni defendimos la tolerancia religiosa (estableciendo como religión oficial la

este joven país, en BARCELÓ ROJAS, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, 2016, 20.

⁶ De su *Politica Methodice Digesta*, publicada en 1603, en ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987, 1-79.

⁷ La tesis del centralismo colonial novohispano, supuestamente impuesto por España durante tres siglos, encuentra argumentos en contra. Recientemente, se ha afirmado que el esquema federal de la Constitución de 1824, corresponde a formas de reparto territorial que existieron en distintos territorios de la América española, en PORTILLO - LORENTE, *Pueblos, Nación, Constitución: en torno a 1812*, Vitoria, 2004.

⁸ No es casualidad que el primer intento de crear una Constitución para los habitantes de la América española, ocurriera después que Napoleón I invadiera la península ibérica en 1808; acaso por influencia de la constituyente formada por delegados americanos que asistieron ese mismo año a sesionar en Bayona. El texto francés tuvo, por primera vez, la intención de reconocer derechos en sentido constitucional; aunque no tuvo fuerza legal. Por su parte, los españoles tardaron 4 años más en materializar otro proceso constituyente en Cádiz; si bien, el texto aprobado al final, no tuvo implicaciones mayores en territorio mexicano, SERRANO MIGALLÓN, *La vida constitucional de México*, (vol. Constituciones Impuestas), México, 2007, 147-173.

católica), ni entendimos la idea de “asociación” como acuerdo entre ciudadanos o “simbiontes” movidos a pertenecer a un pacto social⁹. Por virtud de ese pacto, la voluntad individual tendría que proyectarse más allá de los individuos, hacia la comunidad.

En un segundo plano, tampoco quisimos aproximarnos al modelo federal de los Estados Unidos, que logró implantar la homogeneidad de trato a los individuos de los estados que conformaban la Unión. No vimos que la joven república que nacía al norte de nuestras fronteras, rechazaba el viejo corporativismo monárquico, basándose en el rechazo al privilegio. Las trece colonias norteamericanas generaron un sentido de pertenencia muy enraizado en la construcción de un mundo nuevo¹⁰. En cambio, los mexicanos de hace dos siglos quisieron prolongar las condiciones del viejo mundo monárquico. Ajenos a la igualdad de trato, las élites criollas buscaban formar parte de la casta gobernante, formada desde los 1530's por los nacidos en España¹¹. Tres siglos después, habiendo logrado la independencia y en busca de un esquema constitucional, el anhelo de tales élites recién independizadas no se identificaba con la igualdad republicana, sino con el privilegio monárquico.

Esto explica las diferencias notables de instalación del modelo federal al norte y al sur de la América española. Al romper con el lazo colonial y redactar una Constitución, la Convención de Filadelfia logró dejar en un segundo plano la soberanía nacional, planteando en su lugar el reparto consensual de competencias como clave de la unión. La pregunta *¿Quién manda?* (la nación) se transformaba en *¿Quién tiene la autoridad para hacer qué?* (la federación o un estado). La respuesta norteamericana a esta pregunta, quedaría confiada a la lógica de los poderes exclusivos de los

⁹ Carl Friedrich recuerda que la relación simbiótica fue concebida por Althusius para garantizar la libertad individual, entre quienes tienen necesidades semejantes. El reparto desigual de dones a los individuos se vería compensada. Por eso, la asociación alejaba a la comunidad del riesgo de tiranía, pues resultaría más sencillo construir una célula (social) desde la unidad más pequeña del auto-gobierno. En FRIEDRICH, “Preface”, en *The politics of Johannes Althusius*, London, 1964.

¹⁰ Los artículos de la Confederación (1781) ya expresaban aquello que Madison describiría como «una Revolución sin comparación en los anales de la humanidad», a saber, que varios estados capaces de retener su soberanía, libertad e independencia, pudieran crear un gobierno federal separado, haciendo un primer avance en la dirección de formar un gobierno de individuos. Cada ciudadano, en cada estado, compartía los privilegios e inmunidades de los ciudadanos libres de los otros estados. De esta forma, la Confederación abrazaba la noción de *Consociatio* de Althusius, FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and in Practice*, New York, 1968, 15.

¹¹ O'GORMAN, *La invención de América*, México, 1992.

estados; siendo los de la federación, reservados por excepción. Lo anterior, con base en una incipiente noción de subsidiariedad, que refiere a la instancia más eficiente, por ser la mejor situada frente al problema. Así, al firmar el pacto federal, los nuevos Estados de la Unión Americana manifestaban unirse con propósitos comunes, pero conservando la autonomía para actuar en cuestiones que consideraban irreductibles.

El federalismo de los norteamericanos se convertía en una herramienta para garantizar la integración política. Que se anunciaba como ideal para lograr la pacificación en países como México, donde conflictos armados se produjeron a lo largo del territorio; desde el final de la guerra de independencia y prácticamente durante todo el siglo XIX. Pero incluso, hasta la primera mitad del XX.

La lucha de los mexicanos por establecer el sistema federal ha sido ligada, históricamente, a las pugnas entre conservadores y liberales. Donde no obstante el predominio que al final lograron los segundos (partidarios de desterrar todo signo monárquico y unitario), nunca se pudo erigir al federalismo como mecanismo funcional.

La dictadura de Porfirio Díaz, que funcionó bajo el marco formal de la Constitución de 1857 (también de corte federal), tampoco aseguró el reparto responsable de competencias entre niveles de gobierno.

Y tras el triunfo de la Revolución y el exilio del dictador, los constituyentes de 1917 seguían confiando que esta herramienta podía solucionar muchas de nuestras marcadas diferencias regionales. Sin embargo, tampoco fuimos capaces de entender el sentido de la subsidiariedad. Los presidentes, herederos de la Revolución Mexicana, basaron su poder en el predominio de la federación sobre los estados. Y la falta de ruptura de los desequilibrios derivó en nuevos conflictos y tensiones sociales.

Si la Revolución mexicana estalló en 1910 contra la concentración de riquezas y privilegios, la densidad de los problemas regionales se fue acentuando a lo largo de las décadas siguientes: clivajes étnicos, religiosos, ideológicos y de clase siguieron aflorando. Como pocos de estos clivajes podían ser conciliados por vías simples de compromiso político, el federalismo se seguía presentando como un mecanismo de pacificación institucional, que contribuiría a hacer realidad las promesas de igualdad contenidas en la nueva Constitución. Cien años más tarde, seguimos esperando que la herramienta federal logre ser útil para construir gobiernos responsables a los distintos niveles de gobierno.

2.2. Un modelo que nace con serias limitaciones

Los países federales encuentran su razón de ser en la gestión de la diversidad. México enfrentó movimientos separatistas, por solo mencionar al estado de Yucatán, que entre 1841 y 1848 logró escindirse de la nación mexicana. Aquel intento (a la postre, fallido)¹², sirvió para demostrar las virtudes del pacto federal como arreglo que beneficia a las partes de un todo. Aquello que ya identificaba Althusius, que en biología se conoce como *simbiosis*.

Pero nuestro *proceso federal* (federalizing process) no fue suficientemente renovado con la aparición de la Constitución de 1917. Pero fue durante el siglo XX y no antes, que se empezó a generar una tensión entre el poder federal y los poderes locales en México: estados que empezaron a pedir más recursos y prerrogativas, pero menos responsabilidades¹³.

La pugna por devolver competencias a los estados y municipios se extendió durante décadas¹⁴. Reformas constitucionales y legales demuestran que la bandera federal refleja esta pugna constante por reforzar los poderes de las autoridades centrales. Lo cierto es que este esquema de reparto competencial cobra relevancia a partir del momento en que se convierte en una herramienta útil para la toma de decisiones.

La otra parte de la herramienta toca a los individuos. Como si éstos estuvieran sometidos a dos ámbitos de gobierno: uno local y otro federal, cuyos ordenes se entienden distintos pero coordinados; donde el gobierno subnacional es la regla, el federal, la excepción¹⁵. Pero en México, también dejamos de entender el postulado federal en su acepción *dualista*, que dominó en Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX, imponiendo una separación tajante de atribuciones entre la federación y los estados. Para lograr ser visto como una herramienta *cooperativa*; adaptable y útil para ir determinando la mejor fórmula de asignación de tareas, fue necesario concebir al federalismo en términos de proceso garantizado por la constitución¹⁶. Así, el reparto del poder territorial en un esquema federal

¹² CAMPOS, *Que los yucatecos todos proclamen su independencia (Historia del secesionismo en Yucatán: 1821-1849)*, Mérida, 2013.

¹³ LA PERGOLA, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, 1994, 27.

¹⁴ BARRAGÁN, *Introducción al Federalismo. La formación de los poderes en 1824*, México, 1978.

¹⁵ WHEARE, *Federal Government*, New York, 1964.

¹⁶ BURGESS, *In search of the Federal spirit*, Oxford, 2012.

debe ser el resultado de las realidades de cada región, sumado a la negociación política¹⁷. De ahí que tenga que ser, por definición, flexible.

Al ser un proceso constante de experimentación, el federalismo es dinámico: tiende a reinventarse a cada momento. Y esto es lo que debiera estar ocurriendo en México para volverse un mecanismo eficaz de reparto competencial.

De la capacidad que pueden tener los actores para transigir con las instancias centrales al momento de repartir el presupuesto; atraer inversión privada; obtener fondos para infraestructura, se desprendería la necesidad de entender el federalismo en un cruce ideal entre el derecho y la política¹⁸. Su objeto consiste en conciliar al conjunto de organizaciones y ordenamientos jurídicos estatales, en una relación de ida y de vuelta¹⁹ (de la periferia hacia el centro). Y sin embargo, no todo en el proceso federal es conciliación. La negociación debe tener un límite, así como mecanismos para solucionar los conflictos que se deriven de las diferencias entre ámbitos de gobierno.

Es por lo anterior que la estructura estatal debe garantizar mecanismos arbitrales, con los cuales sea posible reaccionar ante la posible violación de un ámbito de competencias frente al otro. Derivado de la flexibilidad normativa para asignar competencias a las diferentes esferas territoriales, los arbitrajes (ya no solo políticos, sino también jurisdiccionales) se vuelven fundamentales, sin importar si se trata de estados unitarios o federales²⁰. En México, la primera etapa de esa distribución fue impulsada por autoridades políticas, como el Presidente de la República o el Senado, quienes

¹⁷ Para los politólogos, el federalismo parecería un proceso dinámico, mientras que para los juristas, se entiende como estructura normativa estática de distribución de competencias. Aunque nos parezca mejor entenderlo simultáneamente, como proceso (evolutivo) y como estructura (flexible), LA PERGOLA, *Nuevos Senderos del Federalismo*, cit., 15.

¹⁸ Durante las pasadas décadas, el federalismo alemán pareció aproximar los dos esquemas típicos que distinguían tajantemente lo federal de lo unitario. Konrad Hesse habló de *Estado federal unitario*, significando la forma en que ese régimen federal reviste características centralizadoras que fueron adaptándose de una constitución a otra, para dotar de mayores potestades al presidente del Reich. Esto último, en los textos constitucionales de 1871 y en el de Weimar en 1919. La tendencia persistió en la Ley Fundamental de 1949, donde la impronta del Estado social requirió mayores atribuciones a la rama Ejecutiva para hacer realidad el cúmulo de atribuciones legales, en ARROYO GIL, *El federalismo alemán en la encrucijada: sobre el intento de modernización del orden federativo en la RFA*, Madrid, 2006, 32 s.

¹⁹ VOGEL, *El régimen federal en la Ley Fundamental*, en BENDA et. al., *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 1996, 615.

²⁰ CRUZ VILLALÓN, *Arbitraje y Constitución en España, Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio*, México, 2008, 423.

concentraron (como en los esquemas unitarios) el impulso de la distribución competencial.

La autoridad judicial intervino hace apenas un par de décadas, al corregir esas asignaciones competenciales a través de procedimientos del contencioso constitucional (dominando en México por la Suprema Corte al resolver controversias constitucionales del art. 105 constitucional; no obstante que tanto en amparo como en acciones de inconstitucionalidad se abordan con frecuencia esta clase de controversias). Pero la centralización del poder en el Presidente tiene otras explicaciones, que también se encuentran en la historia.

2.3. Pero al final, se impone el postulado federal

Partiendo de un reto sumamente complejo (*definir condiciones que generen un nivel de vida semejante a lo largo y ancho del territorio nacional*) la negociación entre centro y periferia es siempre frágil; compleja. Aquello explica por qué los tribunales han encontrado una tendencia a construir una noción (jurídica) de los estándares generales del nivel de vida.

El postulado federal, inscrito en leyes de diversa índole, aunque también en principios²¹, difícilmente podría tomar partido a favor de ámbitos centrales o periféricos²². Pues al ser una herramienta a medio camino entre lo político y lo jurídico, tendría por objeto evitar que la asignación de recursos y competencias quedaran sólo en las leyes, para dirigirse al necesaria determinación arbitral de su funcionamiento.

Ya dijimos que en México, el impulso de estos arbitrajes se fue concentrando en el Poder Ejecutivo. Aunque este efecto no fue exclusivo de mi país; lo encontramos desde los años de la independencia de los Estados Unidos, cuando ocurrieron las pugnas entre federalistas y anti-federalistas²³.

²¹ Los conflictos que se suscitan entre estados no siempre se encuentran regulados por la Constitución. En México contamos con las Controversias Constitucionales como mecanismos para resolver conflictos entre estados, pero no contamos con un desarrollo demasiado específico en cuanto al derecho aplicable a estos casos. En un punto intermedio, se ha dado representación a las instancias estatales en el Senado. En TAJADURA – DE MIGUEL BÁRCENA (eds), *Federalismos del siglo XXI*, Madrid, 2014, 54.

²² De la Suprema Corte mexicana véase los Amparos en Revisión nn. 2237/2009, 24/2010, 121/2010, 204/2010, 507/2010 de 1, 5 y 11 de septiembre de 2011 ("derecho a un mínimo vital").

²³ Unos pugnaban por instaurar poderes considerables a favor de las autoridades federales, con una consiguiente disminución de los poderes estatales; los otros pugnaban por un mayor reconocimiento de la autonomía de cada estado y por ende en una disminución considerable

Durante la década de los 1780's, se promulgó la Constitución; y también se redactaron las trece constituciones estatales. Al predominar a la postre el primer grupo, la implantación del esquema federal sirvió como vehículo para ir sumando facultades al ejecutivo federal en detrimento de los poderes subnacionales. El presidente de la república se erigió como la instancia idónea para destrabar los conflictos entre órganos.

Pero en México, en nuestra flamante república, la eficiencia de la rama ejecutiva fue siempre el talón de Aquiles de los gobiernos²⁴. La Constitución de 1824 no pudo asegurar la continuidad de los mandatos que se sucedieron; casi siempre por obra de levantamientos militares. Fue así como la atribución de facultades extraordinarias al Ejecutivo comenzó a volverse común para todo el territorio, transformándose un medio ordinario de estabilización del régimen. El federalismo falló, al engendrar gobiernos ineficientes.

Luego de las intervenciones de ejércitos de Estados Unidos y de Francia a fines de los 1830's, sobrevino de la pérdida de la mitad del territorio nacional. El lapso entre 1840 y 1860, se caracterizó por ser un caos absoluto. Asonadas, rebeliones, divisiones y traiciones entre grupos. Reinaba el analfabetismo y la desigualdad. El recuento va de la secesión de Texas en 1835 y la invasión de tropas norteamericanas para justificar su anexión a la Unión un año después²⁵; vino después la intervención de tropas francesas durante más de un año entre 1838 y 1839²⁶.

Habíamos entendido el modelo federal norteamericano muy superficialmente. Mientras que el presidente de los Estados Unidos había sido el principal impulsor del aumento de las competencias para la federación, el presidente mexicano estuvo limitado, buena parte del siglo XIX, en sus atribuciones administrativas: carecía de la facultad de nombrar y remover libremente a los altos funcionarios civiles y militares (como ocurría en Estados Unidos).

de las atribuciones federales frente a los poderes de los Estados, en GARGARELLA, *Crisis de la representación política*, México, 1997, 117.

²⁴ Sobre las estrategias para equilibrar un ejercicio de los poderes, Lucas Alamán señalaría que en vez de retomar el modelo federal de la constitución norteamericana, optamos por el de Cádiz, donde el Legislador estaba llamado a reasumir las competencias del Ejecutivo (de manera que “en vez del poder absoluto del monarca, quisimos construir un poder arbitrario para el legislativo”), en HERNÁNDEZ MORA, *Cortes de Cádiz: Génesis y topos del liberalismo mexicano*, México, 2013, 145 ss.

²⁵ MOYANO, *La independencia de Texas*, México, 2011, 118.

²⁶ OLIVIER, *La intervención francesa y el imperio de Maximiliano en México [1906]*, México, 2012, 274.

Y cuando por fin, frente a la concentración de poder político y económico de la iglesia católica logramos promulgar una nueva constitución federal y liberal, en 1857, viene una regresión centralista y monárquica.

En efecto, la publicación de la Constitución liberal de 1857, no hizo más que aumentar las tensiones entre conservadores, que se repliegan y vuelven a la carga exigiendo la abrogación de la Constitución recientemente aprobada. Estalla primero la Guerra de Reforma (1857-1861); tras la invasión de las tropas de Napoleón III en México, se sucede el intento fallido del ala conservadora de instaurar el Segundo Imperio mexicano²⁷. Convencen a Maximiliano de Habsburgo de gobernar, intención que se cumple precariamente (1863-1867). El emperador pretendía disolver la federación, instaurando en lugar un sistema territorial unitario compuesto por 50 departamentos. Pero el plan de los Conservadores quedaría, a la postre, reducido a proyecto²⁸.

Triunfaría el ala liberal, imponiendo al final un régimen federal que logró trazar alguna líneas a partir del texto constitucional de 1857. Lo relevante para nuestro sistema constitucional es que los aportes técnicos del régimen federal norteamericano²⁹ lograron exportarse de este lado de la frontera, potenciados por el ala liberal, para orientar la normalización subsecuente de nuestros mecanismos en materia federal. El triunfo liberal (con todo y el paréntesis que significó la dictadura de Porfirio Díaz) logró generar una cierta unanimidad al final de la Revolución de 1910. Al menos, la nueva Constitución de 1917 tuvo como aspecto compartido, por todos los ejércitos que lucharon por el poder, la instauración definitiva de un régimen federal. Que en gran medida, se utilizó como instrumento para concentrar y acrecentar el poder del Presidente a lo largo y ancho del territorio.

²⁷ RATZ - GALEANA, *Querétaro: fin del Segundo Imperio mexicano*, Conaculta, 2005.

²⁸ La Constitución de 1857 nunca dejó de tener vigencia durante el imperio. Benito Juárez tuvo que asumir una presidencia itinerante, que desde Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez) logró apoyo de armamento de los Estados Unidos para enfrentar a las tropas napoleónicas, y resolver la intervención con el fusilamiento de Maximiliano. Este hecho parece cerrar en definitiva la pugna entre conservadores y liberales, con el predominio de estos últimos.

²⁹ Rondando los mismos años, los norteamericanos también sufrieron tropiezos; especialmente derivados de la cruenta Guerra Civil (1861-1865) en la que los estados sureños amenazaban con la secesión de la Unión. Las causas de la rebelión sureña se centraban en motivaciones bastante distintas a las esgrimidas por el conservadurismo mexicano. Pues los esquemas de producción económica en el sur norteamericano basaban sus ventajas competitivas en el tráfico de esclavos. No fue sino hasta la enmienda XIII que se logró, justo después de la reelección del presidente Lincoln (1865), que aquella marca oprobiosa lograse borrar para siempre, MENAND, *The Metha-physical Club: a Story of Ideas in America*, New York, 2001, 521.

3. Una historia reciente: la Constitución de 1917, hoy

Los países federales con mejores resultados en el reparto de la renta nacional (por encontrar un elemento objetivo de medición) tienden a diseñar el reparto de competencias sobre la base de las disparidades relativas entre individuos, desde un plano de proximidad en el territorio. Aquello que no se puede resolver en una primera esfera de proximidad (en México, el municipio), escalaría a la siguiente (al estado), cuyas autoridades suponen un grado de especialidad mayor. La tercera esfera (la federal) intervendría solo por excepción³⁰. Esto es, únicamente si las esferas de mayor proximidad no demuestran capacidades suficientes para gestionar el problema sin acudir a la siguiente entidad territorial.

De acuerdo con el principio federativo, toda estructura federal busca encontrar formas concretas de organización de los poderes, para lograr el mayor grado de cercanía entre los distintos niveles de gobierno y el individuo. Las federaciones pugnan por la diversidad; léase, por un ejercicio responsable de las atribuciones a todos los niveles³¹, donde la asignación al nivel más cercano a la comunidad se justifica a partir de capacidades reales de gestión.

Pero también ha ocurrido en los sistemas federales, desde los 1970's, que se estime preferible ir reduciendo la diversidad de las políticas subnacionales, dando paso a un rediseño supuestamente coordinado desde la federación, y en aparente conveniencia de los niveles de mayor proximidad. Los norteamericanos entendieron el sentido cooperativo del federalismo en su sentido pragmático³². Centralizar vuelve eficiente. El federalismo mexicano ha sido menos pragmático y más formalista. Pero el resultado también ha sido una mayor centralización de las políticas.

3.1. Predominio de la parte estática del federalismo; su flexibilización

El federalismo busca un equilibrio entre formas de autogobierno (las de los estados) operando frente a un gobierno compartido (el federal)³³. Ese equilibrio se concibió en México, predominantemente con criterios formalistas, a través de

³⁰ Esta es la lectura más ortodoxa de la segunda posguerra; como en RIKER, *Federalism*, Boston, 1964.

³¹ ELAZAR, *Opening the third century of American Federalism: issues and prospects*, in *Annals of the American Academy of Political Science Quarterly*, 79, 1990, 248-281; CONLAN, *From New Federalism to Devolution: twenty-five years of intergovernmental reform*, Washington DC, 1998; LOWRY, *The dimensions of federalism*, Durham, 1992.

³² ZIMMERMAN, *National-State relations: cooperative federalism in the twentieth century*, in *Publius*, 31, 2, 2001, 15-30.

³³ GALLIGAN, *Comparative Federalism*, en BINDER – RHODES – ROCKMAN (eds), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, 2006, 262-264.

la atribución de competencias para legislar en materias concretas, que fueron reconocidas “a las autoridades federales” en términos del art. 124 de la Constitución. El texto constitucional establece a este respecto: «[l]as facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias».

De su lectura, se infiere que solamente lo que no ha sido especificado en la Constitución como una competencia federal, se entiende propio de los estados. Por lo que los estados son la regla; y la federación, la excepción. Pero a pesar de este esquema, aparentemente horizontal, la práctica de la distribución de competencias de las pasadas tres décadas, ha venido centralizando casi todo en la Federación. Y la tendencia no hace más que reforzarse. Al definir quién ejecuta, quién aplica y quién gestiona el reparto territorial de atribuciones, el presidencialismo tiende a pronunciarse por unificar reglas y competencias, concentrando atribuciones en autoridades federales.

Lo anterior, porque el art. 124 siempre se ha leído a la luz del 73, que establece las materias que pueden ser reguladas por las dos cámaras del Congreso federal³⁴. Fue esta tendencia la que nos alejó de una concepción horizontal de la distribución de competencias.

Adicionalmente, el reparto de competencias, encuentra otro complemento esencial en el art. 135. De este artículo, se estableció que el Poder Legislativo (federal) tiene la potestad de modificar la Constitución de manera dificultada (las 2/3 partes de los individuos presentes). Pero además, con el concurso de la mayoría de las legislaturas de los estados. Junto a las 2/3 partes de los legisladores federales, los 32 poderes legislativos locales conforman el “Poder Revisor de la Constitución”, que es un poder constituido, subordinado al Poder Constituyente; léase, al pueblo. Pero la centralización de la decisión en el Ejecutivo federal, se ha favorecido en virtud del patronazgo y la impunidad de los actos de los gobiernos estatales.

Fue hasta hace muy poco que vivimos la primera alternancia presidencial, ya que luego de 70 años de 13 presidentes del PRI ininterrumpidos (de 1930 al 2000), el PAN ocupó la presidencia de la República (entre 2000 y 2012). Pero el viejo PRI nunca perdió el poder en los estados; hasta el día de hoy sigue siendo predominante a nivel local. Incluso logró mantener la mayoría de gobernadores y recuperó la presidencia para el período 2012-2018.

Durante los años de la alternancia (2000-2012), los gobernadores de este viejo partido encontraron en las transferencias federales, la clave de todos

³⁴ Barceló Rojas, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, 2016, 27.

los excesos. Pues una vez transferidos fondos federales a los estados, la federación quedaba desligada de fiscalizar el gasto local³⁵. Por otro lado, el mencionado efecto de “patronazgo político”, en el que los actores locales condicionan su apoyo al gobierno federal a cambio del acceso a empleos públicos, fue debilitando más y más los controles al gasto local. Los gobernadores del PRI se volvieron aún más poderosos, por la ruptura de la añeja liga arbitral del presidente de la República hacia sus estados.

Aunque partidos opositores al presidente de la República fueron ganando escaños en varios de los congresos estatales, no utilizaron su influencia local para actuar contra los intereses del partido presidencial, sino que se terminan doblegando ante la gama de favores y beneficios que les producía la cercanía con el centro³⁶.

En suma, el esquema federal mexicano podría encarnar una forma muy adecuada para gestionar la complejidad: la herramienta federal (art. 124) contiene mecanismos para resolver la coexistencia de normas de diferentes orígenes que conviven en un territorio (art. 73); además, involucra a los estados en la creación del orden constitucional (art. 135). Pero como vimos, el esquema normativo no se tradujo en una mayor eficiencia en el reparto de competencias y recursos a nivel territorial.

El sistema federal debiera evitar la extralimitación de las competencias estatales; lo anterior, incluso cuando la Suprema Corte ha omitido controlar reglas del orden local que se supondrían ser competencia exclusiva de la federación³⁷.

Al ejercer sus atribuciones, la federación no ha sido contundente para impulsar un reparto más adecuado entre el centro y las periferias partiendo de datos concretos que ayudan a flexibilizar la asignación de competencias a

³⁵ En cuanto se envían recursos a los estados, la Auditoría Superior de la Federación, órgano de la Cámara de Diputados, deja de ser competente para fiscalizar el gasto a nivel local. A partir de ese momento, el gasto local es fiscalizado por la Auditoría Superior del Estado. Pero los contrapesos no han funcionado, puesto que políticamente, los 32 Congresos locales tienden a obedecer al gobernador, porque ha ocurrido sin excepción que quien gana el gobierno, gana la mayoría del congreso local. La fiscalización se vuelve una herramienta política y no jurídica, en AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano: oportunidades de mejora*, México, 2009, 120.

³⁶ ARMESTO - OLMEDA, *Estrategias de interacción ejecutivo-legislativo y patronazgo político subnacional en México*, en LOZA - MÉNDEZ (eds), *Poderes y democracias: la política subnacional en México*, México, 2016, 93-98.

³⁷ Declaración de conformidad de los arts. 84, 86 y 87 de la Ley de Partidos Políticos para el estado de Tabasco, en la decisión 36/2014; en el sentido de mi comentario, el voto particular del ministro Gutiérrez Ortíz Mena.

una esfera o a la otra. El primero de estos ejemplos lo encontramos en las reglas aplicables en caso de duda. Léase, en caso de concurrencia.

Jorge Carpizo elaboró una tipología de dificultades derivadas de dicha concurrencia de atribuciones. Así, hablaba de facultades *exclusivamente federales* (definidas en el art. 73 constitucional), o *exclusivamente locales* (que no están especificadas; por ejemplo, en materia de contratos civiles), de facultades *prohibidas a la federación* (como legislar para imponer una religión de Estado) o *a las entidades federativas* (imposibilidad de suscribir tratados internacionales); de facultades *coincidentes* (en materia educativa), *coexistentes* (en materia de policías), o bien *derivadas de la jurisprudencia* de la SJCN³⁸.

Un segundo elemento de la flexibilización de nuestro esquema federal (que no ha significado un cambio sustancial, todavía), la encontramos en la reforma al art. 1 de la Constitución, de junio de 2011, que instauró el principio pro-persona (según el cual, la protección de los derechos fundamentales sea prioritaria, y no sujeta al formalismo de la jerarquía de normas). Fue así como la protección del individuo nos permite intentar dejar atrás el ejercicio de atribuciones, de “arriba” hacia “abajo” (*upper/lower level*), del centro a las periferias.

Este renovado esquema “horizontal” refiere a competencias que tienden a complementarse; o si se prefiere, a armonizar el trabajo de los jueces federales con el de los jueces locales, para obtener la mejor lectura posible de las normas, en beneficio de la persona.

Al disminuir la concepción formalista del predominio normativo, los tratados internacionales apenas si han empezado a ser leídos como derecho positivo por los jueces (sobre todo los estatales, que son los del primer contacto). Sin embargo, el federalismo también se ha visto afectado con la correspondiente proliferación de normas; como si los órdenes normativos locales se encontraran en competencia con los internacionales. Y mientras el juicio de amparo siga siendo una competencia que solo la federación puede resolver en última instancia, los procedimientos equivalentes que se puedan establecer en los estados, van a servir para muy poco³⁹. Pues la justicia federal no ha manifestado ningún interés por dejar que los tribunales estatales logren dictar sentencias en última instancia.

La tercera parte de la flexibilización del federalismo mexicano (que tampoco se ha aprovechado) corresponde a la solución de conflictos de

³⁸ Véase en CARPIZO MCGREGOR, *Comentario al artículo 124 constitucional*, en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, 1994.

³⁹ TORTOLERO, *Los hoyos negros de la reforma judicial mexicana*, en GARCÍA LÓPEZ, *Estudios en honor al profesor Gérard Marcou*, Bogotá, 2017.

competencia. Es cierto que nuestra Constitución carece de cláusula de prevalencia federal (que en cambio, si existe en el art. 72 de la LF alemana, que determina que los *Länder* pueden legislar en ciertas materias, pero que en todo momento, el *Bundestag* puede recuperar esa atribución, o incluso regresar a la legislación previa emanada de cada *Land*). En México es el legislador (federal o local) quien debe demostrar que una u otra solución es la más adecuada para garantizar la mayor proximidad entre el ejercicio de la competencia y los pobladores de los territorios respectivos.

En la eventualidad que se produzca un conflicto entre derecho federal y local (incluidos los casos en que exista concurrencia o coincidencia), debe prevalecer el derecho federal sobre el de las entidades federativas⁴⁰. Al igual que en otras federaciones, dos cláusulas constitucionales garantizan que las entidades subnacionales puedan manifestar su voluntad frente a los contenidos del pacto federal: la participación en el proceso de reformas a la constitución federal y la rigidez de la Constitución.

Las más de 400 reformas a nuestra Constitución demuestran que estos dos ingredientes existen, pero solo de fachada. Aquello implica que los contornos del sistema vuelven las instituciones (locales y federales) extremadamente inciertas⁴¹. Al reforzar esa cualidad, ganaríamos en una mayor disciplina en el dinamismo del esquema federal. Es otro el problema que ocurre cuando una norma local choca con una federal, o incluso con otra local. Pero los mecanismos de arbitraje entre niveles territoriales sigue dando preferencia a la federación sobre los estados.⁴² Acaso el esquema de las relaciones intergubernamentales se vuelva la clave de tal flexibilización, tan necesaria, para los años futuros.

3.2. La subutilizada parte dinámica del federalismo mexicano

Los principios liberales de nuestro federalismo (de la Constitución anterior, de 1857) fueron retomados en el texto de la de 1917 en los términos siguientes⁴³. Los estados no son soberanos, sino autónomos (art. 41 constitucional). La competencia originaria les corresponde; siendo la federal una competencia derivada. Ahora bien, el principio de supremacía federal no implicaría que la soberanía recaiga en la federación, sino en el pueblo. Este

⁴⁰ CARPIZO, *Estudios Constitucionales*, México, 1991, 22.

⁴¹ DE VEGA, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Madrid, 2011.

⁴² ARTEAGA NAVA, *El Sistema Federal*, México, 2013, 324.

⁴³ REYES HEROLE, *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, México, 1985, 481.

último principio se traduciría en la creación de *salvaguardas políticas federales*, que conducen al reconocimiento de una proximidad en el ejercicio de las competencias. El esquema federal mexicano debió contener mecanismos para garantizar que la voluntad de los estados fuera tomada en cuenta al momento de configurar la voluntad federal. De esto último, el Senado asumirá (desde su restablecimiento en 1874) el carácter de asamblea territorial al garantizar un número idéntico de senadores por Estado, no importando el número de pobladores o la extensión de sus territorios. Pero ese equilibrio igualitario entre estados se rompió en 1996, cuando se estableció el sistema mixto, de representación proporcional y mayoritario en el Senado: uno de cada cuatro senadores se define en listas nacionales, en función de los intereses de las cúpulas de los partidos nacionales.

Junto a este conjunto normativo, que anuncia un reparto formal de atribuciones donde lo federal siempre tiene preferencia (y cuyo formato podríamos entender como una fotografía), las "relaciones intergubernamentales" constituyen la parte dinámica del esquema federal mexicano (a la manera de una película)⁴⁴. Como un instructivo que no está escrito en ninguna parte pero que debiera inspirar al funcionamiento del sistema. Pero que tampoco ha servido para repartir poderes a los estados.

Tuvimos que esperar al final del siglo XX para hablar de "nuevo federalismo" en la imbricación de lo local con lo federal⁴⁵. Su mera existencia podría impulsar el diseño de políticas apegadas a necesidades territoriales específicas⁴⁶. La flexibilización pragmática del federalismo debiera referir a la capacidad política de los actores encargados de ejercer competencias para adaptarlas a las potencialidades de la federación, o de los estados; según sea el problema en cada parte del territorio⁴⁷.

Al igual que en otros sistemas federales, el nuestro tiene suficientes elementos para escapar del funcionamiento meramente formal o jurídico del reparto competencial. La parte dinámica de este esquema permitiría asumir un uso más pragmático y menos normativo, donde la asignación

⁴⁴ WRIGHT, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, 1997, 704.

⁴⁵ DIEZ DE URDANIVIA, *El sistema federal mexicano: antecedentes, evolución y perspectivas*, Fundap, 2003, 107.

⁴⁶ CONLAN, *From cooperative to opportunistic federalism: Reflections on the Half-Century anniversary of the Commission on Intergovernmental Relations*, en *Public Administration Review*, 66, 5, 2006, 663-676.

⁴⁷ «A steady demand for governmental services in health, education, housing, income maintenance, employment and social services has forced governments at all levels to become more independent», AGRANOFF, *Intergovernmental Management: Human Services Problem-Solving in six Metropolitan Areas*, Albany, 1986.

competencias se podría fundar en la búsqueda de eficiencia administrativa, atendiendo a un mejor reparto de recursos y competencias, y no a la simple obediencia a una norma. Cada agente debiera tomar decisiones en función de las mayores potencialidades a su alcance⁴⁸. Lo cierto es que esta asignación se ha mantenido con un cuasi monopolio de la federación.

Este funcionamiento pragmático se debiera conjugar además con el *principio de subsidiariedad*, que aunque tampoco existe formalizado en nuestras normas, implica la asignación de competencias a la instancia (federal, estatal o municipal) que mejor esté en posibilidades fácticas de ejercerlas.

En países federales como Argentina, Brasil o México, se escuchan voces discordantes, denunciando que los intereses económicos nacionales o el Presidente de la República diseñan, desde la ciudad capital, buena parte de las políticas nacionales, para luego ir las distribuyendo en los escalones subsecuentes del territorio. Poco o nada se toma en cuenta a quienes son dirigidas esas políticas⁴⁹. Esto riñe con la intención principal del esquema federal, que se funda en la mayor cercanía posible con los problemas.

Bajo la forma federal, los individuos pertenecen simultáneamente a dos comunidades; a la estatal (más próxima) y a la nacional (más remota), los dos niveles debieran diferenciarse con claridad. Así, los estados y la federación, por separado, cuentan con atribuciones propias (p.e., para allegarse de recursos fiscales). Con ello se crean dos esferas o niveles de administración: una estatal y otra federal⁵⁰, que deben funcionar independientes entre sí. Pero coordinadas.

Veremos que desde la alternancia del 2000, la federación asignó fondos federales millonarios a los Estados, a cambio de reducir la presión recaudatoria a nivel local. Los estados no solo dejaron de recaudar, sino que se endeudaron. Y lo hicieron comprometiendo a varias generaciones. La corrupción afloró. La deuda pública también. Y lo peor, fomentando construcción de infraestructura de pésima calidad.

Otra nota que contradice el sentido flexible del reparto competencial mexicano, que veremos más adelante, la encontramos en la creación (cada vez más frecuente) de leyes generales. Esta legislación, expedidas por el

⁴⁸ ESPEJEL MENA (ed.), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de desequilibrios territoriales*, México, 2015, 232.

⁴⁹ Véase el análisis en estos tres países, coincidiendo en el mismo sentido, ROBLEDO - CORREA (eds.), *XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional; el diseño institucional del Estado democrático*, México, 2016, 88-92; 174-178; 582-583.

⁵⁰ FRIEDRICH, *Trends of federalism in Theory and Practice*, New York, 1968, 17.

Congreso federal, faculta a autoridades de los tres niveles de gobierno a ejercer sus competencias sobre la misma materia, de forma unificada. Podría parecer que evita la fragmentación de la legislación; lo cierto es que por esta vía, se han impuesto soluciones unívocas a lo largo y ancho del país. Sin atender a las particularidades regionales.

El sistema busca que con una norma de carácter nacional, se puedan solventar los problemas a todos los niveles del gobierno. Pero, ¿en un país con estas dimensiones y grado de complejidad de sus problemas? Quienes las consideran invasivas, subrayan no solo que en su elaboración, los congresos locales no tuvieron ninguna injerencia. La consecuencia más grave ha sido la de haber encarecido muchos de los servicios públicos al homologar (a la alza) los costos, sin que mejore la calidad⁵¹. Una vez más, la lectura formalista de la aplicación de la ley ha contrastado con la flexible de las relaciones intergubernamentales.

El sistema federal mexicano se ha alejado del potencial que podría aportar su propia flexibilidad. El esquema federal no debiera desconocer la asimetría de todas sus entidades subnacionales. No es creíble que a todos los estados de la República les corresponde más o menos el mismo cúmulo de atribuciones y recursos. Nuestros estados no podrían justificar las mismas relaciones tanto con los otros estados como con el nivel federal.

Nuestro esquema federal nunca ha dejado de ser asimétrico, porque existen disparidades relativas muy marcadas⁵² que presentan una conflictividad mucho mayor, tanto entre estados como de los estados hacia la federación. ¿Podremos de esta manera lograr que el habitante de un estado tenga la misma calidad de vida que el del otro?

Sin una clara concepción del modelo ideal de reparto de competencias, el esquema mexicano de relaciones intergubernamentales ha previsto la celebración de convenios para definir competencias entre estados, o entre estados y la federación. Pero nunca se logró determinar qué lectura del federalismo se pretende establecer de manera prioritaria, si la cooperativa o la competitiva. Tampoco se evitó fomentar aún más concentración de poderes en la federación. Lo anterior se entiende con la creación de

⁵¹ Sobre una aparente "mercantilización" de los servicios de salud pública en todo el país entre 1988 y 2000, derivado de la homologación de los servicios a partir de la Ley General de Salud, véase en LÓPEZ ARELLANO - BLANCO, *La polarización de la política de salud en México*, in *Saúde Pública*, 17, 1, 2001, 43-54.

⁵² Para entender la noción de *federalismo asimétrico*, véase CHAPMAN, *Structure, process and the federal factor: complexity and entanglement in federations*, en BURGESS - GAGNON, *Comparative Federalism and Federation: Competing traditions and future directions*, Toronto, 2006, 69-92.

“sistemas nacionales”⁵³ que sumados a las leyes generales, atentan contra el carácter asimétrico de nuestro federalismo.

Contrastando la simetría con la asimetría, remitimos a la noción alemana de *fidelidad federal (Bundestreue)*, que alude al estigma de la deslealtad (de las unidades subnacionales) frente a la federación⁵⁴. A pesar de no estar consagrado constitucionalmente en Alemania, este principio conduce a los gobiernos a ponerse de acuerdo en la implementación de políticas públicas comunes en todo el territorio, si bien teniendo en muy alta consideración el respeto a la autonomía local.

A pesar de contar con condiciones institucionales, a los mexicanos nos costó trabajo establecer un funcionamiento cooperativo de nuestro federalismo. Pues los estados se han acostumbrado a recibir soluciones (y sobre todo, recursos) federales sin ninguna contraprestación a cambio. Como parte de una negociación entre cúpulas partidistas nacionales, que no tienen ningún empacho en propiciar que las administraciones estatales se vuelvan perezosas.

En las antípodas del esquema cooperativo, el nuestro tampoco ha logrado erigirse en un *federalismo competitivo* eficiente, que pudimos haber aprendido del esquema federal de los Estados Unidos. Desde aquella otra perspectiva, los fundadores norteamericanos justificaron una mejor generación de riqueza a partir de los estados, y no desde el centro.

Al evolucionar durante dos siglos, el federalismo norteamericano se fue ajustando, para funcionar como un mecanismo adaptable a cada realidad territorial; no como muro que separa, sino como catalizador que facilita tomar decisiones al nivel más adecuado. Las relaciones intergubernamentales han funcionado bajo la conducción (léase intervención) de la federación en los gobiernos estatales, estableciendo rara vez relaciones horizontales entre las partes.

⁵³ Ante la ola de inseguridad, desatada con la guerra contra el narcotráfico, torpemente declarada en 2007, la federación creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que agrupaba a las autoridades federales de la materia con los gobernadores. El propósito era el de diseñar operativos conjuntos, sugiriendo a estados y municipios replicar el esquema bajo la conducción federal. Marcos semejantes se encuentran en el Sistema Nacional de Protección Civil; en la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte; en el Sistema Nacional de Salud; en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, entre otras; véase DE LA GARZA, *La lógica centralizadora del sistema federal mexicano*, en VALADÉS - SERNA (eds.), *Federalismo y regionalismo*, México, 2002, 560-563.

⁵⁴ ALBERTI ROVIR-ENOCH, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, 237-259.

3.3. La disfunción del federalismo mexicano actual

A cien años de haber promulgado la Constitución de 1917, cualquier mexicano entiende que la tendencia de asignar más atribuciones a autoridades federales ha crecido de forma sostenida.

Desde la aprobación de nuestro texto constitucional vigente, la soberanía fue atribuida a los estados en su régimen interior. Pero ese atributo solo implicaba la facultad de establecer órganos propios de gobierno (art. 116 constitucional). Dado que la Constitución se redactó en medio de una guerra civil, que inició con el derrocamiento del dictador Díaz en 1910 y duró diez años, el reparto de atribuciones y recursos nunca fue sencillo. Desde los 1920's, la prioridad de los gobiernos pos-revolucionarios se dirigió a centralizar todos los poderes en el presidente. Fue inevitable que el presidente terminó por influir en el funcionamiento de la política local al interior de la República⁵⁵.

Esta realidad no cambió durante más de medio siglo. Los nuevos esquemas de reparto competencial coinciden con el momento en que el Ejecutivo federal empezó a enfrentar la oposición de partidos distintos al suyo, y eso empezó primero en los gobiernos municipales. Luego, vinieron los primeros gobernadores de oposición; el primero en 1989 (en Baja California). Y por fin, un gobernador de oposición, que logró ganar la presidencia en 2000, trató de impulsar el postulado federal; pero sin mucho éxito⁵⁶.

La apertura democrática generó la exigencia de mejores condiciones de vida en los estados como moneda de cambio para negociar con el centro. Se empezaron a definir qué instrumentos y funciones convenía centralizar, y cuáles debían quedar en instancias subnacionales. A inicios de los 80's empezamos a hablar de federalismo fiscal⁵⁷. Pero la búsqueda de un mejor equilibrio en los niveles de vida de los distintos niveles territoriales, se fue mezclando con la formación de clientelas políticas y de capacidades de negociación entre actores.

⁵⁵ DE LA GARZA, *La lógica centralizadora del sistema federal mexicano*, en VALADÉS - DE LA GARZA (eds.), *Federalismo y Regionalismo, México*, México 2005, pp. 547 ss.

⁵⁶ PRESTON - DILLON, *Opening Mexico: the making of a democracy*, New York, 2004, 592.

⁵⁷ OATES, *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, 37, 3, 1999, 1120-1149.

Hacia fines de esa misma década, el gobierno federal impulsó con mayor decisión medidas de coordinación fiscal, dirigidas a temas específicos⁵⁸. En la época del Presidente Zedillo (1994-2000), siguió ampliándose dicha noción cooperativa del federalismo, que parecía congruente con la aparición de gobernadores de otros partidos y la pérdida de la mayoría absoluta del partido del presidente en el Congreso federal. Pero las consecuencias fueron contraproducentes, pues se fueron atribuyendo mayores transferencias a niveles subnacionales, con tan marcada insistencia que terminaron por reducir la influencia política de las autoridades y los partidos locales.

El primer presidente de la alternancia, Vicente Fox (2000-2006) quiso impulsar el federalismo como signo de su administración. Pero el resultado tampoco produjo incentivos recaudatorios en los estados. Solo se crearon instituciones en la capital del país, orientadas a mejorar el reparto de recursos. Que solo produjeron una mayor centralización de los recursos en la federación. Las transferencias federales se otorgaban atendiendo a criterios clientelares y partidistas.

Al acomodar el significado de la subsidiariedad en dirección opuesta⁵⁹, el catálogo de facultades concurrentes (susceptibles de ser ejercidas tanto por autoridades federales como por locales, en función de criterios pragmáticos) terminaban casi siempre monopolizadas por la federación.

La presidencia de Felipe Calderón (2006-2012) tampoco revirtió esta tendencia centralizadora; incluso, el ejercicio de atribuciones federales se intensificó, al tener prácticamente toda la agenda del gobierno centrada en la seguridad y el combate al tráfico de drogas. Más que nunca en ese período, la centralización que fue sufriendo el federalismo mexicano, implantó la lógica que impera en los juegos de suma cero (donde se entiende que una competencia que gana la federación la pierden los estados, y al revés)⁶⁰. Pero al centralizar los contenidos en leyes federales, tampoco se pretendía hacer prevalecer una esfera sobre otra⁶¹. Se pretendía que el esquema cooperativo,

⁵⁸ DE LA GARZA, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, México, 2004, 112.

⁵⁹ TORTOLERO CERVANTES, *Subsidiariedad en la atribución de competencias territoriales*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 252, 2009, 333-353.

⁶⁰ FERNÁNDEZ SEGADO, *El federalismo en América Latina*, en *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, México, 41, 2003, 18.

⁶¹ Al concentrar esta redistribución en la Administración Pública federal, se ha buscado un reparto armonizador de los recursos, evaluando y condicionando a que la entidad federativa que solicita esos fondos demuestre contar con capacidad de gestión y solución, y no simplemente cercanía geográfica con los problemas a resolver.

revalorizara el trabajo de las entidades locales, creando espacios de participación a nivel territorial y distribuyendo mejor los recursos.

Por los intentos quedaron reducidos a la creación de nuevas comisiones y agencias gubernamentales; todas federales. Los dos presidentes citados, intentaron soluciones de coordinación, como incentivos recaudatorios, y desarrollos técnicos, administrativos y financieros que trabajaban en el plano local⁶². Por su parte, tratando de establecer un contrapeso político, los gobernadores intentaron otras estrategias políticas: los del PRI y del PRD, opositores al presidente de la República, empezaron a reunirse periódicamente en una llamada Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que empezó a cobrar una cierta relevancia⁶³. Y no obstante que la conveniencia política hizo que se les unieran los pocos gobernadores del PAN (partido del Presidente), esta reunión periódica (que sigue existiendo) terminó teniendo poca relevancia.

Durante la administración federal de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la tendencia orientadora (por no decir centralizadora) del Congreso federal se ha manifestado en la expedición de un número importante de Leyes Generales⁶⁴. Estas leyes son diseñadas para permitir acciones coordinadas a través de la suscripción de convenios de coordinación o incluso del traslado directo de atribuciones específicas a entidades subnacionales concretas⁶⁵. Lo cierto es que en vez de fungir como bases generales, han limitado a los congresos locales la posibilidad de legislar en esas mismas materias. Además, han otorgado poderes desmesurados a los gobernadores, quienes

⁶² Después del 2000, el gobierno federal creó agencias como el Centro Nacional de desarrollo municipal (CEDEMUN), el Instituto nacional del Federalismo (INAFED). Entre sus programas, buscaban establecer, entre las autoridades subnacionales, procesos de evaluación, capacitación, diseño de programación y presupuestación del gasto; de una ideal mejora administrativa; pero nunca lograron quedar consagrados en instrumentos legales y por lo tanto, nunca fueron eficientes. ARMENTA LÓPEZ, *Federalismo*, México, 2010,177.

⁶³ CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA (coord.), *Avances y pendientes para fortalecer el Federalismo*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.

⁶⁴ En materias tan diversas como la Trata de Personas, de Prevención Social de la Violencia, de Igualdad entre Mujeres y Hombres, de Delitos Electorales, del Servicio Profesional Docente, de Víctimas, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de Partidos Políticos, de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de Instituciones y Procedimientos Electorales o de Cambio Climático

⁶⁵ Entre los elementos que definen estos convenios referimos la temporalidad o definitividad del convenio así como las bases para ejercer la atribución a nivel local, en vez de ampliar el reconocimiento de capacidades reglamentarias a favor de las instancias subnacionales, en DÍAZ Y DÍAZ, *México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias*, en BARRA MEXICANA COLEGIO DE ABOGADOS, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, 1996,167.

son los únicos que establecen acuerdos con la federación o con otros gobernadores para repartirse recursos y competencias por esta vía.

Por último, durante las pasadas dos décadas, otro factor económico tampoco sirvió como detonante del desarrollo regional. Más bien sirvió para potenciar la corrupción a niveles nunca antes vistos. Se pensó que el boom petrolero de finales del siglo XX y la abundancia inesperada de recursos (por el aumento en los precios del barril de petróleo) sería benéfica para el país. Pero los ingresos extraordinarios no mejoraron la situación; más bien la empeoraron, al representar un incentivo para sobreendeudar a las administraciones estatales y municipales.

Entre 2000 y 2014, período en que la hacienda nacional se vio beneficiada por un superávit petrolero del orden de los 355 billones de dólares (equivalentes en términos actuales a siete veces el Plan Marshall, que sirvió a la economía europea para reactivar a los países devastados al cabo de la Segunda Guerra mundial), los gobiernos locales y municipales desaprovecharon la oportunidad de hacer inversiones productivas (en infraestructura). Las transferencias federales recibidas sirvieron para solicitar préstamos. De suerte que la crisis económica que enfrentan numerosas administraciones subnacionales se anuncia como uno de los principales signos del estrepitoso fracaso del modelo federal mexicano de los últimos años⁶⁶.

Paradójicamente, el intento de avanzar hacia un esquema cooperativo, donde se pudieran atribuir nuevas competencias a las instancias locales, intensificó el proceso centralizador, ante la falta de capacidad para ejercerlas en la esfera más cercana al ciudadano.

Por la complejidad de los problemas y la marcada disparidad entre ámbitos de gobierno, nuestro esquema federal contrajo los males que con frecuencia aquejan al Estado unitario: sobrecarga, saturación, distanciamiento, pérdida constante de la visibilidad de la responsabilidad política de los funcionarios federales por la lejanía que generan frente a la sociedad .

En suma, la coordinación fiscal propició un efecto pernicioso entre las administraciones locales, consistente en el predominio de desincentivos recaudatorios a cambio del dispendio irresponsable de los recursos (lo que se conoce como *pereza fiscal*). Esto último generó autoridades locales que esquivan los costos políticos de la recaudación directa a cambio de recibir fondos federales (incontrolados e incontrolables). Y aunque se generan

⁶⁶ AGUILAR, *Nocturno de la democracia mexicana*, en *Nexos*, mayo, 2016.

costos, éstos no fueron asumidos por los agentes subnacionales: a cambio, éstos últimos sabían que las transferencias federales se definirían desde las oficinas centrales, por lo que el único costo real será la disminución de una autonomía propia, que les permita atender intereses regionales⁶⁷.

Adicionalmente, la presencia de estos fondos federales intensificó el aspecto competitivo de nuestro federalismo sin dotarnos de mecanismos de control, al propiciar las componendas entre gobernadores. El desequilibrio en las finanzas públicas se incrementó por la falta de responsabilidad política y jurídica de los funcionarios; por la desarticulación entre ingresos, gastos y la posibilidad de endeudamiento poco acotada (sobre todo para los gobernadores). Prueba de lo anterior son los desfalcos reiterados y sin sanción ocurridos en administraciones estatales y municipales, sólo durante los pasados cinco años. Actualmente, doce ex gobernadores están prófugos, procesados criminalmente o condenados por malversaciones billonarias, en dolares.

4. Reflexiones finales

Al dirigir programas desde el centro, no se ha disminuido la dependencia de los estados frente a la federación. Más bien al contrario. Pues la federación transfiere una competencia, pero está menos dispuesta a transferir los recursos para darle operatividad. No existen medios de control y evaluación del gasto público a nivel local sobre las transferencias federales etiquetadas para gastos específicos.⁶⁸

La estrategia de reforzar el esquema de las relaciones intergubernamentales hacia la mayor dotación de recursos a los estados (desde el centro) ha fomentado en realidad la imposición de soluciones paternalistas que conducen a comprometer la autonomía estatal. En el estado actual de cosas, la eficiencia de un gobierno estadual es una mera apreciación partidista; la Cámara de Diputados no dispone de facultades claras de vigilancia sobre el ejercicio de transferencias federales a nivel local. Se condicionan las políticas de proximidad a ejercicios de

⁶⁷ Los ingresos propios de las entidades federativas se redujeron, de un 17% a un 14% de los ingresos totales estatales; por virtud de la economía petrolizada, el porcentaje de las transferencias federales a los estados no bajó del 80% en todos los estados de la República, en CABRERO MENDOZA, *La trampa del Federalismo fiscal*, en *Nexos*, noviembre, 2008.

⁶⁸ Por ejemplo, en materia penitenciaria, muchos gobernadores reciben esos fondos federales y los gastan en otras necesidades estatales, no obstante estar etiquetados. Pues políticamente, es poco redituable si se aseguran o no las condiciones de vida de las personas en reclusión.

participación ciudadana muy poco institucionalizados, con tintes clientelares o carentes de carácter vinculante (por citar los presupuestos participativos en la Ciudad de México). Por último, en el plano de las relaciones intergubernamentales, se ha dado una circunstancia que tiende a anular la influencia de los gobiernos estatales frente a la federación⁶⁹. El nivel estatal queda como una simple correa de transmisión de la información, o en el mejor de los casos, como instancia operativa y coordinadora de programas estatales. Pero con poca o nula autonomía de gestión.

Valdría la pena reconsiderar el papel que pueden desempeñar órganos de representación en esta interlocución entre ámbitos de gobierno. Pues ni el Senado se ha erigido en una auténtica Cámara Federal, ni las instancias políticas como la CONAGO han logrado institucionalizar su actividad al grado de asumirse como responsables de la política nacional de distribución de tareas. La rama judicial tampoco ha asumido su responsabilidad de última instancia de los litigios a nivel local. En gran medida debido al desarrollo del juicio de amparo, que históricamente centraliza la justicia en los órganos judiciales federales. En suma, el poder del presidente de la república se amplía en la medida que la herramienta federal no funciona. Hemos visto que su disfuncionamiento obedece a causas históricas muy remotas; pero sobre todo a la falta de voluntad política de los actores.

⁶⁹ Por ejemplo, al establecer competencias que de facto se negocian directamente, entre el municipio y la federación, haciendo inútil la interlocución estatal en la asignación de estas competencias, CEJUDO, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, 2009.